



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2025

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2026 (PLOA 2026)

PL nº 15/2025-CN



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2026>

E-mail: conorf@senado.leg.br e conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ou dos parlamentares. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citadas as Consultorias.

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 5/2025 | SETEMBRO/2025

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

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

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

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz
Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Daniel Leitão Corrêa e Silva
José Sergio Pinheiro Machado Filho
Marcelo de Rezende Macedo
Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
Vladimir Gobbi Junior

Formatação: Priscilla Paz | Conorf/SF

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 5/2025

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
ANUAL PARA 2026 (PLOA 2026)**

PL nº 15/2025-CN

Setembro de 2025

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CD



APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica conjunta apresenta análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2026 - PLOA 2026 (PL nº 15/2025-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

A análise abrange temas que historicamente despertam maior interesse dos parlamentares e da sociedade, bem como da imprensa especializada, tais como: cenário macroeconômico; estrutura do projeto; política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais; regra de ouro das finanças públicas; receitas e gastos tributários; pessoal e encargos sociais; despesas previdenciárias e assistenciais; investimentos; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; e obras com indícios de irregularidades graves.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

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)*

Flavio Diogo Luz

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

Graciano Rocha Mendes

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

¹ Consultores designados: Daniel Leitão Corrêa e Silva, José Sergio Pinheiro Machado Filho e Maurício Ferreira de Macêdo (Organizadores), Ana Claudia Castro Silva Borges, Augusto Bello de Souza Neto, Bento Rodrigo Pereira Monteiro, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, César Vinícius de Souza, Daniel Veloso Couri, Diogo Antunes de Siqueira Costa, Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira, Felipe José Cardoso Avezani, Fernanda Tercetti Nunes Pereira, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga Barros e Silva, Jonathan Meireles de Aguiar, Luciano de Souza Gomes, Luis Otávio Barroso da Graça, Marcelo de Sousa Teixeira, Marcos Felipe de Almeida Martins, Marcos Vinícius Gonçalves Nihari, Murilo Hinojosa de Sousa, Neide Archanjo de Carvalho, Nilton César Rodrigues Soares, Renan Bezerra Milfont, Ricardo Bioni Liberalquino, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Victor de Oliveira Meyer Nascimento e Vinícius Leopoldino do Amaral.

² Consultores designados: Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior, Ferdinando Cota Pacheco Junior, Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi (Organizadores), Caio César Almeida Rocha, Cláudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Fidelis Antonio Fantin Junior, Franciso Lúcio Pereira Filho, Gustavo Ferreira Fialho, Hélio Henrique Diogenes Rego, Leonardo Rolim, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luís Gurgel de Souza, Otávio Goulart Minnato, Paulo Henrique Oliveira, Rafael Alves de Araújo, Ricardo Alberto Volpe, Sérgio Tadao Sambosuke, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Thyairo dos Anjos Ferreira, Vinícius Olivera Ribeiro, Walter França Neto e Wellington Pinheiro de Araújo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2026 | 15

3. CENÁRIO ECONÔMICO | 20

4. POLÍTICA FISCAL | 23

4.1. DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL | 23

4.2. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO | 23

4.3. RESULTADOS FISCAIS | 23

5. LIMITE APLICÁVEL ÀS DESPESAS PRIMÁRIAS | 27

5.1. IMPACTOS DA EC Nº 136/2025 SOBRE O LIMITE DE DESPESA | 31

6. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS | 32

7. RECEITAS | 35

7.1. RECEITAS PRIMÁRIAS | 35

7.2. RECEITAS FINANCEIRAS | 38

7.3. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 39

8. DESPESAS | 43

8.1. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS | 43

8.2. EDUCAÇÃO | 46

8.2.1. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO | 47

8.2.2. COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB | 47

8.3. SAÚDE | 48

8.3.1 EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE | 48

8.3.2 GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE | 51

8.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 53

8.4.1 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS | 58

8.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 61

8.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL | 63

8.6.1 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) | 64

8.6.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | 67

8.6.3. PROGRAMA AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS (AUXÍLIO GÁS DO POVO) | 68

8.6.4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS | 69

8.9. ATENDIMENTO DE EMENDAS | 79

8.10. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA | 82

8.10.1 RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL | 83

8.10.2 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS | 83

8.11. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES | 86

8.11.1 PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES | 86

8.11.2 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE | 88

8.11.3 VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS | 88

8.11.4 DESVINCULAÇÕES | 89

8.12. FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO | 89

8.13. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 91

8.14. AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS | 93

8.15. FUNDO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO | 97

8.16. MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO | 98

9. REVISÃO DE GASTOS | 101

10. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 103

11. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 107

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

VISÃO GERAL DO PLOA

O PLOA 2026 estima receitas e despesas de R\$ 6.530,0 bilhões, com 97,0% desse valor alocado aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). Descontando o refinanciamento da dívida, de R\$ 1.823,0 bilhões, as despesas do OFSS somam R\$ 4.509,2 bilhões, o que corresponde a um aumento de 11,5% em relação a 2025. O orçamento de investimento das empresas estatais totaliza R\$ 197,9 bilhões, financiado em 97,2% por recursos próprios. O orçamento da seguridade social continua a registrar déficit expressivo, no valor de R\$ 376,9 bilhões, montante que será compensado pelo superávit do orçamento fiscal. Além disso, o PLOA 2026 condiciona receitas e despesas, no valor de R\$ 313,5 bilhões, à aprovação posterior pelo Congresso Nacional, em razão do não cumprimento da regra de ouro. As despesas primárias obrigatórias representam 65,5% dos OFSS (líquidos de refinanciamento da dívida) e cresceram 9,3% em relação ao PLOA 2025. As despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3) sofreram leve redução, de 0,3%. No que se refere à parcela relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (RP 3), as despesas sofreram redução de 12,5%.

CENÁRIO ECONÔMICO

Em relação a 2025, as estimativas do Poder Executivo e as do mercado financeiro divergem especialmente em relação ao crescimento econômico, estando relativamente aproximadas quanto às demais projeções. Para os demais anos, o mercado espera situação levemente mais desfavorável, não só quanto ao crescimento econômico, mas também quanto ao avanço da inflação (IPCA), em comparação com as projeções contidas no projeto de lei. No que tange à taxa de crescimento econômico, as projeções para 2025 apresentam diferença de 0,35 p.p. (estimativa do Poder Executivo aproximadamente 16% superior à do mercado). O Poder Executivo é mais otimista também para o período de 2026 a 2028, projetando taxas de crescimento consideravelmente superiores às esperadas pelo mercado (diferença aumenta para cerca de 30%, 35% e 28%, respectivamente). No que se refere à inflação, os valores convergem em 2025, com diferença de apenas 0,09 p.p. na projeção do IPCA. Entretanto, para o triênio de 2026 a 2028, o Poder Executivo espera inflação significativamente menor do que a estimativa do mercado, especificamente de 0,71 p.p. em 2026, 0,84 p.p. em 2027 e 0,80 p.p. em 2028.

POLÍTICA FISCAL

A meta fixada no PLDO 2026 para o resultado primário do governo central é um superávit de R\$ 34,26 bilhões. O PLOA 2026 prevê que o resultado primário do governo central, descontadas as despesas referentes a precatórios (R\$ 57,84 bilhões) a serem pagos acima da limitação prevista na EC nº 114/2021 será superavitário em R\$ 34,54 bilhões. Sem efetuar esse desconto, projeta-se déficit de R\$ 23,29 bilhões. Partindo-se desse valor, projeta-se déficit de R\$ 26,90 bilhões (0,20% do PIB) para o setor público consolidado, sendo R\$ 4,71 bilhões de déficit para as estatais federais, exceto Grupos Petrobras e ENBPar, e R\$ 1,1 bilhão de superávit para os entes subnacionais (meta apenas indicativa). Com esse resultado, espera-se elevação da Dívida Bruta do Governo Central (DBGC) e da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) em 2026, que devem atingir 82,5% e 69,2% do PIB, respectivamente, conforme cenário do PLDO 2026 apresentado na atualização do Anexo de Riscos Fiscais.

LIMITE APLICÁVEL ÀS DESPESAS PRIMÁRIAS

O limite de despesa primária de 2025 (ajustado), de R\$ 2.248,7 bilhões, foi corrigido pela inflação de 5,35%, apurada pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho de 2025, e pelo percentual de 2,5% (total de 8,0%). Desse modo, o limite aplicável a 2026 é de R\$ 2.428,2 bilhões. Esse limite

não se aplica às despesas primárias elencadas no art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, nem àquelas custeadas com fontes de recursos próprias do Poder Judiciário (custas, emolumentos e convênios), em decorrência da decisão no STF proferida no âmbito da ADI 7641. Para atender a essas últimas, no PLOA 2026 foram constituídas reservas de contingência específicas no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário, no valor total de R\$ 1,2 bilhão. Quando da elaboração do projeto de lei, foi observada decisão do STF proferida no âmbito das ADIs 7047 e 7064, de modo que as despesas com precatórios excedentes ao limite específico que se lhes aplica (definido pela EC nº 114/2021) não se submeteram ao limite de despesas primárias. Para 2026, o valor estimado para a quitação dos precatórios acima desse limite específico totalizou R\$ 57,8 bilhões. Em decorrência da EC nº 136, de 09/09/2025, ajustes devem ser efetuados no limite individualizado do Poder Executivo: (i) exclusão do valor da parcela referente a sentenças judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor) de 2025, atualizado pelo IPCA; (ii) incorporação do crédito suplementar aberto em 2025 com fundamento no art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023, atualizado pelo IPCA mais 2,5%; e (iii) exclusão da parcela referente a sentenças judiciais considerada no limite individualizado quando da elaboração do PLOA 2026. Esses ajustes abrem espaço fiscal em favor do Poder Executivo, que possibilita o aumento de despesa primária em cerca de 13,7 bilhões. Contudo, para que a meta fiscal estabelecida no PLDO 2026, e considerada na elaboração do PLOA 2026, continue sendo observada, a utilização desse espaço fiscal dependerá do aumento de receitas primárias.

REGRA DE OURO

A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 313,5 bilhões, sendo R\$ 243,5 bilhões (77,7%) para benefícios previdenciários, R\$ 40,0 bilhões para o Bolsa Família (12,8%) e R\$ 30,0 bilhões (9,5%) para benefícios de prestação continuada - BPC. Essas operações de crédito e despesas dependem de posterior aprovação, durante o exercício de 2026, de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. Contudo, o valor a ser considerado nesse crédito suplementar poderá ser inferior ao que constar da lei orçamentária (como receitas e despesas condicionadas), uma vez que o Poder Executivo poderá utilizar recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, bem como de eventual excesso de arrecadação, para substituir parcialmente as fontes correspondentes a operações de crédito excedentes, com fundamento no art. 22, § 3º, do PLDO 2026.

RECEITAS PRIMÁRIAS

A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2026 é de R\$ 3.185,8 bilhões (23,0% do PIB), o que representa aumento nominal de R\$ 261,4 bilhões (8,9%) em relação à estimativa atualizada para 2025. No que tange à receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a Estados e Municípios por repartição de recursos, o total estimado é de R\$ 2.577,4 bilhões (18,6% do PIB), patamar superior à estimativa atualizada para 2025 (R\$ 2.345,5 bilhões, equivalentes a 18,3% do PIB). No projeto de lei estão incluídas receitas condicionadas à aprovação de medidas legislativas, no valor de R\$ 19,8 bilhões, receitas extraordinárias, no valor de R\$ 30,0 bilhões, e receitas provenientes de alterações recentes da legislação tributária, no valor de R\$ 42,1 bilhões, totalizando R\$ 91,9 bilhões a título de receitas atípicas, o que gera dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória no exercício financeiro de 2026.

RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras (não primárias) representam fluxos de recursos sem impacto sobre o resultado primário e, portanto, não alteram a dívida líquida federal. Estão projetadas em R\$ 3.146,4 bilhões (22,8% do PIB) para 2026, dos quais R\$ 1.823,0 bilhões (57,9% do total) correspondem à emissão de títulos destinada ao refinanciamento da dívida (rolagem da dívida existente) e R\$ 980,0 bilhões (31,1% do total), à emissão de títulos destinada a outras finalidades. Assim, 89,1% das receitas financeiras dizem respeito a operações de

crédito por emissão de títulos. Quanto às demais receitas financeiras, destacam-se R\$ 170,4 bilhões (5,4%) de remuneração dos recursos do Tesouro Nacional, R\$ 41,0 bilhões (1,3%) de amortização de financiamento concedidos pela União, R\$ 36,9 bilhões (1,2%) de remuneração de depósitos bancários especiais e de saldos não desembolsados (dos quais R\$ 7,6 bilhões pertencem ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT), R\$ 31,1 bilhões (1,0%) de retorno de operações, juros e encargos, R\$ 25,0 bilhões (0,8%) de contribuição patronal para o RPPS, R\$ 24,1 bilhões (0,8%) de remuneração sobre repasse ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico e R\$ 15,0 bilhões (0,5%) de operações de crédito externa contratual. Do total das receitas de operações de crédito por emissão de títulos, R\$ 313,5 bilhões excedem o limite constitucional (regra de ouro).

RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Para o exercício de 2026, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias, ou dos gastos tributários, será de R\$ 612,8 bilhões, ou 4,43% do PIB. Esse montante representa elevação de R\$ 68,4 bilhões relativa ao valor estimado no POA 2025. Em relação à última projeção para as renúncias tributárias de 2025, constante do Demonstrativo de Gastos Tributários - Bases Efetivas, o montante representa elevação de R\$ 25,4 bilhões. Embora se esteja longe da meta estabelecida pela EC nº 109/2021, de redução desses benefícios a 2% do PIB, a trajetória atual sinaliza estabilização, uma vez que cai de 4,89% do PIB em 2024 para 4,40% do PIB em 2025, próximo do que se prevê para 2026. A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 300,3 bilhões, ou 49% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 16,1%; Nordeste, 13,6%; Norte, 11,2%; e Centro-Oeste, 10,0%.

EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

O PLOA 2026 prevê a aplicação, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de R\$ 3.195,5 bilhões em despesas primárias, com acréscimo de R\$ 265,1 bilhões (9,0%) em relação ao PLOA 2025. No PLOA 2026, a participação das despesas primárias obrigatórias é de 92,4%, com incremento de 0,2 p.p. em relação a 2025. Como consequência, a participação das despesas discricionárias é de apenas 7,6%. Quanto aos investimentos considerados para o cálculo do piso estabelecido pela LC nº 200/2023, o PLOA 2026 prevê a aplicação de R\$ 85,6 bilhões, montante superior ao valor fixado de R\$ 83,0 bilhões. Do total desses investimentos, R\$ 55,3 bilhões são classificados como investimentos (GND 4) e R\$ 30,3 bilhões como inversões financeiras (GND 5) destinadas a programas habitacionais. Considerando-se a classificação das despesas primárias por função, destacam-se os montantes das funções "09 - Previdência Social" (R\$ 1.201,0 bilhões), "28 - Encargos Especiais" (R\$ 807,3 bilhões) e "08 - Assistência Social" (R\$ 292,2 bilhões) que, conjuntamente, representam 72,0% das despesas primárias.

EDUCAÇÃO

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação (MEC) no PLOA 2026 é de R\$ 233,4 bilhões, acréscimo de R\$ 32,9 bilhões (16,4%) em relação ao PLOA 2025. Quanto às despesas primárias do MEC, as obrigatórias aumentaram R\$ 27,0 bilhões (17,5%), e as despesas discricionárias, R\$ 5,3 bilhões (15,0%). Considerando o total das despesas primárias do órgão, o crescimento é de R\$ 32,3 bilhões (17,0%). O valor mínimo que a União deve aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE em 2026 é de R\$ 133,6 bilhões. O PLOA 2026 prevê aplicação de recursos oriundos de impostos da ordem de R\$ 137,2 bilhões em MDE, ou seja, R\$ 3,6 bilhões acima do mínimo constitucional. Em 2026 e nos exercícios seguintes, a alíquota mínima para a complementação da União ao Fundeb atingirá o percentual de 23% dos recursos do fundo, que corresponde ao valor estimado de R\$ 70,0 bilhões para o próximo ano (ação 00SB).

SAÚDE

O montante mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde em 2026 é de R\$ 245,5 bilhões (15% da receita corrente líquida). No projeto de lei, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional (inclui 50% das reservas destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual) totalizam R\$ 245,6 bilhões, dos quais R\$ 0,9 bilhão alocado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Cumpre lembrar, no entanto, que, com a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essa autarquia passou a constituir órgão setorial específico, deixando de ser unidade orçamentária vinculada a órgão supervisor. Como consequência, o valor consignado à Anvisa não pode ser computado para fins do cumprimento do piso da saúde, faltando, portanto, R\$ 0,8 bilhão para completar o valor mínimo. Recentemente, a MP nº 1.301, de 30/05/2025, ampliou as competências da Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS - AgSUS (serviço social autônomo) para incluir a atenção especializada em saúde. O PLOA 2026 prevê a transferência de R\$ 3,7 bilhões à agência, o que indica crescimento de 105,7% em relação ao autorizado para 2025.

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A projeção da despesa total com pessoal e encargos sociais corresponde a 29,9% da receita corrente líquida estimada para 2026. Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da LC nº 101/2000, verifica-se que eles estão sendo observados no projeto de lei. No que se refere ao aumento de despesas primárias com pessoal, o impacto geral projetado é de R\$ 11,4 bilhões para 2026 e, em base anualizada, de R\$ 16,3 bilhões. Está prevista a criação de 41.187 cargos, funções ou gratificações e o provimento de 47.871 vagas. Desses totais, o Poder Executivo é responsável pela criação e pelo provimento, respectivamente, de 38.529 e 42.892 cargos, funções ou gratificações.

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o Sistema de Proteção Social dos Militares, composto pelas pensões militares e os pagamentos de inativos militares. O PLOA 2026 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 89,2 bilhões, correspondentes a 0,65% do PIB, percentual discretamente maior do que a previsão atualizada para 2025 (0,64% do PIB). Desse total, R\$ 20,3 bilhões advém do déficit projetado para as pensões militares, e R\$ 68,9 bilhões, do déficit projetado para RPPS. No que tange às receitas e despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o PLOA 2026 estima déficit de R\$ 4,48 bilhões, sendo R\$ 0,77 bilhão referente ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da segurança pública e R\$ 3,71 bilhões referentes ao custeio das pensões militares e da inatividade militar.

RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

As receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) estão projetadas em R\$ 793,2 bilhões e R\$ 1.128,5 bilhões, o que corresponde a déficit de R\$ 335,4 bilhões. Como proporção do PIB, o déficit do regime geral apresenta redução a partir de 2020, como decorrência da reforma previdenciária promovida pela EC nº 103/2019. Nesse sentido, em comparação com a projeção para 2025, o déficit previsto para 2026 deve apresentar redução, saindo de 2,51% do PIB para 2,43% do PIB. A expectativa é de estabilização nos próximos anos, com retorno posterior da tendência de crescimento, tendo em vista que a política de valorização do salário-mínimo tende a compensar os efeitos da reforma. De acordo com as projeções atuariais para o RGPS, apre-

sentadas no PLDO 2026, o déficit como proporção do PIB apresenta tendência crescente, chegando a 4,88% em 2050, 8,00% em 2070 e 11,59% em 2100.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

No campo das políticas de assistência social, as transferências diretas de renda referentes ao Bolsa Família e ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) continuam a absorver a quase totalidade dos recursos. No caso do BPC, a previsão é que sejam beneficiados 6,2 milhões de pessoas (2,8 milhões de idosos e 3,4 milhões de pessoas com deficiência) no montante de R\$ 122,4 bilhões, o que representa acréscimo de 7,7% em relação à dotação autorizada para 2025 (R\$ 113,6 bilhões). O Bolsa Família conta com dotação de R\$ 158,6 bilhões destinada à transferência de renda a 19,9 milhões de famílias, com valor médio mensal de R\$ 664,29 por família. Para o Auxílio Gás do Povo são destinados R\$ 5,1 bilhões para o atendimento do público-alvo de 7,9 milhões de famílias. Considerando que o preço de referência do botijão de gás de 13 kg, divulgado pela ANP, é de R\$ 108,45 em julho de 2025, o valor é suficiente para custear o benefício e seu adicional complementar ao longo do exercício financeiro.

INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos no PLOA 2026 perfazem o total de R\$ 253,2 bilhões, correspondentes a 1,83% do PIB estimado para 2026, sendo R\$ 55,3 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 197,9 bilhões no orçamento de investimento das estatais. Observa-se ampliação nominal de 10% em relação ao previsto no PLOA 2025, que consignou R\$ 230,2 bilhões para os investimentos das três esferas orçamentárias. Do total das dotações para investimentos (GND 4) constantes do PLOA 2026, estão destinados ao Novo PAC R\$ 41,1 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social (RP 3) e R\$ 88,5 bilhões no orçamento de investimento das estatais (RP 5). O piso de investimentos (abrange GND “4 - Investimento” e parcela do GND “5 - Inversão Financeira”), aplicável aos orçamentos fiscal e da seguridade social, é de R\$ 83,0 bilhões (0,6% do PIB), em conformidade com a LC nº 200/2023. No PLOA 2026, as dotações destinadas à realização de investimentos somam R\$ 85,6 bilhões, sendo R\$ 55,3 bilhões no GND 4 e R\$ 30,3 bilhões no GND 5, referentes à provisão subsidiada ou financiada de programas habitacionais de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais. Em conformidade com o § 12 do art. 165 da Constituição, o Anexo “IV.4 - Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento” do PLDO 2026 definiu que 30,9% do piso devem ser destinados à continuidade dos investimentos em andamento, o que corresponde a R\$ 25,6 bilhões. Porém, o valor alocado em investimentos em andamento no PLOA 2026 é de R\$ 19,2 bilhões, que correspondem a apenas 22,4% do piso, percentual que não observa a proporção estabelecida no referido anexo.

DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

A despesa primária total referente ao cumprimento de sentenças judiciais em 2026 é de R\$ 121,3 bilhões, montante 8,82% superior, em termos reais, ao valor de R\$ 106,2 bilhões autorizado para 2025. Do valor consignado no PLOA 2026, R\$ 73,8 bilhões referem-se a precatórios (sendo R\$ 10,7 referentes ao extinto Fundef), R\$ 44,1 bilhões a requisições de pequeno valor - RPVs e R\$ 3,4 bilhões a demais sentenças judiciais. Quando da elaboração do PLOA 2026, anterior à EC nº 136, de 09/09/2025, o limite para pagamento de precatórios (exceto os referentes ao extinto Fundef) e RPVs correspondia a R\$ 49,2 bilhões, utilizado da seguinte forma: R\$ 44,1 para RPVs e R\$ 5,1 bilhões para precatórios. Após essa utilização, restavam R\$ 57,8 bilhões referentes a precatórios excedentes. Somente essa última parcela estava ressaltada da incidência do teto de gastos e da meta de resultado primário. Em decorrência da EC nº 136/2025, o valor da parcela de despesas decorrentes de sentenças judiciais acomodadas no limite (R\$ 49,2 bilhões) passa também a estar ressaltado, para o exercício de 2026, tanto do teto como da meta referidos. A parcela referente ao extinto Fundef (R\$ 10,7 bilhões), era e continua sendo excepcionada do teto de gastos.

ATENDIMENTO DE EMENDAS

No PLOA 2025, as reservas para atender às emendas individuais foram de R\$ 24,7 bilhões, e as destinadas a emendas de bancada estadual de execução obrigatória foram de R\$ 14,3 bilhões. Já no PLOA 2026, essas reservas passaram para R\$ 26,6 bilhões (cerca de R\$ 20,6 bilhões para deputados e de R\$ 6,0 bilhões para senadores) e R\$ 14,2 bilhões, respectivamente. Esse último valor seria acrescido em R\$ 1,0 bilhão, não fosse pela destinação de tal montante ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC. Em termos globais, o valor reservado para emendas cresceu 4,6%, passando de R\$ 39,0 bilhões para R\$ 40,8 bilhões. Os cálculos das reservas resultam da aplicação de disposições contidas no art. 166 da Constituição e na LC nº 210/2024. No caso das emendas individuais, cada deputado e cada senador contarão com cerca de R\$ 40,2 milhões e R\$ 74,0 milhões, respectivamente.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2026 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 96,3 bilhões, constituídas para os seguintes propósitos: i) contingência geral (R\$ 3,3 bilhões), classificada como despesa financeira, com o propósito de contribuir para o atendimento da meta de resultado primário; ii) economia de recursos próprios e vinculados, também classificados como despesa financeira, para atender à meta de resultado primário (R\$ 31,9 bilhões); iii) suporte ao aumento de despesas com pessoal (R\$ 19,0 bilhões); iv) atendimento de emendas individuais e de bancada estadual (R\$ 40,8 bilhões); e v) cumprimento da decisão do STF proferida na ADI 7641, que excepcionou dos limites individualizados do Poder Judiciário as despesas custeadas com receitas próprias ou de convênios (R\$ 1,3 bilhão). O total das reservas de contingência do PLOA 2026 é R\$ 34,2 bilhões inferior ao previsto no PLOA 2025 (R\$ 130,5 bilhões), um decréscimo de 26,2%.

DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

O PLOA 2026 prevê a arrecadação de R\$ 91,5 bilhões decorrentes da exploração de petróleo (decrécimo de 14,5% em relação ao PLOA 2025), nos regimes de concessão e partilha de produção. As destinações sofrem os efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na ADI 4917, que suspendeu a aplicação parcial das regras estipuladas na Lei nº 12.734/2012. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios são destinados R\$ 57,2 bilhões, cabendo à União a diferença de R\$ 34,3 bilhões. Os recursos destinados à educação no PLOA 2026, provenientes dos contratos de concessão, somam R\$ 10,4 bilhões, com R\$ 7,8 bilhões oriundos do Fundo Social. Para a saúde são destinados R\$ 863,1 milhões. Ao Fundo Social cabem R\$ 7,8 bilhões e aos demais órgãos, R\$ 3,8 bilhões. Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 29,6 bilhões, dos quais R\$ 19,7 bilhões são destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 9,9 bilhões são alocados em reserva de contingência, uma vez indefinida sua vinculação por força da liminar do STF. A desvinculação de receitas da União - DRU resultou na classificação de R\$ 1,5 bilhão da receita patrimonial decorrente da exploração de petróleo como recursos livres da União (fonte 1000).

FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

No PLOA 2026, os recursos destinados à concessão de financiamentos alcançam R\$ 151,3 bilhões, sendo R\$ 128,3 bilhões consignados nas unidades orçamentárias do órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito" e R\$ 23 bilhões na unidade orçamentária "40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador". Percebe-se um crescimento nominal de 26% da dotação do órgão 74000 no PLOA 2026 em comparação ao PLOA 2025, influenciado principalmente pelo aumento nos financiamentos reembolsáveis no âmbito do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, cuja dotação saltou de R\$ 21,2 bilhões em 2025 para R\$ 42,4 bilhões no PLOA 2026.

BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Os benefícios financeiros são desembolsos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam dos orçamentos da União (benefícios explícitos). Os benefícios creditícios são gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional (benefícios implícitos). Para 2026, o Poder Executivo estima o montante de benefícios em R\$ 182,1 bilhões, o que indica um aumento em relação aos subsídios estimados para 2025, no valor nominal de R\$ 172,5 bilhões, ainda que, como percentual do PIB, tenha caído levemente (-0,07%).

AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

As agendas transversais do PLOA 2026 evidenciam mudanças relevantes em relação à LOA 2025, com destaque para o aumento das dotações voltadas a crianças e adolescentes (R\$ 85,3 bilhões em 2026 contra R\$ 73,5 bilhões em 2025) e meio ambiente (de R\$ 39,3 bilhões para R\$ 52 bilhões), enquanto há redução nos recursos destinados a povos indígenas (de R\$ 3 bilhões para R\$ 2,66 bilhões). Entre as principais ações, sobressaem o Programa Pé-de-Meia (R\$ 12 bilhões), a expansão de escolas em tempo integral (R\$ 4,8 bilhões), os investimentos em saúde indígena (R\$ 2,7 bilhões) e os projetos de mitigação climática (R\$ 21,2 bilhões). No caso da agenda das mulheres, destacam-se a forte queda nos recursos para enfrentamento da violência de gênero (-85% em relação a 2025) e a manutenção de dotações para iniciativas de igualdade econômica e empreendedorismo feminino.

FUNDO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

O PLOA 2026 destinou R\$ 1.013,9 milhões ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC, na unidade orçamentária "71906 - Fundo Especial de Financiamento de Campanha", ação "OEB8 - Financiamento de Campanha Eleitoral". Essa parcela é calculada pela Justiça Eleitoral com base no art. 3º da Lei nº 13.487/2017, em atenção ao disposto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997. O Poder Executivo promoveu no PLOA 2026 o desconto desse valor da reserva destinada ao atendimento de bancada estadual, reduzindo seu valor de R\$ 15,2 bilhões para R\$ 14,2 bilhões. Esse procedimento mostra-se inapropriado, pois não encontra respaldo no disposto no art. 13, § 5º, do PLDO 2026. De acordo com o art. 20 do PLDO 2026, o valor máximo do FEFC poderá ser de R\$ 4,962 milhões, correspondente ao valor autorizado no exercício de 2024. Quanto ao Fundo Partidário, de acordo com o § 4º do art. 30 do PLDO 2026, o montante deve corresponder ao valor autorizado na LOA 2024, corrigido na forma prevista no art. 4º da LC nº 200/2023. Com base nesse critério, o valor calculado para o referido fundo resultou em R\$ 1,4 bilhão, alocado em programação específica da Justiça Eleitoral.

MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO

O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), instituído no PLOA 2025 e agora ampliado, representa avanço institucional ao projetar as linhas de despesas para três exercícios além do ano de referência. As projeções do MOMP são de caráter indicativo, não vinculando os orçamentos futuros e resguardando o princípio da anualidade. Observa-se, contudo, a necessidade de maior articulação com o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP) do PLDO. A comparação entre os dois marcos – fiscal e orçamentário – evidencia uma restrição fiscal expressiva, concentrada nas despesas discricionárias, que alcança R\$ 284,2 bilhões em 2029. O instrumento tem potencial para fortalecer a gestão fiscal e subsidiar processos futuros de revisão de gastos.

REVISÃO DE GASTOS

Segundo o Executivo, a revisão de gastos responde a três desafios centrais: (i) reduzir a pressão de crescimento das despesas obrigatórias, impulsionadas por fatores legais e sociodemográficos; (ii) assegurar recursos para expansão de políticas existentes e criação de novas, a partir de ganhos de eficiência; e (iii) aumentar a participação relativa de programas mais efetivos e equitativos nos orçamentos da União. O processo de revisão teve como foco duas frentes: o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e os benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo INSS. No caso do Proagro, sete linhas de atuação foram implementadas a partir de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) em 2024, com medidas que incluíram ajustes de limites, tetos de indenização, alíquotas, critérios de risco e regras de cobertura. Nos benefícios previdenciários e assistenciais, cinco linhas de atuação foram destacadas: (i) concessão do benefício por incapacidade temporária por meio do Atestmed; (ii) prevenção e combate a fraudes; (iii) cobrança administrativa de benefícios indevidos; (iv) reavaliação de benefícios por incapacidade; e (v) qualificação do monitoramento e reavaliação do benefício de prestação continuada (BPC).

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O PLOA 2026 mantém, na essência, o teor da LOA 2025 no que se refere à autorização para abertura de créditos suplementares, que já conferia significativa flexibilidade ao Poder Executivo para remanejar recursos, permitindo suplementações sem limite para despesas obrigatórias e para algumas despesas financeiras e discricionárias. Destaca-se, no PLOA 2026, a inclusão de ações dentre as despesas discricionárias sem limite para suplementação, bem como a maior flexibilidade para cancelamento de dotações oriundas de emendas parlamentares. Mais precisamente, é dispensada a anuência do autor da emenda no caso de anulação de dotações orçamentárias bloqueadas para atender reestimativa de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

Consta um empreendimento com indícios de irregularidades graves no PLOA 2026 (Anexo VI). Trata-se do Contrato PG-138/95-00 - Obras de implantação do novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, o qual também constou do Anexo VI da LOA 2025. Caso os gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária, a execução física, orçamentária e financeira referente ao contrato mencionado permanecerá suspensa. As informações constantes do Anexo VI são de caráter preliminar, devendo ser atualizadas pelo TCU em até cinquenta e cinco dias do encaminhamento do PLOA 2026.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2026

As projeções de receita e despesa no PLOA 2026 somam R\$ 6.530,0 bilhões, dos quais R\$ 6.332,2 bilhões (97,0%) são destinados aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e R\$ 197,9 bilhões (3,0%) ao orçamento de investimento das estatais¹ (Tabela 2.1).

Do total dos OFSS, R\$ 1.823,0 bilhões (28,8%) referem-se ao refinanciamento da dívida pública federal. Esse montante envolve a amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos por novas operações de crédito (emissão de títulos)². Descontado o refinanciamento da dívida, a receita projetada para 2026 é de R\$ 4.509,2 bilhões, sendo R\$ 3.271,6 bilhões (72,6%) provenientes de receitas correntes e R\$ 1.237,6 bilhões (27,4%) de receitas de capital.

As despesas do orçamento da seguridade social superam as receitas em R\$ 376,9 bilhões, déficit esse compensado pelo superávit do orçamento fiscal³. O valor é 17,1% superior ao déficit de R\$ 321,8 bilhões previsto no PLOA 2025.

As receitas provenientes de operações de crédito excedem as despesas de capital em R\$ 313,5 bilhões (Tabela 2.1), o que contraria a regra de ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição. Por esse motivo, essas operações e as despesas financiadas com esses recursos dependem de posterior aprovação, por maioria absoluta, do Congresso Nacional. Para efeito de comparação, na LOA 2025 o montante condicionado foi de R\$ 228,5 bilhões⁴. Esse tema é abordado na seção 4.4 desta nota técnica.

TABELA 2.1 - DESPESA E RECEITA POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA - 2026

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2026					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	6.332,2	6.332,2	1.823,0	1.823,0	4.509,2	4.509,2
Fiscal	4.735,1	4.358,2	1.823,0	1.823,0	2.912,1	2.535,3
Seguridade Social	1.597,1	1.973,9	0,0	0,0	1.597,1	1.973,9
(+) Orçam. Invest. das Empresas Estatais	197,9	197,9	0,0	0,0	197,9	197,9
(=) Total do PLOA 2026	6.530,0	6.530,0	1.823,0	1.823,0	4.707,0	4.707,0
Parcela que depende da aprovação de crédito suplementar	313,5	313,5	0,0	0,0	313,5	313,5

Fonte: Anexos I, II e III, Quadros 2, 4 e 14A do PLOA 2026.

As despesas dos OFSS, exceto o refinanciamento da dívida, cresceram 11,5% em relação ao PLOA 2025 (Tabela 2.2). A maior variação ocorreu no orçamento fiscal, com aumento de 12,6%, enquanto o orçamento da seguridade social exibiu crescimento mais modesto, de 10,2%.

O orçamento de investimento das empresas estatais apresentou aumento de 18,8%, alcançando R\$ 197,9 bilhões em 2026. Conforme o Anexo III do PLOA 2026, a maior parte dessas despesas é financiada por recursos próprios (97,2%), enquanto o restante provém de aportes de capital (1,9%), operações de crédito de longo prazo (0,4%) e outros recursos de longo prazo (0,5%).

¹ O orçamento de investimento não abrange as empresas estatais dependentes, cujas receitas e despesas são integralmente incluídas nos OFSS.

² No refinanciamento, a receita de operações de crédito e a despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

³ O equilíbrio entre receitas e despesas somente é observado quando considerado o total dos OFSS.

⁴ Após trocas de fontes de recursos efetuadas no exercício financeiro em curso, admitida na LDO 2025 e na LOA 2025, a necessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional (regra de ouro), caiu para R\$ 42,2 bilhões.

TABELA 2.2 - DESPESA E RECEITA POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA - 2025 A 2026
(EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA¹)

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2025		PLOA 2026		Variação (%)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Projeto de Lei Orçamentária	4.210,6	4.210,6	4.707,0	4.707,0	11,8	11,8
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	166,6	166,6	197,9	197,9	18,8	18,8
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	4.044,1	4.044,1	4.509,2	4.509,2	11,5	11,5
Orçamento Fiscal	2.574,1	2.252,2	2.912,1	2.535,3	13,1	12,6
Orçamento da Seguridade Social	1.470,0	1.791,8	1.597,1	1.973,9	8,6	10,2

Fonte: Anexo III e Quadro 2 dos PLOA 2025 e 2026; SIOP.

(1) fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as principais variações nas despesas projetadas no PLOA 2026 ocorreram em pessoal e encargos sociais, que aumentaram 10,1%, totalizando R\$ 489,5 bilhões, e em juros e encargos da dívida, que cresceram 34,2%, atingindo R\$ 643,9 bilhões (Tabela 2.3). Outras despesas correntes, que permanecem como a maior parcela desses orçamentos (58,0%), registraram acréscimo de R\$ 216,5 bilhões (9,0%).

Destacam-se também o aumento de 33,8% nas inversões financeiras, que somaram R\$ 228,6 bilhões, e a elevação de 1,1% na amortização da dívida, que totalizou R\$ 397,5 bilhões. Em contrapartida, a reserva de contingência apresentou queda de 15,4%, alcançando R\$ 77,2 bilhões em 2026, enquanto os investimentos foram reduzidos em R\$ 8,3 bilhões (13,0%), situando-se em R\$ 55,3 bilhões.

TABELA 2.3 - DESPESA DOS OFSS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA - GND
(EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA¹)

GND	PLOA 2025		PLOA 2026		Variação	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	444,7	11,0	489,5	10,9	44,9	10,1%
2 - Juros e Encargos da Dívida	480,0	11,9	643,9	14,3	163,9	34,2%
3 - Outras Despesas Correntes	2.400,6	59,4	2.617,0	58,0	216,5	9,0%
4 - Investimentos	63,6	1,6	55,3	1,2	-8,3	-13,0%
5 - Inversões Financeiras	170,9	4,2	228,6	5,1	57,7	33,8%
6 - Amortização da Dívida	393,1	9,7	397,5	8,8	4,4	1,1%
9 - Reserva de Contingência	91,3	2,3	77,2	1,7	-14,0	-15,4%
Total	4.044,1	100,0	4.509,2	100,0	388,7	10,6%

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026.

(1) fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".

Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, as despesas primárias obrigatórias representam a maior parte dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com 65,5% do total no PLOA 2026, indicando leve queda em relação aos 66,8% do PLOA 2025 (Tabela 2.4). Em termos absolutos, essas despesas cresceram 9,3%, totalizando R\$ 2.952,4 bilhões. As despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3) corresponderam a 5,4% do total no PLOA 2026, com redução de 0,3% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 229,9 bilhões para R\$ 243,0 bilhões. No que se refere à parcela referente ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (RP 3), as despesas registraram redução de 12,5%, representando 1,2% do total em 2026 (a participação no total era de 1,5% de 2025).

As despesas financeiras ganharam maior participação nos orçamentos fiscal e da seguridade social, aumentando de 27,5% em 2025 para 29,1% em 2026, com crescimento expressivo de 18,0%. Esse conjunto passou de R\$ 1.113,6 bilhões para R\$ 1.313,7 bilhões.

**TABELA 2.4 - DESPESA DO OFSS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO
(EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA¹)**

Resultado primário	PLOA 2025		PLOA 2026		Variação	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
0 - Financeira	1.113,6	27,5%	1.313,7	29,1%	200,0	18,0%
1 - Primária obrigatória	2.700,5	66,8%	2.952,4	65,5%	252,0	9,3%
2 - Primária discricionária	169,4	4,2%	190,1	4,2%	20,7	12,2%
3 - Primária discricionária (PAC)	60,5	1,5%	52,9	1,2%	-7,6	-12,5%
Total do PLOA	4.044,1	100,0%	4.509,2	100,0%	465,1	11,5%

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026.

(1) fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".

O total das despesas primárias previstas no PLOA 2026 é de R\$ 3.195,5 bilhões, o que representa crescimento de 7,3% em relação aos R\$ 2.978,5 bilhões autorizados em 2025 (Tabela 2.5). Os dados de 2025 desconsideram as despesas provenientes de crédito extraordinário, o que permite uma comparação mais precisa das variações entre os dois anos.

No âmbito do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a maioria dos órgãos apresentou crescimento de 8,0% em relação ao valor autorizado no PLOA 2025. No Poder Judiciário, a expansão das despesas primárias foi de 15,1%, com destaque para a Justiça Eleitoral, cujo aumento de 25,4% decorre das eleições a serem realizadas em 2026, e para o Conselho Nacional de Justiça, que apresentou elevação de 94,4% nas suas despesas primárias.

No Poder Executivo, alguns ministérios apresentaram quedas expressivas em suas previsões para 2026, quando comparadas aos valores autorizados em 2025. Entre eles, destacam-se o Ministério do Esporte, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e o Ministério do Turismo. No entanto, é importante considerar que parte das despesas primárias será definida pelo Congresso Nacional a partir da utilização das reservas de contingência destinadas a emendas individuais e de bancada estadual, o que deverá afetar as despesas dos órgãos do Poder Executivo, aumentando-as. Os ministérios mencionados costumam ser beneficiados por emendas parlamentares e devem ter suas dotações ampliadas no decorrer do processo legislativo orçamentário.

Entre os órgãos com maiores dotações, observa-se crescimento expressivo no Ministério da Previdência Social, no Ministério da Educação, no Ministério do Trabalho e Emprego e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

TABELA 2.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS DO OFSS POR ÓRGÃO

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2025 ¹		PLOA 2026		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Legislativo	17.416,0	0,6	18.827,7	0,6	8,1
01000 - Câmara dos Deputados	8.365,3	0,3	9.033,1	0,3	8,0
02000 - Senado Federal	6.157,5	0,2	6.649,1	0,2	8,0
03000 - Tribunal de Contas da União	2.893,2	0,1	3.145,4	0,1	8,7
Poder Judiciário	60.170,5	2,0	69.263,2	2,2	15,1
10000 - Supremo Tribunal Federal	894,7	0,0	1.039,7	0,0	16,2
11000 - Superior Tribunal de Justiça	2.103,0	0,1	2.335,6	0,1	11,1
12000 - Justiça Federal	15.514,5	0,5	17.114,0	0,5	10,3
13000 - Justiça Militar da União	755,9	0,0	885,5	0,0	17,1
14000 - Justiça Eleitoral	10.444,8	0,4	13.098,9	0,4	25,4
15000 - Justiça do Trabalho	26.415,8	0,9	29.868,2	0,9	13,1
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	3.736,4	0,1	4.327,7	0,1	15,8
17000 - Conselho Nacional de Justiça	305,4	0,0	593,7	0,0	94,4
Ministério Público	9.153,1	0,3	9.883,9	0,3	8,0
34000 - Ministério Público da União	9.036,7	0,3	9.758,2	0,3	8,0
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	116,4	0,0	125,7	0,0	8,0
Defensoria Pública	759,0	0,0	819,6	0,0	8,0
29000 - Defensoria Pública da União	759,0	0,0	819,6	0,0	8,0
Poder Executivo	2.890.985,6	97,1	3.096.699,7	96,9	7,1
20000 - Presidência da República	4.270,0	0,1	3.444,7	0,1	-19,3
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	13.034,4	0,4	10.750,6	0,3	-17,5
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	13.227,4	0,4	15.155,4	0,5	14,6
25000 - Ministério da Fazenda	11.938,2	0,4	14.000,5	0,4	17,3
26000 - Ministério da Educação	192.796,7	6,5	222.062,1	6,9	15,2
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.865,6	0,1	1.896,4	0,1	1,7
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	21.168,5	0,7	22.249,4	0,7	5,1
32000 - Ministério de Minas e Energia	5.259,6	0,2	5.242,1	0,2	-0,3
33000 - Ministério da Previdência Social	1.047.008,7	35,2	1.151.831,3	36,0	10,0
35000 - Ministério das Relações Exteriores	5.023,5	0,2	5.477,6	0,2	9,0
36000 - Ministério da Saúde	246.534,9	8,3	259.823,4	8,1	5,4
37000 - Controladoria-Geral da União	1.408,8	0,0	1.512,4	0,0	7,3
39000 - Ministério dos Transportes	16.891,8	0,6	16.713,7	0,5	-1,1
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	90.544,2	3,0	100.192,4	3,1	10,7
41000 - Ministério das Comunicações	2.130,8	0,1	2.250,2	0,1	5,6
42000 - Ministério da Cultura	2.276,9	0,1	1.932,3	0,1	-15,1
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3.851,8	0,1	3.851,9	0,1	0,0
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	3.702,1	0,1	3.712,4	0,1	0,3
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	3.726,5	0,1	4.745,3	0,1	27,3
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	5.285,4	0,2	5.519,7	0,2	4,4
51000 - Ministério do Esporte	2.804,8	0,1	628,8	0,0	-77,6
52000 - Ministério da Defesa	128.931,0	4,3	135.683,6	4,2	5,2
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	10.283,7	0,3	5.932,1	0,2	-42,3

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2025 ¹		PLOA 2026		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
54000 - Ministério do Turismo	2.566,0	0,1	429,4	0,0	-83,3
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	288.790,8	9,7	300.994,1	9,4	4,2
56000 - Ministério das Cidades	18.727,2	0,6	13.905,0	0,4	-25,7
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	282,9	0,0	259,9	0,0	-8,2
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	14,9	0,0	14,9	0,0	0,2
63000 - Advocacia-Geral da União	4.533,9	0,2	4.753,5	0,1	4,8
65000 - Ministério das Mulheres	348,3	0,0	255,2	0,0	-26,7
67000 - Ministério da Igualdade Racial	219,7	0,0	192,6	0,0	-12,3
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	2.651,1	0,1	2.102,3	0,1	-20,7
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	270,4	0,0	212,8	0,0	-21,3
71000 - Encargos Financeiros da União	72.250,1	2,4	74.091,1	2,3	2,5
72000 - Encargos Previdenciários da União	18.995,5	0,6	22.621,1	0,7	19,1
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	619.787,7	20,8	634.474,5	19,9	2,4
74000 - Operações Oficiais de Crédito	21.306,7	0,7	20.892,4	0,7	-1,9
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	564,5	0,0	401,1	0,0	-28,9
83000 - Banco Central do Brasil	4.464,1	0,1	4.772,0	0,1	6,9
84000 - Ministério dos Povos Indígenas	1.246,6	0,0	1.317,9	0,0	5,7
90000 - Reserva de Contingência	-	-	20.401,8	0,6	-
Total Geral	2.978.484,3	100,0	3.195.494,1	100,0	7,3

Fonte: PLOA 2026 e SIOP (Acesso em 30/08/2025). (1) Exceto crédito extraordinário.

Importa destacar que os orçamentos da União passaram a incorporar o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), ampliando o horizonte de planejamento ao incluir previsões indicativas e desagregadas de despesas para mais de um exercício fiscal. A implementação desse marco orçamentário é gradual: no PLOA 2025, alcançou apenas um exercício adicional; e a partir do PLOA 2026, o horizonte temporal foi estendido até 2029, abrangendo despesas obrigatórias, discricionárias e financeiras. As projeções apontam crescimento das despesas primárias obrigatórias de R\$ 2.952,4 bilhões em 2026 para R\$ 3.566,1 bilhões em 2029, das discricionárias de R\$ 243,1 bilhões para R\$ 273,0 bilhões, e das financeiras de R\$ 3.136,6 bilhões para R\$ 4.036,9 bilhões. Esse tema é abordado na seção 8.16 desta nota técnica.

3. CENÁRIO ECONÔMICO

O ano de 2025 tem apresentado desafios que influenciam sobremaneira o cenário econômico brasileiro. Destacam-se, no campo internacional, entre outros, a frustração de expectativas da queda de juros americanos, mantidos na faixa entre 4,25% a 4,50% a.a. até dia 17/09, quando foram reduzidos em 0,25 p.p., os choques de oferta relacionados à continuidade da guerra na Ucrânia e à escalada de tensão no Oriente Médio e as incertezas devido aos efeitos econômicos das tarifas de importação de 50% aplicadas ao Brasil pelos Estados Unidos, com impacto na balança comercial e no faturamento de setores-chave da economia, com potencial de afetar negativamente o crescimento econômico brasileiro.

Por outro lado, no contexto nacional, o governo vem encontrando dificuldade em manter o compromisso de ajuste fiscal das contas públicas. Isso é resultado, principalmente, da pressão ocasionada por políticas públicas direcionadas à redução das desigualdades sociais (aumento real do salário-mínimo, correções na tabela do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas - IRPF, entre outras) e por subsídios e incentivos fiscais, tanto tributários (oriundos de renúncia de receitas), quanto financeiros e creditícios⁵ (que, de modo geral, afetam as despesas públicas primárias ou os juros nominais líquidos), fatores esses que impactam os resultados fiscais e que aceleram o crescimento da dívida pública em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

Não obstante esse contexto, o IBGE⁶ indica que o PIB cresceu 0,4% no segundo trimestre deste ano, frente ao trimestre anterior. Em comparação ao mesmo período de 2024, o crescimento é de 2,2%. Considerando-se o período de doze meses, o PIB cresceu 3,2%. Pelo lado da oferta, na comparação trimestral, tal crescimento foi impulsionado tanto pelos serviços (0,6%) quanto pela indústria (0,5%), sendo observada leve retração na agropecuária (0,1%), revelando o protagonismo do setor de serviços nesse período, em especial nos segmentos de atividades financeiras, seguros e serviços relacionados, informação e comunicação, transporte, armazenagem e correio.

Pelo lado da demanda, houve contribuições importantes do consumo das famílias (1,8%) e do governo (0,4%), bem como dos investimentos, ou formação bruta de capital fixo (4,1%), mesmo com o relativo refreamento causado pelo alto nível de importações (4,4%) em relação às exportações (2,0%), com participação razoável do aumento do desenvolvimento de *software* e das importações de bens de capital. Ademais, a taxa de investimentos foi de 16,8% do PIB, acima dos 16,6% do segundo trimestre de 2024.

No que tange ao mercado de trabalho, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada pelo IBGE⁷, mostra que a taxa de desocupação caiu para 5,6% no trimestre encerrado em julho, a menor desde que a série histórica foi iniciada em 2012. O contingente de pessoas ocupadas atingiu o recorde de 102,4 milhões, o que corresponde a um aumento de 1,2% em relação ao trimestre anterior.

Quanto à informalidade, o número de empregados sem carteira assinada no setor privado registrou estabilidade nas comparações trimestrais e anuais (total de 13,5 milhões). A taxa de informalidade, proporção de trabalhadores informais na população ocupada, foi de 37,8%, inferior à verificada tanto no trimestre anterior (38%) como no mesmo trimestre de 2024 (38,7%).

Outrossim, o rendimento médio mensal real de todos os trabalhos apresentou alta de 1,3% em relação ao trimestre anterior, chegando a R\$ 3.484 no trimestre de maio a julho/2025, um patamar recorde. Por fim, a massa salarial real (soma das remunerações de todos os trabalhadores) registrou alta de 2,5% no último trimestre, atingindo R\$ 352,3 bilhões, que também representa valor recorde.

⁵ O benefício creditício (subsídios implícitos) afeta diretamente o montante dos juros líquidos incorridos a cada ano, impactando o resultado nominal.

⁶ <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44330-pib-varia-0-4-no-segundo-trimestre-com-alta-nos-servicos-e-consumo-das-familias>> Acesso em 03/09/2025.

⁷ <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/44523-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-5-6-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-14-1-no-trimestre-encerrado-em-julho>> Acesso em 19/09/2025.

Quanto à inflação, houve crescimento do Índice Geral de Preços-Mercado (IGP-M), que aumentou 0,36% em agosto, revertendo parte da queda de 0,77%, apurada no mês anterior. Com isso, o índice passou a acumular, em doze meses, alta de 3,03%, segundo a FGV⁸. Ademais, conforme dados do IBGE⁹, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) variou -0,11% em agosto, após registrar aumento de 0,26% em julho, puxado principalmente pela baixa no preço dos grupos habitação, alimentação/bebidas, transportes e energia elétrica residencial. A variação acumulada desse índice no período de doze meses encerrados em agosto é de 5,13%, abaixo dos 5,30% observados em julho. De qualquer forma, permanece acima do limite superior da meta de inflação (4,50%)¹⁰.

O cenário do primeiro semestre aponta tendência de crescimento da economia acima das expectativas previstas no início de 2025. No entanto, essa trajetória veio acompanhada do aumento da pressão inflacionária, que, embora tenha sido levemente arrefecida em julho e agosto do ano em curso, ainda é insuficiente para o retorno do IPCA ao limite superior da meta e para a queda na taxa de juros (Selic), a qual tende a se manter elevada no patamar de 15,0% até o final do ano.

Os parâmetros econômicos, como o crescimento do PIB, a expectativa de inflação, as taxas de juros e de câmbio e a massa salarial, 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 a magnitude e a consistência desses parâmetros, de modo a minimizar erros de estimativa e aproximar a peça orçamentária da realidade observada.

A Tabela 3.1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise da proposta orçamentária, comparando as estimativas disponíveis no PLOA 2026 (Mensagem Presidencial) e suas informações complementares, com o Relatório Focus de 29/08/2025, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

TABELA 3.1 - PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS - 2025-2029

Parâmetro	2025		2026		2027		2028		2029
	Avaliação 3º Bim/ PLOA 2026	Focus	PLOA 2026	Focus	PLOA 2026	Focus	PLOA 2026	Focus	PLOA 2026
Crescimento real do PIB (%)	2,54	2,19	2,44	1,87	2,56	1,89	2,56	2,00	2,59
PIB nominal (R\$ bilhões)	12.818,52		13.826,29		14.897,57		16.001,77		17.190,16
IPCA acumulado (%)	4,94	4,85	3,60	4,31	3,10	3,94	3,00	3,80	3,00
INPC acumulado (%)	4,66		3,28		3,03		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%) ¹	4,60	1,14	5,00	4,23	4,30	4,00	4,30	3,98	4,30
Taxa Selic – média (% a.a.)	14,25		13,11		9,97		7,54		6,90
Taxa Selic – fim do período (% a.a.)		15,00		12,50		10,50		10,00	
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,70		5,76		5,74		5,78		5,80
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	5,70	5,56	5,79	5,62	5,75	5,62	5,80	5,60	5,80
Preço médio do petróleo (US\$/barrel)	68,38		64,93		65,62		66,45		67,02
Salário-mínimo (R\$ 1,00)	1.518,00		1.631,00		1.725,00		1.823,00		1.908,00
Crescimento nominal da massa salarial (%)	12,08		10,51		8,73		8,40		7,51

Fontes: PLOA 2026 e Relatório Focus de 29/08/2025.

(1) O Relatório Focus apresenta o IGP-M.

Ao avaliar os parâmetros apresentados pelo Poder Executivo para o período de 2025 a 2029, constantes da Tabela 3.1, percebe-se que, de modo geral, há divergências entre essas projeções e as expectativas do mercado financeiro (mediana).

⁸ <<https://portal.fgv.br/noticias/igp-m-2025>> Acesso em 03/09/2025.

⁹ <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/44429-inflacao-fica-em-0-11-em-agosto-com-quedas-em-habitacao-alimentacao-e-transportes>> Acesso em 19/09/2025.

¹⁰ <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/metainflacao>> Acesso em 05/09/2025.

Em relação ao ano de 2025, as estimativas do Poder Executivo e as do mercado financeiro divergem especialmente em relação ao crescimento econômico, estando relativamente aproximadas quanto às demais projeções. Para os demais anos, o mercado espera situação levemente mais desfavorável, não só quanto ao crescimento econômico, mas também quanto ao avanço da inflação (IPCA), em comparação com as projeções contidas no projeto de lei.

No que tange à taxa de crescimento econômico, as projeções para 2025 apresentam diferença de 0,35 p.p. (estimativa do Poder Executivo aproximadamente 16% superior à do mercado). O Poder Executivo é mais otimista também para o período de 2026 a 2028, projetando taxas de crescimento consideravelmente superiores às esperadas pelo mercado (diferença aumenta para cerca de 30%, 35% e 28%, respectivamente). Consequentemente, é recomendada cautela na análise do PLOA 2026 no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que diversas projeções nele contidas, especialmente no que se refere às receitas, são dependentes da taxa de crescimento do PIB.

No que se refere à inflação, os valores convergem em 2025, com diferença de apenas 0,09 p.p. na projeção do IPCA. Entretanto, para o triênio de 2026 a 2028, o Poder Executivo espera uma inflação significativamente menor do que a estimativa do mercado, especificamente de 0,71 p.p. em 2026, 0,84 p.p. em 2027 e 0,80 p.p. em 2028. Novamente, é importante alertar para a necessidade de diligência na análise do PLOA 2026 no âmbito do Poder Legislativo, haja vista que diversas projeções de receita e de despesa decorrem da taxa de inflação esperada para o período.

Quanto à taxa de câmbio, as projeções do Poder Executivo e as do mercado financeiro a partir de 2025 são suficientemente próximas. Ambos os conjuntos de projeções apontam, no período de 2026 a 2028, para um ambiente em que o câmbio (R\$/US\$) se mantém relativamente estável, oscilando entre R\$ 5,60 e R\$ 5,80.

No que se refere à taxa de juros (Selic), as estimativas de mercado para 2025 a 2027 são relativamente próximas às do Poder Executivo. Para 2025, no Relatório Focus de 29/08/2025, projetou-se a manutenção¹¹ da taxa até o fim do ano, com quedas consecutivas em 2026 e 2027. As pequenas variações entre os valores projetados para taxa de juros pelo mercado e os esperados pelo Poder Executivo podem ser creditados à diferença de metodologia, visto que o Poder Executivo projeta a taxa média, enquanto o mercado projeta a do fim do período. Para o ano de 2028, o Poder Executivo projeta queda superior à do mercado.

As projeções para as despesas previdenciárias, assistenciais e de proteção ao trabalhador, constantes do PLOA 2026 consideram salário-mínimo de R\$ 1.631,00 (crescimento nominal de 7,44%). Para se chegar a esse valor, o piso salarial vigente é corrigido pela projeção do INPC no período de doze meses a se encerrar em novembro/2025 (atualização monetária de 4,66%) e pelo crescimento real do PIB projetado para 2025¹², limitado ao teto de crescimento real das despesas primárias (ganho real de 2,5%), em conformidade com as Leis nºs 14.663/2023 e 15.077/2024.

Assim, verifica-se que uma mudança na projeção da inflação pode afetar as projeções das mencionadas despesas. No contexto do PLOA 2026, cumpre destacar que o efeito da variação de cada ponto percentual do INPC é de 1% sobre os benefícios previdenciários, assistenciais e com abono salarial e de 1,06% sobre as despesas com seguro-desemprego (Tabela 9 da atualização do Anexo de Riscos Fiscais, que integra as informações complementares).

¹¹ O Comitê de Política Monetária (Copom) manteve a taxa Selic em 15,0% em sua última reunião, em 30/07/2025. <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/comunicadoscopom>> Acesso em 03/09/2025.

¹² <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=39292>> Acesso em 03/09/2025.

4. POLÍTICA FISCAL

4.1. DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL

A Mensagem que acompanha o PLOA 2026 aponta o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade fiscal, social e ambiental como as bases da política fiscal, que tem como principais objetivos para 2026: a recomposição gradual do resultado primário, o controle da trajetória da dívida pública em relação ao PIB no médio prazo e a permanente recuperação da base arrecadatória. Apresenta como pilares da política fiscal, para 2026, a estabilização macroeconômica, o financiamento de políticas sociais voltadas à população mais vulnerável e a redução de distorções, tanto do lado da receita quanto do lado da despesa. Destaca, ainda, o papel do Regime Fiscal Sustentável, concebido na LC nº 200/2023, no controle das despesas primárias e na suavização do ciclo econômico, acrescentando que a busca pelo equilíbrio continua, também, a ser realizada pelo lado das receitas, alvo de medidas de correção de distorções na base arrecadatória desde 2023. Nesse contexto, tendo em vista o objetivo de recomposição da base fiscal, aponta-se como essencial revisitar a política de subsídios fiscais, seu impacto sobre as finanças públicas e, sobretudo, o retorno que geram em favor da sociedade.

4.2. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO

Algumas questões relacionadas às receitas e despesas da União podem levar a que suas projeções sejam revistas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, ou mesmo durante a execução dos orçamentos, a saber:

- (a) A expectativa de crescimento econômico embutida na proposta (2,44%, em 2026) difere da expectativa registrada no Boletim Focus de 29/08/2025 (1,86%). Eventual frustração dessa expectativa teria efeito negativo sobre a receita esperada.
- (b) As receitas condicionadas somam R\$ 19,8 bilhões, referentes à proposta de revisão de benefícios tributários constante do Projeto de Lei Complementar nº 182/2025.
- (c) As receitas extraordinárias, da ordem de R\$ 30,0 bilhões, referentes à recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União (Programa de Transação Tributária Integral - PTTI) e ao controle da utilização de compensações tributárias (art. 64 da MP nº 1.303/2025) dependem da adesão dos contribuintes e de ações administrativas.
- (d) O efeito da MP nº 1.303/2025, cujo impacto positivo na arrecadação estimado pelo Poder Executivo é de R\$ 20,9 bilhões (inclusive nesse valor R\$ 10 bilhões relativos ao controle da utilização de compensações tributárias), não figura entre as receitas condicionadas.
- (e) O Projeto de Lei nº 1.087/2025 (redução do imposto de renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas), cujo efeito é listado entre as receitas condicionadas com impacto neutro, pode vir a ser aprovado com impacto diverso do esperado, em virtude de eventuais alterações que venham a ser promovidas pelo Parlamento.

4.3. RESULTADOS FISCAIS

O resultado primário do setor público não financeiro em 2024 foi deficitário em R\$ 47,09 bilhões (0,40% do PIB), déficit inferior ao de R\$ 249,1 bilhões (2,29% do PIB) em 2023. Para o governo central, o déficit de 2024 foi de R\$ 45,4 bilhões (0,39% do PIB). Quando aprovada a LDO para 2024, a meta para o resultado do governo central era igual a zero, admitido intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões. Contudo, autorizações para exclusão do cálculo da meta ajustaram o limite inferior a um déficit de R\$ 60,6 bilhões.

De fato, as autorizações para exclusão de despesas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário totalizaram R\$ 31,9 bilhões, dos quais R\$ 29,0 bilhões fundamentaram-se no Decreto Le-

gislativo nº 36/2024 (calamidade pública no Rio Grande do Sul), R\$ 1,4 bilhão na decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADPF 743 (créditos extraordinários para enfrentamento da emergência climática), R\$ 1,3 bilhão no Acórdão/TCU nº 1103/2024-Plenário (despesas adicionais à conta de espaço fiscal pretérito relativo aos limites individualizados do Poder Judiciário e do CNMP¹³) e R\$ 0,1 bilhão na nota CETAD/Coest nº 60/2024 (renúncia de receita estimada referente à calamidade pública no Rio Grande do Sul).

A LDO prevê déficit zero para os orçamentos fiscal e da seguridade social em 2025. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre projeta déficit de R\$ 74,9 bilhões (0,58% do PIB), antes das deduções autorizadas, resultado pior do que o esperado pelos analistas de mercado de R\$ 70,9 bilhões (0,56% da mediana de projeções do PIB), conforme o Relatório Prisma Fiscal de agosto de 2025. De janeiro a julho, o déficit apurado do governo central é de R\$ 68,7 bilhões (0,95% do PIB do período) e em 12 meses encerrados em julho é de 0,28% do PIB. O cenário 2024-2026 consta da tabela seguinte.

TABELA 4.1 - RESULTADOS PARA O SETOR PÚBLICO, 2024-2026

Discriminação	Observado 2024	Projetado				
		2025 ⁽¹⁾	2026 ⁽¹⁾			
			PLDO		PLOA	
			R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro	(0,40)	(0,63)	(22,55)	(0,16)	(26,90)	(0,20)
Governo Central	(0,39)	(0,58)	(16,90)	(0,12)	(23,29)	(0,17)
Estatais Federais(1)	(0,05)	(0,05)	(6,75)	(0,05)	(4,71)	(0,03)
Estados e Municípios	0,05	0,01	1,10	0,01	1,10	0,01
Resultado Primário do Governo Central – contabilizada exclusão da meta primária	(0,11)	(0,21)	38,20	0,28	34,54	0,25
Meta de Resultado Primário do Governo Central (2)	0,0	0,0	34,26	0,25	34,26	0,25
Dívida Bruta do Governo Geral	76,50		0,22	81,77	n.d.	n.d.
Dívida Líquida do Setor Público	61,48		0,19	69,98	n.d.	n.d.
Resultado Nominal	(8,50)	n.d.	(0,02)	(8,59)	n.d.	n.d.
Juros Nominais	(8,09)	n.d.	(0,02)	(8,43)	n.d.	n.d.
Memo:						
Exclusões da meta de resultado primário (3)	0,27	0,38	55,09	0,40	57,84	0,42
Limite mínimo para cumprimento da meta de resultado primário do governo central	(0,25)	(0,25)	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: PLDO 2026 e PLOA 2026.

(1) Exclui as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras (dados do Banco Central) e ENBPar (dados da SEST/MGI).

(2) A meta para o governo central desconsidera o intervalo de tolerância de superávit de 0,25% do PIB a déficit de 0,25% do PIB. A Meta para as estatais federais desconsidera a dedução das despesas do PAC (de até R\$ 5,0 bilhões). Mantida a projeção para o resultado primário de Estados e Municípios (somente indicativa).

(3) Créditos extraordinários relativos a calamidades públicas e emergência climática, Acórdão/TCU 1103/2024-Plenário, ADPF 1236 e ADIs 7047 e 7064.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias propõe meta de resultado primário para o governo central, em 2026, igual a R\$ 34,26 bilhões, admitindo-se, exclusivamente na execução orçamentária, um intervalo de tolerância equivalente a mais ou menos 0,25% do PIB. Assim, o limite inferior da meta corresponde a resultado primário igual a zero.

O resultado primário do governo central previsto no PLOA 2026 é de déficit de R\$ 23,29 bilhões (-0,17% do PIB). No entanto, precatórios no montante de R\$ 57,84 bilhões (excedente ao limite estabelecido na EC nº 114/2021) foram excluídos do cálculo da meta, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nas

¹³ As despesas adicionais visaram compensar os limites individualizados anteriores (estabelecido pela EC nº 95/2016), que haviam sido calculados a menor para os exercícios financeiros de 2017 a 2019 para órgãos do Poder Judiciário e de 2017 a 2022 para o Conselho Nacional do Ministério Público. O TCU considerou que, embora a autorização orçamentária para a realização de despesa com auxílio moradia em 2016 tenha ocorrido por meio da abertura de crédito extraordinário, a despesa deveria ter sido incluída na base de cálculo, em razão de sua natureza não extraordinária. Os limites individualizados já haviam sido ajustados. Em 2024 ocorreu a programação de despesas adicionais para compensar o montante de despesas que não pôde ser programado em exercícios anteriores, antes da atualização dos limites.

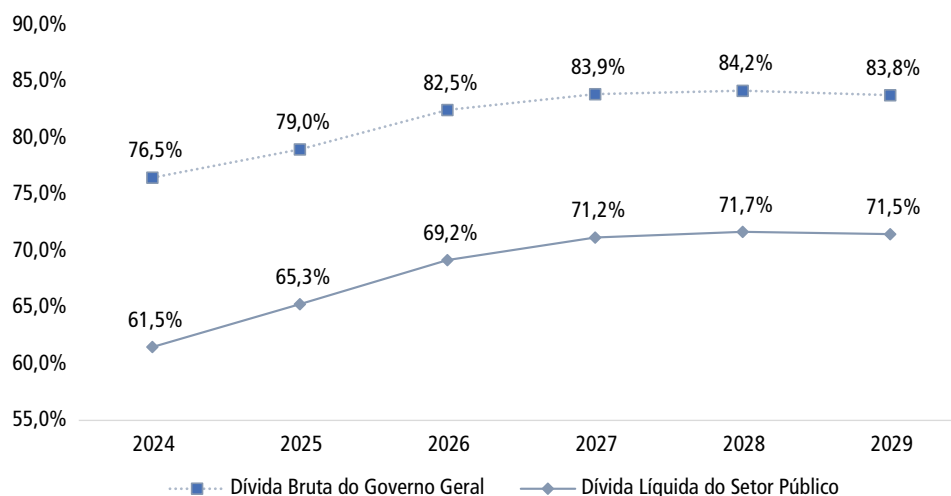
ADIs 7047 e 7064. Feita a exclusão desse valor, a projeção para o resultado primário de 2026 é de superávit de R\$ 34,54 bilhões, valor acima da meta do PLDO 2026. Dessa forma, a meta se cumpre com folga de R\$ 0,28 bilhão.

Para as empresas estatais federais, exceto as dos Grupos Petrobras e ENBPar¹⁴, a meta prevista no PLDO 2026 é de déficit de até R\$ 6,75 bilhões (0,05% do PIB). O PLDO 2026 autoriza exclusão da meta de até R\$ 5,00 bilhões de despesas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. As informações complementares do PLOA 2026 apresentam estimativa de déficit de R\$ 4,71 bilhões para as estatais, com possibilidade de exclusão de R\$ 4,20 bilhões de despesas do PAC. O texto do PLDO 2026 prevê a possibilidade de compensação entre as metas do governo central e a das estatais federais, na execução orçamentária.

O PLOA 2026 não traz informações sobre o setor público consolidado. Mantida a meta dos entes subnacionais, apenas indicativa, de superávit de R\$ 1,1 bilhão (0,01% do PIB), a projeção de resultado primário do setor público consolidado para 2026, a ser apurado pelo Banco Central, é de déficit de R\$ 26,90 bilhões (0,20% do PIB). Os analistas de mercado prognosticam déficits recorrentes do setor público até 2028. Para 2026, o Boletim Focus de 12/09/2025 prevê déficit primário do setor público consolidado de 0,6% do PIB.

As informações complementares trazem, ainda, na atualização do Anexo de Riscos Fiscais, a trajetória esperada da dívida, reproduzida no gráfico seguinte. Nesse contexto, destaca-se, também, que a LC nº 200/2023 determina que as metas de resultado primário sejam compatíveis com uma trajetória sustentável.

GRÁFICO 4.1 – DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (DBGG) E DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP)



Fonte: Volume III das informações complementares do PLOA 2026 - Atualização do Anexo de Riscos Fiscais – cenário PLDO.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 82,5% do PIB em 2026 e 83,8% do PIB em 2029. Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico é também de crescimento contínuo, alcançando 69,2% do PIB em 2026 e 71,5% do PIB em 2029, mantido o cenário de referência do PLDO 2026. O mercado é mais pessimista, prevendo, para 2026, a DBGG no patamar de 84,05% do PIB e a DLSP em 70,1% do PIB.

A tabela 4.2, por sua vez, apresenta os principais agregados para a definição do resultado primário de 2026, comparando-os com as projeções para 2025 e o resultado de 2024. Projeta-se que as receitas primárias de 2026, antes de transferências, atingirão R\$ 3.185,8 bilhões (23,0% do PIB), e a receita líquida, R\$ 2.577,4 bilhões (18,6% do PIB).

¹⁴ Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional.

TABELA 4.2 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL - 2024-2026

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2024		Reprogramação 2025		PLOA 2026	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
I. Receita primária total	2.679,4	22,8	2.924,4	22,8	3.185,8	23,0
II. Transferência por repartição de receita	517,7	4,4	578,9	4,5	608,4	4,4
III. Receita primária líquida (I-II)	2.161,8	18,4	2.345,5	18,3	2.577,4	18,6
IV. Despesas primárias	2.204,7	18,8	2.420,4	18,9	2.600,7	18,8
Benefícios Previdenciários	938,5	8,0	1.032,4	8,1	1.128,5	8,2
Pessoal e Encargos Sociais	367,4	3,1	409,7	3,2	456,9	3,3
Outras Despesas Obrigatórias	358,4	3,1	404,6	3,2	416,8	3,0
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	356,7	3,0	363,2	2,8	371,5	2,7
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	150,6	1,3	171,6	1,3	186,2	1,3
Emendas Impositivas	33,2	0,3	38,9	0,3	40,8	0,3
V. Resultado primário do Governo Central ⁽¹⁾ (III - IV)	-42,9	-0,4	-74,9	-0,6	-23,3	-0,2
VI. Discrepância estatística / Ajuste metodológico	-2,4	0,0	-	-	-	-
VII. Resultado primário do Governo Central abaixo da linha (V + VI)	-45,4	-0,4	-74,9	-0,6	-23,3	-0,2
VIII. Meta de resultado primário do Governo Central	0,0	0,0	0,0	0,0	34,3	0,2
IX. Compensação da meta ⁽²⁾	31,9	0,3	48,6	0,4	57,8	0,4
X. Resultado primário após compensação (VII - IX)	-13,5	-0,1	-26,3	-0,2	34,5	0,2
XI. Esforço (-) / Sobre (+) em relação à meta (X - VIII)	-13,5	-0,1	-26,3	-0,2	0,3	0,0
XII. Juros nominais	-855,2	-7,3	-907,0	-7,1	-1.018,4	-7,4
XIII. Resultado nominal do Governo Central (VII + XII)	-900,6	-7,7	-981,9	-7,7	-1.041,7	-7,5

Fonte: PLOA 2026 (Volume I, Quadro 10A).

(1) O conceito de governo central abrange os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

(2) Despesas primárias não consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta (créditos extraordinários relativos a calamidade públicas e precatórios – ADIs 7047 e 7064).

O total das despesas primárias líquidas do governo central é de R\$ 2.600,7 bilhões (18,8% do PIB), sendo R\$ 1.128,5 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 456,9 bilhões para pessoal e seus encargos sociais, R\$ 416,8 bilhões para outras despesas obrigatórias sem controle de fluxo, R\$ 371,5 bilhões para as despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo, R\$ 186,2 bilhões para as despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 40,8 bilhões para as emendas parlamentares impositivas.

5. LIMITE APLICÁVEL ÀS DESPESAS PRIMÁRIAS

A LC nº 200/2023 estabelece limite global, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para a autorização das despesas primárias, ressalvadas as elencadas no art. 3º, § 2º, dessa lei complementar. Diferentemente do que ocorria no regime fiscal que havia sido instituído pela EC nº 95/2016, o novo limite incide exclusivamente sobre as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não se aplicando, portanto, às demais operações que afetam o resultado primário¹⁵.

Ademais, aplicando-se o limite diretamente sobre as dotações orçamentárias, quando da elaboração da proposta orçamentária não há mais necessidade de se fazer conciliação a respeito de despesas que, embora imputáveis a determinado exercício financeiro, devam necessariamente ser pagas no exercício seguinte¹⁶.

Estabelecido um limite para as dotações primárias constantes da lei orçamentária, que deve ser observado também pelos créditos suplementares e especiais, a despesa paga durante o exercício financeiro pode superá-lo em virtude da existência dos restos a pagar. Contudo, isso somente é admitido quando não houver comprometimento da meta de resultado primário, observado seu limite inferior (arts. 3º, § 7º, e 5º, § 3º, da LC nº 200/2023).

O limite estabelecido pela LC nº 200/2023, que constitui o atual teto de gastos da União, encontra-se distribuído em 15 limites individualizados, aplicáveis ao Poder Executivo, aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública da União¹⁷.

Os limites individualizados aplicáveis a determinado exercício financeiro equivalem aos do exercício anterior corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do ano de elaboração da proposta orçamentária e, a título de crescimento real, por percentual entre 0,6% e 2,5%. O crescimento real da despesa, quando superior ao percentual mínimo de 0,6%, limita-se a 70% da variação real da receita primária¹⁸, apurada nos termos do art. 5º, § 2º, da LC nº 200/2023.

Na LOA 2025, foi considerado o limite de R\$ 2.249,0 bilhões. Após ajustes efetuados no exercício financeiro em curso (até agosto)¹⁹, a base passou a ser de R\$ 2.248,7 bilhões, a qual foi utilizada para o cálculo do limite aplicável a 2026. Essa base compreende o conjunto das dotações orçamentárias primárias de 2025 atualizada com as alterações ocorridas até agosto de 2025, excluídas dotações correspondentes a despesas e transferências específicas, conforme disposto no § 2º do art. 3º da LC nº 200/2023. Os ajustes mencionados dizem respeito à classificação do Hospital das Forças Armadas (HFA), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia-Geral da União (AGU) como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), com a finalidade de enquadrar as suas despesas custeadas com fontes de recursos próprias e de convênios na hipótese prevista pelo inciso IV do § 2º do art. 3º da LC nº 200/2023²⁰.

A base ajustada (R\$ 2.248,7 bilhões) foi corrigida pela inflação de 5,35%, apurada pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho de 2025 (atualização monetária de R\$ 120,3 bilhões),

¹⁵ 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. Ficando de fora essas operações, pode-se afirmar que os novos limites individualizados não constituem um teto de gasto para a despesa primária do governo central, mas apenas para aquelas que devam ser executadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

¹⁶ Essa situação ocorre, por exemplo, em relação a despesas de dezembro com pessoal e benefícios previdenciários. Considerações a esse respeito se faziam necessárias para fins de demonstração do cumprimento do teto de gastos no projeto e na lei orçamentária, uma vez que sua incidência, durante o exercício financeiro, era sobre a despesa paga.

¹⁷ 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, por previsão do art. 9º da EC nº 126/2022.

¹⁸ Caso não seja cumprida a meta de resultado primário do ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária, o percentual de 70% é reduzido para 50%.

¹⁹ Conforme Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 50/2025/MPO, de 28/08/2025.

²⁰ Essa classificação permite que as despesas custeadas com fontes de recursos próprias e de convênios sejam excepcionadas do limite de despesa primária.

e pelo percentual de 2,5% (crescimento real de R\$ 59,2 bilhões), chegando-se ao limite aplicável a 2026, de R\$ 2.428,2 bilhões. Assim, o reajuste nominal do limite é de 7,98% (R\$ 179,5 bilhões). A variação real dos limites de despesa primária ficou limitada a 2,5%, correspondente ao teto para o crescimento do limite de despesa primária, conforme o § 1º do art. 5º da LC nº 200/2023. Em decorrência desse dispositivo, embora a variação real da receita primária tenha sido de 6,37% no período de doze meses encerrado em junho (de modo que 70% corresponderam a 4,46%), deve prevalecer o limite máximo estabelecido (2,5%). Esses cálculos estão demonstrados na Tabela 5.1.

TABELA 5.1 - LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2026

R\$ milhões

Discriminação	Valor
I. Limite aplicável a 2025 (base inicial)	2.248.990,0
II. Ajustes na base de cálculo	-308,2
III. Base de cálculo ajustada para 2026 (I + II)	2.248.681,8
IV. Reajuste nominal do limite (7,98%)	179.529,2
V. Limite aplicável a 2026 (III + IV)	2.428.211,0

Fonte: Mensagem do PLOA 2026.

Caso a inflação medida de janeiro a dezembro de 2025 se mostre superior à acumulada de julho/2023 a junho/2024, a diferença poderá ser utilizada para ampliar o limite individualizado do Poder Executivo, por meio da abertura de crédito adicional, sem que a despesa adicional seja incorporada à base de cálculo dos exercícios seguintes, exceção feita somente à abertura de crédito suplementar no exercício de 2024²¹, em conformidade com o disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da LC nº 200, de 30/08/2023.

Em conformidade com o disposto no § 1º do art. 4º da mencionada lei complementar, o PLDO 2026, em seu art. 23, prevê a possibilidade de ampliação do limite individualizado do Poder Executivo. Contudo, o IPCA considerado no PLOA 2026 (jul/2024 a jun/2025) é superior à projeção desse índice para o ano de 2025, razão pela qual não há no projeto de lei orçamentária despesas condicionadas com fundamento no mencionado dispositivo.

A Tabela 5.2 apresenta os limites individualizados por Poder e órgão para 2026, os quais foram observados no PLOA 2026, sem que reste saldo que possa abrigar despesas adicionais.

TABELA 5.2 - DISTRIBUIÇÃO DO LIMITE DA UNIÃO POR PODER E ÓRGÃO

Poderes/Órgãos	Base 2025	R\$ milhões
		Limite 2026
PODER EXECUTIVO	2.161.418,6	2.333.980,8
PODER JUDICIÁRIO	59.949,0	64.735,1
Supremo Tribunal Federal	894,7	966,1
Superior Tribunal de Justiça	2.103,0	2.270,9
Justiça Federal	15.514,5	16.753,1
Justiça Militar	755,9	816,2
Justiça Eleitoral	10.223,3	11.039,5
Justiça do Trabalho	26.415,8	28.524,8
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.736,4	4.034,7
Conselho Nacional de Justiça	305,4	329,8
PODER LEGISLATIVO	17.402,2	18.791,6
Câmara dos Deputados	8.365,3	9.033,1

²¹ Ao fim desta seção, serão examinados os efeitos da EC nº 136, de 09/09/2025, que autoriza que ao limite individualizado do Executivo aplicável a 2026 sejam efetuados ajustes, possibilitando que também o valor do crédito suplementar aberto em 2025, nas condições mencionadas, incorpore-se à base de cálculo.

Poderes/Órgãos	Base 2025	R\$ milhões
		Limite 2026
Senado Federal	6.157,5	6.649,1
Tribunal de Contas da União	2.879,4	3.109,3
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	9.153,1	9.883,9
Ministério Público da União	9.036,7	9.758,2
Conselho Nacional do Ministério Público	116,4	125,7
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	759,0	819,6
Total Geral	2.248.681,8	2.428.211,0

Fonte: SIGA Brasil e Mensagem do PLOA 2026.

Quanto ao Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os embargos de declaração na ADI 7641, rejeitou-os, com esclarecimentos apresentados pelo Poder Executivo em 25 de agosto de 2025, fixando efeito prospectivo: os limites a partir de 2026 devem ser calculados com base nas dotações de 2025, excluídas as receitas próprias (custas, emolumentos e convênios), sem revisão retroativa da base de 2023. Como consequência, os limites individualizados do Poder Judiciário para 2026 foram recalculados, alocando-se a diferença, transitoriamente, na reserva de contingência primária de cada órgão (no valor total de R\$ 1,2 bilhão), cuja utilização se fará por ato próprio, conforme autorização constante do art. 4º, § 4º, inciso II, do PLOA 2026. A situação difere de outros casos similares, pois, em regra, a retirada de despesas da incidência do teto acarreta a exclusão correlata da base de cálculo inicial (2023).

Cumpra observar que o total de despesas primárias do PLOA 2026 é de R\$ 3.195,5 bilhões. Desse total, R\$ 767,3 bilhões referem-se a despesas não sujeitas ao limite, com fundamento no art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, dentre as quais se destaca o valor de R\$ 592,9 bilhões concernente às transferências constitucionais e legais por repartição de receita. Subtraído esse valor, obtém-se a despesa primária líquida da repartição de receita, que perfaz o total de R\$ 2.602,6 bilhões. Considerando-se esse montante, as despesas não sujeitas ao limite reduzem-se a R\$ 174,4 bilhões. Por essa ótica, o limite de despesas alcança 93,3% da despesa primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social programada no PLOA 2026, tal como demonstrado na Tabela 5.3.

TABELA 5.3 - ABRANGÊNCIA DO LIMITE DE DESPESA PRIMÁRIA NO PLOA 2026

Discriminação	Valor	R\$ bilhões
I. Despesa primária total dos OFSS		3.195,5
II. Despesas primárias não sujeitas ao limite		767,3
II.1. Transferências por repartição de receita		592,9
II.2. Demais despesas primárias		174,4
III. Despesas primárias líquidas de transferências (I - II.1)		2.602,6
IV. Limite de despesa primária		2.428,2
V. Abrangência do limite de despesa primária (IV / III)		93,3%

Fonte: Mensagem do PLOA 2026.

As despesas sujeitas ao limite totalizam R\$ 2.428,2 bilhões, sendo R\$ 1.110,9 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 427,2 bilhões para gastos com pessoal e encargos sociais, R\$ 272,7 bilhões para as demais despesas obrigatórias sem controle de fluxo do Poder Executivo, R\$ 371,2 bilhões para as despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo, R\$ 40,8 bilhões para a reserva de contingência destinada ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual, R\$ 21,7 bilhões para custeio e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, e R\$ 183,6 bilhões para as despesas discricionárias do Poder Executivo.

TABELA 5.4 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS

R\$ bilhões

Discriminação	Valor	%
Benefícios previdenciários	1.110,9	45,7%
Pessoal e encargos sociais	427,2	17,6%
Despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo	371,2	15,3%
Demais despesas obrigatórias sem controle de fluxo do Poder Executivo	272,7	11,2%
Despesas discricionárias do Poder Executivo	183,6	7,6%
Reserva para Emendas	40,8	1,7%
Custeio e capital dos demais Poderes e Órgãos	21,7	0,9%
Total das despesas sujeitas ao limite	2.428,2	100,0%

Fonte: Mensagem do PLOA 2026.

Importa destacar que, além das despesas que ficam fora da incidência do limite de despesas primárias por expressa disposição do art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, há também outras que não se submetem a esse limite em decorrência de decisões do STF e do TCU.

Conforme decisão do STF no âmbito das ADIs 7047 e 7064, as despesas com precatórios que excedem ao limite específico que se lhes aplica (definido pela EC nº 114/2021) não se submetem ao limite de despesas primárias²² nem devem ser consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2026, o valor estimado para a quitação dos precatórios acima desse limite específico totalizou R\$ 57,8 bilhões.

Registra-se que a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), que na LOA 2025 integrava os orçamentos fiscal, passou a constar do orçamento de investimento no PLOA 2026. Essa reclassificação decorreu da celebração de contrato de gestão²³, nos termos do Decreto nº 12.500/2025. Essa migração abriu espaço fiscal relativo ao limite individualizado (que não incide sobre o orçamento de investimento) do Poder Executivo, o que lhe permitiu incluir mais despesa, da ordem de R\$ 0,9 bilhão (estimativa considera o valor constante da LOA 2025), no PLOA 2026.

Cabe mencionar ainda que o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), instituído pela EC nº 132/2023, consta no PLOA 2026 como despesa financeira, sem impactar, portanto, o limite individualizado do Poder Executivo, em conformidade com o que dispõe art. 1º, § 1º, inciso I, da LC nº 200/2023. Os R\$ 17,59 bilhões previstos correspondem R\$ 16,0 bilhões atualizados pelo IPCA, conforme prevê o art. 12, § 1º, da EC nº 132, de 20/12/2023. A despesa primária ocorrerá somente com a compensação prevista no caput do referido artigo, a partir de 2029. De todo modo, essa compensação não impactará o limite individualizado do Poder Executivo, conforme art. 15 da referida emenda constitucional.

Igualmente fora da incidência do limite de despesa primária encontram-se despesas realizadas por meio de arranjos de política pública externos à LOA, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT)²⁴, cuja execução efetiva ocorre, sem transitar pelos orçamentos, por meio de instrumentos de natureza privada. Tais estruturas têm sido analisadas em notas técnicas e processos do TCU, a exemplo do processo TC 025.632/2024-8, que aborda riscos de gastos públicos realizados fora dos orçamentos da União.

²² Outro caso que merece ser lembrado, diz respeito a despesas adicionais que visam compensar o limite de gastos anterior (estabelecido pela EC nº 95/2016) calculados a menor para os exercícios financeiros de 2017 a 2019 para órgãos do Poder Judiciário e de 2017 a 2022 para o Conselho Nacional do Ministério Público. Essa compensação foi autorizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.103/2024-Plenário) por considerar que, embora a autorização orçamentária para a realização de despesa com auxílio moradia em 2016 tenha ocorrido por meio da abertura de crédito extraordinário, a despesa deveria ter sido incluída na base de cálculo, em razão de sua natureza não extraordinária. Como decorrência da decisão da Corte de Contas, foi aberto crédito extraordinário, por meio da Medida Provisória nº 1.238/2024, em favor de órgãos do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público, no valor de R\$ 1,3 bilhão.

²³ Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-contrato-654178332>.

²⁴ Instituído pela Lei nº 14.902/2024, o arranjo é analisado no Estudo Técnico 02/2025, disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025>.

5.1. IMPACTOS DA EC Nº 136/2025 SOBRE O LIMITE DE DESPESA

A EC nº 136, de 09/09/2025, promoveu alterações significativas no tratamento das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor, excluindo-as do cálculo do limite individualizado do Poder Executivo a partir de 2026²⁵.

De acordo com o § 19 do art. 165 da Constituição (introduzido pela EC nº 136/2025), o novo limite individualizado para o Poder Executivo é aquele estabelecido na LC nº 200/2023, considerados os créditos suplementares e especiais incorporados ao limite de despesa de 2025, e deduzido do valor correspondente ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias considerado para elaboração do projeto de lei orçamentária anual de 2025, corrigido pelo IPCA, nos termos da referida lei complementar²⁶.

TABELA 5.5 - IMPACTO DA EC Nº 136/2025 NO LIMITE INDIVIDUALIZADO DO PODER EXECUTIVO EM 2026

R\$ bilhões

Componente	Valor
(I) Limite inicial do Poder Executivo (considerado no PLOA 2026)	2.333,98
(II) Crédito suplementar aberto em 2025, com fundamento no § 1º do art. 4º da LC nº 200/2023 ¹	13,44
(III) Dedução das despesas com precatórios e RPV consideradas no limite da EC nº 114/2021 ²	48,95
(IV) Limite atualizado aplicável a 2026 (I + II - III)	2.298,47
(V) Redução no limite do Poder Executivo (I - IV)	35,51
(VI) Despesas decorrentes de sentenças judiciais constantes do PLOA 2026 a serem excluídas do limite	49,20
(VII) Espaço fiscal ampliado pela EC nº 136/2025 (relativo ao limite do Executivo) (VI - V)	13,68

Fonte: Elaboração com base na Mensagem do PLOA 2026 e EC nº 136/2025.

(1) Valor obtido a partir do montante de R\$ 12,44 bilhões referente a crédito suplementar aberto pela Portaria GM/MPO nº 140/2025, de 28/05/2025, decorrente da diferença entre o "IPCA jan/24 a dez/24" e o "IPCA jul/23 a jun/24", conforme disposto no § 1º do art. 4º da LC nº 200/2023, corrigido por 5,35% (IPCA de jul/24 a jun/25) e por 2,5% (limite superior de crescimento real da despesa primária, conforme art. 5º, § 1º, da LC nº 200/2023), incorporado ao limite individualizado do Poder Executivo nos termos do § 19 do art. 165 da Constituição (incluído pela EC nº 136/2025).

(2) Montante dos precatórios e requisições de pequeno valor (R\$ 46,46 bilhões), correspondente ao limite da EC nº 114/2021, corrigido por 5,35% (IPCA de jul/24 a jun/25), conforme previsto no § 19 do art. 165 da Constituição.

A alteração promovida pela EC nº 136/2025 implica ampliação de espaço fiscal referente ao limite individualizado do Poder Executivo, que permite o aumento de sua despesa em R\$ 13,68 bilhões, conforme metodologia constante da tabela apresentada. Contudo, para que a meta fiscal estabelecida no PLDO 2026, e considerada na elaboração do PLOA 2026, continue sendo observada, a utilização desse espaço fiscal dependerá do aumento da receita primária.

²⁵ Art. 165, § 18, da Constituição, inserido pela EC nº 136/2025.

²⁶ Art. 165, § 19, da Constituição, inserido pela EC nº 136/2025.

6. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A Constituição, em seu art. 167, caput, inciso III, veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimento, inversão financeira e amortização da dívida), salvo quando as operações de crédito excedentes e as despesas correntes que devam por elas ser suportadas forem autorizados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional:

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 absoluta²⁷;

O limite para a realização de operação de crédito constante do mencionado dispositivo constitucional é comumente denominado “regra de ouro” das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações não pode ser financiado por operações de crédito, devendo contar com outros recursos da União, sejam receitas correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.), sejam outras receitas de capital que não as das operações de crédito (alienação de ativos²⁸, amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores, etc.).

Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada não apenas no exercício financeiro, mas também no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12²⁹:

Art. 12 (...)

§ 2º 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.

Por sua vez, a Resolução/SF nº 48/2007 assim dispõe:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas³⁰ e as despesas de capital nele executadas; e

²⁷ De acordo com o art. 167-E da Constituição, no caso de calamidade pública de âmbito nacional, é dispensada a observância do limite para a realização de operações de crédito.

²⁸ O art. 44 da LC nº 101/2000, veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

²⁹ O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do caput do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfe. ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142).

³⁰ O § 6º do art. 167 (incluído pela EC nº 109/2021) estabelece que “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”. Disposição semelhante consta do art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado nº 48/2007.

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. (negritamos)

Como se observa, devendo ser aprovadas por créditos adicionais, as receitas e as despesas que não se conformam com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição não podem ser autorizadas pela lei orçamentária anual.

Por antever que parte das despesas correntes da União não terá cobertura financeira para fins de elaboração dos orçamentos de 2026, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO 2026 para possibilitar que a lei orçamentária contenha receitas condicionadas correspondentes a operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem cobertos por esses recursos³¹. Assim, a execução dessas receitas e despesas dependerá do cumprimento do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, que impõe a aprovação de crédito adicional pela maioria absoluta do Congresso Nacional. O dispositivo mencionado corresponde ao art. 22 da PLDO 2026:

Art. 22. O Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das projeções para as operações de crédito e as despesas de capital a serem realizadas durante os exercícios de 2026 a 2028.

§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outras fontes, observado o disposto no art. 52, § 1º, inciso III, alínea "a", inclusive por aquela relativa à operação de crédito já autorizada e que tenha sido disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 65. (negritamos)

Nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 313,5 bilhões³² (na LOA 2025 o excedente foi de R\$ 228,5 bilhões), conforme se verifica na tabela a seguir apresentada.

TABELA 6.1 - MONTANTE DE OPERAÇÕES DE CRÉDITOS NECESSÁRIAS À COBERTURA DO DÉFICIT CORRENTE

R\$ milhões

Déficit Orçamento Corrente (Fiscal + Social)	Valor
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.817.907
II - Total de Despesas de Capital autorizadas	2.504.419
Insuficiência da Regra de Ouro	313.487

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2026.

³¹ Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e o PLOA 2019, o qual tem sido aprovado pelo Congresso Nacional.

³² O valor excedente de R\$ 313,5 bilhões pode vir a ser reduzido ao longo da tramitação do PLOA em razão da alocação de recursos em despesas de capital por meio de emendas.

As correspondentes receitas condicionadas foram alocadas nas despesas apresentadas na Tabela 6.2 a seguir.

TABELA 6.2 - DESPESAS CORRENTES SUPORTADAS POR OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXCEDENTES AO LIMITE CONSTITUCIONAL

R\$ milhões

Ação	Valor	%
00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade	13.000,0	4,1
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez	17.000,0	5,4
00SJ - Benefícios Previdenciários	243.487,7	77,7
8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	40.000,0	12,8
Total	313.487,7	100,0

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2026.

O Poder Executivo justifica a alocação nessas programações por serem despesas que: tenham sido executadas, em exercícios financeiros recentes, à conta de receitas provenientes de emissão de títulos; possuam recursos vinculados insuficientes para seu financiamento; tenham a execução distribuída regularmente ao longo do exercício financeiro, de modo a serem suportadas nos primeiros meses com a dotação disponível; tenham a possibilidade de serem postergadas, haja vista o tempo de tramitação do crédito adicional; e não estejam pulverizadas em programações diversas³³.

Observe-se que o § 3º do art. 22 da PLDO 2026 prevê que o valor do projeto de lei de crédito adicional a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária. Essa disposição se baseia no fato de que, ao longo da execução dos orçamentos de 2026, poderão ser utilizados recursos que integram os saldos de exercícios anteriores (na forma de superávit financeiro apurado em dezembro de 2025), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir as fontes correspondentes a operações de crédito excedentes. Na LOA 2025, o valor que inicialmente exigia a aprovação de crédito suplementar era de R\$ 228,5 bilhões. Após trocas de fontes de recursos efetuadas no exercício financeiro em curso, admitida na LDO 2025 e na LOA 2025, a necessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional, caiu para R\$ 42,2 bilhões.

³³ Mensagem Presidencial nº 1.214/2025, p. 115. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10037560&ts=1757098958127&-disposition=inline>.

7. RECEITAS

7.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

De acordo com o PLOA 2026, as receitas primárias, antes de transferências, atingirão R\$ 3.185,8 bilhões em 2026, equivalentes a 23,0% do PIB (crescimento nominal de R\$ 261,4 bilhões, ou 8,9% em relação à estimativa atualizada para 2025).

Com relação à receita primária líquida, apurada após dedução das transferências por repartição de recursos³⁴, a estimativa é de R\$ 2.577,4 bilhões (18,6% do PIB), patamar 9,9% superior ao esperado na estimativa atualizada para 2025 (contante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre/2025), no valor de R\$ 2.345,5 (18,3% do PIB).

A Tabela 7.1 mostra a decomposição das receitas primárias: R\$ 2.032,4 bilhões referem-se àquelas administradas pela RFB (exceto arrecadação do RGPS), R\$ 793,2 bilhões correspondem à arrecadação líquida para o RGPS e R\$ 360,2 bilhões são relativos às outras receitas primárias.

TABELA 7.1 - RECEITAS PRIMÁRIAS (2024 A 2026)

Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Estimativa Atualizada 2025		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	2.679.441,6	22,8	2.930.278,9	23,2	2.924.394,7	22,8	3.185.763,0	23,0
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.690.020,4	14,4	1.923.018,6	15,2	1.878.592,3	14,7	2.032.400,3	14,7
I.1.1. Imposto de Importação	77.749,3	0,7	87.669,4	0,7	93.466,6	0,7	103.186,8	0,8
I.1.2. IPI	84.373,2	0,7	92.951,9	0,7	90.528,9	0,7	99.964,8	0,7
I.1.3. Imposto sobre a Renda	785.162,2	6,7	850.983,6	6,7	882.443,2	6,9	932.214,6	6,7
I.1.4. IOF	67.748,5	0,6	71.360,3	0,6	83.197,3	0,6	101.523,3	0,7
I.1.5. COFINS	367.241,8	3,1	393.284,9	3,1	383.613,9	3,0	423.402,1	3,1
I.1.6. PIS/PASEP	103.823,9	0,9	112.952,4	0,9	106.942,8	0,8	118.665,4	0,9
I.1.7. CSLL	166.760,3	1,4	200.644,5	1,6	184.621,1	1,4	196.595,7	1,4
I.1.8. CIDE - Combustíveis	3.415,4	0,0	4.333,5	0,0	3.723,2	0,0	3.718,4	0,0
I.1.9. Outras administradas pela RFB	33.745,7	0,3	108.838,1	0,9	50.055,4	0,4	53.129,1	0,4
I.2. Incentivos Fiscais	0,0	0,0	(27,5)	(0,0)	(12,4)	(0,0)	(8,4)	(0,0)
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	641.155,5	5,5	697.320,7	5,5	710.948,7	5,5	793.153,5	5,7
I.4. Outras Receitas	348.265,7	3,0	309.967,0	2,5	334.866,1	2,6	360.217,7	2,6
I.4.1. Concessões e Permissões	16.470,0	0,1	15.434,5	0,1	7.720,6	0,1	6.936,9	0,1
I.4.2. Complemento do FGTS	94,1	0,0	56,7	0,0	86,5	0,0	59,8	0,0
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	18.600,5	0,2	18.938,8	0,1	18.919,7	0,1	20.366,7	0,2
I.4.4. Contribuição do Salário- Educação	33.078,2	0,3	35.551,3	0,3	37.117,6	0,3	40.936,9	0,3
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	118.761,7	1,0	131.679,6	1,0	140.207,4	1,1	156.686,5	1,1
I.4.6. Dividendos e Participações	72.381,4	0,6	33.370,6	0,3	41.904,7	0,3	54.103,7	0,4
I.4.7. Receita Própria e de convênios	23.501,0	0,2	20.604,1	0,2	23.041,5	0,2	17.634,3	0,1
I.4.8. Demais Receitas	65.378,9	0,6	54.331,4	0,4	65.868,1	0,5	63.492,9	0,5
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	517.654,0	4,4	570.227,3	4,5	578.916,2	4,5	608.399,8	4,4

³⁴ As receitas primárias, brutas ou líquidas de transferência por repartição de recursos, são estimadas e realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.

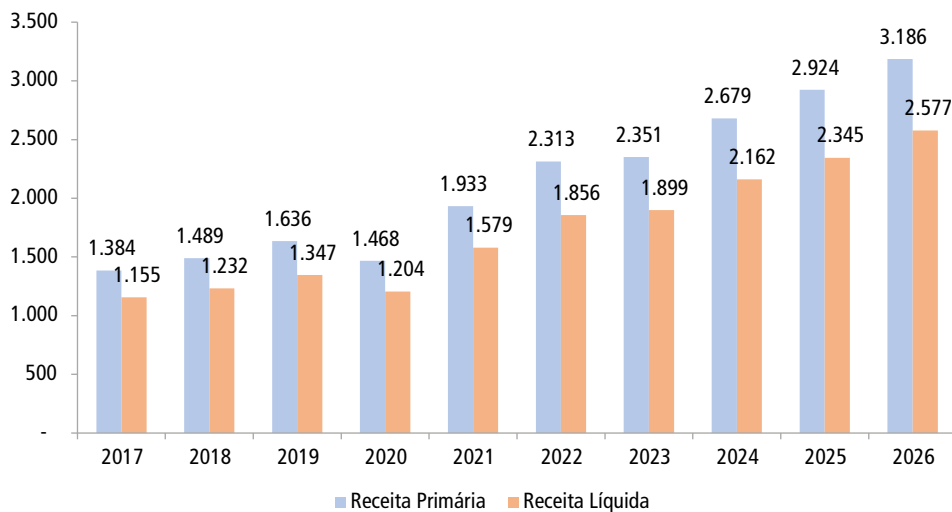
Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Estimativa Atualizada 2025		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
II.1. Cide combustíveis	979,2	0,0	1.133,7	0,0	1.001,7	0,0	1.094,3	0,0
II.2. Exploração de Recursos Naturais	68.827,6	0,6	76.424,9	0,6	72.131,5	0,6	67.917,5	0,5
II.3. Contribuição do Salário Educação	19.572,0	0,2	21.330,8	0,2	22.952,8	0,2	24.562,1	0,2
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	411.979,9	3,5	452.079,3	3,6	460.242,4	3,6	492.825,7	3,6
II.5. Fundos Constitucionais	12.944,5	0,1	15.584,5	0,1	18.117,5	0,1	17.804,1	0,1
II.6. Demais	3.350,7	0,0	3.674,0	0,0	4.470,3	0,0	4.196,0	0,0
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.161.787,6	18,4	2.360.051,6	18,7	2.345.478,5	18,3	2.577.363,2	18,6

Fonte: LOA 2025, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2025 e PLOA 2026.

De acordo com essa tabela, a receita administrada pela RFB segue constante, em termos percentuais do PIB, em relação à estimativa atualizada para 2025, atingindo 14,7%, e a arrecadação do RGPS apresenta ligeira alta, saindo de 5,5% para 5,7%. As outras receitas primárias ficarão em 2,6% do PIB, praticamente estável em relação à estimativa atualizada para 2025.

O Gráfico 7.1 compara a evolução da receita primária arrecadada entre 2017 e 2024, a estimativa atualizada para 2025 e a esperada para 2026, em valores correntes, conforme dados divulgados no Resultado do Tesouro Nacional e os constantes do PLOA 2026.

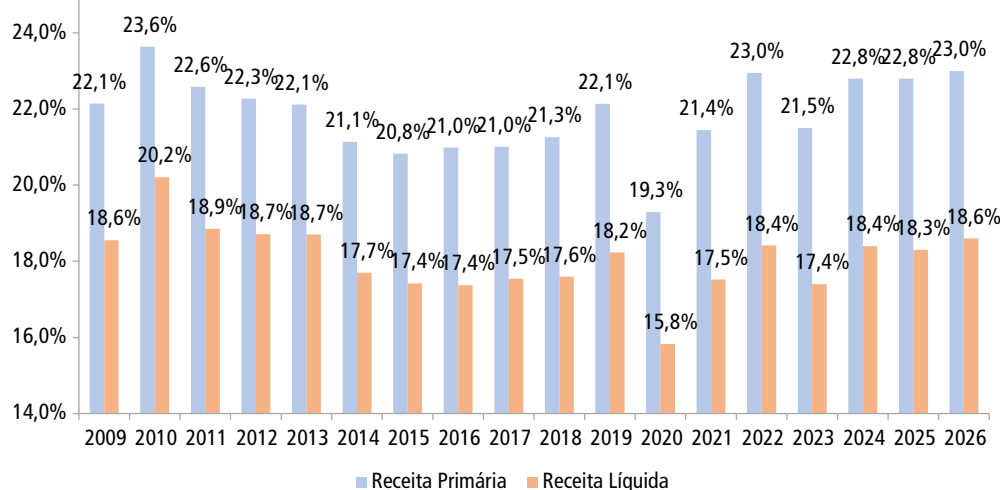
GRÁFICO 7.1 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA - 2017 A 2026 (R\$ BILHÕES)



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2026.

Já o Gráfico 7.2 apresenta a evolução da receita primária, de 2009 a 2026, como proporção do PIB.

GRÁFICO 7.2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA - 2009 A 2026 (% DO PIB)



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2026.

Conforme se extrai do Gráfico 7.2, como proporção do PIB a receita primária total projetada para 2026 (23,0% do PIB) apresenta leve alta (0,2 p.p.) em relação à estimativa atualizada para 2025 e ao realizado em 2024 (22,8% do PIB). Quanto à receita primária líquida de repartição de recursos, o PLOA 2026 também aponta para leve crescimento, alcançando 18,6%, patamar pouco acima do observado em 2024 (18,4% do PIB) e da estimativa atualizada para 2025 (18,3% do PIB). A recuperação da arrecadação, de cerca de 1,5% do PIB em relação a 2023, tem sido apontada pelo Executivo como indispensável para o reequilíbrio das finanças públicas e a volta de resultados primários positivos.

A estimativa das receitas no PLOA 2026 inclui R\$ 46,2 bilhões decorrentes de: (i) receitas condicionadas à aprovação de medidas legislativas de incremento na arrecadação, como o Projeto de Lei Complementar nº 182/2025, que propõe a revisão dos benefícios tributários, no valor de R\$ 18,6 bilhões, e o Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, que propõe alterações na legislação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) com o objetivo de instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual, bem como a criação de uma tributação mínima para pessoas físicas com altas rendas, com impacto nulo para a União; e (ii) efeitos de ingressos extraordinários, associados a ações e medidas de natureza administrativa voltadas a promover a redução de litígios e a recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União, no valor de R\$ 19,6 bilhões, e o controle da utilização de compensações tributárias, instituído pela MP nº 1.303/2025, no valor de R\$ 8,0 bilhões.

O PLOA 2026 também incorpora o impacto das recentes alterações na legislação tributária que acarretam aumento de receita tributária promovidas: (i) pelos Decretos nº 12.466/2025, nº 12.467/2025 e nº 12.499/2025, que estimam aumento de arrecadação de R\$ 31,2 bilhões do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF); e (ii) pela MP nº 1.303/2025, que projeta arrecadação de R\$ 10,9 bilhões para o exercício financeiro, referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), no valor de R\$ 7,6 bilhões, ao Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF), no valor de R\$ 1,7 bilhão, e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), no valor de R\$ 1,6 bilhão.

Somadas as receitas condicionadas à aprovação de medidas legislativas, no valor de R\$ 19,8 bilhões, às receitas extraordinárias, no valor de R\$ 30,0 bilhões, e às receitas provenientes de alterações recentes da legislação tributária, no valor de R\$ 42,1 bilhões, verifica-se que no PLOA 2026 foram incluídos R\$ 91,9 bilhões a título de receitas atípicas, conforme demonstração constante da Tabela 7.2³⁵, o que gera dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória no exercício financeiro de 2026. Cumpre observar que a inclusão, no PLOA 2026, de projeção de receitas ainda pendente de aprovação de proposição legislativa encontra fundamento no art. 140 do PLDO 2026.

³⁵ As medidas tributárias para incremento da arrecadação e os respectivos valores foram compilados do texto da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA e foram consolidados e estruturados em tabela para maior transparência. Posteriormente, o Poder Executivo enviou as informações complementares ao PLOA, conforme art. 10 do PLDO 2026, e reduziu os valores esperados tanto para as receitas condicionadas (em R\$ 1,2 bilhão) quanto para as receitas extraordinárias (em R\$ 2,4 bilhões).

TABELA 7.2 – MEDIDAS TRIBUTÁRIAS PARA INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO (R\$ MILHÕES)

MEDIDA	PLOA 2026
I. Receitas Condicionadas	19.800
Revisão dos benefícios tributários (PL 182/2025 - Complementar)	19.800
Tributação mínima para pessoas físicas (PL 1087/2025)	Neutro
II. Receitas Extraordinárias	30.000
Programa de Transação Integral (PTI)	20.000
Controle de compensações tributárias (MPV 1303/2025)	10.000
III. Mudanças Estruturais	42.100
IOF (Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025)	31.200
IRPF, IRRF e CSSL (MPV 1303/2025)	10.900
IV. Total (I + II + III)	91.900

Fonte: Mensagem Presidencial e informações complementares do PLOA 2026.

A Mensagem Presidencial destaca ainda cinco medidas com impacto negativo nas receitas consideradas no PLOA 2026, no valor total de R\$ 7,8 bilhões, em observância do art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal: (i) Regime Especial de Tributação para Datacenters (R\$ 5,2 bilhões); (ii) Portaria para Pronon/Pronas PCD (R\$ 0,7 bilhão); (iii) Portaria do CNPq (R\$ 0,4 bilhão); (iv) Reintegra - vinculado às exportações para os EUA (R\$ 1,5 bilhão); e (v) Crédito Presumido - Renegociação Dívida Agrícola (R\$ 65 milhões).

Os parâmetros econômicos são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União. As expectativas que embasaram o PLOA 2026 são mais otimistas que as do mercado na mesma data. Em relação ao desempenho esperado do PIB, por exemplo, o Relatório Focus de 12/09/2025 prevê crescimento de 1,8% para 2026, ao passo que no PLOA 2026 espera-se crescimento de 2,4%. É importante destacar, contudo, que, nos últimos anos, as projeções para o PIB consideradas na elaboração das propostas orçamentárias têm ficado mais próximas dos valores posteriormente verificados, comparativamente às esperadas pelo mercado.

7.2. RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras (não primárias) representam fluxos de recursos sem impacto sobre o resultado primário e, portanto, não alteram a dívida líquida federal.

Essas receitas incluem ingressos referentes a operações de crédito (contratuais ou referentes à emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e ao resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central.

Consoante o Volume I do PLOA 2026, em 2024 foram recolhidos ao erário federal R\$ 2.181,1 bilhões em receitas financeiras (18,6% do PIB), e para 2025 estão previstos R\$ 2.828,5 bilhões (22,1% do PIB). Para 2026, as receitas financeiras estão projetadas em R\$ 3.146,4 bilhões (22,8% do PIB), dos quais R\$ 1.823,0 bilhões (57,9% do total) correspondem à emissão de títulos destinadas ao refinanciamento da dívida e R\$ 980,0 bilhões (31,1% do total), à emissão destinada a atender demais finalidades. Assim, 89,1% das receitas financeiras dizem respeito a operações de crédito por emissão de títulos. Quanto às demais receitas financeiras, destacam-se R\$ 170,4 bilhões (5,4%) de remuneração dos recursos do Tesouro Nacional, R\$ 41,0 bilhões (1,3%) de amortização de financiamento concedidos pela União, R\$ 36,9 bilhões (1,2%) de remuneração de depósitos bancários especiais e de saldos não desembolsados (dos quais R\$ 7,6 bilhões pertencem ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT), R\$ 31,1 bilhões (1,0%) de retorno de operações, juros e encargos, R\$ 25,0 (0,8%) bilhões de contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS³⁶, R\$ 24,1 bilhões (0,8%)

³⁶ A classificação da contribuição patronal ao RPPS como despesa financeira está amparada no fato de que, simultaneamente, ocorre receita no mesmo valor no âmbito do Tesouro Nacional (arrecadação da contribuição). Independentemente da classificação (financeira ou primária), é neutro o efeito da despesa e

de remuneração sobre repasse ao BNDES³⁷ para programas de desenvolvimento econômico e R\$ 15,0 bilhões (0,5%) de operações de crédito externa contratual. Do total de receitas com operações de crédito, R\$ 313,5 bilhões excedem o montante de despesas de capital (limite constitucional, geralmente denominado “regra de ouro” das finanças públicas). Por esse motivo, dependem da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição. Como consequência, despesas previstas no PLOA 2026 com benefícios previdenciários (R\$ 243,5 bilhões), programa Bolsa Família (R\$ 40,0 bilhões) e benefício de prestação continuada - BPC (R\$ 30,0 bilhões) estão condicionadas à aprovação do referido projeto de lei.

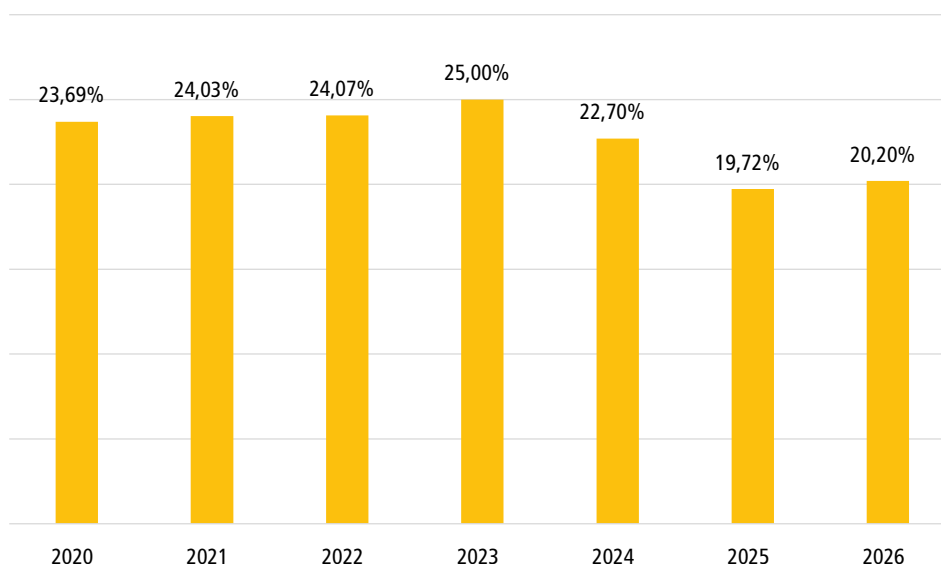
7.3. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

O art. 165, § 6º, da Constituição determina que o projeto de lei orçamentária anual deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios tributários (gastos tributários), a estimativa constante das informações complementares do PLOA 2026 é de R\$ 612,8 bilhões para 2026, correspondentes a 4,43% do PIB. Apesar da previsão de redução desses benefícios a 2% do PIB³⁸, por força da EC nº 109/2021, a trajetória atual sinaliza estabilização, como demonstra a proporção em 2024 (4,89% do PIB) e em 2025 (4,40%).

Para situar o tema em contexto histórico, os Gráficos 7.3 e 7.4 demonstram a evolução dos benefícios tributários, em porcentagem da receita primária administrada pela Receita Federal do Brasil - RFB e do PIB, desde 2020.

GRÁFICO 7.3 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS (% DA RECEITA ADMINISTRADA)



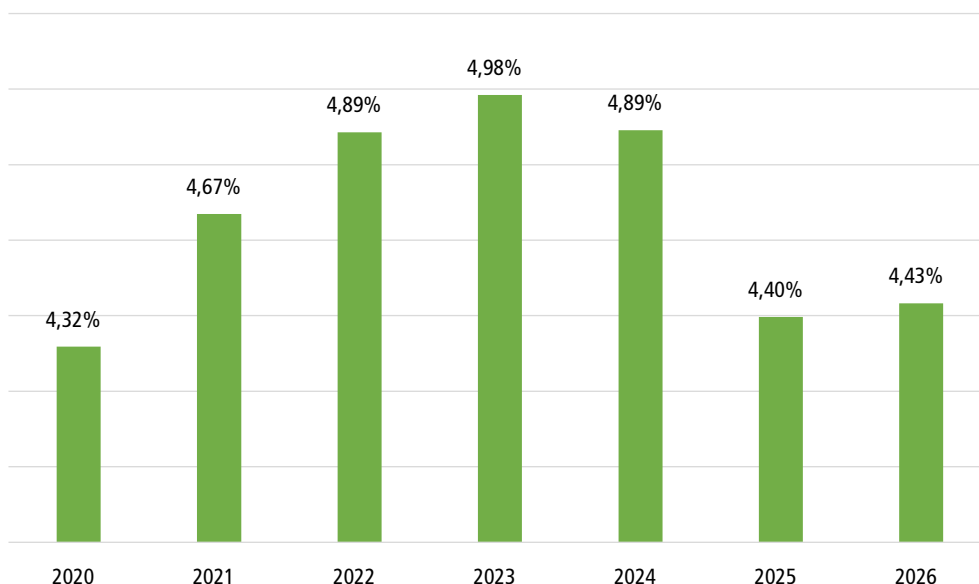
Fonte: Para os anos de 2020 a 2022, estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos (“DGT bases efetivas” de 2022). Os valores de 2023 e 2024 são projeções do DGT bases efetivas 2022; para 2025 e 2026 utilizaram-se as informações complementares dos respectivos PLOAs.

da receita referente à contribuição patronal, consideradas em conjunto, sobre o resultado primário. Contudo, caso essas operações fossem classificadas como primárias, a despesa com a contribuição patronal estaria submetida ao teto de gastos da União.

³⁷ Em conformidade com o disposto no art. 239, § 1º, da Constituição, 28% da contribuição do PIS/PASEP devem ser destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

³⁸ Em atendimento ao disposto no art. 4º da EC nº 109/2021, que impõe a apresentação de plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, até que se atinja o patamar de 2% do PIB em até 8 anos, o Poder Executivo enviou, em 16/09/2021, o Projeto de Lei nº 3.203/2021. Tal proposição foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 10/11/2021, encontrando-se desde então aguardando parecer do relator naquela Comissão. O art. 4º da EC nº 109/2021 determina ainda que lei complementar fixe critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa e regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos dessas renúncias, além da sua redução gradual, sem prejuízo do plano emergencial. Com este objetivo, tramitam na Câmara dos Deputados os Projeto de Lei Complementar nos 378/2017 e 182/2025.

GRÁFICO 7.4 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS (% DO PIB)



Fonte: Para os anos de 2020 a 2022, estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos, conforme Demonstrativo de Gastos Tributários - Bases Efetivas (DGT - Bases Efetivas) de 2022; os valores de 2023 e 2024 são projeções do DGT - Bases Efetivas de 2022; para 2025 e 2026 utilizaram-se as informações complementares dos respectivos PLOAs.

Os maiores gastos tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R\$ 134,29 bilhões, ou 21,91% desses gastos), da Agricultura e Agroindústria (R\$ 79,25 bilhões, ou 12,93% dos gastos), dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF (R\$ 63,17 bilhões, ou 10,31% dos gastos) e Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas (R\$ 55,92 bilhões, ou 9,13% dos gastos), que juntos respondem por cerca de 54,28% do total do gasto tributário estimado para o exercício financeiro.

Destaque-se que as informações da RFB não incluem, entre os rendimentos isentos e não tributáveis, aqueles oriundos da distribuição de lucros e dividendos. Esse descasamento decorre do conceito de gasto tributário utilizado para compilação e divulgação dos demonstrativos que integram as informações complementares. Por contemplar exceções segundo determinados critérios de natureza essencialmente econômica (implícitos nas definições do que seja "Sistema Tributário de Referência"), esse conceito não abrange a totalidade das modificações tributárias que reduzem a receita da União. Por outro lado, não existe ainda uma definição inequívoca do que sejam as "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição, o qual fundamenta a exigência dos demonstrativos ora examinados.

Assim, até a regulamentação completa do dispositivo em questão, restará impreciso o grau de abrangência requerido das informações complementares recebidas, servindo o conceito utilizado pelo Executivo como a interpretação até o momento prevalecente sobre a matéria.

Destacamos, ainda, a existência de incerteza significativa sobre as estimativas do Executivo. Com a introdução de uma nova obrigação acessória, denominada Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária - Dirbi, pela IN RFB nº 2.198/2024, a utilização de determinados benefícios fiscais federais passou a ser declarada pelos contribuintes.

A análise dos dados pode indicar, em certos casos, subestimação das renúncias. No caso da Zona Franca de Manaus, por exemplo, o PLOA 2024 projetava R\$ 32,71 bilhões, enquanto as declarações da DIRBI/2024 somaram R\$ 54,79 bilhões, ou seja, 67,5% acima da projeção da RFB.

Os principais benefícios no ano de 2024 sujeitos à Dirbi foram relativos a adubos e fertilizantes, carnes, SUDAM/SUDENE, defensivos agropecuários, desoneração da folha, Zona Franca de Manaus e PERSE, que juntos somam 54,33% do total³⁹.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 7.3, classificada por região e tributo.

TABELA 7.3 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

Gasto Tributário	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	% PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	8.815,35	14.489,32	18.883,39	68.795,68	27.649,31	138.633,04	1,00
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	12.561,70	22.712,70	9.545,63	56.945,47	16.072,32	117.837,82	0,85
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	4.586,49	16.517,98	11.173,96	55.707,92	17.536,68	105.523,03	0,76
Contribuição para a Previdência Social	2.876,38	11.339,97	7.945,48	56.200,45	18.746,30	97.108,59	0,70
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	3.264,62	8.220,40	5.291,84	17.693,01	4.209,16	38.679,03	0,28
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	1.288,06	3.630,57	2.608,79	22.264,13	6.299,43	36.090,98	0,26
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.855,88	2.993,91	3.891,23	13.905,15	5.720,52	28.366,69	0,21
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	16.025,40	611,45	313,67	2.147,31	765,96	19.863,79	0,14
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	1.065,75	2.658,85	1.644,22	4.879,35	1.726,64	11.974,80	0,09
Imposto sobre Importação - II	8.363,71	34,51	5,43	1.163,94	75,29	9.642,89	0,07
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	7.217,05	8,90	3,23	562,24	27,37	7.818,80	0,06
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	907,66	330,91	-	4,67	1,25	1.244,49	0,01
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0,72	0,16	0,08	47,41	0,66	49,04	0,00
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	0,70	0,75	0,30	2,58	4,65	8,99	0,00
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	0,84	0,07	0,90	0,00
TOTAL	68.829,45	83.550,39	61.307,26	300.320,15	98.835,62	612.842,88	4,43

Fonte: Informações complementares do PLOA 2026 constantes do sítio eletrônico da Receita Federal.

Verifica-se, portanto, grande concentração dos gastos tributários em pequeno número de benefícios, alguns mais dispersos em termos regionais e setoriais (Simples Nacional, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF) outros concentrados espacial e setorialmente (Zona Franca de Manaus e Agricultura/Agroindústria).

Destacam-se os benefícios tributários relativos à COFINS, com R\$ 138,6 bilhões (22,62% do total), IRPJ, com R\$ 117,8 bilhões (19,23%), IRPF, com R\$ 105,5 bilhões (17,22%), e contribuição previdenciária, com R\$ 97,1 bilhões (15,85%), que em conjunto representam 74,91% do total.

A comparação dos percentuais constantes dos PLOAs 2024, 2025 e 2026, conforme a Tabela 7.4 evidencia redistribuição dos benefícios tributários na direção das regiões Norte e Sudeste. A região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R\$ 300,32 bilhões ou 49,00% do total.

³⁹ A soma dos benefícios citados totaliza R\$ 181,07 bilhões, sendo o total da Dirbi, em 2024, de R\$ 333,29 bilhões.

TABELA 7.4 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO (% DO TOTAL)

REGIÃO	PLOA 2024	PLOA 2025	PLOA 2026
Norte	11,74	10,78	11,23
Nordeste	15,82	14,53	13,63
Centro-Oeste	9,51	10,53	10,00
Sudeste	47,33	47,19	49,00
Sul	15,61	16,97	16,13

Fonte: Informações complementares do PLOA constantes do sítio eletrônico da RFB.

Destaca-se, também, no contexto das renúncias tributárias, que a Mensagem Presidencial lista a revisão de benefícios tributários entre as receitas condicionadas, no montante de R\$ 19,8 bilhões.

Nesse sentido, tramita o Projeto de Lei Complementar nº 182/2025, que propõe estabelecer redução linear dos benefícios tributários federais. Com o objetivo de dar cumprimento ao objetivo estabelecido pela EC nº 109/2021, de redução dos benefícios tributários federais ao patamar de 2% do PIB, a proposição define regras para a redução dos incentivos, abordando os tributos alcançados, os benefícios tributários objeto da redução e o método de redução.

Referida proposição abrange os principais tributos federais, com exceção do imposto sobre operações financeiras e do imposto de renda das pessoas físicas. Alcança, além de benefícios fiscais, regimes especiais de tributação, como lucro presumido ou proporcional à receita bruta. A redução das renúncias é feita de forma linear, e a sua aplicação se dá de acordo com a forma do benefício fiscal específico.

Note-se que o impacto estimado da proposição pode variar significativamente no decorrer do processo legislativo, caso alterado seu alcance.

8. DESPESAS

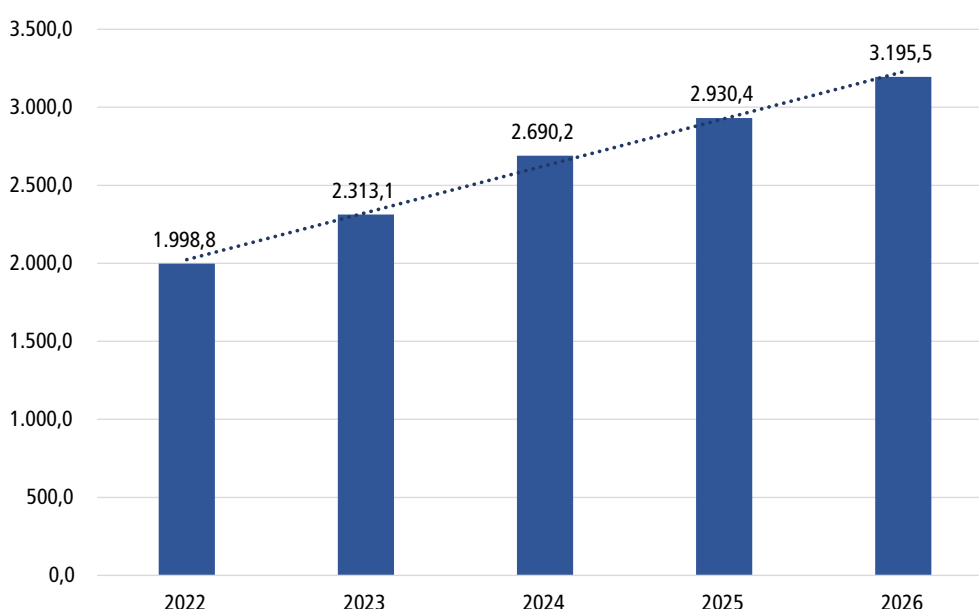
8.1. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Nesta seção, apresenta-se a evolução recente das despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). São comparadas as dotações dos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2022 a 2026), em valores nominais.

O Gráfico 8.1 apresenta a evolução nominal do total das despesas primárias relativas aos OFSS previstas nos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo.

GRÁFICO 8.1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS NOS OFSS

(R\$ bilhões)



Fonte: SIOP.

O PLOA 2026 fixa as despesas primárias dos OFSS em R\$ 3.195,5 bilhões, valor que representa acréscimo de R\$ 265,1 bilhões (9,0%) em relação ao PLOA 2025. Do total dessas despesas, 92,4% (R\$ 2.952,4 bilhões) são obrigatórias e 7,6% (R\$ 243,1 bilhões) são discricionárias. A Tabela 8.1 demonstra a composição das despesas primárias nos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2022 a 2026).

TABELA 8.1 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

R\$ bilhões

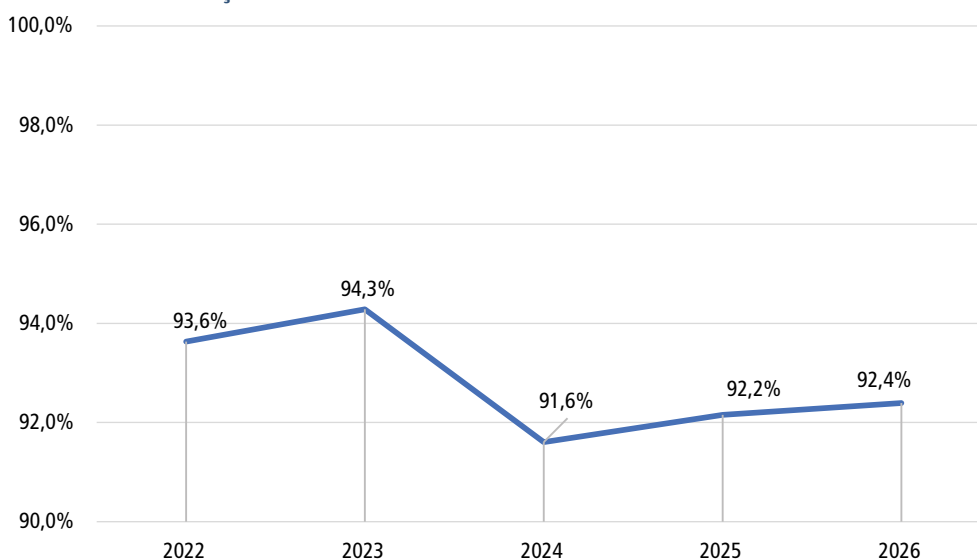
Identificador de Resultado Primário	PLOA 2022		PLOA 2023		PLOA 2024		PLOA 2025		PLOA 2026	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1 - Despesa Primária obrigatória	1.871,5	93,6	2.180,9	94,3	2.464,4	91,6	2.700,5	92,2	2.952,4	92,4
2 - Despesa Primária discricionária (exceto PAC)	127,3	6,4	132,2	5,7	164,6	6,1	169,4	5,8	190,1	6,0
3 - Despesa Primária discricionária (PAC)	0,0	0,0	0,0	0,0	61,3	2,3	60,5	2,1	52,9	1,7
TOTAL	1.998,8	100,0	2.313,1	100,0	2.690,2	100,0	2.930,4	100,0	3.195,5	100,0

Fonte: SIOP.

A expressiva participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias implica alta rigidez orçamentária por reduzir o espaço fiscal que pode acomodar as despesas discricionárias. As despesas obrigatórias

atingiram o pico de 94,3% do total das despesas primárias no PLOA 2023, caindo para 91,6% no PLOA 2024. Na proposta orçamentária atual, a participação das despesas primárias obrigatórias é de 92,4%, o que mostra incremento de 0,2 p.p. em relação a 2025. Como consequência, a participação das despesas discricionárias no PLOA 2026 é de 7,6%.

GRÁFICO 8.2 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS



Fonte: SIOP.

A Tabela 8.2 apresenta a evolução das despesas primárias por grupo de natureza de despesa (GND). Observa-se que, de 2025 para 2026, as dotações propostas para as despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) cresceram 10,5%, passando de R\$ 416,2 bilhões para R\$ 459,9 bilhões. No mesmo período, as outras despesas correntes (GND 3) registraram aumento de 9,0%, totalizando R\$ 2.614,9 bilhões. Já as inversões financeiras (GND 5) ampliaram-se em 35,6%, alcançando R\$ 23,4 bilhões em 2026. Em contrapartida, os investimentos (GND 4) apresentaram retração de 13,0%, reduzindo-se de R\$ 63,6 bilhões em 2025 para R\$ 55,3 bilhões em 2026.

Por sua vez, no acumulado de 2022 a 2026, os investimentos cresceram 115,5%, enquanto as inversões financeiras tiveram aumento expressivo de 392,7%. Já as despesas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes expandiram-se em 33,8% e 62,6%, respectivamente, no mesmo período.

A LC nº 200/2023, em seu art. 10, estabeleceu um piso para investimentos, de forma que o montante dos recursos que lhes forem destinados no PLOA (nos GNDs 4 e 5⁴⁰) não poderá ser inferior ao equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto (R\$ 13.826,3 bilhões).

Em decorrência disso, os investimentos para 2026 devem ser de, no mínimo, R\$ 83,0 bilhões. O PLOA 2026, por sua vez, prevê a aplicação de R\$ 85,6 bilhões, sendo R\$ 55,3 bilhões em investimentos (GND 4) e R\$ 30,3 bilhões em inversões financeiras (GND 5), no âmbito das ações "00AF - Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial" e "00XF - Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida⁴¹".

⁴⁰ O piso de investimentos considera as despesas previstas no GND 5 apenas quando elas se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 10, § 1º, inciso II, da LC nº 200/2023).

⁴¹ Dos R\$ 30,3 bilhões, R\$ 24,7 bilhões são relativos ao financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (ação 00XF), classificados como despesa financeira e, portanto, não computados na tabela 8.2.

TABELA 8.2 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

R\$ bilhões

Grupo de Natureza de Despesa	2022	2023	2024	2025	2026	Variação 2025 - 2026 (%)	Variação 2022 - 2026 (%)
1 - Pessoal e encargos sociais	343,7	369,3	381,4	416,2	459,9	10,5	33,8
3 - Outras Despesas Correntes	1.608,3	1.884,1	2.198,9	2.398,8	2.614,9	9,0	62,6
4 - Investimentos	25,7	22,4	58,9	63,6	55,3	- 13,0	115,5
5 - Inversões Financeiras	4,7	1,5	13,2	17,2	23,4	35,6	392,7
9 - Reserva de Contingência	16,4	35,8	37,9	34,6	42,1	21,6	157,0
TOTAL	1.998,8	2.313,1	2.690,2	2.930,4	3.195,5	9,0	59,9

Fonte: SIOP.

A evolução das despesas primárias por função orçamentária, referentes aos PLOAs de 2022 a 2026, é demonstrada na Tabela 8.3. As três funções com maiores valores de despesas primárias no PLOA 2026 são “09 - Previdência Social” (R\$ 1.201,0 bilhões), “28 - Encargos Especiais” (R\$ 807,3 bilhões) e “08 - Assistência Social” (R\$ 292,2 bilhões).

Destacam-se, ainda, as variações registradas nas funções “12 - Educação” e “10 - Saúde”, que apresentaram acréscimos de R\$ 31,6 bilhões e R\$ 12,1 bilhões, respectivamente, em comparação ao PLOA 2025.

TABELA 8.3 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR FUNÇÃO

R\$ bilhões

Função	2022	2023	2024	2025	2026	Variação 2025 - 2026 (%)	Variação 2022 - 2026 (%)
01 - Legislativa	8,8	9,8	10,1	11,2	12,0	7,2	36,7
02 - Judiciária	37,8	40,1	43,1	44,8	50,1	12,0	32,5
03 - Essencial à Justiça	7,6	8,3	8,6	9,2	13,0	41,9	72,4
04 - Administração	26,7	24,6	29,8	31,7	35,8	12,6	33,9
05 - Defesa Nacional	85,2	87,4	92,1	95,7	103,0	7,7	20,9
06 - Segurança Pública	11,4	12,1	13,8	15,1	17,1	13,3	50,0
07 - Relações Exteriores	4,2	4,3	4,2	4,6	5,0	8,3	18,8
08 - Assistência Social	109,1	193,8	278,5	285,8	292,2	2,2	167,8
09 - Previdência Social	854,4	956,2	1.024,3	1.077,4	1.201,0	11,5	40,6
10 - Saúde	126,8	130,6	199,2	208,9	221,0	5,8	74,3
11 - Trabalho	65,9	72,2	80,8	89,9	100,3	11,5	52,1
12 - Educação	107,0	117,2	146,3	161,9	193,5	19,5	80,8
13 - Cultura	0,8	0,7	1,5	1,7	1,6	- 1,0	111,2
14 - Direitos da Cidadania	0,9	0,9	1,6	2,7	2,3	- 17,0	144,2
15 - Urbanismo	1,3	1,3	3,2	2,8	2,8	- 0,6	109,6
16 - Habitação	0,0	0,0	0,7	0,8	1,3	59,3	16.029,6
17 - Saneamento	0,4	0,0	3,2	1,9	1,4	- 27,5	296,5
18 - Gestão Ambiental	3,4	2,9	4,9	5,1	5,9	14,4	74,7
19 - Ciência e Tecnologia	8,3	6,4	10,5	14,8	12,9	- 12,7	56,3
20 - Agricultura	17,1	22,0	20,6	23,8	27,1	13,9	57,9
21 - Organização Agrária	1,3	1,1	2,9	3,5	4,1	16,7	220,5
22 - Indústria	1,7	1,7	2,1	2,3	2,6	15,0	50,8
23 - Comércio e Serviços	1,7	1,5	1,6	2,0	2,1	6,7	19,2
24 - Comunicações	2,5	2,1	1,5	1,5	1,5	- 3,7	- 39,4

R\$ bilhões

Função	2022	2023	2024	2025	2026	Variação 2025 - 2026 (%)	Variação 2022 - 2026 (%)
25 - Energia	1,6	1,3	1,3	1,2	1,7	39,9	2,6
26 - Transporte	8,5	8,2	20,3	18,0	17,3	- 3,7	104,4
27 - Desporto e Lazer	0,3	0,2	0,4	0,4	0,6	42,4	105,0
28 - Encargos Especiais	481,0	545,8	632,1	741,4	807,3	8,9	67,8
99 - Reserva de Contingência	23,1	60,4	51,1	70,3	59,1	- 15,9	156,2
TOTAL	1.998,8	2.313,1	2.690,2	2.930,4	3.195,5	9,0	59,9

Fonte: SIOP.

O PLOA 2026, além de propor a fixação de despesas para o exercício financeiro de 2026, traz previsões indicativas para os exercícios financeiros de 2027 a 2029 (marco orçamentário de médio prazo), conforme permissão dada pelo art. 165, § 14, da Constituição. A Tabela 8.4 apresenta o montante dessas despesas no âmbito do Poder Executivo de acordo com o identificador de resultado primário.

TABELA 8.4 - DESPESA PRIMÁRIA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO DO PODER EXECUTIVO - 2026-2029

R\$ bilhões

Identificador de Resultado Primário	PLOA 2026	Projeção para 2027	Projeção para 2028	Projeção para 2029	Variação 2026 - 2029 (%)
1 - Despesas primárias obrigatórias	2.869,7	3.057,3	3.242,7	3.470,4	20,9
2 e 3 - Despesas primárias discricionárias	227,0	237,3	244,1	255,7	12,7

Fonte: PLOA 2026.

No que diz respeito às despesas primárias, a Tabela 8.4 revela que as obrigatórias apresentam projeção de crescimento acumulado de 20,9% entre 2026 e 2029, enquanto para as despesas discricionárias se projeta expansão de apenas 12,7% no mesmo período. Esse comportamento evidencia o aumento da rigidez das despesas primárias, na medida em que o ritmo de crescimento das dotações obrigatórias supera de forma consistente o das discricionárias, reduzindo progressivamente a flexibilidade alocativa dos orçamentos.

8.2. EDUCAÇÃO

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação (MEC) no PLOA 2026 é de R\$ 233,4 bilhões, acréscimo de R\$ 32,9 bilhões (16,4%) em relação ao PLOA 2025, que contava com R\$ 200,5 bilhões.

No cotejo das despesas do órgão por subfunção com a proposta anterior, destacam-se as seguintes variações positivas: R\$ 13,4 bilhões (22,8%) em transferências para a educação básica⁴², R\$ 11,0 bilhões (1.100,0%) no ensino médio⁴³, e R\$ 6,3 bilhões (15,1%) no ensino superior. Nota-se ainda o decréscimo de R\$ 4,9 bilhões (-35,3%) dos recursos alocados à subfunção educação básica em relação à proposta anterior.

Quanto às despesas primárias do MEC, as obrigatórias aumentaram R\$ 27,0 bilhões (17,5%) e as discricionárias, R\$ 5,3 bilhões (15,0%). Considerando o total das despesas primárias do órgão, o crescimento é de R\$ 32,3 bilhões (17,0%).

No tocante ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no âmbito da educação, merece destaque a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

⁴² Variação em decorrência da Complementação da União ao Fundeb (ação 005B).

⁴³ No PLOA 2025 era R\$ 1,0 bilhão e passou para R\$ 12,0 bilhões em 2026.

8.2.1. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

As despesas relativas à MDE estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam, respectivamente, as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como de MDE.

Em conformidade com o art. 212 da Constituição, no ano de 2026 a União deve aplicar em MDE ao menos R\$ 133,6 bilhões⁴⁴, que corresponde a 18% da receita de impostos líquida.

O montante das despesas com MDE, identificadas no PLOA 2026 pelo identificador de uso - IU 8⁴⁵, é de R\$ 199,7 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C da proposta orçamentária.

No entanto, para fins de cumprimento do piso constitucional, são consideradas somente as despesas financiadas por recursos oriundos de impostos, devendo-se observar também a restrição presente no art. 212-A, inciso VIII, da Constituição, que admite que apenas 30%, no máximo, da complementação da União ao Fundeb sejam suportados com recursos vinculados à MDE. Desse modo, dos R\$ 163,5 bilhões da fonte “1000 - Recursos Livres da União” alocados em MDE, devem ser deduzidos R\$ 26,3 bilhões referentes à parcela excedente de recursos de impostos, alocadas nessa complementação, que ultrapassam os 30% mencionados. Feita essa dedução, verifica-se que o PLOA 2026 prevê aplicação de recursos oriundos de impostos da ordem de R\$ 137,2 bilhões em MDE, ou seja, R\$ 3,6 bilhões acima do mínimo constitucional.

8.2.2. COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB

O atual Fundeb, com vigência permanente, foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, com a finalidade de assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidades entre os entes mencionados e seus municípios, necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Constituem recursos do Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, da Constituição: 20% dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios recebidos a título de repartição tributária (FPM, FPE, IPI e ITR) e de arrecadação própria (IPVA, ITCD e ICMS). Além disso, cabe à União complementar os recursos desses fundos, nos termos do art. 212-A, inciso IV⁴⁶.

Em decorrência da aprovação da EC nº 108/2020, a complementação da União, que correspondia a 10% do fundo, tem sido ampliada progressivamente, de modo a alcançar 23% em 2026 (alcançou 21% em 2025)⁴⁷, que corresponde ao valor estimado de R\$ 70,0 bilhões (ação 00SB).

Em 2026, os 23% da complementação serão distribuídos da seguinte forma: (a) 10% para as unidades da Federação, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁴⁸; (b) 10,5% às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁴⁹; e (c) 2,5% às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcancem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB⁵⁰.

⁴⁴ Conforme Quadro 9A do PLOA 2026.

⁴⁵ De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2026, o IU 8 refere-se aos recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos art. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.

⁴⁶ A memória de cálculo das estimativas da complementação está disponível nas informações complementares ao PLOA 2026.

⁴⁷ Art. 60, inciso VI, do ADCT.

⁴⁸ Art. 212-A, inciso V, alínea “a”, da Constituição.

⁴⁹ Art. 212-A, inciso V, alínea “b”, da Constituição c/c art. 60, § 1º, inciso VI, do ADCT.

⁵⁰ Art. 212-A, inciso V, alínea “c”, da Constituição c/c art. 60, § 2º, inciso IV, do ADCT.

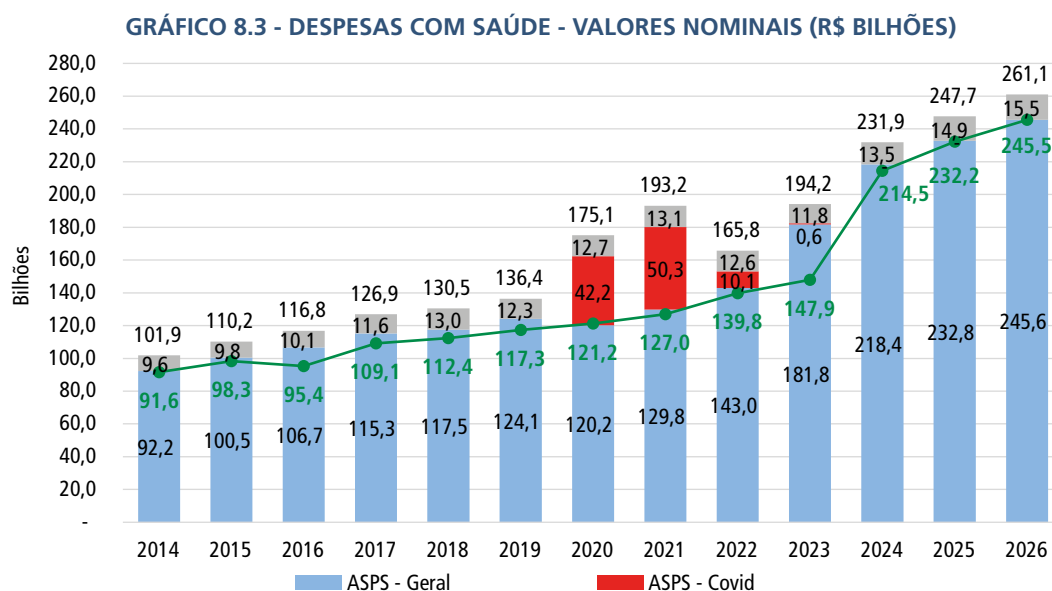
De acordo com o PLOA 2026, essa complementação deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos de impostos (R\$ 47,3 bilhões)⁵¹ e da exploração de petróleo e gás natural (R\$ 22,7 bilhões)⁵².

8.3. SAÚDE

O setor de saúde conta com garantia de aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto no § 2º do art. 198 da Constituição e na LC nº 141/2012. A presente seção apresenta a evolução dos gastos com saúde e, em seguida, a avaliação do cumprimento do piso constitucional aplicável às ASPS.

8.3.1 EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE

Os gastos com saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde, podem ser classificados ou não como ASPS, de acordo com critérios estabelecidos pela LC nº 141/2012. O Gráfico 8.3 mostra a evolução desses gastos no período 2014-2026, em valores nominais.



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Consideram-se, no âmbito do Ministério da Saúde, os valores executados (até 2024), autorizados (2025) e previstos no PLOA (2026).

Observa-se que tanto os recursos efetivamente destinados a ASPS, quanto o valor do piso, são crescentes ao longo do tempo, com pontos específicos discrepantes. No caso do piso⁵³, houve redução em 2016, primeiro ano de vigência da regra instituída pela EC nº 86/2015, quando o montante do piso passou a corresponder a 13,2% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, com previsão de progressividade ao longo de cinco anos até alcançar 15%. Em 2017, em decorrência da aprovação da EC nº 95/2016, o cálculo do piso foi novamente alterado, uma vez que a aplicação de montante equivalente a 15% da RCL em ASPS foi antecipada para aquele ano (seria de 13,7%, conforme previsão da EC nº 86/2015), o que provocou a retomada do crescimento nominal do piso.

⁵¹ Fonte de recursos 1000.

⁵² Fontes de recursos 1149, 1151 e 1152 (vide PLOA 2026, Quadros Consolidados da Receita, Quadro 3 - Receitas de Todas as Fontes, por Órgãos e Unidade Orçamentária).

⁵³ A forma de apuração do piso constitucional de gastos em saúde na esfera federal sofreu profunda alteração a partir de 2015. Pela regra anterior (prevista na LC nº 141/2012, art. 5º), o montante mínimo para aplicação em ASPS a cada ano correspondia ao valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Com a EC nº 86/2015, esse montante passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, sendo autorizado que tal percentual viesse a ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos, começando em 2016 com 13,2%. Entretanto, com a EC nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (já revogado), o piso de 15% da RCL foi antecipado para 2017 e, a partir de 2018, passou a ser corrigido pelo IPCA acumulado (critério então vigente para também atualizar o teto de gastos). Finalmente, em 2024, com a aprovação do Regime Fiscal Sustentável instituído pela LC nº 200/2023, a correção do piso pela inflação deixou de ser aplicada, e os gastos mínimos com saúde voltaram a corresponder a 15% da RCL.

Para os exercícios financeiros a partir de 2018, a EC nº 95/2016 estabeleceu (art. 110 do ADCT) que o piso do ano anterior passaria a ser corrigido pela inflação medida pelo IPCA, mesmo critério de correção aplicável ao teto de gastos então vigente.

Relativamente a 2023, deve-se mencionar que a EC nº 126/2022 possibilitou a alocação, no âmbito do Congresso Nacional, de recursos acima do necessário para atendimento do piso constitucional⁵⁴. De acordo com a regra do art. 110 do ADCT, cuja aplicação se manteve para aquele ano, o piso seria de aproximadamente R\$ 147,9 bilhões, mas o empenho da despesa com ASPS alcançou R\$ 181,8 bilhões.

Em 2024 há um aumento mais expressivo do piso em razão da retomada do cálculo como percentual da RCL (15%), conforme previsto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição. Essa mudança resultou da revogação do art. 110 do ADCT após a sanção da LC nº 200/2023, consoante previsto no art. 9º da EC nº 126/2022, e permanece até hoje.

Importa mencionar que parte do aumento dos recursos destinados a ASPS a partir de 2023 suportam incrementos de dois gastos significativos decorrentes de recentes alterações legislativas: (i) a vinculação do vencimento mínimo dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos agentes de combate às endemias (ACE) a dois salários-mínimos, conforme estabelecido pela EC nº 120/2022; e (ii) auxílio federal para o pagamento do piso salarial da enfermagem, nos termos das ECs nº 124 e nº 127, ambas de 2022. A Tabela 8.5 reflete os valores decorrentes dessas alterações legislativas nos exercícios de 2023 a 2025.

TABELA 8.5 - DESPESAS COM PAGAMENTO DE PISOS SALARIAIS PELA UNIÃO

R\$ milhões

Pisos Remuneratórios ¹	2023	2024	2025	PLOA 2026
Transferência Pagto. Vencimentos ACS/ACE	10.957,0	12.291,5	13.340,5	14.612,0
Assistência Financ. Compl. Piso Enfermagem	7.300,0	10.600,0	10.855,0	8.722,9
Total	18.257,0	22.891,5	24.195,5	23.334,9

Fontes: SIGA Brasil e SIOP. (1) Consideram-se valores executados (2023 e 2024), autorizados (2025) e previstos no PLOA (2026) nas ações 00UB, 00UC e 00UW.

Observe-se que essas despesas não se alinham de forma harmoniosa ao modelo de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Com efeito, o SUS é estruturado para financiar a produção e a prestação de serviços de saúde, não cabendo à União suportar despesas relacionadas à remuneração de trabalhadores de outras esferas governamentais. Essa discrepância pode gerar dificuldades para a gestão e a sustentabilidade financeira do sistema.

É importante mencionar a ampliação das competências da Agência Brasileira de Apoio à Gestão do Sistema Único de Saúde (AgSUS), entidade criada originalmente como Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS), pela Lei nº 13.958/2019, na forma de serviço social autônomo. A Lei nº 14.621/2023 definiu o atual nome da entidade e a reorganizou. O Decreto nº 11.790/2023, por sua vez, consolidou a devida regulamentação. A reestruturação da AgSUS incorporou novas atribuições, especialmente a execução de políticas de atenção à saúde indígena em âmbito nacional, além da atenção primária à saúde, atuando em caráter complementar e colaborativo com os entes federativos e sob orientação técnica e supervisão do Ministério da Saúde.

Recentemente, a MP nº 1.301/2025 ampliou novamente as competências da AgSUS para incluir a atenção especializada em saúde, permitindo, para concretizá-la, a contratação de serviços profissionais, a prestação de serviços nessa área, em caráter complementar à atuação dos entes federativos, e a promoção de programas e ações para qualificação profissional na atenção especializada à saúde. Ademais, a medida provisória define regras específicas para médicos que atuam tanto na atenção primária quanto na especializada. Assim, a AgSUS, que originalmente focava na atenção primária à saúde, sobretudo no Programa Médicos pelo Brasil, agora tem respaldo legal para participar também da atenção especializada.

⁵⁴ EC nº 126/2022 possibilitou, no âmbito da discussão do PLOA 2023, a ampliação da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social em R\$ 169,1 bilhões a partir de: (i) aumento do limite individualizado do Poder Executivo em R\$ 145,0 bilhões (art. 3º da EC nº 126/2022); e (ii) exclusão das despesas a que se referem os §§ 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT (parágrafos introduzidos pelo art. 2º da EC nº 126/2022) da incidência do teto de gastos, que possibilitou a ampliação dos gastos em mais R\$ 24,1 bilhões.

Na Tabela 8.6, são apresentados os valores das transferências do Ministério da Saúde à AgSUS entre 2023 e 2026.

TABELA 8.6 - TRANSFERÊNCIAS À AGSUS - 2023-2026

R\$ milhões

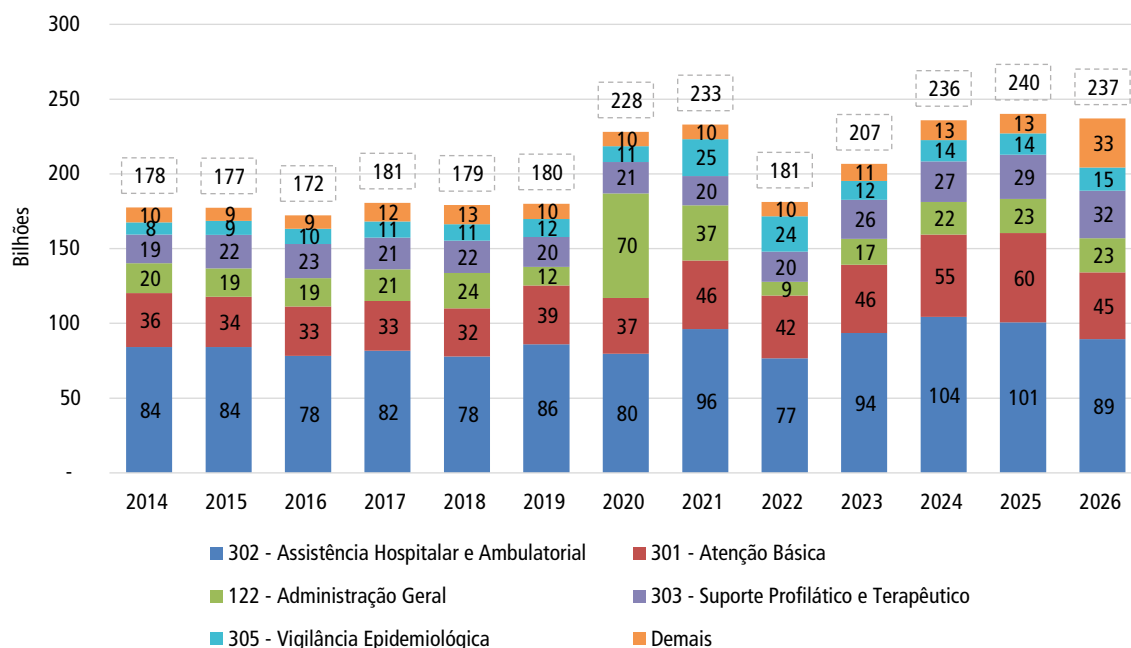
Ação ¹	2023	2024	2025	PLOA 2026
21DX - Manutenção de Contratos de Gestão com a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS)	1.022,9	1.117,1	1.819,5	3.742,8

Fonte: SIGA Brasil e SIOP. (1) Consideram-se valores executados (2023 e 2024), autorizados (2025) e previstos no PLOA (2026).

Como se observa, a previsão de transferência à AgSUS é de R\$ 3,7 bilhões em 2026, indicando crescimento de 105,7% em relação ao valor autorizado para 2025.

Por sua vez, o Gráfico 8.4 mostra a evolução, em valores reais, das despesas classificadas na função Saúde – o que exclui despesas com previdência e encargos especiais –, distribuídas por subfunção.

GRÁFICO 8.4 - DESPESAS NA FUNÇÃO SAÚDE, POR SUBFUNÇÃO (VALORES REAIS)



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Valores executados (até 2024), autorizados (2025) e previstos no PLOA (2026). Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2026. Os valores até 2025 foram atualizados pelo IPCA apurado até julho/2025 e pela estimativa do índice para o restante de 2025, conforme Relatório Focus de 05/09/2025. Os valores de 2026 foram deflacionados pelo IPCA estimado de 2026, conforme Relatório Focus de 05/09/2024. Em “demais subfunções” do exercício de 2026 foram incluídas as reservas para emendas impositivas destinadas a ações e serviços públicos de saúde.

Conforme se observa, o gasto na função Saúde apresenta diferentes tendências ao longo do período em análise. Entre 2014 e 2019, verifica-se estabilidade das despesas, seguida de rápido crescimento em 2020 e 2021, em virtude do enfrentamento à pandemia de Covid-19. Em 2022, as despesas recuam para o patamar anterior, mas voltam a crescer em 2023 e, ainda mais, em 2024 e 2025, quando ultrapassam o montante alcançado no pico da pandemia. Para 2026, observa-se ligeira redução em termos reais, da ordem de 1,3%, em relação a 2025 (de R\$ 240 bilhões para R\$ 237 bilhões).

Em relação às subfunções, em todo o período analisado, a principal destinação de recursos é a “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, com pouco menos da metade das despesas, seguida pela “Atenção Básica” (com exceção de 2020, em virtude do uso da subfunção “Administração Geral” para atender despesas relativas à pandemia de Covid-19). Observa-se também nos últimos anos expressivo crescimento da subfunção “Suporte Profilático e Terapêutico”, com incremento de cerca de 50% em relação ao patamar existente até 2022.

É importante destacar que, no Gráfico 8.4, a classe “Demais” agrega subfunções menos representativas no gasto em saúde. Para 2026, porém, essa classe incorpora também as reservas de contingência para o atendimento de emendas individuais e de bancada estadual de execução impositiva destinadas a ações e serviços públicos de saúde, no valor total de R\$ 20,4 bilhões. Considerando o histórico recente dessas emendas, espera-se que elas incrementem principalmente as despesas nas subfunções “Assistência Hospitalar e Ambulatorial” e “Atenção Básica”.

8.3.2 GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Para 2026, considerando 15% da projeção da RCL, o montante mínimo de aplicação em saúde é de R\$ 245,52 bilhões⁵⁵. No projeto de lei, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional, classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6) nos termos do que prevê o PLDO 2026, totalizam R\$ 245,59 bilhões, dos quais R\$ 0,88 bilhão alocado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)⁵⁶.

Cumprir lembrar, no entanto, que, com a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, deixando de ser unidades orçamentárias vinculadas a órgão supervisor⁵⁷. A LC nº 141/2012, por sua vez, determina que os recursos da União a serem aplicados em ASPS devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”⁵⁸. Dessa forma, como a Anvisa foi desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, as despesas com saúde a serem executadas por essa autarquia não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do piso constitucional para ASPS. Assim, excluindo-se o valor aplicado pela Anvisa (R\$ 0,88 bilhão), as despesas do PLOA 2026 a serem computadas para atendimento desse piso é de R\$ 244,71 bilhões, valor ligeiramente inferior ao necessário para o atendimento da determinação constitucional.

Destaca-se ainda que, dentro do montante classificado como ASPS no PLOA 2026, há R\$ 20,40 bilhões referentes às mencionadas reservas destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual.

A Tabela 8.7 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2026 como ASPS.

TABELA 8.7 - DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PISO DA SAÚDE

(R\$ milhões)

Item	PLOA 2026
I. Programações referentes a ASPS	225.193,3
I.1. ASPS (programações regulares)	224.309,1
I.2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	884,2
II. Reserva de contingência classificada como ASPS	20.401,8
II.1. Emendas individuais	13.322,1
II.2. Emendas de bancada estadual	7.079,6
III. Total classificado como ASPS (I + II)	245.595,1
IV. Despesas que podem ser consideradas para fins de cumprimento do piso da saúde (III - I.2)	244.710,9
V. Mínimo constitucional	245.525,8
VI. Insuficiência dos gastos com ASPS (V – IV)	-815,0

Fonte: PLOA 2026.

⁵⁵ Quadro “4 - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde” (Quadro 8A, p. 171), constante do PLOA 2026.

⁵⁶ Quadro “4 - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde” (Quadro 8B, p. 172), constante do Volume I do PLOA 2026.

⁵⁷ Art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.848/2019:

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

⁵⁸ Art. 12 da LC nº 141/2012:

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Ressalte-se que a existência de reservas de contingência para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual decorre do art. 13, § 5º, do PLDO 2026⁵⁹. Em relação às emendas individuais, a Constituição determina que pelo menos metade do valor (R\$ 13,32 bilhões) tem destinação assegurada a ASPS, o que foi observado no projeto de lei ao computar 50% da reserva correspondente para fins de demonstrar o cumprimento do piso da saúde. Quanto à reserva destinada a emendas de bancada estadual, a classificação da metade (R\$ 7,1 bilhões) como ASPS fundamenta-se no art. 13, § 7º, do PLDO 2026⁶⁰.

Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado Classificadas com ASPS (IU 6)

A EC nº 29/2000 representou marco na garantia do financiamento das ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo percentuais mínimos de aplicação de recursos por cada ente federativo. O objetivo precípuo da emenda constitucional foi assegurar estabilidade e previsibilidade no financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), criando mecanismo constitucional de proteção orçamentária que impedisse a redução progressiva dos investimentos no setor.

A regulamentação da EC nº 29/2000 foi efetivada pela LC nº 141/2012, que detalhou os critérios para aplicação dos recursos mínimos, especialmente através do art. 3º, que estabelece as despesas que podem ser consideradas como ações e serviços públicos de saúde (ASPS) para fins de cumprimento do gasto mínimo constitucional.

O pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais não está expressamente previsto nessa lei complementar como gasto em ASPS. Sendo relativo a exercícios pretéritos, o gasto não deveria ser computado para fins de cumprimento da aplicação mínima constitucional no exercício financeiro em que deva ser pago. Tal interpretação fundamenta-se no princípio de que os percentuais mínimos estabelecidos pela EC nº 29/2000 têm por finalidade garantir o financiamento de ações e serviços de saúde a serem prestados a cada ano, assegurando continuidade e adequação do atendimento à população. Dessa forma, impedir que débitos de exercícios anteriores sejam computados no exercício vigente garante a estabilidade do financiamento da saúde pública, sem comprometer a capacidade do ente público de atender demandas contemporâneas.

Ademais, deve-se destacar que o valor da despesa decorrente de sentença judicial classificada como ASPS aumenta significativamente para 2026 (R\$ 4,7 bilhões) em relação ao valor autorizado de 2025 (R\$ 0,5 bilhão), conforme demonstrado na tabela 8.8.

TABELA 8.8 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS CLASSIFICADAS COMO ASPS (IU 6)

R\$ milhões

2023	2024	2025	PLOA 2026
184,1	141,1	452,4	4.650,2

Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Consideram-se, nas ações orçamentárias 0005;0022;00WU;0625 com IU 6, os valores executados (até 2024), autorizados (2025) e previstos no PLOA (2026).

Marco Orçamentário de Médio Prazo

Por fim, cumpre informar que, com base no § 14 do art. 165 da Constituição, incluído pela EC nº 102/2019, o PLOA 2026 traz o Anexo VIII, que se refere ao marco orçamentário de médio prazo (MOMP) referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e contempla previsões indicativas e desagregadas da despesa

⁵⁹ § 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2026 conterá reservas específicas para atender a:

I - emendas individuais, até o montante previsto no art. 166, § 9º, da Constituição, aplicado o limite de que trata o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, até o montante previsto no art. 166, § 12, da Constituição, aplicado o limite de que trata o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, e descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, de que trata o art. 16-C, caput, inciso II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁶⁰ § 7º Na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2026, até metade dos valores consignados nas reservas previstas no inciso II do § 5º e no § 6º poderá ser identificada com IU 6 e considerada para fins de observância da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

pública para o exercício de 2026. A Tabela 8.9 abaixo apresenta as previsões orçamentárias do Ministério da Saúde constantes desse anexo.

TABELA 8.9 - PROJEÇÃO DE GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - 2026-2027

R\$ bilhões

Despesa	PLOA 2026	2027 (Projeção)	Variação
Primárias Obrigatórias	197,5	206,0	4,30%
Primárias Discricionárias	62,3	69,8	12,08%
Financeiras	1,2	1,3	4,23%
Total	261,0	277,1	6,16%

Fonte: Anexo VIII do PLOA 2025.

Segundo projeções apresentadas na Tabela 8.9, a projeção de despesa para 2027 é da ordem de R\$ 277,1 bilhões, o que indica aumento de cerca de R\$ 16,1 bilhões em relação a 2026. Apesar de a projeção de despesas para 2027 possuir caráter indicativo, não vinculando a elaboração do orçamento da seguridade social para o exercício financeiro correspondente, pode contribuir para melhor percepção a respeito do impacto orçamentário futuro de decisões que ampliam as despesas com saúde.

8.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para 2026, a despesa com pessoal e encargos sociais está estimada em R\$ 489,5 bilhões (Tabela 8.10, sendo R\$ 15,0 bilhões do Poder Legislativo, R\$ 56,6 bilhões do Poder Judiciário, R\$ 8,6 bilhões do Ministério Público da União (MPU), R\$ 0,6 bilhão da Defensoria Pública da União (DPU) e R\$ 408,7 bilhões do Poder Executivo. Desse último valor, R\$ 367,7 bilhões dizem respeito ao Poder Executivo, propriamente dito, enquanto R\$ 23,0 bilhões referem-se ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), R\$ 14,2 bilhões, a sentenças judiciais e R\$ 3,8 bilhões, a despesas com servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima.

Vale mencionar que, da despesa total com pessoal, R\$ 29,7 bilhões são classificados como despesas financeiras, referentes à contribuição da União ao regime próprio de previdência do servidor, e R\$ 459,9 bilhões, como despesas primárias. Considerando apenas as despesas primárias, há crescimento de 11,4% do valor estimado para 2026, em relação às dotações autorizadas para 2025⁶¹.

Tendo por base as projeções do total das despesas com pessoal e encargos sociais para 2026, apresentadas no âmbito do marco orçamentário de médio prazo pelo PLOA 2025, cabe informar que a proposta para 2026 indica crescimento superior ao previsto à época. Estimava-se crescimento de 7,9% da despesa com pessoal e encargos sociais em 2026, em relação à proposta para 2025. O PLOA 2026, por sua vez, propôs crescimento de 10,1% para esse grupo de despesa.

Para 2027, projetam-se despesas com pessoal e encargos sociais de R\$ 518,2 bilhões, sendo R\$ 487,3 bilhões em despesas primárias e R\$ 30,9 bilhões em despesas financeiras, conforme informações do marco orçamentário de médio prazo constante do PLOA 2026. De acordo com essa projeção, de 2026 para 2027, as despesas totais nesse grupo de despesa devem experimentar crescimento da ordem de 6,0%.

⁶¹ Dotações primárias autorizadas na LOA 2025 e nos créditos adicionais abertos até setembro/2025, no valor de R\$ 412,7 bilhões, conforme consulta efetuada no Siga Brasil.

TABELA 8.10 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R\$ bilhões

Poder	% RCL ¹ (Limite LRF)	PLOA 2026				% RCL Total PLOA
		Primária	%	Financeira	Total	
Legislativo	2,500%	14,40	3,13%	0,56	14,96	0,91%
Judiciário		50,91	11,07%	5,73	56,63	3,46%
Judiciário (exceto TJDF)	6,000%	47,66	10,36%	5,35	53,01	3,24%
TJDF	0,275%	3,25	0,71%	0,37	3,62	0,22%
MPU		7,78	1,69%	0,87	8,65	0,53%
MPU (exceto MPDFT)	0,600%	6,74	1,47%	0,76	7,50	0,46%
MPDFT	0,092%	1,03	0,22%	0,11	1,15	0,07%
DPU		0,51	0,11%	0,07	0,58	0,04%
Executivo		386,29	84,00%	22,42	408,71	24,97%
Executivo	37,900%	346,98	75,45%	20,77	367,75	22,47%
Ex-território de Roraima	0,160%	1,26	0,27%	0,08	1,35	0,08%
Ex-território do Amapá	0,273%	2,17	0,47%	0,23	2,40	0,15%
FCDF	2,200%	22,69	4,93%	0,34	23,02	1,41%
Sentenças Judiciais		13,19	2,87%	1,00	14,18	0,87%
Total	50,000%	459,88	100,00%	29,66	489,54	29,91%

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2026.

(1) RCL = 1.636,84 bilhões.

A projeção da despesa com pessoal e encargos sociais corresponde a 29,9% da receita corrente líquida, estimada para 2026. Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da LC nº 101/2000, verifica-se que eles estão sendo observados no projeto de lei.

Embora o total das dotações referentes a despesa com pessoal e encargos sociais, consignadas no PLOA 2026, tenha superado o projetado no âmbito do marco orçamentário de médio prazo, constante do PLOA 2025, conforme destacado acima, a relação com a RCL caiu. Passou de 32,3%, estimados no PLOA 2025, para 29,9%, propostos no PLOA 2026. Essa variação decorre, essencialmente, da projeção da RCL para 2026 utilizada no PLOA 2025, de R\$ 1.485,5 bilhões, contra o valor estimado agora, de R\$ 1.636,8 bilhões. Para 2027, calcula-se que essa relação alcançará 30,99%, com o valor da RCL calculado em R\$ 1.672,48 bilhões.

TABELA 8.11 - AUTORIZAÇÃO DO ANEXO V PARA AUMENTO DE PESSOAL E PROVIMENTOS DE CARGOS E FUNÇÕES (DESPESA PRIMÁRIA)

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO		PROVIMENTO	
	QTDE	QTDE	DESPESA PRIMÁRIA	
			NO EXERCÍCIO	ANUALIZADA
I - CRIAÇÃO OU PROVIMENTO DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES	41.187	47.871	4.298,9	6.121,1
Poder Legislativo	-	296	102,3	138,1
Poder Judiciário	2.058	4.116	436,9	604,6
Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP	-	357	54,7	98,6
Defensoria Pública da União	600	210	12,6	25,2
Poder Executivo	38.529	42.892	3.692,4	5.254,7

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO		PROVIMENTO	
	QTDE	QTDE	DESPESA PRIMÁRIA	
			NO EXERCÍCIO	ANUALIZADA
II - CONCESSÃO DE VANTAGENS, AUMENTOS DE REMUNERAÇÃO E ALTERAÇÕES DE ESTRUTURA DE CARREIRAS			7.067,4	10.217,1
Poder Legislativo			215,3	215,3
Poder Judiciário			2.447,3	4.468,1
Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP			-	-
Defensoria Pública da União			30,1	54,7
Poder Executivo			4.374,7	5.479,0
III. TOTAL (I + II)	41.187	47.871	11.366,3	16.338,2

Fonte: Anexo V do PLOA 2026.

O Anexo V, que acompanha o PLOA 2026, é parcialmente retratado na Tabela 8.11. Ele discrimina os fatores que explicam a evolução das despesas com pessoal e encargos sociais, por Poder e por órgão (Ministério Público da União e Defensoria Pública da União). Esses fatores dizem respeito à criação ou provimento de cargos, funções e gratificações (variável quantidade), assim como à concessão de vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras (variável preço). Os impactos, decorrentes desses fatores, são apresentados de duas formas: no exercício, para refletir as despesas que, em função das decisões adotadas, devem ser efetivamente executadas ao longo do ano (em período que pode ser inferior a doze meses, a depender da data em que o aumento da despesa deva se iniciar); e anualizada, para demonstrar a totalidade das despesas no período de doze meses.

Em 2026, no tocante às variáveis de quantidade, figuram os seguintes fatores: inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá, quadro em extinção na administração pública federal⁶²; previsão de provimentos de cargos efetivos, referentes a concursos em andamento ou previstos para 2026, bem como dos cargos dos Bancos de Professor-Equivalente - BPEq (magistério superior e ensino básico, técnico e tecnológico) e nos Quadros de Referência de Servidores Técnico-Administrativos em Educação - QRSTA; e provimento de cargos, funções e gratificações, de livre nomeação, além daqueles relativos à criação de novos cargos efetivos.

Já entre as variáveis de preço, destacam-se:

- parcela de reajuste para servidores, empregados públicos, cargos, gratificações e funções comissionados do Poder Executivo, e do soldo dos militares das Forças Armadas⁶³;
- elevação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade em Atividades Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho⁶⁴;
- efeitos do Programa de Gerenciamento de Benefícios que instituiu o Pagamento Extraordinário do Programa de Gerenciamento de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (PEPGB-INSS) e Pagamento Extraordinário do Programa de Gerenciamento de Benefícios da Perícia Médica Federal (PEPGB-PMF)⁶⁵;
- parcelas dos reajustes do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Mineração, da carreira da Agência Nacional de Mineração, da carreira dos Policiais Federais, Rodoviários Federais e Penais, dos servidores da Funai, e demais carreiras transversais⁶⁶;

⁶² ECs nos 60/2009, 79/2014 e 98/2017.

⁶³ Trata-se da segunda parcela, nos termos da Lei nº 15.141 e da Lei nº 15.167, ambas de 2025.

⁶⁴ Bônus previsto na Lei nº 13.464/2017, regulamentada pelo Decreto nº 11.545, de 05/06/2023, e Decreto nº 11.971, de 01/04/2024.

⁶⁵ MP nº 1.296, de 15/04/2025.

⁶⁶ Lei nº 14.875, de 31/05/2024.

- pagamentos resultantes de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes, previstos para o exercício de 2026, e aqueles referentes aos anos anteriores que ainda não foram firmados; e
- reestruturações de carreiras ou aumentos remuneratórios, para o exercício de 2026⁶⁷.

Em virtude dos reajustes e reestruturações de carreiras com impactos em 2026 e daqueles previstos no Anexo V do PLOA, a proposta orçamentária para o ano de 2026 não contemplou a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição.

Além do comportamento dessas variáveis (preço e quantidade), outros fatores, em maior ou menor extensão, podem explicar a trajetória das despesas com pessoal e encargos sociais, a exemplo do que se denomina “crescimento vegetativo da folha de pagamento”, que reflete a progressão funcional e salarial do servidor, em seu respectivo plano de carreira.

No que se refere às despesas primárias com pessoal, o impacto geral projetado é de R\$ 11,4 bilhões para 2026 e, em base anualizada, de R\$ 16,3 bilhões. Desse total, R\$ 7,1 bilhões dizem respeito a variáveis “preço” (ou R\$ 10,2 bilhões, em base anualizada) e outros R\$ 4,3 bilhões, a variáveis “quantidade” (ou R\$ 6,1 bilhões, em base anualizada). Para fins de comparação, o Anexo V do PLOA 2025 trazia acréscimos totais de despesas primárias de pessoal da ordem de R\$ 26,1 bilhões.

Vale mencionar que está prevista a criação de 41.187 cargos, funções ou gratificações e o provimento de 47.871 vagas. Desses totais, o Poder Executivo é responsável pela criação e pelo provimento, respectivamente, de 38.529 e 42.892 cargos, funções ou gratificações.

Com base na posição de julho de 2025, cabe mencionar que há, no serviço público federal, 1.218.338 servidores civis, sendo 576.629 ativos, 411.026 inativos e 230.683 instituidores de pensão⁶⁸. Em relação aos quantitativos apresentados em junho de 2024, houve redução de 3.380 servidores no quantitativo total (-0,3%), como reflexo da redução no número de inativos e de instituidores de pensões, no total de 4.603 e 2.416, respectivamente. Já o quantitativo de pessoal ativo aumentou em 0,6%, com 3.639 servidores a mais.

No tocante aos militares, os efetivos para 2025, que funcionam como a linha de base oficial mais recente para o planejamento de 2026, apresentam a seguinte distribuição, detalhada por Força, com base nas normas legais vigentes:

- Marinha do Brasil: o efetivo é composto por 12.874 oficiais⁶⁹ e 64.326 praças⁷⁰, totalizando 77.200 militares;
- Exército Brasileiro: o efetivo fixado é de 212.209 militares, sendo 17.509 oficiais e 194.700 praças⁷¹;
- Força Aérea Brasileira: o efetivo máximo autorizado, em tempo de paz, é de 67.747 militares⁷², dos quais 11.020 são oficiais⁷³.

O efetivo total máximo, autorizado para as Forças Armadas, com base na legislação vigente, soma 356.956 militares.

⁶⁷ Decisões adotadas por meio das Mesas Específicas e Temporárias de Negociação, previstas no Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente, que reúne o governo federal e entidades representativas dos servidores públicos federais, conforme Portaria SGPRT/MGI nº 3.634, de 13/07/2023. https://sindfazen-da.org.br/storage/app/public/inserted_files/2023/07/portaria-sgprr-mgi-no-3634-de-13-de-julho-de-2023-portaria-sgprr-mgi-no-363.pdf.

⁶⁸ Os dados sobre quantitativos de servidores civis podem ser obtidos no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>.

⁶⁹ O Decreto nº 12.365, de 17/01/2025, fixa o efetivo de Oficiais da Marinha em tempo de paz. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12365.htm.

⁷⁰ A Lei nº 9.519/1997 dispõe sobre a reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e de Praças da Marinha (Art. 2º). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9519.htm.

⁷¹ O Decreto nº 12.364, de 17/01/2025 distribui o efetivo de Oficiais e Praças do Exército em tempo de paz. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12364.htm.

⁷² A Lei nº 7.560/1986 fixa o efetivo da Força Aérea Brasileira em tempo de paz. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/7560.htm.

⁷³ O Decreto nº 12.366, de 17/01/2025, fixa o efetivo de Oficiais da Aeronáutica em tempo de paz. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.366-de-17-de-janeiro-de-2025-538415124>.

O principal elemento novo, para 2026, é o início do serviço militar Inicial para mulheres, em caráter voluntário. Foram abertas 1.465 vagas, distribuídas da seguinte forma: 1.010 para o Exército, 155 para a Marinha e 300 para a Aeronáutica⁷⁴.

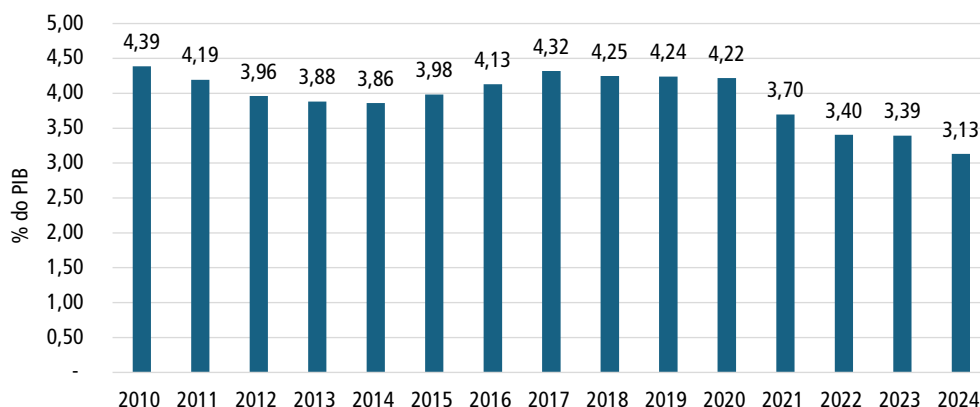
Compreensivelmente, por motivos de segurança nacional, não há dados públicos que quantifiquem os militares ativos, os da reserva/reformados e os instituidores de pensão.

Os dados indicam que, embora decretos possam ajustar os números, o efetivo total das Forças Armadas mantém-se em patamar estável, balizado por leis que definem seus limites. A alteração mais significativa, para 2026, não é quantitativa, mas qualitativa: a inclusão de mulheres no serviço militar inicial. Essa iniciativa representa avanço, na integração social e na modernização das Forças, alinhando o Brasil a uma tendência global e ampliando a base de recrutamento e talentos para a defesa nacional.

Destaque-se que, da autorização para o provimento de 34.105 cargos e funções no serviço público civil do Poder Executivo, 22.580 dizem respeito aos denominados Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação. No que se refere à concessão de vantagens e aumento de remuneração em 2026, do total de R\$ 7,1 bilhões de despesa primária, R\$ 4,4 bilhões destinam-se ao Poder Executivo, o que corresponde a 62,0% do total.

Quanto às despesas primárias com pessoal e encargos sociais como proporção do PIB, o Gráfico 8.5 mostra queda durante os exercícios financeiros de 2010 a 2024, para os quais há dados de execução orçamentária para o exercício financeiro completo, de 4,4% para 3,1%. Embora se verifiquem algumas quebras de tendência durante o período considerado, a trajetória recente é de queda.

GRÁFICO 8.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (% PIB) - 2010 A 2024



Fonte: SIGA Brasil. Despesa Executada em % do PIB.

Não foi considerada no PLOA 2026 qualquer restrição relativa à gestão do quadro de pessoal no âmbito da administração pública federal, nos termos da LC nº 200/2023, especialmente quanto aos arts. 6º, 6º-A, inciso II, e 8º.

Na avaliação do Executivo, embora as hipóteses contantes nos arts. 6º, caput⁷⁵, e 8º, caput⁷⁶, da LC nº 200/2023 consideram parâmetros que somente poderão ser efetivamente apurados em 2026, o projeto de lei

⁷⁴ A Portaria GM-MD Nº 5.151, de 06/11/2024, aprova o Plano Geral de Convocação para o Serviço Militar Inicial Feminino. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-gm-md-n-5.151-de-6-de-novembro-de-2024-595304192>.

⁷⁵ Art. 6º, caput: "Caso o resultado primário do Governo Central apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta, de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), sem prejuízo da aplicação da redução do limite nos termos do inciso II do caput do art. 5º desta Lei Complementar e de outras medidas, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, as vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição Federal."

⁷⁶ Art. 8º, caput: "Quando verificado, relativamente ao exercício financeiro anterior, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites de que trata o art. 3º desta Lei Complementar, a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicar-se-ão imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição Federal."

poderia prever medidas sujeitas às referidas vedações, como alterações de estruturas de carreiras com aumento de despesa. Contudo, levando em consideração as informações disponíveis, não há indicativos de que em 2025 a meta de resultado primário, considerado seu limite inferior, venha a ser descumprida, ou que as despesas obrigatórias ultrapassem 95% o total das despesas primárias.

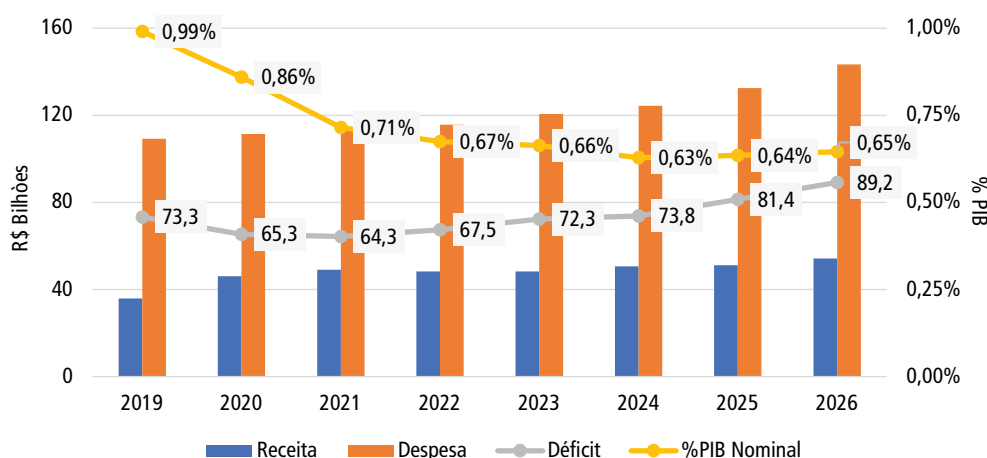
Quanto às vedações previstas pelo art. 6-A da LC nº 200/2023⁷⁷, o Executivo avalia que não se aplicam ao exercício financeiro de 2026, uma vez que a apuração do resultado primário de 2025 somente ocorrerá em 2026. Em razão disso, eventuais restrições fundadas no art. 6º-A somente poderiam ser aplicadas a partir de 2027, exercício financeiro subsequente ao da apuração.

8.4.1 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o Sistema de Proteção Social dos Militares, que abrange as pensões militares e os pagamentos aos inativos.

O PLOA 2026 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 89,2 bilhões, correspondentes a 0,65% do PIB, percentual discretamente maior do que a previsão atualizada para 2025 (0,64% do PIB). Desse total, R\$ 20,3 bilhões advêm do déficit projetado para as pensões militares, e R\$ 68,9 bilhões do déficit projetado para RPPS. O Gráfico 8.6 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados neste gráfico.

GRÁFICO 8.6 - CONSOLIDAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E SISTEMA DE PENSÕES MILITARES



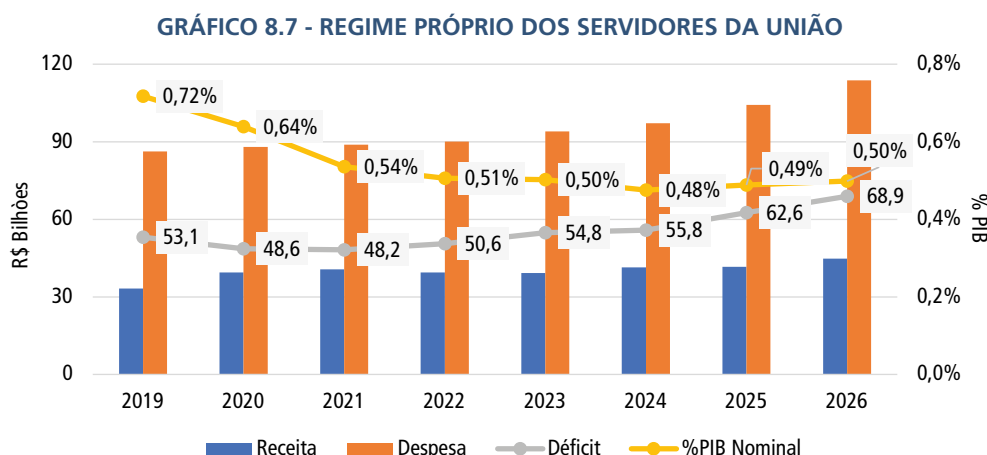
Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2025, IBGE e Mensagem Presidencial.

⁷⁷ Art. 6º-A, inciso II: "Em caso de apuração de déficit primário do Governo Central, nos termos do § 4º do art. 2º desta Lei Complementar, a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, no exercício subsequente ao da apuração, e até a constatação de superávit primário anual:

[...]
II - até 2030, no projeto de lei orçamentária anual e na lei orçamentária anual, a programação de crescimento anual real do montante da despesa de pessoal e de encargos com pessoal de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos acima do índice inferior de que trata o § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, excluídos os montantes concedidos por força de sentença judicial."

Como os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS⁷⁸ e às pensões militares são distintos, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS, de acordo com os dados observados, o déficit apresenta crescimento nominal. Contudo, considerando-o como proporção do PIB, verifica-se redução de 2019 a 2024, comportamento que pode ser atribuído, em parte, aos efeitos da EC nº 103/2019, que reformou o sistema de previdência social. Entretanto, o déficit como proporção do PIB apresentou discreto aumento em 2025, com projeção de aumento similar em 2026, quando deverá alcançar 0,50% do PIB.



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2025, IBGE e Mensagem Presidencial.

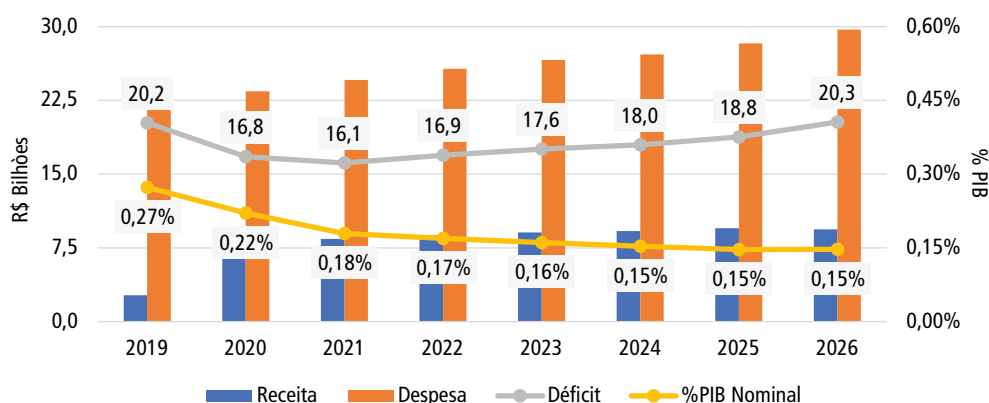
Deve-se destacar que a EC nº 103/2019 estabeleceu que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciam a solvência e a liquidez do plano de benefícios. Ademais, estabeleceu prazo de dois anos para centralizar a gestão do RPPS em uma única unidade gestora (art. 40, § 20, da Constituição e art. 9º, §§ 1º e 6º, da EC nº 103/2019). No entanto, até o momento a União ainda não implantou plano de equacionamento do déficit atuarial, cuja projeção para o ano em curso, de acordo com o PLDO 2026, é de R\$ 1,56 trilhão (IV.11 - Avaliação Atuarial RPPS), nem centralizou a gestão do RPPS.

Relativamente ao regime de pensões militares, observa-se tendência de queda do déficit em proporção do PIB, de 0,27% em 2019 para 0,15% em 2024, mesmo patamar projetado para 2025 e 2026. Esse comportamento está relacionado, em grande medida, ao crescimento da arrecadação em virtude de mudança da cobrança da contribuição estabelecida pela Lei nº 13.954/2019. Até então, vigorava a alíquota de 7,5%, incidente sobre as parcelas que compunham os proventos da inatividade dos militares. Com a referida lei, a alíquota passou a ser de 9,5% em 2020 e de 10,5% a partir de 2021⁷⁹. Outra mudança importante foi na base de cálculo, que passou a abranger não apenas as parcelas que compõem os proventos da inatividade, mas também o valor integral recebido a título de pensão militar. No entanto, a partir de 2022, percebe-se uma tendência de crescimento do déficit em termos nominais.

⁷⁸ A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com a criação desses fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de fevereiro de 2013, bem como os já pertencentes aos quadros do serviço público que optaram pelo regime de previdência complementar, têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, será efetuada pelos mencionados fundos, no âmbito do plano de benefícios instituído na modalidade de contribuição definida. Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas (patronais e do servidor) ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelos fundos de previdência.

⁷⁹ São devidas também, em situações específicas, as contribuições extraordinárias previstas no art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 13.954/2019.

GRÁFICO 8.8 - SISTEMA DE PENSÕES MILITARES



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2025, IBGE e Mensagem Presidencial.

Quanto às despesas com a inatividade dos militares, importa destacar que estas não ocorrem no âmbito de um regime previdenciário. Como consequência, não há receitas vinculadas com as quais possam ser confrontadas, o que inviabiliza a apuração de um resultado previdenciário.

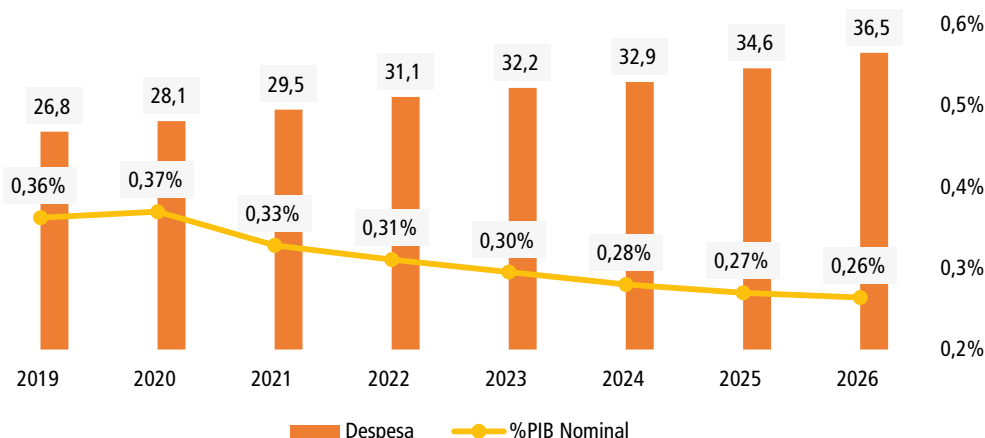
Em relação a essa questão, a AGU, conforme Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustenta não haver um regime próprio de previdência dos militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial do resultado previdenciário. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765/1960 (atualizada pela Lei nº 13.954/2019).

No entanto, o TCU reiterou a necessidade de os gastos com militares da reserva remunerada e reformados constarem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015 - Plenário, ficou assim consignado:

[...] com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública.

O Gráfico 8.9 a seguir apresentado mostra que as despesas com militares da reserva remunerada e reformados, tomadas como proporção do PIB, cresceram até 2020, quando atingiram 0,37%. A partir de 2021 ocorre queda contínua, devendo atingir 0,26% em 2026.

**GRÁFICO 8.9 - DESPESAS COM INATIVOS MILITARES
(R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)**



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2025, IBGE e Mensagem Presidencial.

Em síntese, os déficits do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Pensões Militares, bem como as despesas com inativos militares, devem apresentar aumento nominal em 2026. Como proporção do PIB, o RPPS deve apresentar ligeiro aumento, enquanto o Sistema de Pensões Militares deve se manter estável. Quanto às despesas com inativos militares devem apresentar ligeira redução, como proporção do PIB, em relação ao ano de 2025.

No que tange às receitas e despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o PLOA 2026 estima déficit de R\$ 4,48 bilhões, sendo R\$ 0,77 bilhão referente ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da segurança pública e R\$ 3,71 bilhões referentes ao custeio das pensões militares e da inatividade militar.

8.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2026 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 1.128,5 bilhões, o que indica crescimento nominal de 9,3% frente à projeção atualizada para 2025, de R\$ 1.032,4 bilhões⁸⁰. A Tabela 8.12 explicita a composição da despesa do RGPS.

TABELA 8.12 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS

OBJETO	VALOR (R\$ milhões)	PARTICIPAÇÃO
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	1.067.858	94,63%
Precatórios e Sentenças judiciais	53.982	4,78%
Compensação entre os regimes previdenciários	6.668	0,59%
TOTAL	1.128.508	100,00%

Fonte: PLOA 2026.

As projeções das despesas do RGPS contemplam reajuste do salário mínimo em 7,44%, decorrente da combinação da estimativa do INPC acumulado para o período de doze meses a se encerrar em novembro de 2025 (4,76%), acrescido do crescimento real do PIB de 2024⁸¹, compreendido, até 2030, no intervalo de 0,6% a 2,5%, faixa de crescimento real da despesa primária, em conformidade com o disposto no art. 4º da Lei nº 15.077/2024 e no art. 5º da LC nº 200/2023). Em face disso, o crescimento real do salário mínimo deverá ser de 2,5% em 2026, resultando no valor de R\$ 1.631,00. Esse reajuste, com ganho real, aplica-se aos benefícios

⁸⁰ Conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2025.

⁸¹ Conforme política de valorização do salário mínimo implantada pela Lei nº 14.663/2023.

previdenciários de valor igual ao do piso salarial. Os demais benefícios são atualizados apenas pela variação acumulada do INPC, conforme Lei nº 8.213/1991.

Quanto às receitas previdenciárias, estão estimadas em R\$ 793,2 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 11,6% em relação a 2025, quando se espera arrecadar R\$ 710,9 bilhões. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 7,74% em relação a 2025.

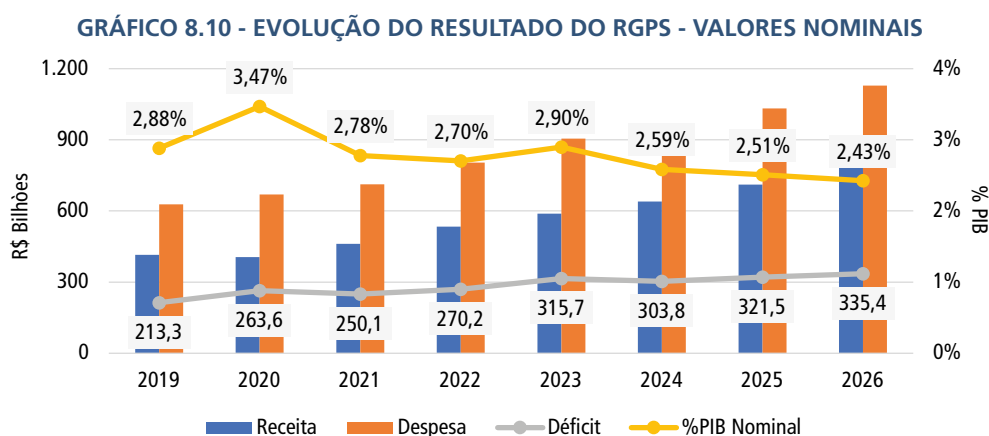
Cabe destacar que, até 2021, a União devia compensar o RGPS no valor equivalente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha salarial, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2021. No entanto, com a edição da MP nº 1.093/2021, convertida na Lei nº 14.360/2022, referido dispositivo foi revogado.

Esse mesmo diploma legal também alterou o art. 80 da Lei nº 8.212/1991, para estabelecer que, na apuração do resultado financeiro do RGPS, deve-se considerar: i) para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas; e ii) para os demais fins, apenas as receitas arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras liquidadas e pagas.

Dessa forma, a apuração do resultado financeiro do RGPS não sofre impactos dos benefícios fiscais, inclusive o decorrente da desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha salarial⁸². Importa lembrar que este benefício havia sido prorrogado, de 2021 para 2023, pela Lei nº 14.288, de 31/12/2021. Posteriormente, nova prorrogação ocorreu, por meio das Leis nº 14.784, de 27/12/2023, e nº 14.973, de 16/09/2024, com prazo fixado em dezembro de 2027. No entanto, desde 2025 vem ocorrendo, anualmente, redução da contribuição sobre a receita bruta (partindo de 80% para 40% da alíquota aplicável) e aumento da contribuição sobre a folha salarial (partindo de 25% para 75% da alíquota aplicável). Desse modo, a reoneração da contribuição previdenciária sobre a folha salarial vem ocorrendo de modo gradativo.

Do confronto entre as receitas e as despesas do RGPS, projeta-se a ocorrência de déficit de R\$ 335,4 bilhões (equivalentes a 2,43% do PIB) em 2026.

O comportamento anual das receitas e das despesas, bem como do resultado do RGPS em relação ao PIB, é mostrado no Gráfico 8.10.



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre/2025, IBGE e Mensagem Presidencial.

Ao longo da série histórica examinada, verifica-se que, a partir de 2020, o déficit do RGPS começa a reduzir em percentual do PIB, como decorrência da reforma previdenciária promovida pela EC nº 103/2019, que tornou os requisitos para concessão dos benefícios mais rigorosos, bem como alterou a regra de cálculo das pensões e aposentadorias. Nesse sentido, em comparação com a projeção para 2025, o déficit previsto para 2026 deve apresentar redução, saindo de 2,51% do PIB para 2,43% do PIB. Contudo, a expectativa é de estabilização nos

⁸² Com a desoneração, a contribuição previdenciária deixa de ser calculada sobre a folha salarial, passando a incidir sobre a receita bruta.

próximos anos, com posterior retorno da tendência de crescimento, tendo em vista que a política de valorização do salário-mínimo tende a compensar os efeitos da reforma. Assim, de acordo com as projeções atuariais para o RGPS, apresentadas no PLDO 2026, o déficit como proporção do PIB apresenta tendência crescente, chegando a 4,88% em 2050, 8,00% em 2070 e 11,59% em 2100.

As despesas são influenciadas, basicamente, pela inflação medida pelo INPC, pelo crescimento do salário-mínimo, pelos efeitos da EC nº 103/2019, pelas medidas de gestão e pela dinâmica demográfica. Esta última variável é fator importante para elevação das despesas em razão do envelhecimento da população. Com base na PNAD Contínua, referente ao 2º trimestre de cada ano, constata-se que a relação entre as quantidades de pessoas com idade entre 14 e 59 anos e de idosos passou de 5,94 para 3,97 entre 2012 e 2025. Ou seja, a quantidade de jovens e adultos para cada idoso reduziu 33,2% em doze anos.

TABELA 8.13 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA ENTRE 2012 E 2025 (MIL)

População	2012	2025	Variação (%)
Jovens e adultos com idade entre 14 e 59 anos	131.439	138.960	5,72%
Idosos com idade igual ou superior a 60 anos	22.124	35.119	58,74%

Fonte: PNAD Contínua/IBGE - 2º trimestre.

A receita, por sua vez, está relacionada à dinâmica do mercado de trabalho, especialmente no tocante ao grau de formalização e valor da remuneração. Nesse sentido, destaca-se a queda de arrecadação das contribuições previdenciárias em 2020, que coincidiu com o auge da pandemia de Covid-19, quando ocorreu aumento do desemprego e, principalmente, prorrogação do prazo de pagamento de contribuições previdenciárias como medida para redução dos impactos econômicos sobre empresas e trabalhadores.

No que diz respeito à proporção de trabalhadores que contribuem para a previdência, a PNAD Contínua mostra que era de 62,0% no 2º trimestre de 2012, tendo crescido de forma consistente até 2016, quando chegou a 65,6%. A partir de 2017, essa proporção oscilou até alcançar 65,7% em 2025.

Outro fator importante a ser considerado no resultado financeiro do RGPS é a gestão previdenciária. De um lado, o acúmulo de requerimentos que dependem de análise do INSS pode levar ao crescimento da despesa quando da redução desse estoque. O contrário pode ocorrer quando há esforço para a não concessão ou o cancelamento de benefícios que não cumpram os requisitos legais. A realização de programas de revisão de benefícios por incapacidade, obrigação legal que não tem sido realizada de forma contínua, também tende a melhorar a qualidade do gasto do RGPS pela cessação de benefícios indevidos. A maior efetividade da reabilitação profissional e da defesa judicial da previdência também podem ter impacto significativo na redução de despesas.

A análise conjunta da despesa e da receita previdenciária, levando em conta as respectivas variáveis independentes, sugere a necessidade de adequação do regime, bem como a melhoria da gestão previdenciária. O envelhecimento da população eleva a despesa com benefícios, uma vez que aumenta o número de inativos. Por outro lado, o mercado de trabalho vem passando por transformações, como novas formas de contratação e tendências à automação de determinadas tarefas. Tais perspectivas, em conjunto, sinalizam aumento do déficit do RGPS no longo prazo.

8.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelas políticas de assistência social e combate à fome. Na proposta orçamentária para 2026, foram alocados a esse órgão R\$ 301,0 bilhões, sendo R\$ 167,3 bilhões na Administração Direta e R\$ 133,7 bilhões no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Do total do órgão, R\$ 70,0 bilhões estão condicionados à aprovação, pela maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de abertura de crédito suplementar, em razão de a despesa ser custeada por operações de crédito que excedem o limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (regra de ouro), sendo R\$ 30,0 bilhões no FNAS e R\$ 40,0 bilhões na Administração Direta.

TABELA 8.14 - DESPESA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (2023-2026)

R\$ milhões

Unidades Orçamentárias	2024	2025			2026
	Empenhado	PLOA	LOA	Autorizado	PLOA
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta	174.733,0	170.527,7	166.190,8	166.158,9	167.335,5
Fundo Nacional de Assistência Social	115.446,2	120.782,6	122.176,3	122.673,9	133.663,0
Total	290.179,2	291.310,2	288.367,0	288.832,8	300.998,5

Fonte: Siga Brasil.

Das dotações consignadas ao MDS, 93,65%⁸³ são destinadas a duas políticas de transferência direta de renda: Programa Bolsa Família (53%) e Benefício de Prestação Continuada - BPC/RMV (40,65%). O Bolsa Família representa 95,34% da despesa do MDS - Administração Direta, enquanto o BPC/RMV corresponde a 91,54% da despesa do FNAS.

A Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA 2026 destaca outras três políticas no setor: Auxílio-Gás dos Brasileiros, com 1,69% do orçamento do MDS; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com 0,26%; e Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural, com 0,17%.

8.6.1 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV)

O benefício de prestação continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da renda mensal vitalícia (RMV)⁸⁴, é hoje a principal política pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em montante de despesas. No âmbito dos programas assistenciais, fica atrás apenas do Bolsa Família. Considerando o montante pago ao longo dos exercícios financeiros (inclusive restos a pagar pagos), as despesas passaram de R\$ 48,8 bilhões em 2016 para R\$ 105,7 bilhões em 2024. Até agosto de 2025, os pagamentos somavam R\$ 80,6 bilhões. Desconsiderando os restos a pagar, a despesa paga até agosto de 2025, se anualizada, corresponde a R\$ 113,6 bilhões. Para 2026, estão previstos benefícios no montante de R\$ 122,4 bilhões, o que representa acréscimo de 7,7% em relação à dotação autorizada para 2025 (R\$ 113,6 bilhões).

De acordo com a proposta orçamentária para 2026, serão beneficiados 6,2 milhões de pessoas com o BPC e a RMV, sendo 2,8 milhões de idosos e 3,4 milhões de pessoas com deficiência. O valor alocado no PLOA 2026 é suficiente para pagar por doze meses o benefício, considerando-se o valor do salário mínimo projetado, de R\$ 1.631,00.

Na ausência de mudanças normativas e operacionais, a evolução do dispêndio com o BPC é determinada pela trajetória de duas variáveis: o crescimento vegetativo do número de beneficiários e a regra de reajuste do salário mínimo. O reajuste do salário mínimo é dado pela inflação medida pelo INPC e por ganho real situado no intervalo de 0,6% a 2,5%, com fundamento na Lei nº 14.663, de 28/08/2023, que estabelece a política de valorização do salário mínimo, e no art. 4º da Lei nº 15.077, de 27/12/2024. O crescimento vegetativo é

⁸³ Excetuadas despesas decorrente de precatórios.

⁸⁴ O BPC, benefício assistencial de um salário mínimo previsto na Constituição (art. 203, inciso V), é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham, em regra, renda mensal familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. A RMV é um benefício em extinção, também no valor de um salário mínimo, pago àqueles que o recebiam em dezembro de 1995. O volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 1% dos gastos com o BPC.

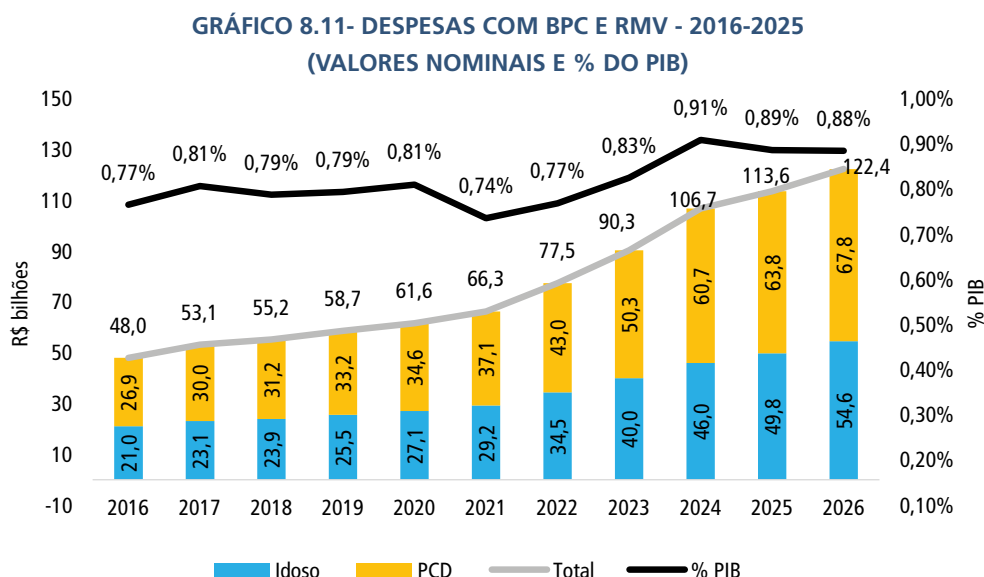
influenciado pela dinâmica da composição etária da população, pela expectativa de vida, pela variação da renda familiar dos grupos elegíveis e pela incidência de incapacidades em subgrupos populacionais.

Após um período de alterações normativas que flexibilizaram critérios de elegibilidade e procedimentos⁸⁵ referentes ao BPC, a partir de julho de 2024 foram editadas normas para aprimorar os controles da política pública. Entre elas, estão a Portaria Interministerial MDS/MPS nº 27/2024 e a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 28/2024. A primeira fixou prazos para que os beneficiários do BPC que não estejam no Cadastro Único, ou que não o tenham atualizado há mais de 48 meses, regularizem sua situação, sob pena de suspensão do benefício. A segunda aprimorou rotinas de controle, como a exigência de registro biométrico por parte do beneficiário, ou seu representante legal, e o cruzamento entre bases de dados. Em 2024, foi aprovada a Lei nº 14.973/2024, a qual facultou ao INSS a adoção de medidas cautelares em face de possíveis irregularidades na concessão de benefícios, bem como introduziu controles relativos ao BPC.

Por sua vez, a Lei nº 15.077/2024 trouxe novos controles e reforçou outros já existentes, entre os quais: a obrigatoriedade, para fins de concessão, manutenção e renovação de benefícios da seguridade social, de documento com cadastro biométrico realizado pelo poder público; a fixação do prazo de 24 meses de atualização cadastral para os benefícios e programas que utilizam o Cadastro Único (CadÚnico); a determinação para que concessionárias de serviços públicos forneçam eventuais bases de dados que possam ser úteis no exame de elegibilidade ao benefício; e a vedação a deduções, não previstas em lei, de rendimentos dos membros da família quando da aferição do requisito econômico para concessão ou manutenção do BPC. Destaque-se ainda que o Decreto nº 12.534, de 25/06/2025, alterou o regulamento do BPC.

Conforme painel da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) do MDS, em junho de 2025, 89,93% dos beneficiários do BPC inscritos no CadÚnico estavam com seus registros atualizados.

Em proporção do PIB, a despesa com o BPC cresceu entre 2021 e 2024, passando de 0,74% para 0,91%. Em 2025, ocorreu pequena redução, passando a representar 0,89% do PIB. A expectativa para 2026 é de que a despesa com BPC seja de 0,88% do PIB, mantendo-se estável em relação a 2025. Em termos nominais, contudo, projeta-se crescimento de 7,7%. O gráfico a seguir apresentado mostra a evolução das despesas com o benefício no período de 2016 a 2026.



Fonte: Siga. Valores empenhados (até 2024), autorizados (2025) e previstos no PLOA (2026).

⁸⁵ A Lei nº 13.982/2020 excluiu do cálculo da renda familiar o BPC e o benefício previdenciário no valor de 1 salário mínimo concedidos a outros idosos ou pessoas com deficiência do mesmo grupo familiar. A Lei nº 14.176/2021 possibilitou, mediante outros elementos comprobatórios da condição de miserabilidade ou vulnerabilidade do grupo familiar, a ampliação do limite de renda familiar per capita de um quarto para meio salário mínimo. A Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3/2018 sofreu alterações em 2021 nas disposições que tratam do processo de análise dos requerimentos do BPC. Em 2024, a Portaria MPS nº 674 autorizou o uso da telemedicina nos exames médico-periciais para concessão do BPC à pessoa com deficiência.

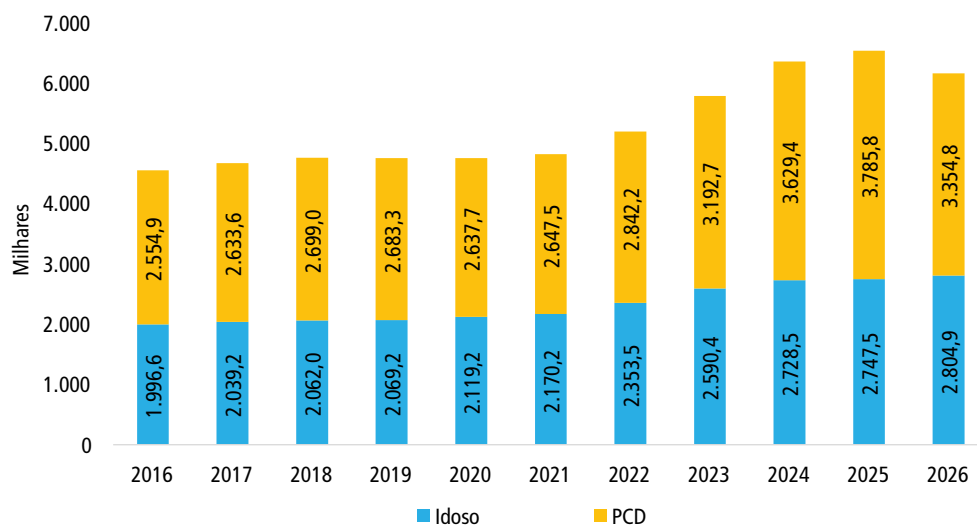
O PLOA 2026 prevê variação de -5,72% no quantitativo total de benefícios em relação aos emitidos em junho de 2025⁸⁶, segundo o último Boletim Estatístico da Previdência Social. Contudo, o estoque de emissões naquele mês continha acréscimo de 440.110 benefícios na comparação com junho de 2024: aumento de 2,72% para idosos e de 10,74% para pessoas com deficiência (PcD). Na mesma linha, o Portal da Transparência Previdenciária registra elevação do estoque de requerimentos no período: de 431.725 em junho de 2024 para cerca de 650.000⁸⁷ em junho de 2025. Os números, pois, indicam pressão por aumento de benefícios no próximo ano.

O PLOA 2026 estima queda na quantidade de benefícios para PcD em relação ao exercício corrente. A modalidade começou a apresentar aceleração das suas taxas de crescimento a partir de 2022 (7,35%, 12,33% e 13,68%, em 2022, 2023 e 2024, respectivamente). Em 2025, o crescimento foi mais moderado (4,31%). Em 2026, espera-se redução de 11,38% nesses benefícios.

A concessão do BPC em decorrência de decisão judicial, em especial para o público PcD, continua a responder pela maior parcela do crescimento do estoque de benefícios. As causas do fenômeno, juntamente com outros aspectos da política pública, são tratadas no relatório que orientou o Acórdão/TCU nº 451/2025- Plenário.

Considerando-se os valores apresentados no Gráfico 8.12 para o período de dezembro de 2016 a junho de 2025, verifica-se aumento de 48,18% no quantitativo de benefícios concedidos às pessoas com deficiência. No caso dos idosos, a elevação é de 37,61%.

**GRÁFICO 8.12 - BENEFÍCIOS EMITIDOS (BPC E RMV) - 2016-2026
(DEZEMBRO DE CADA ANO ATÉ 2024)**



Fonte - 2016 a 2024: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro. 2025: BEPS de junho/25. 2026: PLOA 2026.

O reajuste do salário mínimo de R\$ 1.518,00 para R\$ 1.631,00 em 2026 gerará custo adicional relativo ao BPC e à RMV da ordem de R\$ 8,6 bilhões, dado que cada real de aumento produz impacto de R\$ 75,8 milhões⁸⁸.

O Marco Orçamentário de Médio Prazo constante do PLOA 2026 projeta crescimento contínuo dos gastos com BPC/RMV até 2029. Entre 2026 e 2027, o incremento estimado está em torno de R\$ 25,1 bilhões.

⁸⁶ Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de junho de 2025, disponível em Boletins Estatísticos da Previdência Social (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss>). Acesso em 06/09/2024.

⁸⁷ No relatório de junho de 2025, o estoque de benefícios por espécie e UF abrange, no mesmo grupo, requerimentos de benefícios assistenciais (BPC) e decorrentes de legislação especial. O mesmo relatório, no entanto, indica que os benefícios da legislação especial são ínfimos: das 83.843 concessões naquele mês, apenas 76 são referentes à legislação especial.

⁸⁸ Conforme o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026, disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/147634965/Anexo_V.pdf/283faacc-9e96-406b-95ca-fb23d33f01ab. Acesso em 01/09/2025.

8.6.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família foi recriado por meio da MP nº 1.164, de 02/03/2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19/06/2023, em substituição ao programa Auxílio Brasil. No PLOA 2026, o programa conta com dotação de R\$ 158,6 bilhões destinada a transferências de renda para 19,9 milhões de famílias, suficiente para pagar benefício médio mensal de R\$ 664,29 por família. Em agosto de 2025, o benefício médio foi de R\$ 670,12, pago a aproximadamente 19,2 milhões de famílias⁸⁹. A dotação do PLOA 2026 para o Bolsa Família é idêntica ao valor autorizado para 2025 e aproximadamente R\$ 9,6 bilhões inferior ao valor empenhado em 2024.

Um montante de R\$ 40,0 bilhões consta da proposta orçamentária condicionado à abertura do crédito suplementar, nos termos do art. 167, III, da Constituição. A tabela a seguir apresenta valores referentes ao programa Bolsa Família no triênio 2024-2026:

TABELA 8.15 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - 2024-2026

R\$ milhões					
Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2024	168.595,5	168.595,5	168.199,3	168.199,3	168.199,3
2025	166.320,0	158.632,8	158.632,8	109.402,1	107.980,1
2026	158.632,8				

Fonte: Siga Brasil.

Segundo o painel da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagica) do MDS, em agosto de 2025 o programa alcançou 19,2 milhões de famílias, favorecendo cerca de 50,1 milhões de indivíduos (média de 2,61 indivíduos por família). Do total de famílias beneficiárias, 78,8% tinham até 3 integrantes.

Com base na linha de pobreza do programa (R\$ 218,00 *per capita* mensal, conforme o art. 19 do Decreto nº 12.064, de 17/06/2024), o painel informa que, em agosto de 2025, o Bolsa Família atendeu em torno de 16,5 milhões de famílias pobres. As famílias de baixa renda – aquelas com renda *per capita* mensal entre R\$ 218,01 e meio salário-mínimo (R\$ 759,00 atualmente) –, cobertas pela denominada “regra de proteção”, somavam 2,64 milhões no mesmo mês. Até junho de 2025, as famílias que se encontravam sob a regra de proteção podiam permanecer no programa por 24 meses, contados da atualização cadastral, período no qual recebem 50% do valor dos benefícios. Com a Portaria MDS nº 1.084/2025, restringiu-se a regra de proteção: a partir de julho de 2025, as famílias que adquiram o *status* de baixa renda permanecerão no programa por 12 meses; caso os rendimentos da família sejam compostos por pensão por morte, aposentadoria, benefícios previdenciários pagos pelo setor público ou BPC, os benefícios do Bolsa Família serão pagos por apenas 2 meses. Existem hoje 709.135 famílias habilitadas, mas ainda não contempladas com benefícios do programa devido a restrições orçamentárias.

Em 2023, no âmbito do processo 014.769/2023-9⁹⁰, o TCU realizou auditoria operacional no Bolsa Família, abrangendo o período 2022-2023. Entre outros achados, constatou-se que o benefício complementar, modalidade que assegura um piso de R\$ 600 às famílias participantes, causa prejuízos à equidade, ao custo-efetividade e à focalização do programa, em detrimento do principal público-alvo da política: crianças e adolescentes. Devido ao aumento dos valores médios do programa, segundo o TCU, foram ampliados os incentivos para subdeclaração da renda pelos participantes; ademais, o uso de um critério discreto de renda para elegibilidade desiguala famílias próximas ao limiar de ingresso no programa.

Com efeito, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), edição “Rendimentos de todas as fontes 2024”, traz dados relativos a programas sociais. De acordo com a pesquisa, o rendimento médio mensal domiciliar *per capita* das famílias beneficiárias do Bolsa Família era de R\$ 717⁹¹. Considerando os decis de rendimento médio mensal domiciliar *per capita* da população em geral, a família média do Bolsa Família

⁸⁹ Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php>.

⁹⁰ <https://encurtador.com.br/4t5xP>.

⁹¹ Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7458#resultado>. Acesso em 02/09/25.

estaria perto do limiar superior do 3º decil (R\$ 812), classe com rendimento médio de R\$ 716. Os limiares superiores do 1º e 2º decis eram, respectivamente, R\$ 403 e R\$ 622; o do quinto centil, grupo mais pobre, R\$ 274, valor um pouco acima do valor da linha de pobreza usada pelo programa (R\$ 218). O painel da Sagica informa que 5,2 milhões de beneficiários do Bolsa Família continuavam abaixo da linha de pobreza em agosto de 2025.

Outro desdobramento tratado no relatório do TCU em perspectiva teórica, mas com crescente respaldo na pesquisa empírica⁹², diz respeito aos efeitos do Bolsa Família sobre o mercado de trabalho.

O Marco Orçamentário de Médio Prazo projeta incremento de R\$ 15 bilhões no gasto com o programa entre 2026 e 2029.

8.6.3. PROGRAMA AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS (AUXÍLIO GÁS DO POVO)

O programa Auxílio Gás dos Brasileiros, criado pela Lei nº 14.237/2021, consistia no pagamento de parcela, a cada bimestre, equivalente a, no mínimo, 50% da média⁹³ do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de gás liquefeito de petróleo (GLP). Seu público-alvo são as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo, e as famílias não inscritas compostas por membros que recebem o BPC. A Lei nº 14.601, de 19/06/2023⁹⁴, instituiu benefício complementar de 50%.

Em 04/09/2025, todavia, foi editada a MP nº 1.313/2025 para alterar o programa, o qual passa a se chamar Auxílio Gás do Povo. No novo formato, o programa opera mediante duas modalidades. Na primeira, à transferência direta de renda, existente no Auxílio Gás dos Brasileiros, foi acrescida a modalidade denominada "gratuidade", a qual consiste no fornecimento gratuito de GLP diretamente por revenda varejista autorizada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), limitada a um vínculo por família, na forma estabelecida em regulamento. O público-alvo da segunda modalidade é essencialmente o mesmo (famílias inscritas no CadÚnico cuja renda *per capita* mensal seja menor ou igual a meio salário mínimo).

A nova modalidade poderá ser custeada através de repasses diretos à Caixa Econômica Federal tanto pela União, a partir de dotações consignadas ao MDS, quanto por demais entes federativos que firmarem termo de adesão com a União, na forma estabelecida em regulamento.

Com base no painel da Sagica e em relatórios do MDS referentes ao BPC (os quais informam que 98% dos beneficiários do BPC estão registrados no CadÚnico), o público elegível ao programa em agosto de 2025 estava em torno de 27,3 milhões de famílias. Seu alcance, contudo, é condicionado à disponibilidade orçamentária.

TABELA 8.16 - DESPESA COM O AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS

R\$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2024	3.640,9	3.503,0	3.425,5	3.425,5	3.425,5
2025	600,0	3.570,4	3.570,4	2.287,8	2.286,6
2026	5.100,0				

Fonte: Siga Brasil.

No PLOA 2026, são destinados ao programa R\$ 5,1 bilhões para um público-alvo de 7,9 milhões de famílias. Considerando que o preço de referência do botijão de gás de 13 kg, divulgado pela ANP, é de R\$ 108,45 em julho de 2025⁹⁵, o valor do PLOA é suficiente para custear o benefício e seu adicional complementar ao longo do exercício financeiro. De acordo com a SAGICAD Sagica, em agosto do ano em curso, 5,13 milhões de famílias foram beneficiadas pelo Auxílio Gás, a um custo médio de R\$ 108.

⁹² Vide, entre outros: <https://www.bcb.gov.br/noticiablogbcb/21/noticia>; <https://encurtador.com.br/XkQ0>; <https://blogdoibre.fgv.br/posts/bolsa-familia-ampliado-reduz-oferta-de-trabalho-mas-pode-ser-aperfeicoado>.

⁹³ Média apurada no período de seis meses anteriores ao mês do pagamento.

⁹⁴ Originada da MP nº 1.164, de 02/03/2023.

⁹⁵ <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/arq-precos/tabelas/2025-margens-p13-tabela.pdf>.

A dotação do PLOA 2026 é 42,84% superior ao montante autorizado no exercício corrente.

8.6.4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02/07/2003, e extinto pela MP nº 1.061, de 09/08/2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29/12/2021. Posteriormente, o programa foi recriado por meio da MP nº 1.166, de 22/03/2023, convertida na Lei nº 14.628, de 20/07/2023.

O PAA tem como objetivos a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar. Sua execução pode ser feita por meio de cinco modalidades: i) compra com doação simultânea; ii) compra direta; iii) apoio à formação de estoques; iv) incentivo à produção e ao consumo de leite; e v) compra institucional.

De acordo com a Mensagem, o formato atual prioriza a compra de alimentos produzidos por famílias inscritas no CadÚnico, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, população negra, mulheres e juventude rural.

O PLOA 2026 destina ao PAA o montante de R\$ 778,1 milhões para um público estimado de 117,6 mil famílias de agricultores.

TABELA 8.17 - DESPESA COM AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

R\$ milhões

Ano	PLOA	PLOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2024	401,8	473,2	524,5	523,8	223,0
2025	783,6	1.210,8	1.188,3	411,1	46,2
2026	778,1				

Fonte: Siga Brasil.

8.7. INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, e incluem despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como a aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e *softwares*. As dotações para investimentos também podem abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

Preliminarmente, cumpre observar que o art. 10 da LC nº 200/2023 estabeleceu um piso de investimentos para os orçamentos fiscal e da seguridade social, de pelo menos 0,6% do PIB estimado no PLOA. Para fins desse cálculo, a LC nº 200/2023 considera “investimentos” as dotações classificadas como GND 4 (investimentos) e, quando se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais, as classificadas no GND 5 (inversões financeiras).

O PIB estimado alcança R\$ 13.826,29 bilhões, de modo que o piso é de R\$ 83,0 bilhões. No PLOA 2026, as dotações destinadas à realização de investimentos somam R\$ 85,6 bilhões, sendo R\$ 55,3 bilhões no GND 4 e R\$ 30,3 bilhões no GND 5, divididos da seguinte forma: R\$ 5,6 bilhões com provisão subsidiada de programas habitacionais de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (ação 00AF) e R\$ 24,7 bilhões com provisão financiada de programas habitacionais de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (ação 00XF).

Em conformidade com o § 12 do art. 165 da Constituição, o Anexo “IV.4 - Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento” do PLDO 2026 definiu que 30,9% do piso devem ser destinados à continuidade

dos investimentos em andamento, o que corresponde a R\$ 25,6 bilhões. Porém, o valor alocado em investimentos em andamento no PLOA 2026 é de R\$ 19,2 bilhões, que correspondem a apenas 22,4% do piso, percentual que não observa a proporção estabelecida no referido anexo.

As despesas classificadas como GND 4 no PLOA 2026, que constituem os investimentos propriamente ditos, perfazem o total de R\$ 253,2 bilhões (1,83% do PIB estimado para 2026), sendo R\$ 55,3 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 197,9 bilhões no orçamento de investimento das estatais, conforme distribuição constante da Tabela 8.18. Destaca-se a ampliação nominal de 10% do total das três esferas orçamentárias em relação ao PLOA 2025, influenciada pelo significativo aumento observado no orçamento de investimento das estatais (18,8%), que passou de R\$ 166,6 bilhões para R\$ 197,9 bilhões. Em outra direção, verifica-se a redução de 17,9% dos investimentos previstos no orçamento fiscal, que recuaram de R\$ 52,0 bilhões para R\$ 42,7 bilhões.

TABELA 8.18 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA (VALORES NOMINAIS)
PLOA 2024-2026

R\$ milhões						
ESFERA ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2024	% PIB	PLOA 2025	% PIB	PLOA 2026	% PIB
Orçamento Fiscal	47.220,92	0,40%	51.992,68	0,41%	42.688,20	0,31%
Orçamento da Seguridade Social	11.661,98	0,10%	11.607,04	0,09%	12.622,23	0,09%
Orçamento de Investimento das Estatais	151.339,32	1,29%	166.576,51	1,30%	197.855,82	1,43%
TOTAL	210.222,22	1,79%	230.176,23	1,80%	253.166,25	1,83%

Fonte: Siga Brasil e SIOP. Projeção do PIB nominal de 2025: Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre/2025; de 2026: PLOA 2026.

Do total das dotações para investimentos (GND 4) constantes do PLOA 2026, estão destinados ao Novo PAC R\$ 41,1 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social (RP 3) e R\$ 88,5 bilhões no orçamento de investimento das estatais (RP 5).

A evolução histórica das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social denota a contínua redução dos valores propostos pelo Poder Executivo até 2020. A partir daí, mantiveram-se relativamente estáveis até 2023. Já no PLOA 2024, o valor dos investimentos aumentou R\$ 36,5 bilhões (162,6%) em relação ao proposto para 2023, devido principalmente ao estabelecimento do piso de investimentos na LC nº 200/2023. No PLOA 2026, observa-se redução de 13% em relação ao PLOA 2025. A Tabela 8.19 apresenta essa evolução.

TABELA 8.19 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2026 (VALORES NOMINAIS)
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

R\$ milhões				
Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2013	65.785,00	86.555,80	90.195,80	66.695,00
2014	67.176,80	81.406,10	82.335,30	56.011,70
2015	60.925,90	83.090,60	80.424,50	37.573,70
2016	37.644,70	45.362,40	47.264,10	38.122,50
2017	39.282,10	58.135,50	54.112,70	45.103,20
2018	29.765,70	44.033,10	45.737,70	44.103,80
2019	26.510,90	36.199,70	45.501,70	42.499,20
2020	22.463,60	40.930,40	48.686,70	47.217,00
2021	25.893,40	38.128,90	49.014,95	46.126,85
2022	25.658,27	71.996,02	52.093,65	51.217,15
2023	22.419,11	71.050,17	70.288,12	68.683,98
2024	58.882,90	75.694,95	71.046,47	68.629,73

R\$ milhões

Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2025 ⁽¹⁾	63.599,72	80.283,58	75.468,73	29.400,76
2026	55.310,43	n.a.	n.a.	n.a.

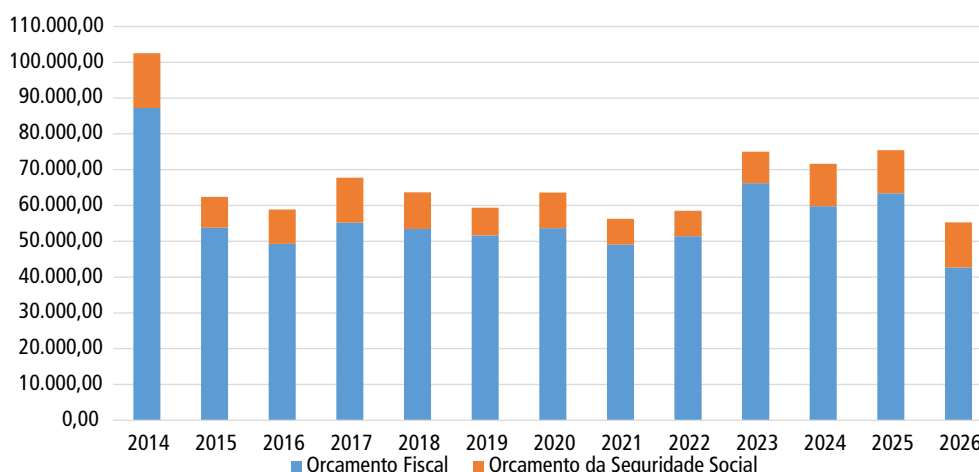
Fonte: Siga Brasil e SIOP.

(1) Valores autorizados e empenhados com atualização até 01/09/2025.

A partir das informações constantes da tabela anterior, verifica-se a relevância histórica da participação do Congresso Nacional na definição dos investimentos, dada a expressiva diferença entre os valores do PLOA e os da LOA. No entanto, deve-se recordar que durante a discussão dos PLOAs 2022 e 2023 ocorreram mudanças constitucionais que, ao abrir espaço fiscal em relação ao teto de gastos da União, permitiram ampliar o montante das dotações inicialmente propostas pelo Executivo (ECs nºs 114/2021 e 126/2022).

Trazendo a despesa executada no GND 4 a valores corrigidos pela inflação (IPCA de julho de 2025), e comparando-a com os valores autorizados para o exercício financeiro em curso e com os valores previstos no PLOA 2026, obtém-se a distribuição disposta no Gráfico 8.13. Verifica-se, assim, uma relativa estabilidade da despesa, em termos reais, entre 2015 e 2022, seguida por uma expressiva elevação dos valores executados em 2023, trazida pela expansão autorizada pela EC nº 126/2022. Porém, para 2026, constata-se o menor valor destinado a investimentos na série temporal estudada, fato justificado pela compressão das despesas discricionárias frente à elevação dos gastos obrigatórios, haja vista a necessidade de cumprimento da meta fiscal de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões para o governo central, definida pelo PLDO 2026. Comparando-se os valores autorizados para 2025 com o PLOA 2026, verifica-se redução de R\$ 20,2 bilhões.

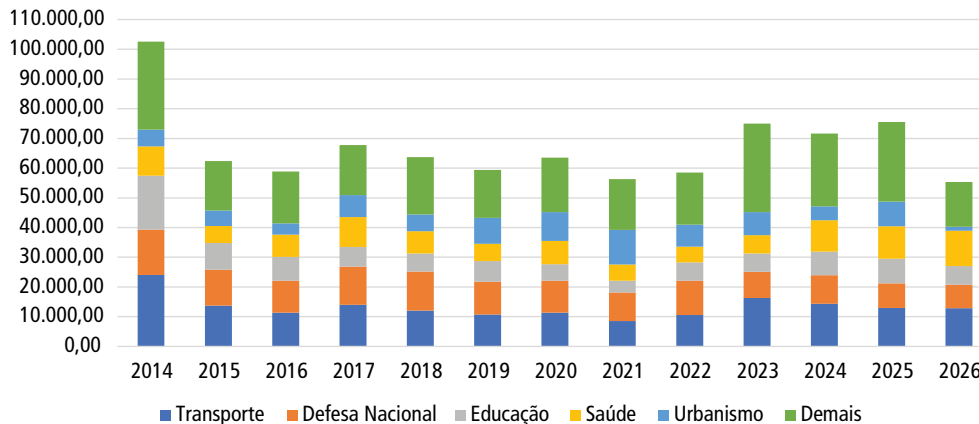
GRÁFICO 8.13 - INVESTIMENTOS - 2014 A 2026
ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL - VALORES CONSTANTES



Fontes: Siga Brasil e SIOP. Consideram-se valores executados (até 2024), autorizado (2025) e previstos no PLOA (2026). Dados a preços corrigidos pelo IPCA.

O Gráfico 8.14, por sua vez, apresenta a evolução dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social por função, permitindo verificar a composição do gasto. Houve expressiva redução, comparando-se os valores autorizados para 2025 com os previstos no PLOA 2026, nas funções Urbanismo (R\$ 6,8 bilhões), Encargos Especiais (R\$ 6,7 bilhões), Agricultura (R\$ 2,2 bilhões), Educação (R\$ 2,1 bilhões), Comércio e Serviços (R\$ 1,4 bilhão), Segurança Pública (R\$ 1,3 bilhão) e Desporto e Lazer (R\$ 1,1 bilhões). Na outra ponta, dentre as únicas sete funções que experimentaram elevação entre os anos analisados, destacam-se Saúde (R\$ 0,9 bilhão), Gestão Ambiental (R\$ 0,9 bilhão) e Ciência e Tecnologia (R\$ 0,7 bilhão).

GRÁFICO 8.14 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO - 2014 A 2026
ORÇAMENTO FISCAL E SEGURIDADE SOCIAL - VALORES CONSTANTES



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Consideram-se valores executados (até 2024), autorizado (2025) e previstos no PLOA (2026). Dados a preços corrigidos pelo IPCA.

Já a Tabela 8.20 demonstra o valor agregado por região das dotações destinadas à realização de investimentos, além da soma daquelas concentradas nos subtítulos “Nacional” e “Exterior”.

TABELA 8.20 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2026

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	77,94	3.158,98	3.236,92	1,28%
Nacional ⁽¹⁾	37.896,84	63.502,69	101.399,53	40,05%
Região Centro-Oeste	2.958,82	1.599,65	4.558,48	1,80%
Região Nordeste	6.887,30	12.751,14	19.638,44	7,76%
Região Norte	3.295,64	884,42	4.180,05	1,65%
Região Sudeste	1.539,35	115.724,14	117.263,49	46,32%
Região Sul	2.654,54	234,80	2.889,35	1,14%
TOTAL	55.310,43	197.855,82	253.166,25	100,00%

Fonte: Sigla Brasil e SIOP.

(1) Regionalização “Nacional” significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

A distribuição regional dos investimentos revela que 46,32% dos recursos previstos concentram-se na região Sudeste, consignados majoritariamente no orçamento de investimento das estatais. Essa concentração decorre da maior incidência, nessa região, de anomalias geológicas de relevância econômica, que sustentam as operações das empresas do grupo Petrobras voltadas à exploração de combustíveis fósseis. Outros 40,05% dos investimentos têm regionalização “Nacional”, sem identificação das macrorregiões ou das unidades da Federação destinatárias dos recursos.

Entre as programações identificadas como nacionais, há casos em que a localização do gasto não é possível, como a compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.), que geram benefícios difusos de alcance nacional. Há também casos que dizem respeito a programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território. No entanto, a elevada concentração no localizador “Nacional” pode revelar insuficiência nos critérios de seleção das localidades beneficiárias, decorrente de falha no planejamento das intervenções públicas.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que ele abrange apenas as empresas estatais não dependentes, conforme definição dada, por exclusão, pelo art. 2º da LRF. A Tabela 8.21 demonstra a distribuição das dotações desse orçamento por órgão supervisor constante do PLOA 2026, em comparação com o biênio precedente.

TABELA 8.21 - INVESTIMENTOS (GND 4) DAS ESTATAIS POR ÓRGÃO - 2024-2026
(ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS)

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2024		PLOA 2025		PLOA 2026	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
32000-Ministério de Minas e Energia	135.210,14	89,3	148.860,13	89,4	177.379,41	89,7
25000-Ministério da Fazenda	9.696,93	6,4	10.433,24	6,3	11.925,89	6,0
52000-Ministério da Defesa	2.993,19	2,0	2.927,64	1,8	2.944,02	1,5
68000-Ministério de Portos e Aeroportos	1.631,91	1,1	1.668,58	1,0	2.217,56	1,1
41000-Ministério das Comunicações	1.342,27	0,9	1.611,17	1,0	2.010,26	1,0
36000-Ministério da Saúde	162,13	0,1	592,00	0,4	651,29	0,3
46000-Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	152,00	0,1	233,13	0,1	292,48	0,1
49000-Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	32,43	0,0	122,59	0,1	131,66	0,1
28000-Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	107,59	0,1	118,54	0,1	292,31	0,1
24000-Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	10,72	0,0	9,50	0,0	10,95	0,0
TOTAL	151.339,32	100,0	166.576,51	100,0	197.855,82	100,0

Fonte: SIGA Brasil e SIOP/SOF.

Dentre as unidades orçamentárias com as maiores dotações para 2026, destaca-se a Petrobras (R\$ 170,4 bilhões), respondendo por 86,1% do total do orçamento de investimento, seguida pelo Banco do Brasil (R\$ 7,2 bilhões, ou 3,65% do total) e Caixa Econômica Federal (R\$ 3,6 bilhões, ou 1,80% do total).

8.8. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição⁹⁶, constituem significativa despesa primária obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 121,3 bilhões no PLOA 2026⁹⁷ e se refere a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

As ECs nos 113/2021 e 114/2021 promoveram modificações importantes no regramento relativo aos gastos com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs). Destacaram-se os seguintes pontos da EC nº 114/2021:

- Limite para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, até 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT). Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do teto aplicável a sentenças judiciais deduzido da projeção de pagamento das RPVs (art. 107-A, § 1º, do ADCT), que é prioritário;
- Regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada um dos dois seguintes (art. 4º da EC nº 114/2021);

⁹⁶ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [...]”

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. [...]

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.”

⁹⁷ Despesas classificadas com RP 1 (despesas primárias obrigatórias) constantes do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.

- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT c/c o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do câmputo do teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (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 Fundef⁹⁸;
- Exclusão das despesas listadas no item anterior, bem como da atualização monetária dos precatórios inscritos, do limite aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

Ocorre que, no julgamento das ADIs 7047 e 7064, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, com interpretação conforme a Constituição, e de demais regras relacionadas a esse limite, como a possibilidade de realização de acordos com deságio para recebimento imediato dos valores, mantendo seus efeitos apenas para o exercício financeiro de 2022.

O STF decidiu que créditos extraordinários poderiam ser abertos com vistas à quitação dos precatórios expedidos nos exercícios financeiros de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, cujo montante excedesse ao teto aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, fixado no art. 107-A do ADCT.

Assim, por meio da MP nº 1.200/2023, foi aberto crédito extraordinário para quitação do estoque de precatórios no valor de R\$ 93,1 bilhões, dos quais R\$ 15,8 bilhões, R\$ 44,3 bilhões e R\$ 32,3 bilhões⁹⁹ referiram-se, respectivamente, a precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023 e 2024. Note-se que houve uma antecipação, para 2023, do pagamento de precatórios referentes a 2024, no montante equivalente à parcela não orçada na LOA 2024 (R\$ 32,3 bilhões).

Ainda no âmbito das ações citadas, o STF deferiu pedido para reconhecer que a quitação dos precatórios constantes da proposta orçamentária, no montante excedente ao teto aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, insere-se nas exceções descritas na LC nº 200/2023. Portanto, as despesas excedentes não se submetem aos limites individualizados instituídos pelo Regime Fiscal Sustentável. Ademais, não devem ser consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário.

A EC nº 136/2025 acrescentou alguns parágrafos ao art. 165 da Constituição. O § 18 exclui do limite individualizado de despesa primária do Poder Executivo as referentes a precatórios e RPVs. Acrescentou ainda o § 21, prevendo que a partir de 2027, as despesas com precatórios e RPVs voltarão a ser consideradas, gradativamente, na apuração da meta de resultado primário, à proporção de 10% do montante anual. O art. 19, por sua vez, define ajustes a serem efetuados nesse limite individualizado, aplicável a partir de 2026. Assim, partindo do valor considerado na elaboração do PLOA 2026, deve-se incorporar o crédito suplementar aberto em 2025 com fundamento no art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023, e deduzir o valor constantes da LOA 2025 submetido ao limite de despesas decorrentes de sentenças judiciais. Tanto o valor incorporado como o deduzido devem ser atualizados com fundamentos no mencionado § 19. Esse assunto é tratado na seção “5 - Limite aplicável às despesas primárias” desta nota técnica.

Pelo § 22, também acrescentado ao mencionado artigo, em 2026 não será computado na meta de resultado primário o valor excedente ao limite de precatórios e RPVs estabelecido pelo art. 107-A (ação 00WU), o que não deverá introduzir efetiva alteração no ordenamento jurídico, em face da observância, quando da elaboração do PLOA 2026 pelo Poder Executivo, da mencionada decisão do STF sobre a não consideração desse valor.

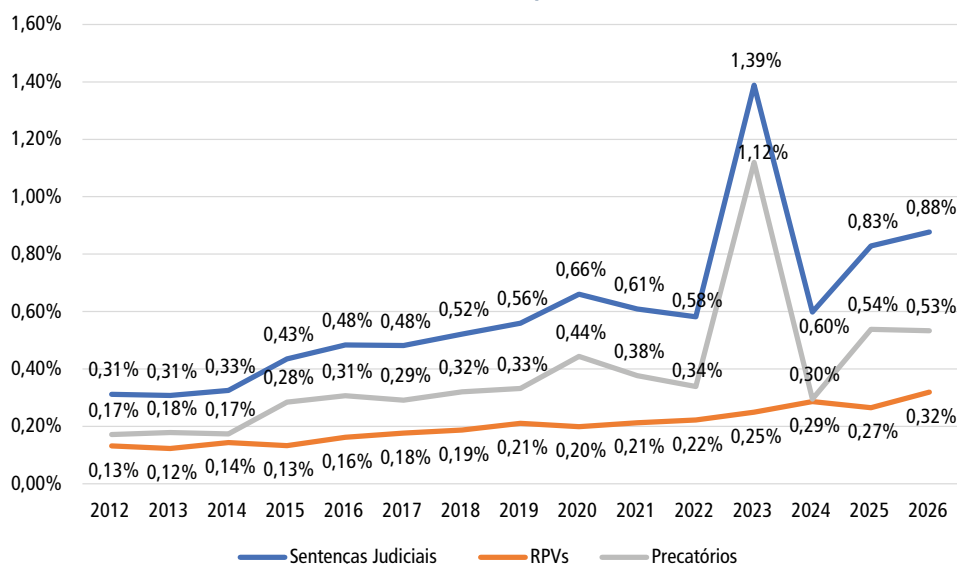
Na perspectiva da execução orçamentária, o Gráfico 8.15 apresenta a evolução dos gastos, em percentual do PIB, com o pagamento de precatórios e de RPVs, que constituem as duas principais ações do programa

⁹⁸ A LC nº 200/2023 manteve essas exclusões.

⁹⁹ Prestação de Contas do Presidente da República 2023. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2023/PCPR2023_Final.pdf. Acesso em 10/09/2024.

“0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, e o total de despesa primária desse programa.

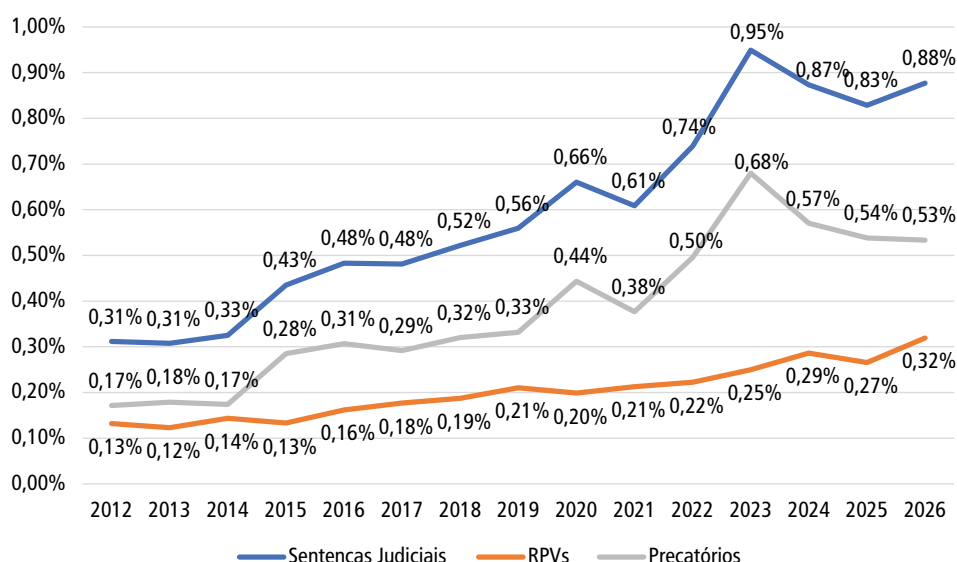
GRÁFICO 8.15 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVs E TOTAL DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS (EM % DO PIB)



Fontes: Siga Brasil e Mensagem Presidencial. Para dados até 2024: despesa paga + RAP pago; 2025: autorizado; 2026: PLOA. Projeções de PIB nominal para 2025 e 2026: Grade de Parâmetros Macroeconômicos - Julho/2025¹⁰⁰. Na linha referente aos precatórios, incluem-se as ações 0005, 0EC7, 0EC8 e 00WU.

Considerando a execução atípica em 2023, quando foi quitado, por meio de crédito extraordinário aberto pela MP nº 1.200/2023, o estoque de precatórios excedentes ao limite estabelecido no art. 107-A do ADCT (referentes a 2022, 2023 e 2024), no Gráfico 8.16 foram feitos ajustes para evidenciar a despesa imputável a cada ano (redução em 2023; acréscimos em 2022 e 2024).

GRÁFICO 8.16 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVs E TOTAL DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS, COM AJUSTE POR COMPETÊNCIA ORÇAMENTÁRIA (EM % DO PIB)



Fontes: Siga Brasil e Mensagem Presidencial. Para dados até 2024: despesa paga + RAP pago; 2025: autorizado; 2026: PLOA. Projeções de PIB nominal para 2025 e 2026: Grade de Parâmetros Macroeconômicos - Julho/2025. Na linha referente aos precatórios, incluem-se as ações 0005, 0EC7, 0EC8 e 00WU.

¹⁰⁰ Disponível em https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/panorama-macroeconomico/2025/panmacro-sli-des_julho25.pdf. Acesso em 04/09/2025.

Como se pode depreender do gráfico, entre 2012 e 2026 verifica-se significativo crescimento das despesas decorrentes de decisões judiciais, passando de 0,31% para 0,88% do PIB, com um pico de 0,95% em 2023.

A Tabela 8.22 apresenta uma comparação mais focada nos anos de 2025 e 2026.

TABELA 8.22 - DESPESAS PRIMÁRIAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R\$ bilhões

DESPESA	2025		2026		VARIAÇÃO (%)
	Autorizado	% PIB	PLOA	% PIB	
Requisições de Pequeno Valor - RPVs (ação 0625)	34,0	0,27%	44,1	0,32%	29,78%
Precatórios (ações 0005, 0EC7, 00WU)	69,0	0,54%	73,8	0,53%	6,9%
Precatórios (ação 0005) (1)	14,8	0,12%	5,2	0,04%	-64,90%
Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef (ação 0EC7)	8,9	0,07%	10,7	0,08%	20,93%
Precatórios - excedentes ao sublimite (ação 00WU)	45,3	0,35%	57,8	0,42%	27,61%
Outras despesas decorrentes de sentenças judiciais (2)	3,2	0,02%	3,4	0,02%	6,03%
TOTAL	106,2	0,83%	121,3	0,88%	14,20%

Fonte: Siga Brasil. (1) Em 2025, R\$ 0,25 bilhão refere-se a pagamento de precatórios cancelados em decorrência da Lei nº 13.463/2017. Em 2026, R\$ 150 milhões; (2) Ações 0022, 00N2, 00QG, 00QY, 00SA e 0734.

Entre 2025 e 2026, há crescimento nominal de 14,2% e real¹⁰¹ de 8,82%. Na perspectiva que considera a despesa como percentual do PIB, verifica-se aumento de 0,05 p.p., de 0,83% para 0,88%. Ainda utilizando o PIB como referência, o aumento entre 2025 e 2026 é explicado pelo crescimento de 0,05 p.p. nas requisições de pequeno valor. Quando considerado o conjunto dos precatórios (ações 0005, 0EC7 e 00WU), houve pequena redução, de 0,54% para 0,53%.

Quando da elaboração do PLOA 2026, anterior à EC nº 136, de 09/09/2025, o limite para pagamento de precatórios (exceto os referentes ao extinto Fundef) e RPVs correspondia a R\$ 49,2 bilhões, utilizado da seguinte forma: R\$ 44,1 para RPVs e R\$ 5,1 bilhões para precatórios. Após essa utilização, restavam R\$ 57,8 bilhões referentes a precatórios excedentes. Somente essa última parcela estava ressalvada da incidência do teto de gastos e da meta de resultado primário, conforme já mencionado. Em decorrência da EC nº 136/2025, o valor da parcela de despesas decorrentes de sentenças judiciais acomodadas no limite (49,2 bilhões) passa também a estar ressalvado, para o exercício de 2026, tanto do teto como da meta referidos. A parcela referente ao extinto Fundef (R\$ 10,7 bilhões), era e continua sendo excepcionada do teto de gastos.

A Tabela 8.23 demonstra o valor destinado ao pagamento de precatórios e RPVs, com detalhamento de limites aplicáveis anteriores à EC nº 136/2025.

TABELA 8.23 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS E LIMITES APLICÁVEIS – 2026 (ANTERIORES À EC Nº 136/2025)

Item	Valor
Limite para pagamento de precatórios e RPVs (A)	49,2
Valor estimado para RPVs (B)	44,1
Sublimite para pagamento de precatórios (C = A - B)	5,1
Valor excedente ao sublimite (D)	57,8
Precatórios relativos ao Fundef (E)	10,7
Total de Precatórios (F = C + D + E)	73,6

Fonte: Mensagem Presidencial - PLOA 2026.

¹⁰¹ Para comparação com os valores de 2026, os valores de 2025 foram atualizados pelo IPCA previsto para 2025 no PLOA 2026.

Segundo a Mensagem Presidencial, os precatórios apresentados até 2 de abril de 2025 totalizaram R\$ 73,6 bilhões, dos quais R\$ 10,7 bilhões referem-se aos precatórios relativos à complementação da União ao Fundef, que já não estavam sujeitos ao limite de precatórios. Assim, os R\$ 62,9 bilhões que restaram superaram o limite em R\$ 57,8 bilhões, uma vez que o pagamento dos RPVs tem prioridade sobre os precatórios.

Para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais (inclusive precatórios e RPVs), constam do PLOA 2026 as ações relacionadas na Tabela 8.24.

TABELA 8.24 - AÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Ação	Valor
00WU - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS) - EXCEDENTES AO SUBLIMITE	57.836,1
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	44.149,7
0EC7 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF)	10.738,7
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	5.198,4
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	1.183,7
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	843,4
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	669,1
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE	537,2
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	143,2
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESAO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	3,6
Total	121.303,2

Fonte: PLOA 2026.

Segundo a Mensagem Presidencial, não há, dentre os apresentados, precatórios de grande vulto (art. 100, § 20, da Constituição), que são pagos parceladamente ou mediante acordo direto.

O art. 34, inciso II, do PLDO 2026 determina que os precatórios excedentes ao sublimite (anterior à EC nº 136/2025) sejam alocados em programação orçamentária específica, incluída a atualização monetária estimada, montante que foi consignado na ação 00WU. Ainda de acordo com o art. 12, inciso X, do PLDO 2026, o projeto e a lei orçamentária devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais (ações 0005, 0EC7 e 00WU), sentenças judiciais de pequeno valor (ação 0625) e sentenças judiciais proferidas contra empresas estatais dependentes (ação 0022), o que está sendo atendido conforme informações constantes da tabela apresentada.

A distribuição dos valores constantes da tabela anterior é também demonstrada na Tabela 8.25, com o detalhamento dos órgãos e dos grupos de natureza de despesa - GND.

TABELA 8.25 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVERSÃO FINANCEIRA	Total
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	30,1	1,4		31,5
22000 - MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA	23,7	2,6		26,3
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	6,1	0,0		6,1
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA		0,1		0,1
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	70,5	2,9		73,4
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	41,6	1,1		42,7

R\$ milhões

Órgão	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVERSÃO FINANCEIRA	Total
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	0,0	55.362,9		55.362,9
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	356,1	4.412,3		4.768,4
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	9,2	0,6		9,8
40000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO		92,1		92,1
46000 - MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS	10,0	0,0		10,0
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR	151,4	5,9		157,3
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	37,0	4,7		41,7
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	4,6	30,7		35,3
55000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME		8.780,5		8.780,5
56000 - MINISTÉRIO DAS CIDADES	572,0	40,5		612,5
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	11.872,8	36.096,3	3.279,9	51.249,0
81000 - MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA		3,6		3,6
Total	13.185,1	104.838,2	3.279,9	121.303,2

Fonte: PLOA 2026. Siga Brasil.

Quanto ao Marco Orçamentário de Médio Prazo, a Mensagem Presidencial informa que, quanto aos precatórios (exceto os relativos ao Fundef), as previsões para 2027 a 2029 consideraram o crescimento médio observado nos últimos dez anos, levando-se em conta cada ramo do Poder Judiciário individualmente, e, quanto aos precatórios relacionados ao Fundef, foram considerados os processos que se encontram em trâmite no STF. A Tabela 8.26 apresenta as previsões para 2027 a 2029. Quanto às RPVs, a Mensagem Presidencial informa que as estimativas para 2027 a 2029 consideraram que o montante de cada ano corresponde ao montante do ano anterior corrigido pelo IPCA previsto para o ano anterior.

TABELA 8.26 - MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO - 2027 A 2029

R\$ milhões

Item	2027	2028	2029
Precatórios (exceto relativos ao Fundef)	72.257,1	80.886,0	90.170,3
Precatórios relativos ao Fundef	10.086,7	8.073,2	7.241,1
Total de Precatórios	82.343,8	88.959,2	97.411,4
Requisições de Pequeno Valor - RPVs	45.737,8	47.156,9	48.571,5*
Total de Precatórios e RPVs	128.081,6	136.116,1	155.982,9

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2026.

* A Mensagem apresenta R\$ 58.571,5 milhões, o que aparenta ser um erro de digitação, pois, quando se aplicam as projeções para o IPCA de 2026, 2027 e 2028 (3,60%; 3,10% e 3%, respectivamente), o valor encontrado é R\$ 48.571,5 milhões.

Cabe observar que a estimativa de RPVs para 2026, em conformidade com o art. 34, parágrafo único, do PLDO 2026, deve ser igual ao valor constante do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao segundo bimestre de 2025, atualizado pela variação do IPCA apurado ou estimado entre janeiro e dezembro de 2025. Todavia, o referido relatório não explicita o valor referente especificamente aos RPVs, o que dificulta a checagem da estimativa para 2026.

Provavelmente por conta dessa regra, o Poder Executivo optou por projetar os valores para 2027 a 2028 considerando apenas a correção pelo IPCA. Ocorre que, o crescimento real médio (valores deflacionados pelo IPCA) das RPVs, desde 2010, é de 9,65% por ano. Caso se considere a manutenção da tendência observada, além do IPCA previsto para 2026, 2027 e 2028, as projeções de RPVs seriam R\$ 50,2 bilhões em 2027, R\$ 56,7 bilhões em 2028 e R\$ 64,0 bilhões em 2029.

8.9. ATENDIMENTO DE EMENDAS

Em conformidade com o disposto nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição, no § 4º, inciso I, do art. 11 da LC nº 210/2024 e no § 5º do art. 13 do PLDO 2026, o projeto de lei contém reservas de R\$ 26,6 bilhões para as emendas individuais e de R\$ 14,2 bilhões para as emendas de bancada estadual.

A Tabela 8.27 mostra os valores referentes a reservas destinadas a emendas nos PLOAs 2025 e 2026, bem como o valor autorizado na LOA 2025.

TABELA 8.27 - EMENDAS INDIVIDUAIS E DE BANCADA ESTADUAL (2025 - 2026)

R\$ bilhões

Tipo de Emenda	2025			2026	Variação %	
	PLOA (a)	LOA (b)	Variação % (c=b/a-1)	PLOA (d)	(e=d/a-1)	(f=d/b-1)
Individual	24,7	24,6	-0,4	26,6	7,7	8,1
Bancada Estadual ¹	14,3	14,3	0,0	14,2	-0,7	-0,7
Total	39,0	38,9	-0,2	40,8	4,6	4,9

Fonte: Siga Brasil e Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 50/2025/MPO e Siga Brasil.

(1) Somente parcela de execução impositiva.

De acordo com a tabela, no PLOA 2026 o valor destinado às emendas individuais aumentou 8,1% em relação ao valor aplicável ao ano em curso. Na verdade, o aumento percentual corresponderia ao dobro, com acréscimo de R\$ 2,0 bilhões aos R\$ 26,6 bilhões reservados para as emendas individuais no PLOA 2026, não fosse pelo limite constante do § 4º, inciso I, do art. 11 da LC nº 210/2024. Houvesse apenas a regra do § 9º do art. 166 da Constituição, fixando o máximo destinado a emendas individuais em 2% “da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto”, o valor alocado a tais reservas chegaria a R\$ 28,6 bilhões.

No que se refere a emendas de bancada estadual, houve ligeiro decréscimo (-0,7%) em relação aos valores constantes do PLOA 2025. A rigor, falar-se-ia em aumento de cerca de 6,3% se não fosse pela destinação de R\$ 1,0 bilhão ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha - FEFC¹⁰².

Considerando apenas os valores dos projetos de lei orçamentária para 2025 e 2026, constata-se que houve um acréscimo de 4,6% no valor global das reservas destinadas a emendas de execução impositiva. Tal valor passou de R\$ 39,0 bilhões para R\$ 40,8 bilhões.

Destaque-se ainda que o valor global das reservas destinadas a emendas individuais e de bancada estadual (R\$ 40,8 bilhões) representa 1,7% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos da União estabelecido pela LC nº 200/2023 e equivale a 16,8% das despesas discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O § 9º-A do art. 166 da Constituição determina que do total das emendas individuais, o equivalente a 1,55% da RCL caberá às emendas de deputados e 0,45% às de senadores. Assim, dos recursos reservados para emendas individuais no PLOA 2026, caberá à Câmara dos Deputados R\$ 20,6 bilhões e ao Senado Federal, R\$ 6,0 bilhões. Como consequência, cada deputado e cada senador devem ter a iniciativa individual sobre algo em torno de R\$ 40,2 milhões e R\$ 74,0 milhões, respectivamente.

Observa-se que, assim como nos PLOAs anteriores, metade da reserva destinada às emendas individuais deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde¹⁰³. Isso ocorre, com fundamento no § 9º do art. 166 da Constituição, para que o PLOA atenda ao piso constitucional referente a essas ações. Igual destinação aplica-se à reserva destinada às emendas de bancada estadual, de acordo com a previsão constante do § 7º do art. 13 do

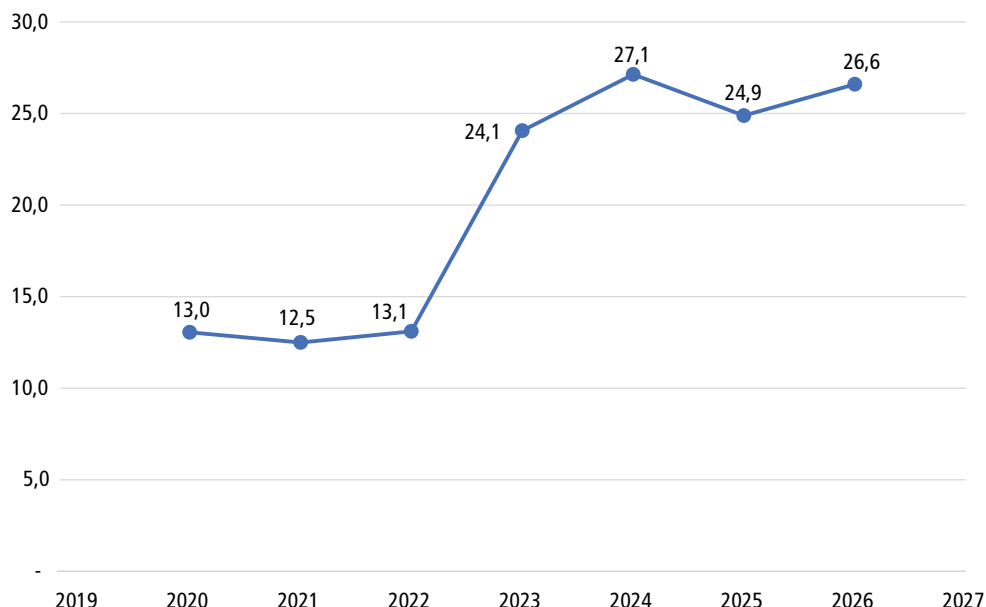
¹⁰² No PLOA 2026, o valor referente ao inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 (R\$ 1,01 bilhão) foi deduzido da reserva para emendas de bancada estadual de execução impositiva, reduzindo-a de R\$ 15,2 bilhões para R\$ 14,2 bilhões. Ocorre que a previsão legal de desconto, conforme PLDO 2026, refere-se ao inciso II do mesmo artigo, parcela que não consta do projeto de lei. Assim, identifica-se possível divergência entre a norma e o procedimento adotado, a ser ajustada durante a tramitação orçamentária.

¹⁰³ Ação “OZ08 - Reservas Específicas para o atendimento de emendas de execução obrigatória destinadas a ações e serviços públicos de saúde”.

PLDO 2026. Desse modo, a parcela de R\$ 20,4 bilhões das reservas destinadas a emendas de execução impositiva (50% do total) encontram-se destinados à saúde.

O Gráfico 8.17 mostra a evolução dos valores autorizados, corrigidos pelo IPCA (preços de julho de 2025), para emendas individuais de 2020 até 2025, e a reserva para essas despesas no PLOA 2026. A EC nº 126/2022 alterou a regra de cálculo do montante dessas emendas, o que justifica crescimento mais acentuado no exercício de 2023.

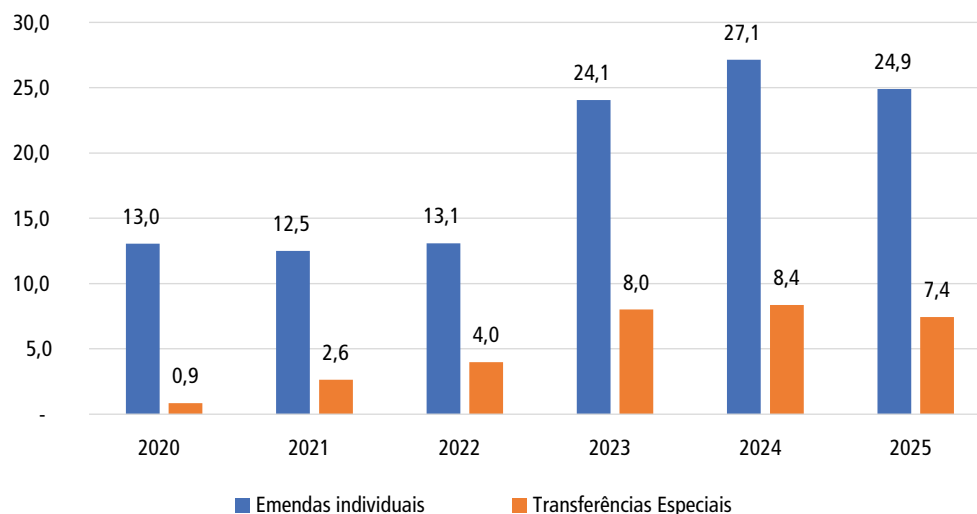
GRÁFICO 8.17 - EMENDAS INDIVIDUAIS (2020-2026)



Fonte: Siga Brasil. Valores autorizados, em bilhões de reais, corrigidos pelo IPCA (preços de julho de 2025) nas LOAs 2020 a 2025. Valores das respectivas reservas de contingência no PLOA 2026.

O art. 166-A da Constituição permite que as emendas individuais destinem recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio das “transferências especiais”, a serem efetuadas sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere. No caso dessas transferências, os recursos: (i) passam a pertencer aos entes federados após a transferência; (ii) devem ser aplicados “em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado”, reservando-se no mínimo 70% para despesa de capital; (iii) não integram a receita do ente federado para fins de repartição tributária e de cálculo de limites aplicáveis à despesa com pessoal e à dívida pública; e (iv) não podem ser utilizados para o pagamento de despesas com pessoal e serviço da dívida. O gráfico a seguir mostra a evolução dos valores das transferências especiais, em comparação com o total de emendas individuais, de 2020 a 2025. Os montantes referem-se a valores autorizados e corrigidos pelo IPCA (preços de julho de 2025).

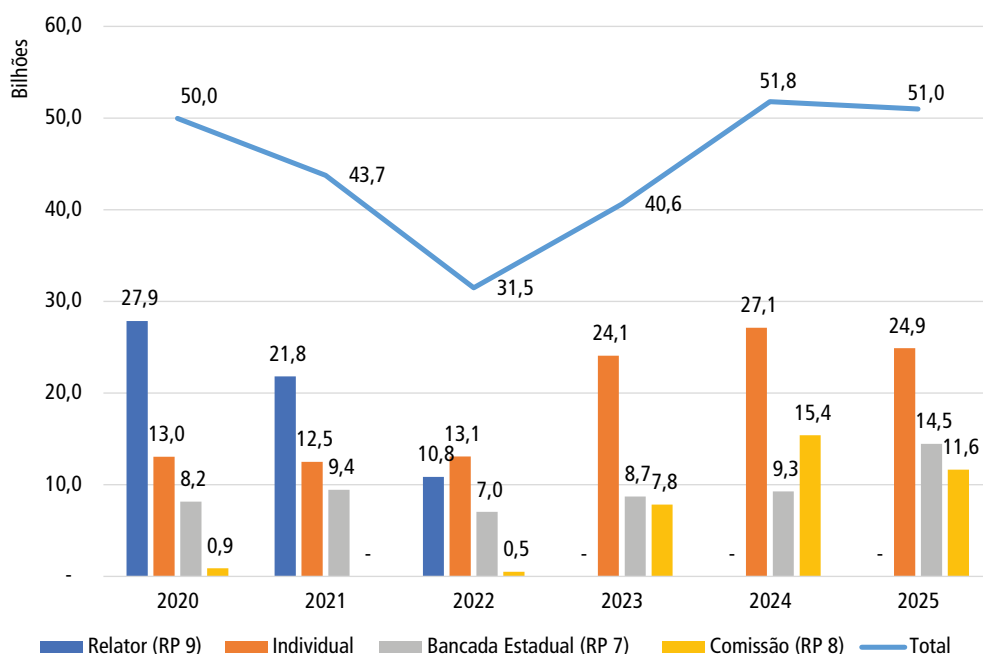
GRÁFICO 8.18 - EMENDAS INDIVIDUAIS E TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS 2020-2025
VALORES AUTORIZADOS (R\$ BILHÕES CORRIGIDOS PELO IPCA)



Fonte: Siga Brasil. Valores autorizados em bilhões de reais corrigidos pelo IPCA (preços de julho de 2025).

No Gráfico 8.19, são apresentados os valores autorizados referentes a emendas individuais, de bancada estadual (RP 7), de comissão permanente (RP 8) e de relator-geral (RP 9) para os exercícios financeiros de 2020 a 2025. A LOA 2021 não contou com emendas de comissão, uma vez que, em razão das condições excepcionais decorrentes da pandemia de Covid-19, as comissões não se reuniram em 2020 para deliberar sobre as emendas que poderiam ser apresentadas ao projeto de lei.

GRÁFICO 8.19 - EMENDAS INDIVIDUAIS (RP 6), DE BANCADA ESTADUAL (RP 7),
DE COMISSÃO PERMANENTE (RP 8) E DE RELATOR-GERAL (RP 9) - 2020-2025
VALORES AUTORIZADOS (R\$ BILHÕES CORRIGIDOS PELO IPCA)



Fonte: Siga Brasil. Valores autorizados corrigidos pelo IPCA (preços de julho de 2025).

Pelo exame do gráfico anterior, observa-se, nos últimos anos, houve mudança na distribuição dos recursos das emendas. As emendas de relator (RP 9), que apresentavam valores expressivos até 2022, cederam espaço

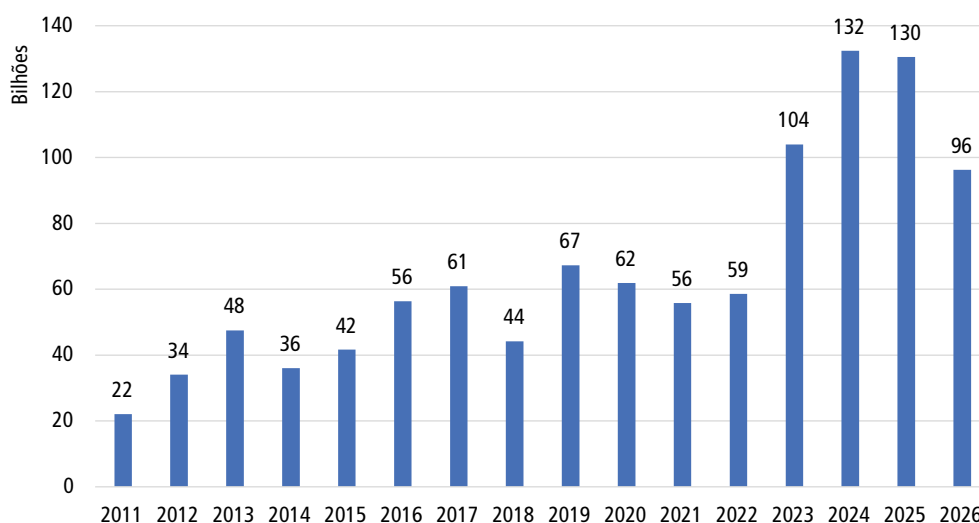
ao incremento de valores associados às emendas individuais (RP 6) e às de comissão (RP 8). Essa mudança sofre influência da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰⁴ em 2022, no sentido de limitar as emendas de relator à correção de erros e omissões.

8.10. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2026 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 96,3 bilhões (em comparação aos R\$ 130,5 bilhões do PLOA 2025), constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2026.

O Gráfico 8.20 mostra a evolução das reservas de contingência constantes dos projetos de leis orçamentárias para os exercícios financeiros a partir de 2011, em valores nominais, utilizando como critério de seleção os valores alocados na subfunção “999 - Reserva de Contingência”.

GRÁFICO 8.20 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA DO PLOA - 2011-2026



Fonte: Siga Brasil.

Quando comparado ao PLOA 2025, a proposta orçamentária para 2026 apresenta redução de R\$ 34,2 bilhões (variação de -26,2%) no montante das reservas de contingência.

As reservas de contingência estão distribuídas nos grupos elencados na Tabela 8.28.

TABELA 8.28 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA DO PLOA - 2025-2026

R\$ bilhões

RESERVAS	PLOA 2025	PLOA 2026	Variação 2026/2025	
			Valor	(%)
Reserva de Contingência Fiscal- Senado Federal	0,1	-	-0,1	-100,0
Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641 (Recursos Próprios do Judiciário)	0,0	1,2	1,2	
Emendas do Congresso Nacional	39,0	40,8	1,8	4,7
Emendas Individuais (RP 6)	24,7	26,6	2,0	8,0
Emendas de Bancada (RP 7)	14,3	14,2	-0,1	-0,8
Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios.	52,7	31,9	-20,8	-39,4
Reserva de Contingência - Fiscal - Geral	4,0	3,3	-0,7	-18,0

¹⁰⁴ Decisão de 19/12/2022 proferida no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

R\$ bilhões

RESERVAS	PLOA 2025	PLOA 2026	Variação 2026/2025	
			Valor	(%)
Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal e outras despesas de pessoal e encargos	34,8	19,0	-15,7	-45,3
Total Geral	130,5	96,3	-34,2	-26,2

Fonte: Siga Brasil

8.10.1 RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL

O PLDO 2026, em seu art. 13, *caput*, prevê a inclusão de reserva de contingência geral em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida considerada no projeto de lei, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF. Utiliza-se o adjetivo “geral” para designar a reserva de contingência constituída por recursos que não sejam classificados como próprios ou vinculados, nem se destinem ao atendimento de programação ou propósitos específicos. Assim, fundamentada no art. 5º, inciso III, da LRF, a reserva de contingência geral, caso fosse constituída nas leis orçamentárias com dotações classificadas como despesas primárias, estaria apta a suportar a abertura de créditos adicionais para o atendimento dessas despesas, dando sentido à finalidade prevista na referida disposição legal – “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”. No entanto, há anos a prática é constituir essa reserva com dotações classificadas como despesas financeiras, comprometendo a possibilidade dessa reserva ser utilizada, durante o exercício financeiro, para o atendimento de contingências de natureza primária.

Consta da proposta orçamentária uma reserva de R\$ 3,3 bilhões¹⁰⁵, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0) na fonte “1000 - Recursos Livres da União”. Esse montante atende exatamente ao valor mínimo exigido pelo PLDO 2026, tendo em vista que a receita corrente líquida é estimada no PLOA 2026 em R\$ R\$ 1.636,8 bilhões (Quadro 8A do PLOA 2026).

Considerando-se que o objetivo dessa reserva é dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, seria mais adequado que seu montante fosse classificado como despesa primária, de modo a possibilitar a efetiva cobertura de riscos fiscais quando de sua utilização para a abertura de créditos adicionais. Uma vez que é classificada como despesa financeira, essa reserva representa economia dos recursos que a constituem com a finalidade de contribuir para que o projeto e a respectiva lei orçamentária se mostrem compatíveis com a meta de resultado primário.

8.10.2 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2026 prevê a constituição de outras reservas nos orçamentos.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 13, § 2º, inciso I, do PLDO 2026, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas¹⁰⁶ de diversos órgãos, que totalizam R\$ 31,9 bilhões, conforme discriminado na Tabela 8.29. Os recursos que constituem tais reservas, também classificadas como despesas financeiras, deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e, economizados, passam a contribuir para que o projeto e respectiva lei orçamentária estejam compatíveis com a meta de resultado primário. Observe-se que, mesmo que os recursos próprios ou vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida (res-

¹⁰⁵ Dotação alocada na ação “0200 - Reserva de Contingência Financeira” (subtítulo “6498 - Reserva de Contingência - Fiscal”).

¹⁰⁶ As dotações constam da ação “0200 - Reserva de Contingência - Financeira”, subtítulo “6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios”, indicador de resultado primário “RP 0 - despesa financeira”.

trição imposta pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF), os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida.

TABELA 8.29 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2026
20000 - Presidência da República	269,1
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	92,1
25000 - Ministério da Fazenda	5.218,4
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.772,2
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	1.080,6
32000 - Ministério de Minas e Energia	2.670,2
33000 - Ministério da Previdência Social	11,6
36000 - Ministério da Saúde	73,4
39000 - Ministério dos Transportes	1.559,9
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	297,8
41000 - Ministério das Comunicações	5,9
42000 - Ministério da Cultura	559,0
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	516,2
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	115,7
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	352,3
51000 - Ministério do Esporte	522,8
52000 - Ministério da Defesa	1.507,7
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	130,1
54000 - Ministério do Turismo	1.168,5
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	204,0
71000 - Encargos Financeiros da União	3.904,0
90000 - Reserva de Contingência	9.877,7
Total	31.909,2

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2026.

Reservas para atender programação ou necessidade específica

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 13, § 2º, inciso II, do PLDO 2026, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso, aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 19,0 bilhões, sendo R\$ 1,9 bilhão em despesas financeiras e R\$ 17,1 bilhões em despesas primárias. Os dados estão resumidos por órgão na Tabela 8.30.

TABELA 8.30 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)

R\$ milhões

ÓRGÃO	Despesa Financeira	Despesa Primária	Total
01000 - Câmara dos Deputados	1,66	47,39	49,06
02000 - Senado Federal	3,96	64,54	68,49
03000 - Tribunal de Contas da União	25,37	205,75	231,12
10000 - Supremo Tribunal Federal	4,17	34,77	38,94
11000 - Superior Tribunal de Justiça	13,44	104,94	118,38

R\$ milhões

ÓRGÃO	Despesa Financeira	Despesa Primária	Total
12000 - Justiça Federal	77,02	650,99	728,02
13000 - Justiça Militar da União	8,37	35,84	44,21
14000 - Justiça Eleitoral	105,70	610,32	716,03
15000 - Justiça do Trabalho	110,64	1.845,67	1.956,31
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	25,59	211,44	237,03
17000 - Conselho Nacional de Justiça	1,10	12,80	13,90
26000 - Ministério da Educação	663,00	4.144,23	4.807,23
29000 - Defensoria Pública da União	5,96	42,73	48,69
34000 - Ministério Público da União	6,01	53,69	59,70
36000 - Ministério da Saúde	0,00	213,60	213,60
52000 - Ministério da Defesa	0,00	378,05	378,05
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	0,14	0,98	1,12
71000 - Encargos Financeiros da União	884,03	8.383,54	9.267,57
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	4,01	42,62	46,63
Total Geral	1.940,18	17.083,89	19.024,07

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2026.

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada estadual

O projeto de lei, com fundamento no art. 13, § 5º, do PLDO 2026, contém reservas destinadas ao atendimento de programações a serem incluídas por emendas de execução impositiva (RP 6 e 7).

Conforme o art. 166, §§ 9º e 12, da Constituição, o montante destinado no PLOA 2026 para emendas individuais é de 2% da receita corrente líquida (RCL) de 2024 e, para as emendas de bancada, de 1% da RCL de 2025. De acordo com o Poder Executivo¹⁰⁷, o valor da RCL de 2025 foi estimado com base nos valores publicados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias no 3º bimestre de 2025.

Não obstante, a LC nº 210/2024, limitou o crescimento das emendas ao valor de 2025, corrigido pelo teto de despesa primária de que trata o art. 4º da LC nº 200/2023, equivalente a 8,0% em 2026.

Assim, o valor total das emendas individuais, que pela regra constitucional somariam R\$ 28,6 bilhões, ficou limitado a R\$ 26,6 bilhões. Já o montante das emendas de bancada estadual foi calculado segundo a regra constitucional e, portanto, alcançou R\$ 15,2 bilhões, valor que ficou aquém do limite previsto pela LC nº 210/2024. Desse total, foi descontado R\$ 1,0 bilhão em favor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de modo que a reserva de contingência destinada a essas emendas conta com R\$ 14,2 bilhões no PLOA 2026. Dessa forma, o total de reservas constituídas no PLOA 2026 para o atendimento de emendas de execução impositiva é de R\$ 40,8 bilhões.

Esses temas são tratados na seção 6.8 (Atendimento de Emendas) e 6.14 (Fundo de Financiamento de Campanha) desta nota técnica.

Outras reservas

Por fim, identifica-se a constituição de reserva de R\$ 1,2 bilhão alocada em diversos órgãos no âmbito do Poder Judiciário. Conforme esclarecimentos do Poder Executivo¹⁰⁸, tais valores decorrem de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 7641, que excepcionou dos limites individualizados da LC nº 200/2023, as

¹⁰⁷ Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 50/2025/MPO.

¹⁰⁸ Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 50/2025/MPO.

despesas primárias do Poder Judiciário custeadas com receitas próprias ou de convênios, dando-lhes tratamento similar ao previsto no § 2º, inciso IV, do art. 3º da referida lei complementar.

Na ação judicial, o STF decidiu que o “teto dos orçamentos posteriores (2026 e seguintes) deverão ser calculados a partir das dotações de 2025, com base na fórmula prevista no art. 3º, § 1º, I, da LC 200/2023, com a exclusão das receitas próprias da base de cálculo do limite para dali em diante”.

Dessa forma, o Poder Executivo promoveu o recálculo dos valores, conforme a decisão judicial, chegando ao referido montante de R\$ 1,2 bilhão. Entretanto, esclarece que, diante do exíguo tempo para encaminhamento da proposta orçamentária e, portanto, da impossibilidade de que os órgãos apresentassem o detalhamento das programações, a parcela de cada órgão foi alocada na reserva de contingência (ação “0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária” e subtítulo “6483 - Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641”).

Também ressalta o Poder Executivo que foi inserido no texto do PLOA 2026 dispositivo específico (inciso II do § 4º do art. 4º) para permitir o remanejamento desses recursos por meio de ato próprio dos órgãos do Poder Judiciário.

Por fim, é importante notar que o PLOA 2026 não traz reserva de contingência para as emendas de comissão (RP 8). Nos termos da LC nº 210/2024, o limite para essas emendas foi de R\$ 11,5 bilhões para o exercício 2025. Atualizado pelo IPCA acumulado no período de doze meses encerrado em junho (5,35%), o limite é de R\$ 12,1 bilhões para 2026. Assim, considerando a ausência de reserva de contingência para o atendimento dessas emendas, o Congresso Nacional deverá promover cortes nas programações do Poder Executivo constantes do PLOA 2026.

8.11. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES

8.11.1 PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES

O PLOA 2026 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações processadas pela Lei nº 12.734/2012¹⁰⁹, em decorrência dos efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na ADI 4917¹¹⁰.

Para 2026 estão estimados R\$ 91,5 bilhões (decréscimo de 14,5% em relação ao PLOA 2025), nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos: (i) vinculados ao Fundo Social (FS)¹¹¹ e aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); (ii) a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios; (iii) recursos livres da União (RLU); e (iv) alocados em reserva de contingência (RC). A distribuição desses recursos se encontra na Tabela 8.31, que consolida as diversas naturezas de receita relacionadas.

¹⁰⁹ A Lei nº 12.734/2012 alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos royalties e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

¹¹⁰ A liminar deferida suspende os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei nº 9.478/97.

¹¹¹ O Fundo Social, vinculado à Presidência da República, integra o órgão “71000 - Encargos Financeiros da União”. Além dos R\$ 7,8 bilhões alocados no Fundo Social, advindos de royalties e de participação especial (fonte 1147), integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 1147), Comercialização do Petróleo, do Gás Natural e de Outros Hidrocarbonetos Fluidos da União - Contratos de Partilha de Produção, no valor de R\$ 10,5 bilhões, Retorno de Operações, Juros e Encargos Financeiros, no valor de R\$ 1,1 bilhão, Amortização de Empréstimos Contratuais, no valor de R\$ 1,6 bilhão e recursos próprios livres (fonte 1050), no valor de R\$ 3,7 bilhões, perfazendo um total de R\$ 24,7 bilhões para 2026.

TABELA 8.31 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	RLU	RC	Total
OUTORGA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO Pagamento pela Retenção de Área Regime de Concessão	-	-	-	-	326,6	-	-	-	139,9	-	466,5
PRODUÇÃO EM TERRA Qualquer Situação Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	1.254,9	77,0	77,0	-	20,4	4,8	-	-	9,0	-	1.443,1
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Pré-sal Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	20.275,4	7.714,4	7.714,4	-	-	-	-	-	-	-	35.704,2
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Demais Situações Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	8.786,4	-	-	-	1.225,3	287,8	1.177,8	810,4	1.394,9	-	13.682,6
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Qualquer Situação Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	7.203,6	-	2.589,4	863,1	-	-	-	-	-	-	10.656,1
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Partilha de Produção	19.717,4	-	-	-	-	-	-	-	-	9.858,7	29.576,1
Total	57.237,7	7.791,4	10.380,8	863,1	1.572,3	292,6	1.177,8	810,4	1.543,8	9.858,7	91.528,6

Fonte: PLOA 2026.

A Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou, nos contratos de concessão, os percentuais a serem utilizados na transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios. Com os efeitos da mencionada medida cautelar, são observadas as vinculações anteriormente previstas, que resultam em R\$ 37,5 bilhões destinados aos entes subnacionais e R\$ 24,4 bilhões à União.

Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 29,6 bilhões em contratos com declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, dos quais R\$ 19,7 bilhões (2/3) destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 9,9 bilhões (1/3) alocados em reserva de contingência, uma vez indefinida sua vinculação por força de liminar do STF, que impactou a aplicação do art. 42-B da Lei nº 12.351/2010¹¹².

¹¹² Esse dispositivo define a distribuição dos royalties sob o regime de partilha de produção. No caso de a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, deveriam ser destinados 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% ao Fundo Social, deduzidas as parcelas pertencentes aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento. A Lei nº 12.858/2013, porém, estabelece que, nesses casos,

8.11.2 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE

A Lei nº 12.858/2013 estabeleceu vinculação à educação e à saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Nos termos dos incisos do art. 2º do citado diploma legal, são destinados exclusivamente à educação pública, com prioridade para a educação básica, e à saúde os seguintes recursos:

- a) receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);
- b) receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);
- c) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- d) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

No âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma, regime de concessão), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012. Nessa hipótese, são destinados à educação e à saúde (fontes 1151 e 1035), respectivamente, R\$ 2,6 bilhões (75%) e R\$ 863,1 milhões (25%).

Para educação, há ainda o acréscimo resultante da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União e originários de campos das áreas do Pré-Sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 03/12/2012 (fonte 1149). Assim, são destinados à educação R\$ 7,7 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social)¹¹³.

Dessa forma, os recursos destinados à educação no PLOA 2026, provenientes da arrecadação de *royalties* e participação especial, somam R\$ 10,4 bilhões. Das receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 10,5 bilhões oriundos da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos destinados à educação em decorrência da aplicação da Lei nº 12.858/2013 somam R\$ 20,9 bilhões.

8.11.3 VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas de *royalties* e participação especial decorrentes da exploração de petróleo, em plataforma, constantes do PLOA 2026, há previsão quanto aos regimes de concessão e de partilha de produção. Para a União, essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

- declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, qualquer situação: 75% para educação e 25% para saúde, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013;
- declaração de comercialidade antes de 03/12/2012, área e camada Pré-Sal: 50% para o Fundo Social e 50% para educação, nos termos do art. 2º, inciso III, c/c art. 3º da Lei nº 12.858/2013; e
- declaração de comercialidade antes de 03/12/2012, demais situações: órgãos da administração direta da União, nos termos dos arts. 48, 49, inciso II, e 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997, sem alterações da Lei nº 12.734/2012.

Com o advento das Leis nºs 12.734/2012 e 12.858/2013, os recursos da União seriam destinados somente para educação, saúde e Fundo Social¹¹⁴. Com a suspensão parcial de dispositivos, por força da citada medida

serão destinadas exclusivamente para a educação pública e para a saúde as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial na proporção, respectivamente, de 75% e de 25%.

¹¹³ Situação especial ocorre com os *royalties* excedentes provenientes da exploração em terra. Para esse caso, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea "d", com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, cabendo à educação R\$ 77 milhões (fonte 1149).

¹¹⁴ Parcelas vinculadas a demais órgãos específicos da Administração Direta dependeriam de regulamentação.

cautelar, retoma-se, para os contratos de concessão, com declaração de comercialidade antes de 03/12/2012 e produção em plataforma (áreas distintas do Pré-Sal), a vinculação de recursos aos Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovação. Tais recursos somam R\$ 3,5 bilhões¹¹⁵ para 2026.

8.11.4 DESVINCULAÇÕES

A EC nº 135/2024 ampliou a desvinculação de receitas da união (DRU) ao acrescentar as receitas patrimoniais ao conjunto de desvinculações, com exceção das receitas destinadas ao Fundo Social, das receitas de exploração de Petróleo e Gás Natural destinadas à Saúde e Educação e das respectivas transferências constitucionais e legais por repartição de receita. Com a alteração, 30% das receitas patrimoniais passaram a ser desvinculadas. No PLOA 2026, esse mecanismo resultou na desvinculação de R\$ 1,5 bilhão da receita patrimonial decorrente da exploração de petróleo, valor que passou a ser classificados como recursos livres da União (fonte 1000).

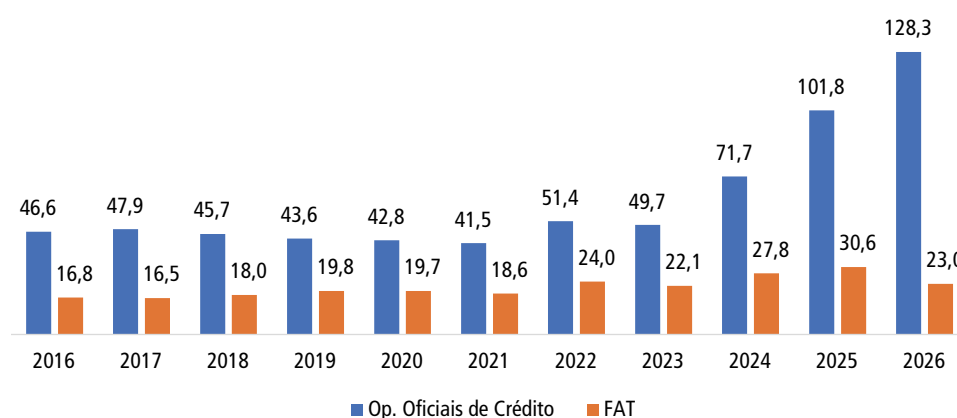
8.12. FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

No PLOA 2026, os recursos destinados à concessão de financiamentos alcançam R\$ 151,3 bilhões, sendo R\$ 128,3 bilhões consignados nas unidades orçamentárias do órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito” e R\$ 23 bilhões na unidade orçamentária “40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador”, identificadas com GND 5. No último caso, o valor corresponde à transferência de 28% da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP ao BNDES, com vistas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

O valor consignado na LOA 2026 para a concessão de financiamentos não abrange os que serão concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento (instituições financeiras federais), à conta de recursos próprios ou daqueles transferidos pela União.

O gráfico a seguir apresentado informa os valores constantes das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo desde 2016.

GRÁFICO 8.21 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO DE 2016-2026 (R\$ BILHÕES)



Fonte: SIOP. Dotações constantes das propostas orçamentárias.

Observe-se que o montante de R\$ 151,3 bilhões, proposto no PLOA 2026, está distribuído em 28 ações orçamentárias, sendo que 10 delas, adiante discriminadas, correspondem a 90,6% do total.

¹¹⁵ São destinados, ainda, R\$ 326,6 milhões ao Ministério de Minas e Energia, referentes à receita de outorga de exploração e produção (pagamento pela retenção de área) e R\$ 25,2 milhões aos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, decorrentes da distribuição de participação especial quando a exploração ocorre em terra sob o regime de concessão, com aplicação da redação originalmente prevista no art. 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997.

TABELA 8.32 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO NO PLOA 2025 (ÓRGÃO 74000, GND 5)

R\$ bilhões

Ação	PLOA 2025	PLOA 2026	Variação
I. Unidades Orçamentárias do órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito"	101,8	128,3	26,0%
00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	21,2	42,5	100,1%
00X6 - Financiamentos de investimentos em infraestrutura social (Lei nº 14.947, de 2024)	10,0	10,0	-
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	8,3	9,3	11,9%
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	8,3	9,3	11,9%
0118 - Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval	9,3	9,3	-0,6%
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei 11.540, de 2007)	10,3	8,8	-14,7 %
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)	6,4	7,7	20,2%
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	7,2	7,4	2,5%
0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste	5,5	6,2	11,9%
0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte (FNO)	5,5	6,2	11,9%
Demais (18 ações)	9,7	11,8	20,7%
II. Unidade Orçamentária "40.901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador"	30,6	23,0	-24,8%
0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	30,6	23,0	-24,8%
Total (I + II)	132,4	151,3	14,2%

Fonte: PLOA 2026.

Merece destaque a ação "00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima", que, desde o PLOA 2024 é a ação com maior valor dentre os financiamentos concedidos pela União. Naquele exercício, a dotação prevista para a ação era de R\$ 10,4 bilhões, sendo que, nos últimos três anos, o valor quadruplicou, atingindo R\$ 42,5 bilhões no PLOA 2026. Esse montante destina-se a financiamentos com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, cuja operacionalização fica a cargo do BNDES. Em relatório do agente financeiro sobre a execução do FNMC¹¹⁶, destaca-se que, em 2024, houve R\$ 6 bilhões aprovados para transição energética (alocados principalmente no aproveitamento da energia solar e na produção de etanol), programa em que a taxa de juros média é de 8,34% a.a. O relatório de execução do FNMC traz outros detalhes sobre as operações aprovadas e os resultados ambientais gerados pela aplicação dos recursos do fundo.

Vale ressaltar, ainda, a ação "00X6 - Financiamento de Investimentos em Infraestrutura Social", relacionada ao Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), cuja criação foi autorizada pela Lei nº 14.947, de 2024. O FIIS também é operacionalizado pelo BNDES e se destina a aplicar recursos em educação, saúde e segurança pública, além de outras atividades de interesse social. Conforme a tabela apresentada, em 2025 a ação 00X6 contou com R\$ 10 bilhões, mas até o momento não houve execução orçamentária, tampouco foram localizadas informações sobre a efetiva constituição do FIIS.

As ações 0030, 0031, 0029 e 0534 dizem respeito aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO) e derivam do disposto no art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição, que determina que a União deve aplicar 3% da arrecadação do IR e do IPI em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desse total, 1,8% cabe ao FNE, com metade assegurada ao semiárido nordestino, 0,6% ao FCO e 0,6% ao FNO.

Adicionalmente a esses fundos constitucionais, há três outros fundos de financiamento ao setor produtivo, criados por disposições infraconstitucionais. No PLOA 2026, tais financiamentos integram as "demais ações" indicadas na Tabela 8.32 e são desdobrados da seguinte forma: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (R\$ 1,12 bilhão); Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA (R\$ 1,27 bilhão); e Fundo de Desenvolvimento

¹¹⁶ Fonte: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/26687>.

do Centro-Oeste - FDCO (R\$ 590,68 milhões). Em comparação ao PLOA 2025, observa-se que os recursos destinados ao FDNE foram reduzidos em 43,6%, enquanto houve aumento no FDCO (105,2%) e no FDA (52,8%).

Finalmente, ainda no órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito”, consta a ação “00XC - Aporte de Recursos para Implementação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CGIBS”, com dotação de R\$ 800 milhões. Segundo a LC nº 214/2025, a União ficou autorizada a custear, mediante operação de crédito, a implementação do CGIBS¹¹⁷. Os recursos poderão ser transferidos ao comitê tão logo ocorra a sua instalação, algo que ainda depende da aprovação do PLP nº 108, de 2024¹¹⁸, para disciplinar o funcionamento do CGIBS.

Cumprir destacar que a tabela apresenta redução de 24,8% referente à destinação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT para financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES. Deve-se esclarecer, no entanto, que o PLOA 2025 foi elaborado sem considerar os efeitos da desvinculação de receitas da União - DRU, em razão de que sua vigência expiraria em dezembro de 2024. No entanto, a vigência foi prorrogada pela EC nº 135, de 20/12/2024. Considerado os efeitos da DRU, que desvincula 30% das contribuições do PIS/PASEP, o valor de R\$ 30,6 bilhões, que constou do PLOA 2025, passaria a ser de R\$ 21,4 bilhões. Partindo-se desse valor (PLOA 2025 ajustado), a proposta orçamentária para 2026 (R\$ 23,0), na verdade, apresentaria crescimento de 7,4%.

8.13. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

As informações complementares do PLOA 2026 apresentam demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, de benefícios tributários, financeiros e creditícios, em observância ao art. 165, § 6º, da Constituição.

O Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC)¹¹⁹ trata subsídios e benefícios como sinônimos, conceituando-os como instrumentos de políticas públicas que visam reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (benefícios financeiros e creditícios), analisados na presente seção, quanto no lado da receita (benefícios tributários).

A Portaria MPO nº 245/2023¹²⁰ define os *benefícios financeiros* como desembolsos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam dos orçamentos da União. Em geral, os benefícios financeiros impactam o resultado primário e estão sujeitos aos limites de despesa previstos no Regime Fiscal Sustentável (LC nº 200/2023).

Os *benefícios creditícios*, por sua vez, são gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. A Portaria MPO nº 245/2023 define que esse custo de oportunidade será o custo médio de emissão dos títulos públicos federais. Um subsídio creditício ocorre, por exemplo, na concessão de financiamentos pela União em condições favoráveis ao tomador e abaixo do custo de captação do ente. Segundo o MTBFC, em geral os benefícios creditícios não impactam o resultado primário¹²¹ e os limites de despesas previstos na LC nº 200/2023, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado. Esses subsídios creditícios não constam dos orçamentos da

¹¹⁷ O CGIBS é uma entidade pública sob regime especial que visa administrar o Imposto sobre Bens e Serviços. O Comitê deverá ressarcir a operação de crédito da União, no prazo de 10 anos a partir de junho de 2029, remunerados com base na taxa Selic.

¹¹⁸ Aprovado na Câmara dos Deputados, o PLP nº 108, de 2024, tramita no Senado desde 12/11/2024. O projeto foi aprovado na CCJ em 17/09/2025, e junto à Mesa foi aberto prazo para apresentação de emendas, de 18 a 24/09/2025.

¹¹⁹ O MTBFC é publicado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos, do MPO, conforme previsto no art. 4º da Portaria nº 245/2023 desse Ministério. A versão mais recente do Manual está disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-1/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-2013-versao-janeiro-2024.pdf>, acessado em setembro de 2025.

¹²⁰ Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-245-de-4-de-setembro-de-2023-508061899>. Acessado em setembro de 2025.

¹²¹ Os benefícios creditícios têm impacto sobre o resultado nominal, uma vez que reduzem os juros ativos incorridos referentes aos financiamentos concedidos pela União.

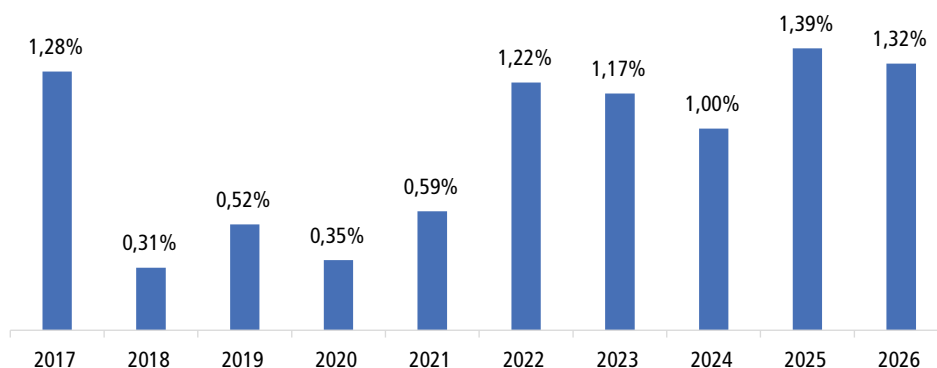
União. Portanto, os gastos incorridos com juros subsidiados não integram as alocações orçamentárias que são anualmente discutidas, modificadas e aprovadas pelos parlamentares.

Nesse sentido, diferentemente do que ocorre com os benefícios financeiros, os benefícios creditícios não são prévia e explicitamente autorizados na lei orçamentária. Em razão disso, os subsídios financeiros são classificados como explícitos na lei orçamentária, enquanto os creditícios são categorizados como implícitos.

Para 2026, o Poder Executivo estima o montante de benefícios financeiros e creditícios em R\$ 182,1 bilhões, o que indica aumento em relação aos subsídios estimados para 2025, no valor nominal de R\$ 172,5 bilhões, ainda que, como percentual do PIB, tenha caído levemente (-0,07%).

O Gráfico 8.22 apresenta o histórico do percentual de tais benefícios em relação ao PIB, para o período 2017-2024, além das estimativas para 2025 e 2026.

GRÁFICO 8.22 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS (% DO PIB)



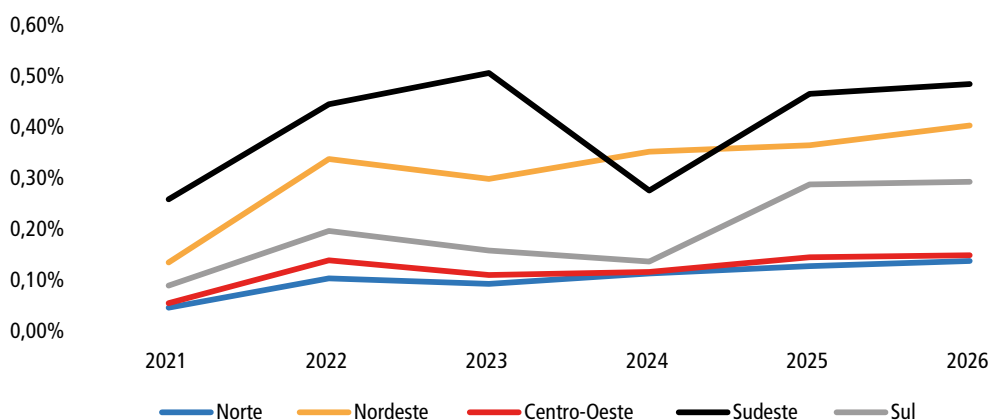
Fonte: PLOAs 2017 a 2026.

O Gráfico 8.23 ilustra a distribuição dos benefícios por região em relação ao PIB. Cabe ressaltar que a Portaria MPO nº 245/2023 apura a regionalização segundo a localização do beneficiário final. A análise das trajetórias demonstra que os benefícios aumentam em todas as regiões entre 2024 e 2025, ainda que de forma mais acentuada na região Nordeste, seguindo uma tendência de crescimento relativo verificada nos últimos dois anos, mantendo-se praticamente estáveis entre 2025 e 2026.

Contudo, a região Sudeste segue sendo a principal destinatária dos subsídios creditícios e financeiros. Tal concentração parece estar desconectada do objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, observado critério populacional, aplicável aos orçamentos fiscal e de investimento das estatais¹²².

¹²² "Art. 165. [...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional."

GRÁFICO 8.23 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS POR REGIÃO EM % DO PIB



Fonte: PLOAs 2021 a 2026

Por fim, cabe destacar que alguns subsídios financeiros e creditícios foram objeto de avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas¹²³. Em 2024 foi concluída a avaliação referente ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, a qual indicou a necessidade de melhorar os mecanismos para mensuração da efetividade do Fundo, bem como a transparência ativa da base de dados.

8.14. AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

Criadas para destacar o tratamento de temas com elevado impacto sistêmico e que demandam ampla atuação multissetorial, as agendas transversais para mulheres, crianças e adolescentes, igualdade racial, povos indígenas e meio ambiente constituíram inovação do Plano Plurianual que vem deflagrando novos processos de formulação e etiquetagem dos gastos e sua vinculação a resultados, bem como a publicação de relatórios anuais sobre a execução orçamentária afeta a esses temas, conforme disposto nas leis de diretrizes orçamentárias.

O quadro a seguir apresenta visão comparativa com 2025 dos valores informados no PLOA 2026 para cada agenda, incluindo projeções para os três exercícios seguintes a 2026:

TABELA 8.33 - DOTAÇÕES PROPOSTAS PARA AS AGENDAS TRANSVERSAIS - 2025-2026

R\$ milhões

Agendas Transversais	Tipo de gasto	Autorizado	PLOA	Previsão		
		2025	2026	2027	2028	2029
Mulheres	Exclusivo	174	1.216	1.247	1.269	1.308
	Não Exclusivo	11.649	850	892	960	1.046
	Total	11.823	2.066	2.139	2.229	2.354
Criança e Adolescente	Exclusivo	72.404	75.734	80.861	86.353	92.298
	Não Exclusivo	1.148	9.589	9.632	10.581	11.824
	Total	73.551	85.322	90.493	96.934	104.122
Igualdade Racial	Exclusivo	56	130	146	124	104
	Não Exclusivo	675	87	93	95	97
	Total	731	217	239	220	202

¹²³ As avaliações estão disponíveis em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/politicas-1>. Acessado setembro de 2025. Dentre os subsídios creditícios e financeiros avaliados, na página do CMAP há análises do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX), Fundo da Marinha Mercante (FMM), Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dentre outros.

R\$ milhões

Agendas Transversais	Tipo de gasto	Autorizado	PLOA	Previsão		
		2025	2026	2027	2028	2029
Povos Indígenas	Exclusivo	2.970	1.679	1.660	1.678	1.678
	Não Exclusivo	10	981	777	625	584
	Total	2.980	2.660	2.438	2.304	2.263
Meio Ambiente	Exclusivo	36.224	45.042	45.075	45.005	45.024
	Não Exclusivo	3.129	6.926	6.794	6.757	6.792
	Total	39.353	51.968	51.869	51.762	51.817
Ações Transversais	Não Exclusivo	446.729	483.703	519.345	548.643	580.784

Fonte: PLOA 2026 (Mensagem Presidencial) e SIOP.

Observa-se considerável variação nas dotações das agendas para 2026 em relação ao valor autorizado na LOA 2025. Essas variações podem ser oriundas de três fatores: decisão de acréscimo ou redução de recursos para a agenda, levando em consideração o desempenho da execução e as metas de entregas do PPA; (ii) reclassificação do gasto entre exclusivo e não exclusivo no âmbito da agenda; ou (iii) reclassificação de gastos da agenda para a categoria de ações transversais. Esta última compreende gastos afetos a diversas agendas simultaneamente, ou seja, em perspectiva seccional, como mulheres-indígenas e adolescentes-negros.

A Mensagem Presidencial traz, para cada agenda, as ações orçamentárias de destaque no PLOA 2026, apresentadas a seguir em visão comparativa com os valores propostos e autorizados para 2025, bem como restos a pagar inscritos até dezembro de 2024.

TABELA 8.34 - AÇÕES EM DESTAQUE POR AGENDA TRANSVERSAL - COMPARATIVO 2025-2026

R\$ milhões

Agenda	Ação		PLOA 2026	PLOA 2025	Autorizado 2025	RP inscrito até 2024
Criança e Adolescente	217M	PRIMEIRA INFÂNCIA NO SUAS - CRIANÇA FELIZ	333,2	369,0	350,8	64,1
	00VI	APOIO À IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS EM TEMPO INTEGRAL	20,7	4.858,8	723,6	33,9
	00W2	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	12.000,0	1.000,0	1.000,0	-
	21G0	PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	60,7	79,3	85,1	36,1
Igualdade Racial	210Z	IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO E TITULAÇÃO DE TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS	92,3	103,6	108,6	32,9
	00T2	APOIO À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	250,0	340,0	296,3	365,6
	21FF	FORTALECIMENTO DE POLÍTICAS EM PROL DA VIDA E DO BEM VIVER DA JUVENTUDE NEGRA	15,5	14,5	17,5	4,7
Povos Indígenas	20YP	PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO DA SAÚDE INDÍGENA	1.446,0	2.788,4	2.335,6	309,4
	20UF	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, PROTEÇÃO E GESTÃO DOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS	128,4	135,5	148,2	293,2
	21CJ	SANEAMENTO BÁSICO EM ALDEIAS INDÍGENAS PARA PREVENÇÃO DE DOENÇAS E AGRAVOS	135,3	131,0	187,0	83,6

R\$ milhões

Agenda	Ação		PLOA 2026	PLOA 2025	Autorizado 2025	RP inscrito até 2024
Meio Ambiente	22BO	AÇÕES DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL	800,0	825,0	1.719,1	1.515,7
	00TK	APOIO A SISTEMAS DE DRENAGEM URBANA SUSTENTÁVEL E DE MANEJO DE ÁGUAS PLUVIAIS EM MUNICÍPIOS CRÍTICOS SUJEITOS A EVENTOS RECORRENTES DE INUNDAÇÕES, ENXURRADAS E ALAGAMENTOS	437,4	501,7	467,3	474,1
	214N	CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	232,7	272,5	358,9	81,1
	00J4	APOIO FINANCEIRO REEMBOLSÁVEL MEDIANTE FINANCIAMENTO E OUTROS INSTRUMENTOS FINANCEIROS PARA PROJETOS DE MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA	42.479,1	21.223,7	24.223,7	3.136,5
Mulheres	21B4	FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO E MODERNIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	127,9	169,0	163,9	131,5
	21GG	APOIO ÀS INICIATIVAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE DIREITOS E AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES	22,0	16,9	103,1	99,7
	2F07	ANTES QUE ACONTEÇA - APOIO E ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PARA MULHERES	1,4	0,8	2,8	118,9
	00UZ	IMPLEMENTAÇÃO DE INICIATIVAS VOLTADAS AO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA MULHERES	24,0	162,9	52,9	13,1
	210C	PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DE MICRO E PEQUENAS EMPRESAS, MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, POTENCIAL EMPREENDEDOR E ARTESANATO	152,9	93,3	212,4	10,5

Fonte: PLOA 2026 (Mensagem Presidencial) e Siga Brasil.

Também nessa ótica se verificam variações significativas nas dotações propostas, em relação aos valores autorizados para 2025. Parte da explicação para o decréscimo de valores em 2026 reside no acúmulo de restos a pagar inscritos até dezembro 2024, constantes da última coluna da tabela, e em mudanças na classificação das despesas. Outras variações demandam análise específica a ser objeto dos relatórios setoriais, como a variação na ação 00UZ, de enfrentamento da violência contra a mulher no âmbito do Fundo Nacional de Segurança Pública, e na ação 20YP, de promoção da saúde indígena, que deverão considerar tanto as metas de entregas previstas no PPA para 2026 quanto a disponibilidade de recursos para referendar as metas físicas propostas.

Por fim, vale mencionar que as agendas transversais e as agendas prioritárias do PPA constituem projetos-piloto para o desenvolvimento de um modelo orçamentário por desempenho, cujo propósito é vincular a alocação de recursos a metas de resultados. A LDO 2026 avançou na construção desse modelo ao indicar as prioridades para 2026 mediante referência aos objetivos específicos definidos pelo PPA para os programas. Contudo, a vinculação das metas físicas às dotações orçamentárias ainda é um desafio a ser vencido. A título de ilustração, a definição das ações orçamentárias para a agenda transversal das mulheres (mesmo que, na versão atual do PLOA, somente para as “ações em destaque”) permite que se visualize como se pretende financiar as entregas voltadas ao alcance de resultados (Tabela 8.35).

TABELA 8.35 - VÍNCULO DAS DOTAÇÕES EM DESTAQUE NA AGENDA TRANSVERSAL DAS MULHERES COM OS COMPROMISSOS DO PPA 2024-2027

INDICADOR/META DE OBJETIVO ESPECÍFICO	AÇÃO	ENTREGA (PRODUTO DA AÇÃO)	Meta física		PLOA		Var. %
			2025	2026	2025	2026	
Participação de 46% de mulheres no rol de pessoas formalizadas no mercado de trabalho; e incremento de 0,7% no rendimento real do trabalho das mulheres.	21GG	Mulheres qualificadas para o trabalho.	42.000	47.600	16.925.374	22.000.000	30%
		Ações de formação e qualificação para igualdade de direitos no mundo do trabalho.	36	47			
		Empreendimentos da economia feminista e solidária beneficiados.	200.000	300.000			
		Campanha publicitária sobre a Política Nacional de Cuidados.	1	1			
		Organizações de mulheres catadoras e rurais com formação produtiva e financeira.	400	600			
		Lavanderias comunitárias implantadas.	12	18			
5.378.407 matrículas em cursos técnicos de nível médio e em cursos de qualificação profissional; e 11.600 projetos fomentados que fortaleçam a atenção às demandas da sociedade na oferta de ensino, pesquisa, extensão e inovação.	21B4	Matrículas em cursos técnico de nível médio e de qualificação profissional no ano.	5.728.409	6.478.381	169.040.539	127.964.400	-24%
		Projetos e ações de educação profissional e tecnológica apoiados.	1.200	1.600			
Taxa máxima de 3,61 de Mortes Violentas Intencionais de Mulheres (TVI-M); e quantidade máxima de 117 suicídios de profissionais de segurança pública.	00UZ	Espaços para acolhimento de mulheres e meninas em situação de violência.	16	28	162.932.012	24.000.000	-85%
		Registro de suicídios de profissionais de segurança pública.	104	98			
18 UFs abrangidas com a ampliação de serviços das Defensorias Públicas.	2F07	Núcleos ecológicos de atendimento das defensorias para grupos vulnerabilizados implantados.	40	60	810.000	1.480.500	83%

INDICADOR/META DE OBJETIVO ESPECÍFICO	AÇÃO	ENTREGA (PRODUTO DA AÇÃO)	Meta física		PLOA		Var. %
			2025	2026	2025	2026	
24,7 de produtividade das MEs, EPPs e MEIs com base nas informações prestadas para fins de arrecadação e E-social; e 220.116 artesãos certificados e incluídas na política pública do artesanato por meio da Carteira Nacional do Artesão - CNA.	210C	Mulheres capacitadas em programas e projetos apoiados pela Estratégia Elas Empreendem.	6.000	8.000	93.310.797	152.946.976	64%
		Número de instrumentos celebrados com instituições financeiras para oferta de crédito ao artesanato.	3	2			
		Percentual de implementação do novo SICAB.	50	90			
		Número de mapeamentos cartográficos relacionados a artesanato.	5	5			
		Número de laboratórios técnicos "artesanato mais competitivo" celebrados.	10	10			
		Número de canais de comercialização do artesanato fomentados pelo MEMP.	7	9			
		Número de instituições que aderiram ao Plano de Capacitação Integrada para Artesãos.	2	2			
		Coordenações Estaduais reconhecidas com o Selo "Estado Amigo do Artesanato".	5	5			
		Percentual de implementação do Observatório Nacional da Economia Criativa.	50	90			
		Artesãos agraciados anualmente com o "Prêmio Nacional de Valorização do Artesão Tradicional"	15	15			

Fonte: PPA 2024-2027, PLOA 2026 e SIGA Brasil.

8.15. FUNDO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

O montante a ser destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha Eleitoral - FEFC está definido pela Lei nº 9.504/1997 nos seguintes termos:

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

A parcela referente ao inciso I acima, calculada pela Justiça Eleitoral com base no art. 3º da Lei nº 13.487/2017¹²⁴, totalizou R\$ 1.013,9 milhões para 2026. Esse valor está alocado na unidade orçamentária "71906 - Fundo Especial de Financiamento de Campanha", ação "0EB8 - Financiamento de Campanha Eleitoral".

¹²⁴ Art. 3º O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente a cada eleição pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

Já a parcela relativa ao supracitado inciso II não consta do projeto de lei, não tendo sido encaminhado o percentual de referência. Essa situação não representa óbice, uma vez que o Congresso Nacional, ao longo da tramitação da peça orçamentária, terá oportunidade de complementar os recursos para o FEFC.

O valor máximo a ser alocado nessa finalidade, conforme dispõe o art. 20 do PLDO 2026, dever ser “[...] correspondente ao valor autorizado para essas despesas no exercício de 2024”. Na LOA 2024, o FEFC foi aprovado com R\$ 4,962 bilhões, sendo que R\$ 0,939 bilhão constava originalmente do PLOA e R\$ 4,022 bilhões foram incluídos posteriormente por meio do remanejamento parcial da reserva destinada às emendas de bancada estadual.

Cumprir observar que, no PLOA 2026, o valor referente ao inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 (R\$ 1,01 bilhão) foi deduzido da reserva para emendas de bancada estadual de execução impositiva, reduzindo-a de R\$ 15,2 bilhões para R\$ 14,2 bilhões. Ocorre que a previsão legal de desconto se refere ao inciso II do mesmo artigo, parcela que não consta do projeto de lei. Assim, identifica-se possível divergência entre a norma e o procedimento adotado, a ser ajustada durante a tramitação orçamentária.

Quanto ao Fundo Partidário, foi projetado o valor de R\$ 1,4 bilhão, em conformidade com o disposto no art. 30, § 4º, do PLDO 2026 (valor autorizado na LOA 2024, corrigido na forma prevista no art. 4º da LC nº 200/2023), alocado em programação específica da Justiça Eleitoral.

8.16. MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO

O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) foi incorporado aos orçamentos da União a partir do PLOA 2025, em cumprimento ao § 14 do art. 165 da Constituição. O instrumento consiste em previsões indicativas e desagregadas da despesa pública para mais de um exercício financeiro, ampliando o horizonte temporal dos orçamentos e aproximando o Brasil das práticas recomendadas internacionalmente pela literatura especializada em gestão fiscal.

A Mensagem do PLOA 2026 ressalta que a fixação da despesa da União continua subordinada ao princípio da anualidade, uma vez que as projeções constantes do MOMP possuem caráter meramente indicativo, sem vincular a elaboração dos orçamentos subsequentes.

O MOMP representa o segundo estágio do *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF), referência internacional no campo orçamentário. O primeiro estágio é o Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP), apresentado no PLDO 2026, que contém projeções dos principais agregados fiscais da União para quatro exercícios financeiros. O MOMP, por sua vez, aprofunda o detalhamento, desagregando as despesas a níveis próximos aos observados nos orçamentos anuais. A literatura aponta ganhos em disciplina fiscal e eficiência alocativa quando certos pré-requisitos são atendidos: previsões fiscais e orçamentárias realistas e compromisso político; capacidade institucional para coordenar setores e evitar desalinhamentos; e implementação gradual.

Na implementação inicial, no PLOA 2025, o MOMP apresentou apenas um exercício financeiro adicional àquele de referência. Já no PLOA 2026, o horizonte foi expandido, abrangendo três exercícios subsequentes – 2027, 2028 e 2029. A ampliação permite uma visão mais abrangente das trajetórias de despesa e, segundo o Poder Executivo, contribui para o fortalecimento do planejamento orçamentário e da previsibilidade das políticas públicas.

De acordo com a Mensagem do PLOA, a elaboração do MOMP seguiu procedimentos similares aos adotados no processo tradicional de elaboração dos orçamentos, com repartição de referenciais monetários entre órgãos, que elaboraram suas propostas observando limites estabelecidos pela área econômica. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União também receberam referenciais estimados conforme o art. 3º da LC nº 200/2023. O resultado foi consolidado no Anexo VIII do PLOA 2026 e será divulgado em maior nível de detalhe no Painel do Orçamento Federal.

O MOMP abrange todas as despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, exceto a reserva de contingência constituída à conta de receitas próprias e vinculadas, com o objetivo de evitar distorções comparativas. As projeções derivam de referenciais monetários distribuídos aos órgãos pelo MPO e de informações setoriais captadas via SIOP/OMP.

A Mensagem destaca, ainda, que o MOMP reforça a dimensão programática dos orçamentos, ao oferecer previsões de despesas desagregadas, alinhadas às melhores práticas internacionais. Além disso, o instrumento pode subsidiar processos de revisão de gastos (*spending review*) e contribuir para a identificação de pressões fiscais futuras, sobretudo diante do contexto de consolidação fiscal indicado pelo MFMP. Ressalta-se também a complementariedade com o Plano Plurianual (PPA): ao projetar despesas em nível programático, o MOMP permite atualização de programas, objetivos específicos, indicadores, metas e entregas, preservando o horizonte de quatro anos previsto na Lei nº 14.802/2024.

Por fim, o projeto de lei evidencia que o MOMP extrapola seu anexo específico, refletindo também em informações constantes dos Anexos VII (despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas na LDO2026) e IX (relação e previsão de projetos e subtítulos de projetos de investimento no PLOA 2026).

A Mensagem do PLOA 2026 apresenta a síntese das principais projeções do MOMP:

TABELA 8.36 - DESPESAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2026 A 2029

R\$ bilhões

Item	2026	2027	2028	2029
Despesas primárias	3.195,5	3.396,9	3.596,4	3.839,1
Obrigatórias	2.952,4	3.144,5	3.334,7	3.566,1
Discricionárias	243,1	252,4	261,7	273,0
Despesas Financeiras	3.136,6	3.362,2	3.024,0	4.036,9

Fonte: Mensagem do PLOA 2026.

Conforme a Mensagem, o MOMP possui caráter programático, à medida que detalha, em nível orçamentário, as projeções fiscais agregadas do MFMP constante da LDO. Esse papel, entretanto, não esgota suas finalidades potenciais. O MOMP também é, fundamentalmente, um instrumento de gestão fiscal, capaz de evidenciar como o cenário de médio prazo afeta o planejamento setorial e a priorização de despesas públicas.

Nesse sentido, é desejável que o MOMP apresente de forma clara as linhas de base da despesa para os próximos anos sob a hipótese de manutenção das políticas atuais. Além disso, deveria indicar o cenário compatível com o cumprimento das metas fiscais, de modo que a diferença entre ambos revele a magnitude da restrição fiscal em nível setorial. Essa informação é essencial para orientar decisões de política fiscal no presente e para identificar áreas prioritárias em processos de revisão de gastos.

Atualmente, o MOMP mostra apenas parte desse quadro, ao consolidar as projeções setoriais a partir de referenciais definidos pela área econômica. Ainda não estão plenamente evidentes as pressões fiscais decorrentes da necessidade de cumprimento das regras fiscais. Há, portanto, necessidade de maior integração entre o MOMP e o MFMP da LDO, de forma que os cenários de médio prazo não se restrinjam ao exercício de planejamento programático.

A comparação entre o MOMP do PLOA 2026 e o MFMP do PLDO 2026 ilustra essa lacuna (Tabela 8.37). Enquanto o primeiro projeta as despesas primárias totais em valores mais elevados, o segundo reflete a necessidade de compatibilizar o crescimento das despesas com as regras fiscais. Em 2029, a diferença entre os cenários chega a R\$ 284,2 bilhões, valor que indica a ordem de grandeza do ajuste necessário para o cumprimento do Regime Fiscal Sustentável. Como esperado, essa diferença concentra-se nas despesas discricionárias, que tradicionalmente acomodam as pressões advindas do gasto obrigatório.

TABELA 8.37 - MOMP VERSUS MARCO FISCAL DO PLDO 2026 - 2027 A 2029

R\$ bilhões

Despesa primária total	2027	2028	2029
MOMP/PLOA 2026	3.396,9	3.596,4	3.839,1
MFMP/PLDO 2026	3.293,1	3.404,8	3.554,9
Restrição	103,8	191,6	284,2
Obrigatórias	-26,4	-10,6	20,0
Discricionárias	130,2	202,2	264,1

Fonte: Mensagem do PLOA 2026 e Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026.

Outro ponto relevante é a comparação entre o cenário projetado para 2026 no MOMP do PLOA 2025 e o agora apresentado (Tabela 8.38). Em termos absolutos, observa-se elevação de R\$ 79,9 bilhões, explicada majoritariamente pelas despesas obrigatórias. Em termos relativos, o acréscimo é modesto (2,6%), mas fundamental para avaliar a consistência das projeções passadas. É recomendável que esse tipo de cotejo seja rotina na apresentação dos MOMP futuros, como forma de aprimorar a credibilidade do instrumento.

TABELA 8.38 - PROJEÇÕES PARA 2026 - MOMP 2026 VERSUS MOMP 2025

R\$ bilhões

Item	MOMP (PLOA 2025)	MOMP (PLOA 2026)	Diferença (%)	Diferença (%)
Despesa primária total	3.115,6	3.195,5	79,9	2,6
Obrigatórias	2.878,2	2.952,4	74,2	2,6
Discricionárias	237,4	243,1	5,7	2,4

Fonte: Mensagem do PLOA 2026 e Mensagem do PLOA 2025.

A incorporação do médio prazo ao planejamento orçamentário setorial representa avanço institucional relevante. O MOMP promove a cultura de médio prazo nas projeções orçamentárias e gera insumos valiosos para o planejamento governamental. No entanto, trata-se de processo gradual. Ainda falta ao MOMP integrar-se plenamente ao MFMP, de forma a traduzir de modo transparente as restrições fiscais que se colocam diante dos órgãos nos exercícios subsequentes.

O desenvolvimento de ferramentas gerenciais como o painel específico no SIOP para acompanhamento do MOMP, é essencial para lidar com o grande volume de informações e apoiar a gestão pública. No futuro, espera-se que o MOMP vá além da dimensão programática e passe a atuar também na gestão do espaço fiscal futuro, permitindo visualizar com clareza as fontes de recursos e a magnitude das restrições orçamentárias setoriais.

9. REVISÃO DE GASTOS

Segundo a Mensagem do PLOA 2026, a revisão de gastos é entendida como o processo de analisar gastos públicos existentes a fim de identificar oportunidades de melhoria, com vistas a abrir espaço orçamentário e financeiro para a manutenção da sustentabilidade fiscal e o financiamento de novas prioridades para a ação governamental.

O documento ressalta que a revisão de gastos responde a três desafios centrais: (i) reduzir a pressão de crescimento das despesas obrigatórias, impulsionadas por fatores legais e sociodemográficos; (ii) assegurar recursos para expansão de políticas existentes e criação de novas, a partir de ganhos de eficiência; e (iii) aumentar a participação relativa de programas mais efetivos e equitativos nos orçamentos da União.

A condução do processo tem contado com a atuação de dois grupos de trabalho. O primeiro, instituído pela Portaria GM/MPO nº 253, de 12/09/2023, tem como objetivo apoiar a alta administração na institucionalização de mecanismos de revisão de gastos. O segundo, criado pelo Decreto nº 11.647, de 16/08/2023, busca formular propostas para aprimorar bases de dados e a gestão dos processos vinculados a benefícios operacionalizados pelo INSS.

O ponto de partida para a análise foi dado por auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria-Geral da União (CGU), avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e estudos de órgãos do Executivo e Legislativo, além de centros de pesquisa e universidades. A proposição de melhorias coube, em última instância, aos gestores e executores das políticas, buscando conciliar a efetividade do gasto com a sustentabilidade fiscal.

Segundo a Mensagem, o processo de revisão teve como foco duas frentes: o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e os benefícios previdenciários e assistenciais administrados pelo INSS.

No caso do Proagro, sete linhas de atuação foram implementadas a partir de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) em 2024, com medidas que incluíram ajustes de limites, tetos de indenização, alíquotas, critérios de risco e regras de cobertura. A Resolução CMN nº 5.224/2025 promoveu novos ajustes, focalizando ainda mais os produtores da agricultura familiar e reduzindo a necessidade de aporte do Tesouro Nacional. Segundo a Mensagem do PLOA, o Banco Central estimou que, entre o primeiro semestre de 2023 e o de 2025, a economia alcançou R\$ 840 milhões, podendo chegar a R\$ 1,4 bilhão quando considerado o recuo do valor em risco do programa.

Nos benefícios previdenciários e assistenciais, cinco linhas de atuação foram destacadas: (i) concessão do benefício por incapacidade temporária por meio do Atestmed; (ii) prevenção e combate a fraudes; (iii) cobrança administrativa de benefícios indevidos; (iv) reavaliação de benefícios por incapacidade; e (v) qualificação do monitoramento e reavaliação do benefício de prestação continuada (BPC).

No caso do Atestmed, o INSS informou redução do tempo médio de concessão de 14 para 11 meses, além de diminuição do custo por benefício. No BPC, medidas conjuntas entre INSS e MDS desde 2024 envolveram reavaliação de cadastros desatualizados e cruzamentos de dados com diferentes bases administrativas, acompanhadas da implementação da avaliação biopsicossocial em 2025. Estima-se que sete campanhas lançadas em 2025 tenham alcançado 3 milhões de benefícios selecionados por desatualização do cadastro. A segurança jurídica do processo foi reforçada por Portarias Conjuntas MDS/MPS nº 27 e MDS/INSS nº 28, ambas de 2024, que disciplinaram os procedimentos de atualização cadastral e de cruzamento de informações para verificação da renda e da manutenção do critério de elegibilidade.

A adoção da revisão de gastos, junto ao Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), sinaliza uma agenda de modernização da gestão fiscal e orçamentária no Executivo. Essas iniciativas podem ampliar o horizonte de planejamento e, ao mesmo tempo, melhorar a qualidade do gasto público.

Ainda assim, há lacunas a serem preenchidas. No caso da revisão de gastos, a principal é a ausência de uma política permanente e institucionalizada. Essa institucionalização teria o papel de definir com clareza as responsabilidades dos órgãos envolvidos, as etapas do processo, a articulação com o ciclo orçamentário, os critérios para seleção dos objetos analisados e formas de incorporar os resultados aos orçamentos.

Esse último ponto mostra-se ainda frágil. Com efeito, o PLDO 2026 trouxe, em seu anexo de metas fiscais, um tópico específico com estimativas de economia para cada linha de ação. No entanto, a Mensagem do PLOA 2026 não atualiza essas estimativas nem as menciona. Também não explica como elas foram negociadas ou incorporadas aos orçamentos.

Essa integração, de fato, não é trivial. As economias devem ser estimadas com base em um cenário contrafactual, e não em relação ao nível atual das despesas, o que pode gerar divergências. Por isso, é essencial um esforço maior de comunicação sobre como essas economias foram consideradas nos orçamentos. Por fim, formalizar a revisão de gastos traria mais previsibilidade e transparência ao processo — aspectos fundamentais para dar legitimidade política e técnica às medidas propostas.

10. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São admitidas apenas duas ressalvas a esse princípio: a autorização para abertura de créditos suplementares por ato próprio (tema do art. 4º do PLOA 2026) e a autorização para contratação de operações de crédito (tema do art. 8º).

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos revela-se adequada na medida em que lhes proporciona flexibilidade para a execução eficiente de políticas públicas. Contudo, é necessário certo comedimento nessa concessão. Quanto mais amplo o espectro dessa autorização, menos o Congresso toma conhecimento da composição atualizada dos orçamentos da União, reconfigurada por uma multiplicidade de atos esparsos, internos a cada órgão¹²⁵.

A estrutura do PLOA replica a adotada na LOA 2025. O caput do art. 4º indica as condições principais para abertura de créditos suplementares: compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites de despesa da LC nº 200/2023; observância às vinculações legais da receita; e, ressalvadas as disposições contidas nos §§ 9º e 10, a impossibilidade do cancelamento de dotações incluídas por emendas.

Os incisos I, II e III, do § 1º, do art. 4º listam as despesas objeto de maior flexibilidade de suplementação (primárias obrigatórias e alguns itens das primárias discricionárias e das financeiras). Para os demais subtítulos, conforme o inciso IV, do § 1º, fica limitada a suplementação a 25% do valor do objeto. O § 2º, por sua vez, indica as fontes de recursos a partir das quais as despesas do § 1º podem ser suplementadas.

No § 3º, indicam-se despesas que podem ser livremente canceladas e suplementadas no âmbito das programações arroladas em cada um de seus sete incisos. Já o § 4º prevê a possibilidade de recomposição, até os valores constantes do projeto de lei, de dotações canceladas pelo Congresso Nacional, bem como a suplementação de despesas primárias do Poder Judiciário, mediante utilização da reserva de contingência¹²⁶, sem prejuízo das suplementações que possam ser efetuadas com fundamentos nos §§ 1º a 3º.

A Tabela 10.1 a seguir contrasta as principais diferenças entre o PLOA 2026 e a situação regulada na LOA 2025, sob a ótica da classificação das despesas pelo identificador de resultado primário.

TABELA 10.1 - CONDIÇÕES PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

LOA 2025	PLOA 2026
Despesas financeiras (RP 0)	
• Suplementação sem limite, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º para as seguintes despesas: Serviço da dívida; transferências para FCO, FNE e FNO; contribuição patronal; e reserva de contingência; • Suplementação sem limite para a ação "00XC - Aporte de Recursos para Implementação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CGIBS"; • Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação das despesas financeiras listadas no inciso II;	• Das despesas financeiras listadas, mantém apenas a suplementação sem limite para despesa com a reserva de contingência financeira; • Além da ação 00XC, suplementação sem limite para as ações "00XB - Transferência ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro - Fiscais – FCBF (art. 12, § 1º, da Emenda à Constituição nº 132, de 20 de dezembro de 2023)"; "0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras (Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998)" e "00XF - Financiamento de Operações de Crédito Reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida". • Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação das despesas financeiras listadas no inciso II;

¹²⁵ As LDOs têm permitido que o Presidente da República, os Presidentes dos órgãos dos demais Poderes e as autoridades máxima do MPU, do CNMP e da DPU deleguem a competência para a abertura de créditos suplementares por atos próprios (vide art. 67 e 68 do PLDO 2026).

¹²⁶ Subtítulo "6483 - Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641" da Ação "0201 - Reserva de Contingência Fiscal -Primária".

LOA 2025	PLOA 2026
Despesas primárias obrigatórias (RP 1)	
• Suplementação sem limite, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º; • Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação de despesas obrigatórias;	• Mantém o regramento da LOA 2025; • Prevê a suplementação de despesas do Poder Judiciário, mediante a utilização de reserva de contingência específica (ADI nº 7641);
Despesas primárias discricionárias (RP 2)	
• Podem ser suplementadas sem limites as despesas detalhadas no inciso III do § 1º do art. 4º, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º; • Não há limite para anulação de despesa que vise atender à ação "2113 - Manutenção de Contrato de Gestão com a Telecomunicações Brasileiras S.A. - Telebrás"; • Para atender as demais despesas, caso a limitação recaia sobre despesas primárias discricionárias, a anulação é limitada a 30% do valor do subtítulo objeto da anulação.	• Mantém o regramento, mas aumenta as hipóteses de suplementação sem limites; • Inclui a hipótese de suplementação de despesas do Poder Judiciário, equiparadas por decisão judicial às de que trata o art. 3º, § 2º, incisos III a V, da LC nº 200/2023 (despesas suportadas por recursos oriundos de receitas próprias, doações e convênios); • Prevê a suplementação de despesas do Poder Judiciário, mediante a utilização de reserva de contingência específica (ADI nº 7641);
Cancelamento de dotações incluídas por emendas	
• Autoriza a abertura de créditos suplementares desde que (entre outros requisitos previstos no § 9º): o cancelamento de dotações incluídas por emenda esteja fundamentado no impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa; e haja solicitação ou concordância do autor da emenda; • Quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de reestimativa de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025, ficam dispensados os requisitos previstos no § 9º, exceto a anuência do autor da emenda.	• Mantém, como regra geral, os requisitos para o cancelamento de dotações incluídas por emendas elencados no parágrafo 9º; • Na hipótese de atendimento de reestimativa de despesa primária obrigatória, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do quinto bimestre, todos os requisitos previstos no § 9º estão dispensados, inclusive anuência do autor da emenda.
Suplementação para recomposição das dotações constantes do PLOA classificadas com "RP 0", "RP 2" e "RP 3"	
• Limitada a 10% (dez por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação.	• Limitada a 15% (dez por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação.

Da Tabela 10.1, constata-se que o PLOA 2026 concede significativa liberdade para os órgãos executores abrirem créditos suplementares por ato próprio, pois:

- apresenta extenso rol de ações e subfunções sem limite para suplementação;
- autoriza cancelamentos de dotações primárias discricionárias do subtítulo sem limites para suplementações de despesas primárias obrigatórias (RP 1) e certas despesas financeiras (RP 0);
- o cancelamento de dotações orçamentárias bloqueadas poderá envolver emendas individuais e coletivas sem a necessidade de constatação de impedimento técnico ou legal por parte do Poder Executivo, nem de solicitação ou concordância do autor da emenda quando, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2026, for destinado a atender reestimativa de despesas primárias obrigatórias;
- quando o cancelamento envolver emendas coletivas classificadas como RP 2, não se prevê tratamento específico;
- amplia a possibilidade de anulação de dotações de 10% para 15% com a finalidade de recompor os valores inicialmente previstos no PLOA;

O PLOA 2026 concede autorizações para suplementação de determinadas despesas sem estabelecer limites para o cancelamento de dotações (mais especificamente, todas as despesas obrigatórias e certas despesas financeiras e primárias discricionárias), de modo que algumas programações poderão ser integralmente canceladas como forma de se obter as fontes de recursos que possam atender às suplementações. Esse aspecto merece sempre reavaliação, pois pode representar demasiada flexibilidade concedida ao Poder Executivo para alterar as dotações consignadas a despesas primárias discricionárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Já a previsão de suplementação das despesas do Poder Judiciário, por meio da utilização de reserva de contingência específica está relacionada à decisão do STF proferida na ADI 7641, que reconheceu a possibilidade de o Judiciário executar despesas fora da incidência dos limites individualizados a que se refere a LC nº 200/2023 quando custeadas com receitas próprias.

Deve-se destacar que a autorização para abertura de créditos suplementares incide não apenas sobre as dotações dos subtítulos integrantes da LOA, mas também sobre as decorrentes de futuras alterações, as quais podem abranger, além das reclassificações previstas no PLDO 2026 - inclusive as referentes a mudança na estrutura da administração pública federal -, as modificações efetuadas a partir de outros créditos suplementares, que já tenham sido abertos no exercício financeiro (por lei ou por ato próprio).

Essas modificações não restringem os valores das suplementações de subtítulos que venham a ser posteriormente efetuadas por ato próprio, haja ou não limite para os acréscimos. No entanto, tratando-se de cancelamentos que se façam necessários nas dotações dos subtítulos, nos casos em que o art. 4º não estabelece limites para fazê-los, poderá ocorrer reduções superiores a 100% das dotações originalmente consignadas aos subtítulos.

Sobre essa questão, o Manual Técnico Orçamentário - MTO 2025 ¹²⁷ dispõe que:

*Os limites percentuais de suplementação e de anulação, quando implicarem acréscimo ou redução do valor do subtítulo, **devem ter como referência os valores e as classificações inicialmente fixados na LOA**, considerando “De/Para” de eventual reestruturação institucional e as alterações de RP, codificações ou denominações.*

*Para as condições de suplementação e anulação constantes da LOA **em que não há explicitação de limites percentuais, consideram-se como passíveis de suplementação e anulação as dotações constantes de subtítulos da LOA-2025, bem como as provenientes de créditos suplementares, abertos na forma da LOA ou por lei de crédito suplementar.***

Cabe questionar se não seria mais adequado que o cancelamento incidisse exclusivamente sobre as dotações autorizadas na lei orçamentária, de modo que o cancelamento não supere 100% do valor inicialmente autorizado, evitando-se flexibilidade excessiva ao Poder Executivo.

No caso de programações decorrentes de emendas, o PLOA 2026 mantém exigências presentes na LOA 2025 para que tais dotações sejam objeto de cancelamento. Deverá haver impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, além de solicitação ou concordância do autor da emenda. Adicionalmente, os recursos devem ser destinados à suplementação de dotações correspondentes a outras emendas do autor ou programações constantes do PLOA, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão suplementar apenas um subtítulo.

Cumprе ressaltar a exceção à regra geral de cancelamentos que envolvam emendas individuais e coletivas, classificadas com “RP 6”, “RP 7” e “RP 8”, prevista no § 10, do art. 4º. Ela autoriza o cancelamento de dotações decorrentes de emendas parlamentares sem a solicitação ou concordância do autor, quando se tratar de anulação de dotações orçamentárias bloqueadas para atender reestimativa de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2026. Essa hipótese já havia constado no PLOA 2025, mas foi suprimida no texto final da lei correspondente.

Embora tal medida dialogue com a disciplina da LC nº 200/2023 sobre o cumprimento dos limites individualizados de despesas primárias e com a prática de bloqueio preventivo, ela suscita questionamentos quanto à compatibilidade com o caráter impositivo das emendas parlamentares, conferido pelo art. 166, §§ 11 e 12, da Constituição Federal, e com a prerrogativa do autor de decidir sobre o remanejamento dos recursos que

¹²⁷ Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2025>. Acesso em: 09/09/2025.

propôs. Ao permitir que o Poder Executivo cancele uma emenda sem anuência do parlamentar, ainda que em contexto de reestimativa de despesas obrigatórias, fragiliza-se a autonomia do Legislativo sobre a destinação das emendas.

Destaca-se, por fim, que a LOA 2026 deverá observar a LDO 2026, cujo projeto de lei, ainda em trâmite no Congresso Nacional, prevê: a obrigatoriedade de execução fundada na Constituição; o calendário de divulgação de impedimentos técnicos; e a abertura de prazo para solicitação de remanejamentos pelos autores de emendas.

11. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2026 trata da relação de obras e serviços nos quais o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 144, § 1º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, do PLDO 2026. Estes indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que, ademais, possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI relaciona um único empreendimento que poderá ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária: Contrato PG-138/95-00 – Obras de implantação do novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis. Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz Fora/MG na Região Sudeste¹²⁸. Esse contrato foi objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2025, tendo sido o único item inserido no Anexo VI da LOA 2025. O contrato em referência corresponde à concessão anterior, já expirada.

Sublinhe-se que os relatórios e as informações relativos a indícios de irregularidades graves em obras e serviços encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de obra ou serviço, o Parlamento deve realizar prévia audiência pública, nos termos do § 2º do art. 148 do PLDO 2026 e levar em consideração, além das informações trazidas pela Corte de Contas, a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial (art. 145, inciso II, do PLDO 2026):

- Os impactos sociais, econômicos, financeiros e os riscos ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- A motivação social e ambiental do empreendimento;
- O custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- As despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- As despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- As medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- O custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- Os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- Os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- O custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

É de se destacar, ademais, que o caput do art. 144 do PLDO 2026 permite que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2026. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 144, § 2º, do PLDO 2026.

Cumpra-se observar ainda que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2026 possui caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2026 ou posteriormente, já no exercício de 2026, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 146, inciso II, e 149, caput, do PLDO 2026). Na hipótese de serem identificados novos empreendimentos

¹²⁸ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10036936&ts=1757008266455&disposition=inline>, p. 205.

com indícios de vícios graves, caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

