



NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2026

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2027

PLN Nº 2/2026-CN



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/diretrizes-orcamentarias/-/ldo/2027>

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

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 3/2026 | MAIO/2026

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

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

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

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CONOF (CD)

Diretor: Graciano Rocha Mendes

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

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

COORDENAÇÃO TÉCNICA

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

Formatação: Priscilla Paz | Conorf/SF

APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2027 (PLN nº 2/2026-CN - PLDO 2027) submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 303, de 15 de abril de 2026.

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

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

Art. 154. ...

[...]

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

Nesse sentido, foram realçadas as principais inovações propostas para 2027 e os pontos reiterados de anos anteriores que têm despertado maior debate parlamentar quando da apreciação das diretrizes para os exercícios financeiros de referência. Sempre que possível, a descrição do teor material se faz acompanhar de considerações e análises críticas sob o prisma técnico e legal, apontando a evolução e as alterações promovidas nos dispositivos constantes das leis de diretrizes orçamentárias ao longo do tempo.

Destaque-se que esta nota técnica contém análises técnicas das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, as quais não refletem necessariamente opiniões da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.

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 Autores: Augusto Bello, Bento Monteiro, Daniel Leitão, Danilo Bonates, Eduardo Rodriguez, Fernanda Tercetti, Guilherme Knust, Iuri Albuquerque, Jonathan de Aguiar, José Eduardo Sousa, Luciano Gomes, Luis Otávio Barroso, Marcelo Teixeira, Marcos Felipe Martins, Marcos Vinicius Nihari, Maurício Macêdo, Otávio Gondim, Renan Milfont, Ricardo Liberalquino, Rita Santos, Sergio Machado e Victor Nascimento.

² Autores: Eugênio Greggianin, Gustavo Fialho, Hélio Rego, Márcia Moura, Mário Souza, Otávio Minatto, Paulo Oliveira, Ricardo Volpe, Sérgio Sambosuke Tadao, Tiago Almeida, Thyairo Ferreira, Túlio Cambraia, Vinicius Ribeiro e Wellington Araújo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 4

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO | 9

- 1.1. PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2026 A 2030 | 9
- 1.2. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 10

2. POLÍTICA E RESULTADOS FISCAIS | 12

- 2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS PARA 2025 | 12
- 2.2. ANÁLISE DAS METAS FISCAIS PARA 2027 | 13
- 2.3. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS | 17
- 2.4. RESULTADOS PRIMÁRIOS PROJETADOS | 19
- 2.5. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA | 21
- 2.6. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS E INVESTIMENTOS EM ANDAMENTO | 24

3. PRIORIDADES E METAS | 27

4. PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR | 30

5. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 32

- 5.1. IMPACTO FISCAL DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO E DA VARIAÇÃO DO INPC | 34

6. REGRA DE OURO | 36

7. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES | 38

- 7.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 38
- 7.2. REQUISITO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL | 40
- 7.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 40
- 7.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL | 41
- 7.5. EXECUÇÃO DA DESPESA COM INATIVOS E PENSIONISTAS | 42
- 7.6. MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL | 42

8. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 43

9. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 45

- 9.1. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE AS EMENDAS AO PLOA 2027 | 45
- 9.2. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE O REGIME DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 47
- 9.3. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS (RP 6) | 49
- 9.4. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (RP 7) | 50
- 9.5. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE COMISSÃO PERMANENTE (RP 8) | 50

10. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS | 52

- 10.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 52
- 10.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 54

11. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO) E BLOQUEIO | 56

12. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E NOS CRÉDITOS ADICIONAIS | 58

12.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO | 58

12.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS | 58

13. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INOVAÇÕES LEGISLATIVAS | 61

14. TRANSPARÊNCIA | 64

15. REVISÃO DE GASTOS | 68

16. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS | 70

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos.** A economia brasileira cresceu 2,3% em 2025, acima das expectativas iniciais do mercado. O mercado de trabalho manteve trajetória positiva, com queda da desocupação e crescimento da renda, enquanto a inflação superou o teto da meta em todo o período de janeiro a outubro, sendo posteriormente reconduzida ao intervalo de tolerância. Em resposta, o Banco Central intensificou a restrição monetária, com aumento da taxa Selic até o patamar de 15% ao ano. Em março de 2026, a taxa foi calibrada em 14,75% ao ano, considerando incertezas relacionadas ao cenário externo. Embora os dados oficiais do PIB para o primeiro trimestre de 2026 ainda não tenham sido divulgados, indicadores antecedentes sugerem crescimento moderado neste início de ano. Para o horizonte 2026-2030, as projeções do governo e do mercado convergem quanto à tendência de desinflação e continuidade do crescimento. No entanto, o mercado espera uma convergência da inflação para um patamar acima da meta, com redução mais gradual da taxa Selic e crescimento do PIB mais moderado.
- 2. Metas Fiscais.** A meta de resultado primário para o governo central é de superávit de R\$ 73,22 bilhões (0,5% do PIB) em 2027. Essa meta admite intervalo de tolerância e será considerada cumprida se o resultado primário apurado ao final do exercício for igual ou superior a R\$ 36,61 bilhões (limite inferior do intervalo). Contudo, o PLDO estima superávit de R\$ 7,99 bilhões (0,05% do PIB) para o governo central ao considerar R\$ 65,66 bilhões (0,45% do PIB) referentes a despesas que somente são excluídas para fins de definição e verificação do cumprimento da meta, com fundamento no art. 165, § 21, da Constituição e nas LCs nº 221/2025 e 223/2025. Desconsiderando esse valor, estima-se resultado positivo de R\$ 73,65 bilhões (0,5% do PIB) para o governo central, com excedente de R\$ 0,43 bilhão em relação ao centro da meta. No que se refere às estatais federais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG), a meta é de déficit primário de R\$ 7,56 bilhões (-0,05% do PIB). Considerando a projeção de superávit primário de R\$ 1,2 bilhão (0,01% do PIB) para o conjunto formado por estados, Distrito Federal e municípios, projeta-se para o setor público consolidado não financeiro superávit primário de R\$ 1,63 bilhão (0,01% do PIB).
- 3. Limite de Despesas Primárias.** A LC nº 200/2023 estabelece limites individualizados para despesas primárias do Executivo, dos órgãos dos demais Poderes, do MPU e da DPU. Para o cálculo dos limites aplicáveis a 2027, são considerados os limites do ano anterior corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de 12 meses a se encerrar em junho de 2026 (projetada em 3,62%) e, respeitado o intervalo de 0,6% a 2,5%, pelo fator de crescimento real da despesa, correspondente a 70% do crescimento real da receita primária observado no mesmo período. Uma vez que a projeção desses 70% corresponde a 4,46%, o crescimento real da despesa em 2027 ficará limitado a 2,5%. Portanto, projeta-se aumento nominal de 6,21% dos limites individualizados para 2027. Estima-se que os limites individualizados aplicáveis a 2027 totalizem R\$ 2.541,3 bilhões, dos quais R\$ 2.441,2 bilhões são referentes ao Poder Executivo.
- 4. Prioridades e Metas.** As prioridades para 2027 correspondem ao Novo PAC e às indicadas no Anexo VIII, composto por uma seleção de objetivos específicos e de metas a eles relacionadas no âmbito das prioridades estabelecidas no PPA 2024-2027. Esse anexo prevê, para cada agenda prioritária do PPA, excetuado o Novo PAC, os órgãos responsáveis, os programas, os objetivos específicos e os indicadores com suas metas. A metodologia de definição das prioridades adotada pelo PLDO 2027 tem, como ponto forte, indicar os resultados a serem alcançados (objetivos específicos) a partir do cumprimento de metas associadas a determinados indicadores

(entrega de bens e serviços), de modo que somente na lei orçamentária serão definidas as ações orçamentárias a que os recursos deverão ser consignados, necessários ao cumprimento das metas mencionadas. Os pontos para aperfeiçoamento consistem em: (i) explicitar o volume de despesas ou os parâmetros de custo unitário necessários para que se possa calcular o impacto financeiro de cada meta; (ii) indicar a linha de base de cada meta proposta, de modo que se tenha claro como se encontrava o indicador em 2025, quanto se estima avançar em 2026 e quão factível é a proposta de meta para 2027; (iii) especificar os projetos integrantes do Novo PAC, bem como o comprometimento fiscal assumido com a execução deles; e (iv) estabelecimento de vinculação entre os objetivos específicos e as programações orçamentárias.

5. **Precatórios.** O § 21 do art. 165 da Constituição (dispositivo incluído pela EC nº 136/2025) estabelece que, a partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e RPVs serão incorporadas gradualmente à meta de resultado primário, de forma cumulativa a cada exercício financeiro, em, no mínimo, 10% do montante previsto dessas despesas. Em atendimento a essa disposição, o § 3º do art. 2º do PLDO 2027 fixa em 39,4% a proporção dessas despesas a ser computada na meta, superando, portanto, o piso constitucional de 10%. O percentual fixado deve ser aplicado sobre o montante de despesas com precatórios e RPVs previsto originalmente na LOA 2027. A antecipação da data-limite de apresentação dos precatórios (para inclusão obrigatória na proposta orçamentária) de 2 de abril para 1º de fevereiro, decorrente da alteração do § 5º do art. 100 da Constituição, está refletida no PLDO 2027.
6. **Riscos Fiscais.** O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 analisa riscos que podem afetar as contas públicas, classificados em gerais (decorrentes de variação em parâmetros macroeconômicos) e específicos (referentes a ativos e passivos contingentes). A variação de 1 p.p. no PIB pode impactar a receita em R\$ 16,2 bilhões. Mesma variação na massa salarial pode afetar a receita em R\$ 8,0 bilhões. Entre os riscos específicos, sobressaem demandas judiciais, garantias da União e o risco de crédito do FIES, com medidas recentes voltadas ao aprimoramento da governança. No que diz respeito ao risco de refinanciamento da dívida pública federal (DPF), o prazo médio apresentou melhora nos últimos três anos, aumentando de 3,6 anos ao final de 2020 para 4,0 anos ao final de 2025. A tendência é de estabilidade desse indicador, que deve se manter no patamar de 4,0 anos entre 2026 e 2030.
7. **Impactos da Variação do Salário Mínimo e do INPC.** O salário mínimo projetado para 2027 é de R\$ 1.717,00, definido pela reposição do INPC (3,55%, correspondente à projeção de 12 meses até novembro/2026) e pelo crescimento real do PIB (2,3%). Cada aumento de R\$ 1,00 no piso eleva diversas despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego etc.) em R\$ 413,2 milhões e a receita previdenciária em R\$ 8,2 milhões. Já cada 0,1 p.p. de aumento no INPC gera acréscimo de R\$ 1.353,2 milhões nas despesas e R\$ 13,3 milhões na receita. Projeta-se impacto fiscal de R\$ 15,6 bilhões pelo ganho real e de R\$ 47,4 bilhões pela inflação. Portanto, estima-se que as variações do salário mínimo e do INPC previstas no PLDO 2027 acarretam impacto total de aproximadamente R\$ 63,0 bilhões no resultado primário.
8. **Regra de Ouro.** O PLDO 2027 admite a inclusão na lei orçamentária de operações de crédito excedentes ao limite estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição (conhecido como regra de ouro das finanças públicas), bem como de despesas correntes suportadas por esses recursos, condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. No Anexo de Riscos Fiscais, estima-se descumprimento desse limite no quadriênio 2027-2030. As margens negativas projetadas para 2027 e 2028 são de R\$ 409,0 bilhões e R\$ 293,2 bilhões, respectivamente. Essas estimativas consideram a possibilidade do uso do superávit financeiro para minimizar a necessidade de operações de crédito excedentes.

- 9. Montante dos Investimentos e Investimentos em Andamento.** A LC nº 200/2023 criou o piso de investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, correspondente a 0,6% do PIB estimado no PLOA. Segundo a projeção atual contida no PLDO, esse piso será de R\$ 87,9 bilhões para o exercício de 2027. Em atenção ao comando no art. 165, § 12, da Constituição, foi definido que 43,3% do total do GND 4 projetado para 2027 no Marco Orçamentário de Médio Prazo do PLOA 2026 em ações classificadas como despesas discricionárias, considerados os valores líquidos de emendas, serão aplicados na continuação de investimentos em andamento, o que corresponde a R\$ 21,2 bilhões.
- 10. Contingenciamento.** Caso o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias indique que a arrecadação não será suficiente para cumprir a meta de resultado primário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, o Poder Executivo e os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o MPU e a DPU farão a limitação de empenho e movimentação financeira, proporcionalmente à participação de cada um na despesa primária discricionária (art. 68). O projeto de lei apresenta o rol de despesas primárias e financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais (Anexo III), as quais não serão objeto de contingenciamento, em observância à LRF. Além disso, estão ressalvadas da limitação as despesas vinculadas ao FNDCT (exceto se houver frustração de suas receitas específicas) e aquelas que não se submetem aos limites da LC nº 200/2023. A proposta prevê ainda que, se o contingenciamento for necessário, o montante deverá preservar o nível mínimo de 75% das despesas discricionárias autorizadas na LOA, garantindo o funcionamento regular da administração pública.
- 11. Despesas com Pessoal e Benefícios.** O PLDO 2027 trata de diversos temas relativos a despesas com pessoal, como autorizações para concessões de aumentos remuneratórios, medidas de transparência, critérios para apuração de despesas com pessoal e medidas de ajuste fiscal, apresentando duas inovações em relação às LDOs anteriores: (i) estabelece que empresas estatais dependentes deverão consultar formalmente o Ministério do Planejamento e Orçamento quanto à adequação orçamentária e financeira e à existência de recursos que amparem suas propostas sobre aumento de despesa com pessoal e com benefícios obrigatórios devidos a seus empregados, antes de submetê-las ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (art. 128); e (ii) diante do déficit primário de 2025 e em cumprimento ao art. 6º-A, inciso II, da LC nº 200/2023, estabelece para 2027 limite de crescimento das despesas com pessoal, em relação às fixadas na LOA 2026, correspondente à atualização monetária e crescimento real de 0,6% (art. 130).
- 12. Execução Provisória.** O projeto aumenta as hipóteses de execução provisória em relação ao PLDO 2026, com destaque para a inclusão de despesas de Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos (AGF); de Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários; e de ações relacionadas à Copa do Mundo Feminina de 2027. Deve-se observar que a existência de um rol excessivo de despesas que podem ser executadas antes da efetiva autorização da lei orçamentária reduz a necessidade de que referida lei seja aprovada tempestivamente pelo Congresso Nacional, antes do início do exercício financeiro.
- 13. Transparência.** O PLDO 2027 preserva, em linhas gerais, a arquitetura normativa da LDO 2026, combinando dispositivos esparsos e capítulo próprio sobre o tema. O texto mantém exigências de divulgação de informações sobre contratos e transferências, dados de recursos humanos em formato aberto, execução de emendas, agências financeiras oficiais de fomento, execução orçamentária, remuneração de agentes públicos, orçamento de investimento, Sistema S, conselhos profissionais, convênios, relatórios de gestão fiscal, benefícios tributários, financeiros e credi-

tícios, contas presidenciais e cadastro público de obras e serviços de engenharia. Destaca-se, ainda, a ampliação da transparência das operações das agências financeiras oficiais de fomento, com redução do limite de divulgação para R\$ 200 mil, bem como a permanência de espaços de aperfeiçoamento na rastreabilidade de obras, emendas, fundos e informações fiscais relevantes.

- 14. Orçamento Impositivo.** O projeto de lei prevê que o PLOA 2027 deverá conter reservas específicas para atender emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), ambas de execução obrigatória, e faculta a previsão de reservas para atendimento de emendas de comissão (RP 8), de execução não obrigatória. A LC nº 210/2024 adota uma metodologia de cálculo do limite aplicável às emendas classificadas com RP 6 e RP 7 que leva em conta a variação acumulada do IPCA em doze meses até junho de 2026 e o percentual de crescimento real das despesas primárias, em consonância com os artigos 4º e 5º da LC 200/2023. Segundo essa metodologia, o montante das reservas destinadas a emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), deverá alcançar cerca de R\$ 44.418,9 milhões. No tocante às emendas de comissão (RP 8), a LC nº 210/2024 fixa como limite o montante de R\$ 11.500,0 milhões para o exercício de 2025 e estabelece que esse valor será corrigido, a partir de 2026, pela variação acumulada do IPCA, considerados os valores apurados no período de 12 meses encerrado em junho de 2026, que resulta no valor estimado, para 2027, de R\$ 12.553,8 milhões para essas emendas. Ressalta-se que a legislação não confere caráter absoluto à impositividade da execução de emendas, que estão sujeitas ao contingenciamento e ao bloqueio de dotações ao longo do exercício financeiro, observado percentual igual ou inferior àquele aplicável às demais despesas discricionárias do Poder Executivo, bem como à verificação de impedimento técnico.
- 15. Transferências Voluntárias.** Destacam-se os seguintes pontos em relação a transferências voluntárias: (i) manutenção do dispositivo que impõe a verificação da regularidade fiscal dos entes da Federação apenas no momento da formalização do convênio ou instrumento congênere, sendo dispensada quando da liberação dos recursos; e (ii) ausência de disciplinamento do conflito normativo entre a dispensa de adimplência prevista no § 16 do art. 166 da Constituição, introduzida pela EC nº 100/2019, e outros dispositivos constitucionais que condicionam transferências à regularidade do ente federativo, reproduzindo omissão das LDOs anteriores.
- 16. Transferências ao Setor Privado.** Destacam-se as seguintes inovações para 2027: (i) ampliação das hipóteses de concessão de subvenções sociais para contemplar entidades de pesquisa de produtos ou serviços considerados prioritários para o Complexo Econômico-Industrial da Saúde, destinados ao SUS, inclusive aquelas que atuem apenas na fase de pesquisa prévia; e (ii) substituição da expressão “integração de pessoa com deficiência ou doença crônica” por “inclusão de pessoa com deficiência ou doença crônica” nos auxílios destinados a entidades de assistência social, gerando divergência terminológica em relação à LOAS, norma permanente de referência. Cabe destacar também a manutenção da delegação ao Poder Executivo da regulamentação da comprovação de efetivo exercício das entidades privadas beneficiárias, sem definição de parâmetros legais mínimos, o que amplia a discricionariedade na destinação de recursos e representa risco ao controle dos gastos públicos.
- 17. Adequação Orçamentária de Inovações Legislativas.** O PLDO 2027 mantém a estrutura da LDO 2026, mas introduz inovações pontuais. Destaca-se a eliminação da dispensa de compensação para impactos de pequeno valor, passando a exigir medidas compensatórias em qualquer caso. Também se ressalta a possibilidade de considerar, no PLOA, efeitos de proposições em tramitação sem necessidade de compensação, flexibilizando a programação orçamentária. Além disso, há a exclusão de certas exigências para benefícios tributários de pessoas jurídicas, em

alinhamento com a LRF. Por fim, o PLDO 2027 reforça mecanismos já existentes, sem alterações substanciais quanto à transparência e à governança fiscal.

18. Revisão de Gastos. De acordo com o anexo “IV.6 - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas”, o processo de revisão de gastos indica economia potencial de R\$ 55,4 bilhões para o quadriênio 2026-2029. No Proagro, ajustes aprovados pelo Conselho Monetário Nacional (redução de limites de cobertura, novos tetos e redução de indenizações) podem gerar economia de R\$ 15,1 bilhões. No RGPS, projetase economia de R\$ 12,9 bilhões, associada à implantação do AtestMed, que simplifica a concessão do auxílio-doença por análise documental; à prevenção e contenção de fraudes previdenciárias, combinada com a apuração de irregularidades; e à cobrança administrativa de valores pagos indevidamente. Por seu turno, a revisão bienal do BPC, iniciada em 2024, combina atualização cadastral, verificação de renda familiar e revisão biopsicossocial, possibilitando redução de R\$ 25,8 bilhões. Por fim, medidas de aprimoramento do seguro-defeso podem gerar economia de R\$ 1,6 bilhão no período considerado.

1. CENÁRIO MACROECONÔMICO

1.1. PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2026 A 2030

Em 2025, o Produto Interno Bruto (PIB) registrou avanço de 2,29%, superando as expectativas do mercado projetadas em dezembro de 2024, que estimava crescimento do PIB de 2,01%³. Em termos nominais, o PIB atingiu R\$ 12,7 trilhões, enquanto o PIB *per capita* chegou a R\$ 59.687,49 em 2025, registrando crescimento real de 1,9% em relação ao ano anterior⁴.

O mercado de trabalho acompanhou o maior nível de atividade. A média anual de desocupação caiu para 5,6%, menor patamar desde o início da série histórica em 2012. O rendimento real habitual alcançou R\$ 3.560,00 por mês, com aumento de 5,7% em termos reais, elevando a massa de rendimentos a um recorde de R\$ 361,7 bilhões⁵.

Nesse contexto de crescimento da economia e expansão da demanda doméstica, a dinâmica inflacionária manteve-se elevada em 2025. A inflação acumulada em doze meses desviou-se do limite superior do intervalo de tolerância estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), de 4,5% (meta de 3% $\pm$ 1,5 p.p.), no período de janeiro a outubro de 2025⁶. Em novembro, retornou à faixa de tolerância e, ao fim de dezembro de 2025, o IPCA acumulado alcançou 4,26%. Embora acima do centro da meta, a taxa encerrou o ano dentro da faixa de tolerância e abaixo da mediana das projeções de mercado (4,99%) apresentadas no início de 2025.

Diante do cenário inflacionário persistente e da atividade econômica mais aquecida, o Comitê de Política Monetária (Copom) reverteu, em setembro de 2024, o ciclo de afrouxamento da taxa referencial de juros iniciado em 2023. A taxa Selic, que havia sido reduzida para 11,75% no fim de 2023⁷, sofreu sucessivas elevações, até alcançar 15% em junho de 2025⁸.

Em março de 2026, o Copom decidiu calibrar a taxa básica de juros, mantendo seu caráter restritivo, com a redução da taxa para 14,75%⁹. Tal decisão levou em conta o aumento da incerteza com relação ao cenário externo, em função do acirramento de conflitos geopolíticos no Oriente Médio, e buscou suavizar as flutuações do nível de atividade econômica e fomentar o pleno emprego.

Apesar da política monetária restritiva, o mercado de trabalho manteve relativa robustez. A taxa de desocupação foi de 5,8% no trimestre encerrado em fevereiro, menor patamar histórico para o período. O rendimento médio real habitual atingiu novo recorde de R\$ 3.679,00, o que contribuiu para a sustentação da demanda interna no início do ano de 2026¹⁰.

Embora os dados oficiais do PIB para o primeiro trimestre de 2026 ainda não tenham sido divulgados, indicadores antecedentes sugerem crescimento moderado da atividade econômica. A produção industrial cresceu 0,9% em fevereiro de 2026 (comparação com janeiro)¹¹, mas recuou 0,7% na comparação com o mesmo mês do ano anterior. Por sua vez, o volume de vendas no comércio

³ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20241227.pdf>.

⁴ Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2025_4tri.pdf.

⁵ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/45759-pnad-continua-em-2025-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-5-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-14-5>.

⁶ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202512/rpm202512b7p.pdf>.

⁷ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atacopom/13122023>.

⁸ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atacopom/18062025>.

⁹ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atacopom/18032026>.

¹⁰ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/46206-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-5-8-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-14-1-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro>.

¹¹ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/46358-producao-industrial-avanca-0-9-e-cresce-em-11-dos-15-locais-pesquisados-em-fevereiro>.

varejista avançou 0,6%¹² em fevereiro (comparação com janeiro), com alta de 0,2% na comparação com o mesmo mês do ano anterior, atingindo o maior patamar da série histórica iniciada em 2000.

Os parâmetros econômicos utilizados na elaboração do PLDO 2027, apresentados no Anexo de Metas Fiscais, são oriundos da Grade de Parâmetros Macroeconômicos de março/2026, da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda.

A Tabela 1 fornece os valores das projeções estimadas pelo órgão, bem como as expectativas de mercado divulgadas pelo Banco Central do Brasil, conforme pesquisa Focus de 08/05/2026.

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2026-2030

Parâmetro	2026		2027		2028		2029		2030	
	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus
Crescimento real PIB (%)	2,30	1,85	2,60	1,76	2,60	2,00	2,60	2,00	2,70	2,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	13.605,5		14.643,2		15.726,1		16.887,3		18.145,2	
IPCA acumulado (%)	3,74	4,91	3,04	4,00	3,00	3,64	3,00	3,50	3,00	3,50
INPC acumulado (%)	3,76		3,06		3,00		3,00		3,00	
IGP acumulado (%) ⁽¹⁾	4,90	5,60	4,00	4,00	3,80	3,82	3,80	3,70	3,80	3,65
Taxa Selic (% a.a.) ⁽²⁾	13,53	13,00	10,55	11,25	9,27	10,00	8,27	10,00	7,27	10,00
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,32		5,47		5,45		5,50		5,53	
Taxa de câmbio - fim do Período (R\$/US\$)		5,20		5,30		5,35		5,40		5,40
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	73,09		67,69		66,60		66,92		67,44	
Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.621		1.717		1.812		1.913		2.020	
Crescimento da Massa Salarial Nominal (%)	10,32		11,19		11,08		11,06		11,12	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais Anuais do PLDO 2027; Sistema de Expectativas de Mercado (disponível em <https://dadosabertos.bcb.gov.br/dataset/expectativas-mercado>), consultado em 13/05/2026.

(1) PLDO 2027: IGP-DI, Focus: IGP-M; (2) PLDO 2027: Taxa Over-Selic acumulada no ano; Focus: Meta Selic de fim de período.

1.2. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

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

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

As projeções do PLDO indicam trajetória de crescimento superior à prevista pelo mercado ao longo de todo o período 2026-2030. Para 2026, o crescimento real do PIB é estimado em 2,30% pelo Executivo, frente a 1,85% na mediana das projeções do Focus. Em 2027, essa diferença se amplia: o governo projeta aceleração do crescimento para 2,60%, enquanto o mercado espera desaceleração para 1,76%. Para 2028 e 2029, ambas as projeções se estabilizam, mas em patamares distintos:

¹² Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/46434-vendas-do-varejo-crescem-0-6-e-atingem-novo-recorde-em-fevereiro>.

2,60% segundo o governo, contra 2,00% de crescimento anual esperado pelo mercado. Em 2030, o governo projeta leve aceleração para 2,70%, enquanto o mercado mantém a projeção de 2,00%.

Os dois conjuntos de projeções – do governo e do mercado – apontam para uma trajetória gradativa de queda do IPCA entre 2026 e 2030, convergindo, no caso da previsão do governo, para a meta de 3,00% em 2027. Para 2026, a projeção do PLDO é de 3,74%, enquanto o Focus estima 4,91%, divergência de 1,17 p.p. O desvio entre as projeções diminui, mas persiste, nos anos seguintes: 3,04% contra 4,00% em 2027 (diferença de 0,96 p.p.), 3,00% contra 3,64% em 2028 (diferença de 0,64 p.p.) e 3,00% contra 3,50% (diferença de 0,50 p.p.) em 2029 e 2030.

As projeções para a Selic entre 2026 e 2030 indicam trajetória descendente em ambos os cenários, embora as métricas não sejam diretamente comparáveis: o PLDO apresenta a Taxa Over-Selic acumulada no ano, enquanto o Focus informa a taxa Selic esperada para o fim do período. Em 2026, os valores são de 13,53% no PLDO e 13,00% no Focus. Nos anos seguintes, as projeções do PLDO recuam para 10,55% em 2027, 9,27% em 2028, 8,27% em 2029 e 7,27% em 2030, enquanto o Focus projeta taxa Selic de 11,25%, 10,00%, 10,00% e 10,00%, respectivamente.

Para o câmbio, tanto o PLDO quanto o mercado mantêm expectativa de leve depreciação nominal no período. A taxa de câmbio média estimada pelo governo permanece entre R\$ 5,32 e 5,53/US\$ para o período de 2026 a 2030, enquanto as estimativas do mercado para o câmbio de fim de período permanecem em torno de R\$ 5,20 a 5,40/US\$.

No que se refere ao mercado de trabalho e rendimentos, o PLDO apresenta aumentos graduais para o salário mínimo, com valores nominais passando de R\$ 1.621 em 2026 para R\$ 2.020 em 2030. A massa salarial nominal apresenta aceleração do crescimento no início do período, que passa de 10,32% em 2026 para 11,19% em 2027. Posteriormente, apresenta pequenas oscilações, até atingir 11,12% em 2030.

2. POLÍTICA E RESULTADOS FISCAIS

2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS PARA 2025

A seção IV.1 do Anexo de Metas Fiscais apresenta a avaliação do cumprimento das metas fixadas na Lei nº 15.080/2024 (LDO 2025). Essa lei estabeleceu meta de resultado primário igual a zero para o governo central, considerada cumprida caso o déficit não ultrapasse R\$ 31,0 bilhões (limite inferior do intervalo de tolerância correspondente a 0,25% do PIB), nos termos do § 3º do art. 5º da LC nº 200/2023. Para as empresas estatais federais integrantes do Programa de Dispendios Globais (PDG), a meta era de déficit primário de R\$ 6,2 bilhões, desconsiderando despesas destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) em até R\$ 5,0 bilhões, bem como o resultado das empresas dos grupos Petrobras e ENBPar. Permitia-se compensação entre as metas do governo central e das empresas estatais federais. O desempenho estimado, apenas indicativo, para os Estados, DF e Municípios foi de superávit primário de R\$ 1 bilhão.

Ao fim de 2025, o governo federal apresentou déficit primário de R\$ 63,6 bilhões, dos quais R\$ 58,7 bilhões correspondem ao déficit do governo central e R\$ 4,9 bilhões ao déficit das empresas estatais.

Estados, Distrito Federal e municípios obtiveram superávit primário de R\$ 8,8 bilhões em 2025, ou seja, um resultado R\$ 7,8 bilhões superior ao projetado para o ano na LDO 2025.

Tabela 2 - Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2025

Discriminação	2025			
	LDO 2025		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	-29.067,0	-0,23	-58.687,1	-0,46
I. Receita Primária Líquida	2.319.703,0	18,73	2.332.555,0	18,31
II. Despesa Primária Total	2.348.770,0	18,96	2.394.250,0	18,80
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	-	-3.007,0	-0,02
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-6.215,0	-0,05	-4.875,8	-0,04
C - Resultado Primário: Governo Federal (A + B)	-35.281,8	-0,28	-63.562,9	-0,50
D - Resultado Primário: Governos Estaduais e Municipais	1.000,0	0,01	8.802,0	0,07
E - Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-36.281,8	-0,29	-54.761,0	-0,43
F - Resultado Nominal: Setor Público Não Financeiro	-709.105,0	-5,72	-1.062.574,0	-8,34
G - Dívida Líquida: Setor Público	8.181.035,0	66,04	8.311.086,0	65,26
Memo: Deduções da Meta LDO	39.850,0	0,32	51.817,3	

Fonte: Anexo IV.2 (Anexo de Metas Fiscais Anuais) do PLDO 2025 e IV.1 do PLDO 2027 (Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas ao Ano Anterior - 2025) e Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2025.

Comparando os resultados realizados com as projeções originais da LDO, verificou-se que tanto a receita quanto a despesa primária superaram os valores previstos. A receita líquida atingiu R\$ 2.332,6 bilhões e a despesa R\$ 2.394,3 bilhões. Também o resultado nominal e a dívida pública ficaram acima das estimativas iniciais, refletindo o impacto das condições econômicas e fiscais ao longo do ano.

A LDO de 2025 previu déficit primário de R\$ 29,1 bilhões, compatível com a meta ajustada após deduções autorizadas, relacionadas, até então, ao pagamento de precatórios fora do limite a que se refere o art. 107-A, conforme decisões do STF.

Medidas legislativas (LCs nº 221/2025 e nº 223/2025 e a MP nº 1.306/2025) ampliaram as possibilidades de dedução de despesas da meta fiscal, alcançando gastos com ressarcimento aos beneficiários do RGPS, defesa e, quando financiados pelo Fundo Social, saúde e educação. Portanto, o total das deduções da meta de resultado primário do governo central alcançou R\$ 48,7 bilhões em 2025.

O déficit primário do governo central apurado no exercício financeiro foi de R\$ 58,7 bilhões. Assim, considerando-se as deduções permitidas e o limite inferior do intervalo de tolerância, a meta para o governo central foi cumprida com folga de R\$ 21,0 bilhões.

Quanto ao governo federal, o déficit primário foi de R\$ 63,6 bilhões, o que indica folga de R\$ 25,4 bilhões em relação à meta ajustada, considerada a dedução de R\$ 3,1 bilhões da meta das empresas estatais federais.

Tabela 3 - Meta LDO e Resultado Realizado - 2025

Esfera	Meta LDO (a)	Meta LDO Limite Inferior (b)	Deduções (c)	Meta Ajustada (d = b - c)	Resultado (e)	Desvio (f = e - d)
Governo Federal	-6.214,7	-37.184,8	51.817,3	-89.002,1	-63.562,9	25.439,2
Governo Central	0,0	-30.970,0	⁽¹⁾ 48.683,4	-79.653,4	-58.687,1	20.966,3
Empresas Estatais Federais	-6.214,7	-6.214,7	⁽²⁾ 3.133,9	-9.348,6	-4.875,8	4.472,8

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2025.

(1) Precatórios excedente ao limite do art. 107-A do ADCT, em conformidade com decisões do STF proferidas nas ADIs 7047 e 7064 (R\$ 41.148,8 milhões); ressarcimento a beneficiários do RGPS por descontos indevidos, com fundamento na MP nº 1.306/2025 (R\$ 2.834,6 milhões); despesas com projetos estratégicos de defesa, com fundamento na LC nº 221/2025 (R\$ 2.500,0 milhões); despesa temporária com saúde e educação realizada com recursos do Fundo Social, conforme LC nº 223/2025 (R\$ 2.200,0 milhões); (2) Despesas do Novo PAC, conforme art. 3º, § 1º, inciso III, da LDO 2025.

2.2. ANÁLISE DAS METAS FISCAIS PARA 2027

O Anexo de Metas Fiscais do PLDO (AMF) destaca que a política fiscal de 2027 continuará voltada à geração de superávits primários crescentes e à estabilização da trajetória do endividamento público no médio prazo, com ações alinhadas ao fortalecimento do Regime Fiscal Sustentável (LC nº 200/2023) e combinando a busca do equilíbrio fiscal com garantia de direitos sociais. O cenário macroeconômico projetado no AMF, com inflação convergindo ao centro da meta e política monetária gradualmente menos restritiva, é apresentado como base para as projeções fiscais do período.

Para cumprir as regras fiscais, a ênfase persistirá na recomposição das receitas, na revisão do gasto público e na implementação dos gatilhos previstos na LC nº 200/2023. Nesse último aspecto, em razão da apuração de déficit primário do governo central em 2025, passam a vigorar em 2027 as restrições estabelecidas no art. 6º-A (incluído pela LC nº 211/2024), que vedam a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorogue incentivo ou benefício de natureza tributária e limitam a 0,6% o crescimento real anual das despesas de pessoal e encargos sociais de cada Poder ou órgão autônomo, até a constatação de superávit primário anual.

No que tange à recomposição das receitas, o exercício de 2027 é marcado pelo início efetivo da reforma tributária do consumo (Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, LC nº 214/2025 e LC nº 227/2026), com a cobrança da CBS (Contribuição sobre Bens e Serviços) em substituição à arrecadação da contribuição do PIS e da Cofins (que serão extintas), bem como a redução do IPI (mantida alíquota residual de IPI para a Zona Franca de Manaus). Também já produz efeitos a reforma do IRPF (Lei nº 15.270/2025), com isenção para rendimentos de até R\$ 5.000,00 mensais, desconto gradual para quem recebe até R\$ 7.350,00 mensais e tributação mínima progressiva para rendas anuais acima de

R\$ 600.000,00¹³. Somam-se a essas reformas a nova governança para incentivos tributários instituída pela LC nº 224/2025, o reajuste de tarifas de importação de bens de capital e bens de informática e telecomunicações (Resolução GECEX nº 852/2026), as mudanças nas alíquotas do IOF (Decreto nº 12.499/2025), o adicional de CSLL aplicável a multinacionais (Lei nº 15.079/2024) e a continuidade da reoneração da folha de pagamentos¹⁴ (Lei nº 14.973/2024).

Do lado das despesas, o AMF destaca medidas implementadas desde 2024, com destaque para: transição no critério de elegibilidade do abono salarial (EC nº 135/2024)¹⁵; limitação do reajuste do salário mínimo aos limites da LC nº 200/2023¹⁶; restrições a domicílios unipessoais para fins de pagamento do Bolsa Família (Lei nº 15.077/2024); aperfeiçoamento das regras aplicáveis à concessão e manutenção do BPC (Decreto nº 12.534/2025) e do Bolsa Família (Portaria MDS nº 1.084/2025); alteração na correção dos valores referentes a precatórios e RPVs (EC nº 136/2025); reformulação do seguro-defeso (MP nº 1.323/2025); limitação da compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência dos servidores públicos¹⁷; e reclassificação das despesas do programa Pé-de-Meia como bolsa de estudo, permitindo seu cômputo para fins de cumprimento do piso da educação (Lei nº 15.265/2025). O cenário fiscal de 2027 também se beneficia do encerramento do acréscimo progressivo da complementação da União ao Fundeb (EC nº 108/2020), cuja transição se completou em 2026. O processo de revisão de gastos projeta economia potencial de R\$ 55,4 bilhões no período 2026-2029, conforme abordado em seção específica desta nota técnica.

Nos termos da Constituição (art. 165, § 2º), a LDO deve estabelecer as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública. Ademais, em obediência ao art. 4º, § 1º, da LRF, combinado com o art. 2º da LC nº 200/2023, a LDO deve contemplar metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas aos resultados primário e nominal e ao montante da dívida, para o exercício financeiro de referência e para os três seguintes. Nesse contexto, os arts. 2º e 3º do PLDO 2027 estabelecem a meta de resultado primário do governo federal¹⁸ para 2027, decomposta da seguinte forma:

- a) superávit de R\$ 73,22 bilhões para o governo central (abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social e demais operações que afetam o resultado primário), equivalente a 0,5% do PIB; e
- b) déficit de R\$ 7,56 bilhões para as empresas estatais federais integrantes do PDG¹⁹, desconsideradas as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar²⁰ (art. 3º, parágrafo único, incisos I e II, do PLDO 2027), as despesas destinadas ao Novo PAC, limitadas a R\$ 5 bilhões (inciso III), e as despesas de empresas com plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e vigente, limitadas a R\$ 10 bilhões (inciso IV).

¹³ Para rendas anuais entre R\$ 0,6 milhão e R\$ 1,2 milhão, a alíquota se eleva gradualmente e, para rendas superiores a R\$ 1,2 milhão, aplica-se alíquota mínima de 10%.

¹⁴ A reoneração da folha de pagamentos implica recuperação da arrecadação da contribuição previdenciária devida ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

¹⁵ Para pagamento do abono salarial (igual a um salário mínimo) até 2025, tinha direito ao recebimento do benefício o trabalhador com renda mensal de até dois salários mínimos no ano base. A partir de 2026, esse valor passa a ser atualizado pelo INPC anual, sem considerar o ganho real aplicável ao salário mínimo. Assim, o valor da renda elegível deverá cair continuamente a cada ano, desde que não ultrapasse o piso de 1,5 salário mínimo.

¹⁶ Para fins de cálculo do ganho real do salário mínimo, aplica-se percentual correspondente ao crescimento real do PIB do segundo exercício financeiro anterior ao exercício de referência (Lei nº 14.663/2023), desde que situado, no período 2026-2030, no intervalo de 0,6% a 2,5% (art. 4º da Lei nº 15.077/2024).

¹⁷ A compensação fica limitada à dotação específica autorizada para o RGPS na lei orçamentária da União.

¹⁸ Para fins de estatísticas fiscais, governo federal consolida as operações e saldos do governo central e das empresas estatais não dependentes, exceto as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar.

¹⁹ A LRF abrange apenas empresas estatais caracterizadas como dependentes (arts. 1º, §§ 3º, inciso I, alínea "b", e 2º, inciso III). Contudo, o estabelecimento de meta de resultado primário para estatais integrantes do PDG (não dependentes) pode se justificar em face da necessidade de controle da dívida pública de responsabilidade do governo federal, conceito que, para fins de estatísticas fiscais, abrange o governo central e as empresas estatais federais.

²⁰ Grupos empresariais liderados pela Petróleo Brasileiro S.A. e pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.

Para fins de aferição do cumprimento da meta do governo central, admite-se um intervalo de tolerância que permite que o resultado primário seja menor do que a meta em até o valor correspondente a 0,25% do PIB. Isso significa que a meta será considerada cumprida desde que o resultado primário apurado ao final do exercício de 2027 seja igual ou superior a superávit de R\$ 36,61 bilhões (0,25% do PIB), limite inferior do intervalo. Adicionalmente, o limite inferior é o parâmetro adotado pelo art. 68 do PLDO 2027 para determinar, quando da elaboração do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, o montante da limitação de empenho e movimentação financeira, mantendo a opção da LDO 2026 após controvérsia com o TCU em 2025²¹.

Deve-se observar, ademais, que são excluídas da meta, as despesas primárias referentes a:

- Precatórios e RPVs. O art. 165, § 21, da Constituição (parágrafo introduzido pela EC nº 136/2025)²² instituiu regime de incorporação gradual dessas despesas à meta, em no mínimo 10% ao ano. Para 2027, o art. 2º, § 3º, do PLDO fixou esse percentual em 39,4% (projeção de R\$ 37,6 bilhões), de modo que 60,6% dessas despesas (projeção de R\$ 57,8 bilhões) não serão computadas na meta.
- Projetos estratégicos de defesa nacional. A LC nº 221/2025 autoriza, no período de 2026 a 2031, o Poder Executivo a excluir da meta e do limite de despesas primárias gastos com esses projetos, até o menor valor entre a dotação destinada ao Novo PAC no Ministério da Defesa e o teto de R\$ 5,0 bilhões.
- Despesas temporárias com educação e saúde custeadas pelo Fundo Social. O art. 6º da Lei nº 15.164/2025 destina anualmente à educação pública e à saúde o equivalente a 5% dos recursos do Fundo Social (projeção de R\$ 3,0 bilhões), vinculação válida por cinco exercícios financeiros contados da publicação de lei específica, sem prejuízo das vinculações já previstas na Lei nº 12.858/2013. Os arts. 3º, § 2º, inciso X, e 14-A da LC nº 200/2023 (dispositivos incluídos pela LC nº 223/2025) excluem essas despesas da meta, do limite de despesas primárias e dos pisos constitucionais de saúde (art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição) e educação (art. 212 da Constituição).

A Tabela 4 sintetiza o cenário fiscal projetado para o governo central, as estatais federais, os governos estaduais/municipais e o setor público consolidado no período 2027-2030.

Tabela 4 - Detalhamento das Variáveis Fiscais - 2027 a 2030

Especificação	2027		2028		2029		2030	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A - GOVERNO CENTRAL	7.989,9	0,05	97.142,3	0,62	157.492,1	0,93	228.621,2	1,26
I - Receita Primária Total	3.408.204,1	23,27	3.684.165,8	23,43	3.953.310,4	23,41	4.257.912,2	23,47
I.1 - Receita Administrada pela RFB	2.210.009,1	15,09	2.354.037,8	14,97	2.512.422,1	14,88	2.697.902,7	14,87
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	879.800,0	6,01	971.803,2	6,18	1.073.790,7	6,36	1.186.731,9	6,54
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	318.395,0	2,17	358.324,8	2,28	367.097,7	2,17	373.277,7	2,06
II- Transferências por Repartição de Receitas	639.994,7	4,37	681.357,8	4,33	720.999,1	4,27	766.467,3	4,22

²¹ A LDO 2025, em sua redação original (Lei nº 15.080/2024), estabeleceu que a meta de resultado primário deveria ser considerada como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, sem mencionar o limite inferior do intervalo de tolerância. Durante a execução de 2025, o Poder Executivo adotou o limite inferior como referência nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias. O TCU, no Acórdão nº 2.208/2025, considerou essa prática incompatível com o regime fiscal. A AGU obteve a suspensão parcial dos efeitos da decisão, e a Lei nº 15.246/2025 alterou o art. 69 da LDO 2025 para explicitar o limite inferior como parâmetro de contingenciamento.

²² § 21. A partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e requisições de pequeno valor, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, de que trata o art. 100 desta Constituição, serão incorporadas gradualmente na apuração da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, de forma cumulativa a cada exercício, em, no mínimo, 10% (dez por cento) do montante previsto dessas despesas.

Especificação	2027		2028		2029		2030	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.768.209,4	18,90	3.002.808,0	19,09	3.232.311,3	19,14	3.491.444,9	19,24
IV - Despesa Primária Total	2.760.219,5	18,85	2.905.665,7	18,48	3.074.819,2	18,21	3.262.823,7	17,98
IV.1 - Benefícios Previdenciários	1.204.633,3	8,23	1.283.732,4	8,16	1.364.678,8	8,08	1.449.146,5	7,99
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	459.278,1	3,14	478.508,2	3,04	495.703,8	2,94	514.116,9	2,83
IV.3 a IV.9 – Demais Despesas Primárias (1)	437.047,0	2,98	476.655,3	3,26	515.281,6	3,52	575.414,2	3,93
IV.10 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	659.261,0	4,50	666.769,9	4,24	699.155,0	4,14	724.146,1	3,99
IV.10.1 - Obrigatórias com controle de fluxo	384.554,5	2,63	396.418,7	2,52	408.779,4	2,42	421.668,2	2,32
IV.10.2 e 10.3 - Discricionárias	274.706,4	1,88	270.351,2	1,72	290.375,6	1,72	302.477,9	1,66
V - Resultado Primário Governo Central (III - IV)	7.989,9	0,05	97.142,3	0,62	157.492,1	0,93	228.621,2	1,26
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	332.823,2	2,27	409.071,4	2,60	448.380,3	2,66	491.035,8	2,71
V.2 Resultado da Previdência Social	-324.833,2	-2,22	-311.929,2	-1,98	-290.888,2	-1,72	-262.414,6	-1,45
B - GOVERNO CENTRAL – EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA	65.658,3	0,45	60.119,1	0,38	53.598,8	0,32	43.557,4	0,24
C- GOVERNO CENTRAL – CONTABILIZADA EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA (A+B)	73.648,2	0,50	157.261,4	1,00	211.090,9	1,25	272.178,6	1,50
D - GOVERNO CENTRAL – META PRIMÁRIA	73.216,1	0,50	157.261,4	1,00	211.090,9	1,25	272.178,6	1,50
E - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS – META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-7.555,2	-0,05	-6.106,3	-0,04	-5.048,4	-0,03	-5.713,3	-0,03
F - GOVERNO FEDERAL – RESULTADO PRIMÁRIO (A+E)	434,7	0,01	91.036	0,58	152.443,7	0,90	222.907,9	1,23
G - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – RESULTADO PRIMÁRIO	1.200,0	0,01	1.400,0	0,01	1.500,0	0,01	3.500,0	0,02
H - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO – RESULTADO PRIMÁRIO (F+G)	1.634,7	0,01	92.436,0	0,59	153.943,7	0,91	226.407,9	1,25

Fonte: PLDO 2027 (Anexo de Metas Fiscais).

(1) Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV; Abono Salarial e Seguro-Desemprego; Complementação ao Fundeb; Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital; Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro; Custeio e Capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU; e Outras Despesas Obrigatórias.

Do cotejamento entre receitas e despesas, o PLDO 2027 embute uma projeção de resultado primário superavitária em R\$ 7,99 bilhões (0,05% do PIB) para o ano de 2027. A meta de 0,50% do PIB somente é alcançada quando excluídas as despesas anteriormente descritas (precatórios e RPVs, projetos estratégicos de defesa e despesas temporárias com saúde e educação custeadas pelo Fundo Social), no montante estimado de R\$ 65,66 bilhões (0,45% do PIB). Registre-se que o AMF apresenta esse montante apenas de forma agregada, sem discriminar a parcela correspondente a cada despesa²³. Descontado esse valor, o resultado projetado atinge R\$ 73,65 bilhões (0,50% do PIB), com excedente de R\$ 0,43 bilhão em relação à meta de R\$ 73,22 bilhões.

Cabe observar que as projeções fiscais do PLDO 2027 apresentam deterioração significativa em relação às constantes do AMF da LDO 2026 para os mesmos exercícios financeiros. Para 2027, o AMF anterior projetava resultado primário efetivo de 0,50% do PIB sem recurso a exclusões, ao passo que o PLDO 2027 estima resultado efetivo de apenas 0,05% do PIB, atingindo a meta de 0,50% somen-

²³ Na coletiva de imprensa realizada no dia em que o PLDO 2027 foi enviado ao Congresso Nacional, o Executivo decomps o valor da seguinte forma: R\$ 57,8 referentes a precatórios e RPVs, R\$ 5,0 bilhões referentes a projetos estratégicos de defesa e R\$ 3,0 bilhões referentes a despesas temporárias com saúde e educação custeadas por recursos do Fundo Social.

te após a dedução de R\$ 65,66 bilhões em despesas excepcionadas. Para 2028 e 2029, a revisão também é expressiva: os resultados primários projetados recuaram de 1,00% para 0,62% do PIB e de 1,25% para 0,93% do PIB, respectivamente. A magnitude da revisão sinaliza que a trajetória de consolidação fiscal tem se mostrado mais lenta do que o projetado pelo Poder Executivo.

No que se refere aos demais entes, conforme o Anexo de Metas Fiscais, projeta-se superávit primário de R\$ 1,2 bilhão para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Entretanto, trata-se de valor meramente indicativo, de referência para fins de fixação dos limites para contratação de operações de crédito pelos demais entes federativos e para a União garantir essas operações.

Em termos consolidados, considerando o resultado projetado das empresas estatais federais e dos entes subnacionais, o PLDO projeta superávit primário do setor público não financeiro de R\$ 1,6 bilhão (0,01% do PIB) em 2027. Para referência, o Relatório Focus de 08/05/2026 registra mediana de déficit de 0,5% do PIB para a mesma variável.

Quanto ao resultado nominal do setor público não financeiro, o PLDO projeta déficit de R\$ 1.146,6 bilhões²⁴ (7,83% do PIB) em 2027. A mediana do Relatório Focus de 08/05/2026 para o déficit nominal é de 8,5% do PIB.

Nos termos do art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF, incluído pela LC nº 200/2023, o Anexo de Metas Fiscais deve evidenciar o efeito esperado, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória da dívida pública, bem como a compatibilidade com a estabilização da DBGG em relação ao PIB. Nesse sentido, as projeções do Anexo IV.3 indicam que os superávits primários projetados não serão suficientes, até 2029, para conter a elevação da dívida pública. De fato, a DBGG seguirá em elevação até 2029 (87,85% do PIB), iniciando redução apenas em 2030 (87,53%). Ao fim do horizonte, em 2036, alcançará 83,4%, ainda acima dos 78,6% registrados em 2025. Para o exercício financeiro de referência deste PLDO, o próprio Anexo IV.3 estima em 2,2% do PIB o superávit necessário para estabilizar a DBGG, contra resultado efetivo projetado de 0,05%.

Cabe registrar que o ponto de estabilização da DBGG tem sido postergado a cada ciclo: era 2028 na LDO 2025 e 2029 na LDO 2026. Agora projeta-se que ocorrerá em 2030. A postergação sinaliza dificuldade estrutural de convergência da dívida pública para patamar estável e merece acompanhamento atento nos próximos exercícios.

2.3. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS

A LC nº 200/2023 define limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, ressalvadas: (i) aquelas constantes dos incisos I a X do art. 3º (o inciso X, incluído pela LC nº 223/2025, refere-se a despesas temporárias com educação pública e saúde suportadas, durante cinco exercícios financeiros contados da publicação de lei específica, por recursos correspondentes a 5% do Fundo Social); (ii) no período de 2026 a 2031, as despesas com projetos estratégicos de defesa que atendam ao disposto na LC nº 221/2025; e (iii) as referentes às atividades do Poder Judiciário e do Ministério Público da União suportadas por recursos próprios, conforme decisões do STF proferidas nas ADIs 7922 e 7641²⁵.

²⁴ O AMF (Tabela 4, p. 23) informa o resultado nominal do SPNF apenas em % do PIB (-7,83%). O valor em reais foi obtido por cálculo próprio: $-7,83\% \times R\$ 14.643,2$ bilhões (projeção para o PIB constante do PLDO 2027).

²⁵ Com fundamento nas decisões do STF, deve-se excluir da incidência dos limites individualizados as despesas primárias custeadas com recursos próprios dos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público da União sem, no entanto, ajustar a base de cálculo inicial (dotações de 2023).

Tratando-se de limites orçamentários, não incidem sobre outras operações que afetam o resultado primário²⁶, situadas no âmbito extraorçamentário. Durante o exercício de referência, os limites orçamentários constituem também limites financeiros, salvo quando pagamentos excedentes não comprometerem o alcance da meta de resultado primário (art. 3º, § 7º, da LC nº 200/2023).

Para o cálculo dos limites aplicáveis a 2027, são considerados os do ano anterior (cujo somatório é igual a R\$ 2.392,7 bilhões²⁷) corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de 12 meses a se encerrar em junho de 2026 (projetada em 3,62%) e, respeitado o intervalo de 0,6% a 2,5%, pelo fator de crescimento real da despesa, correspondente a 70%²⁸ do crescimento real da receita primária observado no mesmo período. Uma vez que a projeção desses 70% corresponde a 4,46%²⁹, o crescimento real da despesa em 2027 ficará limitado a 2,5% (arts. 4º e 5º da LC nº 200/2023). Portanto, a projeção do limite de despesa primária para 2027 é de R\$ 2.541,3 bilhões, o que corresponde a crescimento nominal de 6,21%.

O Anexo IV.7 do PLDO 2027 contém os limites de despesas primárias esperados para o período de 2027 a 2030, em observância ao art. 4º, § 5º, inciso V, da LRF. De acordo com esse dispositivo, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá, também, os limites e os parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos compatíveis com as disposições estabelecidas na LC nº 200/2023.

Tabela 5 - Demonstrativo dos limites individualizados por Poder e órgão autônomo

R\$ milhões

Poderes/Órgãos	2027	2028	2029	2030
PODER EXECUTIVO	2.441.213,94	2.581.565,44	2.724.958,49	2.876.874,92
PODER LEGISLATIVO	19.958,63	21.106,10	22.278,44	23.520,46
Câmara dos Deputados	9.594,14	10.145,73	10.709,27	11.306,31
Senado Federal	7.062,09	7.468,11	7.882,92	8.322,39
Tribunal de Contas da União	3.302,40	3.492,27	3.686,25	3.891,75
PODER JUDICIÁRIO	68.755,50	72.708,43	76.747,02	81.025,67
Supremo Tribunal Federal	1.026,15	1.085,15	1.145,42	1.209,28
Superior Tribunal de Justiça	2.411,94	2.550,61	2.692,28	2.842,38
Justiça Federal	17.793,55	18.816,54	19.861,71	20.969,00
Justiça Militar	866,94	916,79	967,71	1.021,66
Justiça Eleitoral	11.725,06	12.399,16	13.087,87	13.817,52
Justiça do Trabalho	30.296,32	32.038,13	33.817,69	35.703,02
Justiça do Distrito Federal e Territórios	4.285,26	4.531,63	4.783,34	5.050,01
Conselho Nacional de Justiça	350,29	370,43	391,01	412,80
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	870,46	920,51	971,63	1.025,80
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	10.497,75	11.101,29	11.717,92	12.371,19
Ministério Público da União	10.364,23	10.960,10	11.568,88	12.213,84
Conselho Nacional do Ministério Público	133,52	141,19	149,04	157,35
Total	2.541.296,29	2.687.401,76	2.836.673,49	2.994.818,04

Fonte: Anexo IV.7 do PLDO 2027.

²⁶ 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.

²⁷ Conforme relatório de receitas e despesas primárias do 1º bimestre.

²⁸ Se a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual for cumprida, o fator será de 70% da variação real da receita. De outro modo, o fator será de 50% da variação real da receita, sem prejuízo da aplicação das medidas de ajuste fiscal previstas no art. 6º da LC nº 200/2023.

²⁹ Na coletiva de imprensa sobre o PLDO 2027, o Executivo informou que a projeção de crescimento real da receita é de 6,37%.

Na estimativa dos limites indicados na Tabela 5, foram consideradas projeções para o IPCA acumulado em doze meses (até junho do ano de elaboração da LOA) de 3,62% para 2027, 3,17% para 2028, 2,98% para 2029 e 3,00% para 2030, bem como crescimento real de 2,50% para todos os anos do período de 2027 a 2030.

Cumprir destacar que o limite individualizado do Poder Executivo para 2026 (base de cálculo para as projeções constantes da Tabela 5) foi atualizado em conformidade com a Nota Técnica Conjunta SOF/STN nº 1.698/2025/MPO, a qual incorpora os efeitos da EC nº 136/2025: (i) exclusão de parcela de precatórios e RPVs de 2025 correspondente ao limite a que se referia o art. 107-A do ADCT; e (ii) inclusão do valor do crédito suplementar aberto em 2025 com fundamento no art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023.

Cabe observar que, durante o exercício financeiro, o limite individualizado do Poder Executivo poderá ser ampliado, por meio da abertura de crédito adicional, na hipótese de a inflação de doze meses medida pelo IPCA até dezembro mostrar-se superior àquela considerada na elaboração da lei orçamentária de 2027, medida até junho. A ampliação, todavia, não poderá se incorporar à base de cálculo dos exercícios seguintes (art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023).

Quanto aos limites individualizados dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, poderá haver compensação entre eles, desde que prevista em ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos. Para que a compensação seja considerada para o envio do PLOA ao Congresso Nacional, o ato deve ser publicado até 12 de agosto (art. 3º, § 8º, da LC nº 200/2023 e art. 28 do PLDO 2027).

2.4. RESULTADOS PRIMÁRIOS PROJETADOS

O Anexo IV.2 do PLDO 2027, item “D) Metas Fiscais e Marco Fiscal de Médio Prazo”, apresenta em sua Tabela 3, reproduzida aqui como Tabela 6, a estimativa da trajetória do resultado primário projetado até 2030, conforme o art. 4º, § 5º, inciso I, da LRF.

Tabela 6 - Trajetória Estimada do Resultado Primário

Esfera de Governo	2027		2028		2029		2030	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Governo Central (I)	7,99	0,05	97,14	0,62	157,49	0,93	228,62	1,26
Governo Central – Exclusão da Meta Primária (II)	65,66	0,45	60,12	0,38	53,6	0,32	43,56	0,24
Governo Central – Contabilizada Exclusão da Meta Primária (III = I + II)	73,65	0,5	157,26	1	211,09	1,25	272,18	1,5
Governo Central - Meta de Resultado Primário	73,22	0,5	157,26	1	211,09	1,25	272,18	1,5
Estatais Federais	-7,56	-0,05	-6,11	-0,04	-5,05	-0,03	-5,71	-0,03
Estados, Distrito Federal e Municípios ⁽¹⁾	1,2	0,01	1,4	0,01	1,5	0,01	3,5	0,02
Setor Público Não Financeiro	1,63	0,01	92,44	0,59	153,94	0,91	226,41	1,25
Setor Público Não Financeiro – Contabilizada Exclusão da Meta Primária	67,29	0,46	152,56	0,97	207,54	1,23	269,97	1,49

Fonte: PLDO (Tabela 3 do Anexo IV.2).

(1) Projeção indicativa (não constitui meta).

Segundo projeção do Poder Executivo, a estimativa de resultado primário para o governo central é, em proporção do PIB, de 0,05% em 2027, 0,62% em 2028, 0,93% em 2029 e 1,26% em 2030,

com tendência, portanto, de melhoria progressiva nos próximos quatro anos. Deve-se observar, entretanto, que esses números são inferiores aos estimados no PLDO anterior.

A projeção em reais do resultado primário do governo central em 2027 é de R\$ 8,0 bilhões (0,05% do PIB). Ressalta-se, porém, que o § 21 do art. 165 da Constituição e as LCs nº 221/2025 e nº 223/2025 possibilitam excluir da meta R\$ 65,7 bilhões (0,45% do PIB), referentes a precatórios e RPVs (R\$ 57,8 bilhões), projetos estratégicos de defesa (R\$ 5,0 bilhões) e despesas com saúde e educação suportadas por recursos do Fundo Social (R\$ 3,0 bilhões)³⁰. Com essa exclusão, projeta-se superávit de R\$ 73,6 bilhões (0,50% do PIB), resultado pouco superior à meta de R\$ 73,2 bilhões (0,50% do PIB), em R\$ 0,43 bilhão³¹.

Entre 2028 e 2030, por seu turno, em consonância com os referidos dispositivos, estimam-se as seguintes exclusões da meta: R\$ 60,12 bilhões em 2028, R\$ 53,60 bilhões em 2029 e R\$ 43,56 bilhões em 2030. Não há detalhamento da composição das exclusões para o período de 2028 a 2030.

Consideradas as exclusões admitidas na legislação, a meta de resultado primário do governo central, prevista respectivamente para cada ano do período de 2027 a 2030, é de 0,50%, 1,00%, 1,25% e 1,50% do PIB, sendo indicativa para os exercícios financeiros a partir de 2028.

A meta de resultado primário do governo central para o PLDO 2027 foi estabelecida em superávit de R\$ 73,2 bilhões em 2027, admitindo-se, como limite inferior do intervalo de tolerância, superávit de R\$ 36,6 bilhões (meta menos valor correspondente a 0,25% do PIB) e, como limite superior, superávit de R\$ 109,8 bilhões (meta mais valor correspondente a 0,25% do PIB). Contudo, somente resultado primário abaixo do limite inferior implica descumprimento da meta. Na hipótese de o resultado primário de um exercício financeiro exceder o limite superior, a despesa do Poder Executivo com investimentos poderá ser ampliada no exercício subsequente, observado o disposto no art. 9º da LC nº 200/2023.

As projeções de mercado coletadas no Relatório Prisma Fiscal de abril de 2026 indicam déficit primário de R\$ 50,4 bilhões para 2027, resultado significativamente inferior ao estimado no projeto de lei (superávit de R\$ 8,0 bilhões).

No que diz respeito ao detalhamento das variáveis fiscais, conforme estimativas do Poder Executivo (Tabela 4), a despesa primária total apresenta trajetória de leve redução ao longo do período, passando de 18,85% do PIB em 2027 para 18,21% em 2029, com relativa estabilização em 17,98% em 2030.

No mesmo horizonte, a receita primária total apresenta trajetória de crescimento, elevando-se de 23,27% do PIB em 2027 para 23,41% em 2029, alcançando 23,47% em 2030.

Quanto à discriminação das despesas, observa-se redução relevante nas discricionárias sujeitas aos limites individualizados (LC nº 200/2023), que passam de 1,80% do PIB em 2027 para 1,65% em 2029, com nova redução para 1,62% em 2030.

As despesas obrigatórias submetidas a controle de fluxo também apresentam trajetória de redução, saindo de 2,63% do PIB em 2027 para 2,42% em 2029, com leve recuo adicional para 2,32% em 2030.

³⁰ O detalhamento das despesas excluídas da meta foi apresentado na coletiva de imprensa referente ao PLDO 2027.

³¹ O PLDO 2027 não projeta resultados superiores à meta para os demais exercícios financeiros abrangidos no horizonte temporal.

Por sua vez, a despesa com pessoal e encargos sociais mantém-se relativamente estável, com pequena redução de 3,14% do PIB em 2027 para 2,94% em 2029, recuando para 2,83% em 2030.

No caso dos benefícios previdenciários, verifica-se trajetória de queda, passando de 8,23% do PIB em 2027 para 8,08% do PIB em 2029, atingindo 7,99% do PIB em 2030, o que representa redução de 0,24 p.p. no período completo. Ademais, estima-se que as despesas associadas aos Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS e RMV), sejam reduzidas de 0,94% do PIB em 2027 para 0,88% em 2029, com posterior redução para 0,85% em 2030.

Destaca-se, ainda, a elevação das “outras despesas obrigatórias”, que passam de 0,13% do PIB em 2027 para 0,23% do PIB em 2029, alcançando 0,39% do PIB em 2030, refletindo, entre outros fatores, os efeitos de aumentos e de implementação de novas despesas obrigatórias.

No que se refere às despesas decorrentes de sentenças judiciais, observa-se relativa estabilidade ao longo do período, situando-se, em média, em 0,26% do PIB entre 2027 e 2030, comportamento e patamar significativamente distintos dos observados, por exemplo, há cerca de 10 anos, quando tais despesas situavam-se em torno de 0,05% do PIB entre 2010 e 2013, tendo alcançado aproximadamente 0,30% do PIB em 2024.

Os dados do PLDO 2027 permitem revisitar o debate sobre o risco de estrangulamento das despesas discricionárias do Poder Executivo. As projeções constantes do AMF da LDO 2026 indicavam trajetória de compressão severa das despesas discricionárias ordinárias do Poder Executivo, com queda de R\$ 75,3 bilhões em 2027 para R\$ 10,0 bilhões em 2028, chegando a valor negativo de R\$ -42,9 bilhões em 2029, resultado que sinalizava a inviabilidade do cenário. O AMF do PLDO 2027 revisa integralmente essa trajetória. As discricionárias ordinárias do Poder Executivo passam a ser projetadas em R\$ 207,1 bilhões em 2027, R\$ 198,8 bilhões em 2028 e R\$ 215,8 bilhões em 2029 – patamares que, embora decrescentes em proporção do PIB (de 1,41% para 1,26% entre 2027 e 2030), não configuram o colapso antes projetado. A revisão decorre do fato de que novas despesas foram excluídas da incidência do limite estabelecido pela LC nº 200/2023, o que permitiu acomodar maior volume de despesas discricionárias. Para 2027, estão excluídas do limite de despesas: R\$ 95,4 bilhões³² referentes a precatórios e RPVs (EC nº 136/2025); R\$ 5,0 bilhões referentes a projetos estratégicos de defesa nacional (LC nº 221/2025); e R\$ 3,0 bilhões referentes a despesas temporárias com educação e saúde custeadas pelo Fundo Social (LC nº 223/2025).

2.5. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

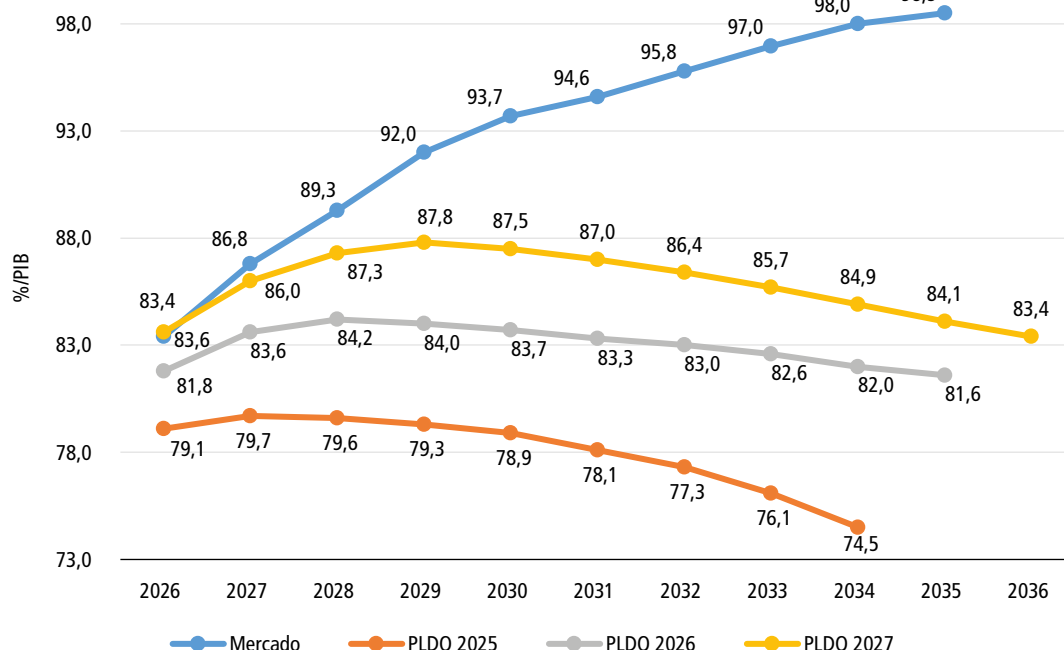
A LC nº 200/2023 prevê que a LDO deve estabelecer diretrizes da política fiscal e metas anuais de resultado primário para o exercício de referência e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública, conforme previsto nos arts. 1º, § 2º, e 2º, caput e § 2º. Além disso,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

Nesse contexto, as projeções do Anexo de Metas Fiscais, que consideram os resultados primários do período de 2026 a 2036 e hipóteses sobre crescimento econômico e juros reais, indicam que a relação DBGG/PIB continuará em alta até 2029. A DBGG alcançaria 86,0% do PIB em 2027, 87,3%

³² Deve-se considerar que, também em decorrência da EC nº 136/2025, a base de cálculo do limite individualizado do Poder Executivo sofreu redução de 35,5 bilhões para o exercício financeiro de 2026, conforme demonstrada na Tabela 5.5 da NTC referente ao PLOA 2026.

em 2028 e 87,8% em 2029, exibindo, a partir de 2030, movimento decrescente para atingir 83,4% em 2036, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 - Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - 2026 a 2036



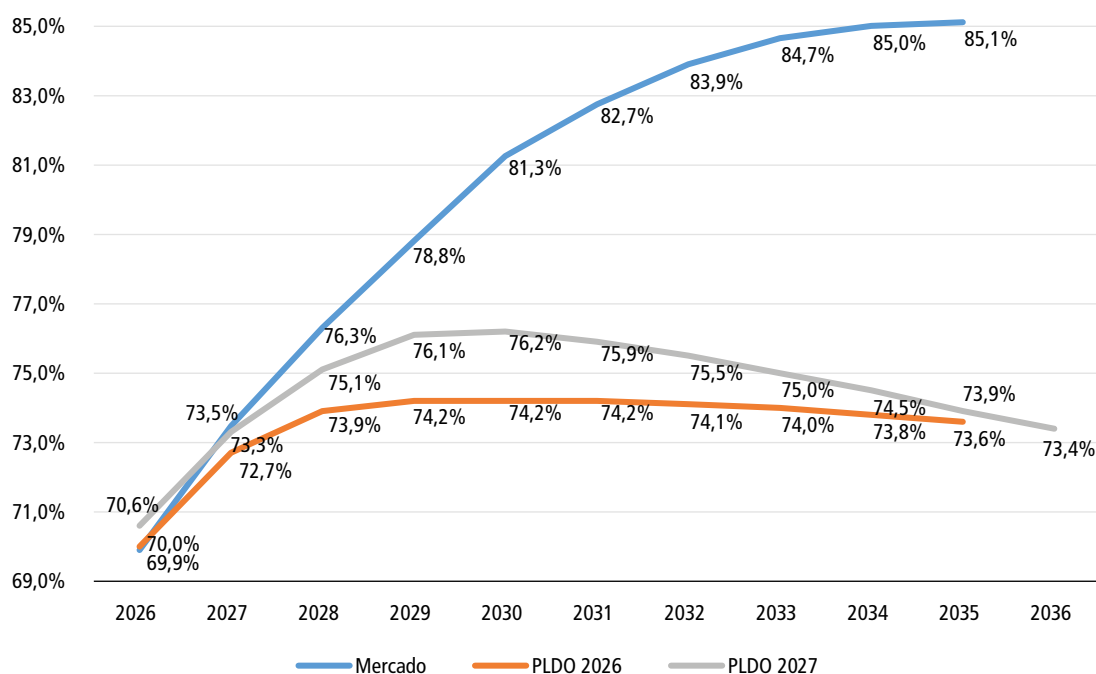
Fonte: PLDO 2025, PLDO 2026, PLDO 2027 e Sistema de Expectativas de Mercado do BCB, acessado em 14/05/2026.

O Gráfico 1 evidencia que o PLDO 2025 projetou uma estabilização da dívida bruta abaixo de 80% do PIB, atingindo o patamar de 74,5% em 2034. Já o PLDO 2026 previa uma dívida acima dos 80% do PIB em todo período, atingindo o pico de 84,2% em 2028 e chegando a 81,6% em 2035. O PLDO 2027, a exemplo do anterior, posterga em mais um ano o momento a partir do qual haveria estabilização da dívida. No horizonte de dez anos à frente, tendo como referência 2024, a dívida bruta estará mais de 10 p.p. superior à previsão que constou do PLDO de 2025.

As projeções de mercado reunidas pelo Banco Central em 14 de maio são ainda menos auspiciosas e prognosticam crescimento ininterrupto até 2035, com a DBGG alcançando quase 99% do PIB.

Cumprir observar que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta o impacto na DBGG de estresses de 1 p.p. sobre o crescimento do PIB, sobre o resultado primário e sobre a taxa Selic, em relação ao cenário do PLDO 2027. O resultado de um choque negativo simultâneo nas três variáveis elevaria a DBGG a 90,7% do PIB em 2027 e a 113,5% ao final do horizonte de projeções, em 2036.

Gráfico 2 - Trajetória da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) - 2026 a 2036



Fonte: PLDO 2026, PLDO 2027 e Sistema de Expectativas de Mercado do BCB, acessado em 08/05/2026.

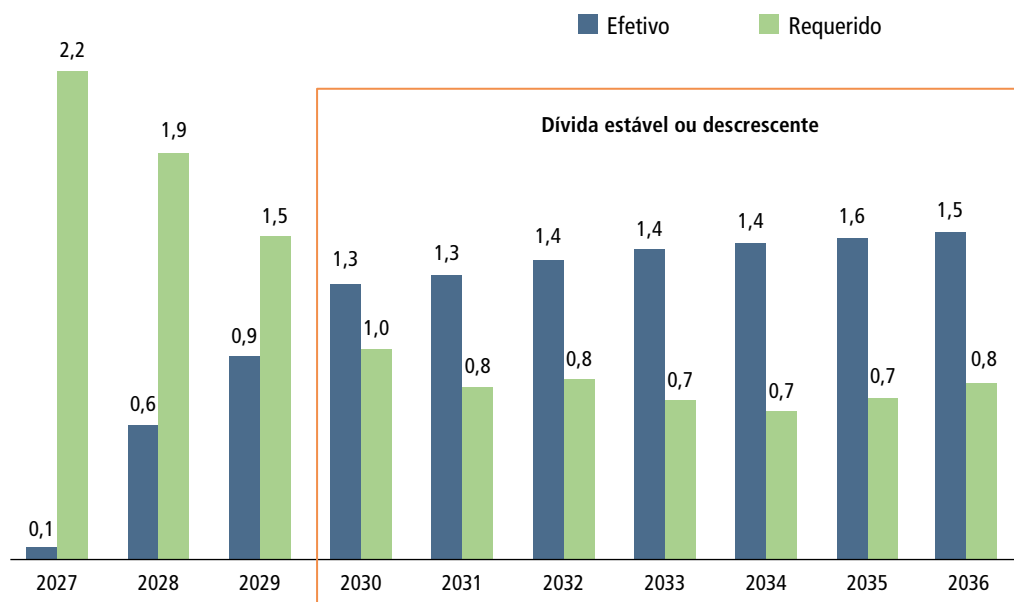
Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico do PLDO 2027 é de crescimento contínuo até 2030, quando a dívida líquida deve atingir 76,2% do PIB. A partir daí, a dívida deve decrescer até chegar a 73,4%, em 2036. De um lado, projeta-se que a reversão da trajetória crescente da dívida líquida ocorra um ano mais cedo do que se previa no PLDO 2026. De outro lado, o ponto máximo projetado é superior ao do PLDO 2026, assim como toda a trajetória se posiciona acima daquela prevista no ano passado. As estimativas de mercado, de 24 de abril último, projetam crescimento da DLSP até 2035, último ano do horizonte das projeções, com a dívida alcançando 85,1% do PIB.

Os testes de estresses de 1 p.p. sobre o crescimento do PIB, sobre o resultado primário e sobre a taxa Selic, em relação ao cenário do PLDO 2027 apresentado no Anexo de Riscos Fiscais, projetam a DLSP em 77,8% do PIB em 2027, com crescimento contínuo até atingir 102,6% em 2036.

A ausência de convergência da trajetória de endividamento evidencia o otimismo das projeções oficiais que reiteradamente subestimam os juros reais e superestimam o esforço fiscal em termos de resultado primário efetivo. O bom desempenho do PIB no período recente, por outro lado, impediu um cenário ainda mais adverso.

O Gráfico 3, extraído do AMF, evidencia que o resultado primário deveria ser significativamente superior para estabilizar a dívida pública.

Gráfico 3 - Resultado primário do governo central requerido para estabilizar a DBGG/PIB (% do PIB)



Fonte: PLDO 2027 (Gráfico 2 do Anexo IV.3).

Para 2027, o resultado primário deveria ser de 2,2% do PIB (R\$ 314,2 bilhões maior do que o programado no PLDO 2027) para impedir o crescimento da dívida, mantidas as demais variáveis. Conforme o AMF, o cenário atual de juros reais elevados demandaria a realização de superávits primários maiores no curto prazo para a estabilização da relação DBGG/PIB. Por isso, a reversão da trajetória ascendente da DBGG ocorre apenas em 2030, ano em que o superávit primário do governo central excederia o requerido para a estabilização.

2.6. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS E INVESTIMENTOS EM ANDAMENTO

O montante dos investimentos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior ao valor equivalente a 0,6% do PIB (piso de investimentos) estimado no respectivo projeto de lei orçamentária. Para esse efeito, são consideradas as despesas classificadas no GND 4 (Investimentos) e, quando relativas a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais, no GND 5 (Inversões Financeiras) – art. 10, § 1º, inciso II, da LC nº 200/2023. O art. 11, inciso VII, do PLDO 2027 exige que a mensagem presidencial encaminhada com o PLOA contenha demonstrativo da compatibilidade dos valores consignados na proposta orçamentária com esse piso. Considerada a estimativa para o PIB no PLDO 2027, a projeção para o piso de investimentos em 2027 é de R\$ 87,9 bilhões. A Tabela 7 evidencia as projeções para 2027 e três exercícios subsequentes.

Tabela 7 - Piso de Investimentos (2027 a 2030)

R\$ bilhões

Parâmetro	2027	2028	2029	2030
PIB nominal (R\$ bilhões)	14.643,2	15.726,1	16.887,3	18.145,2
Piso mínimo (0,6% do PIB)	87,9	94,4	101,3	108,9

Fonte: Anexo IV.2 do PLDO 2027, Tabela 1.

O art. 165, § 12, da Constituição determina que a LDO contenha, para o exercício de referência e, pelo menos, os dois subsequentes, previsão de agregados fiscais e da proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento. A seção IV.4 do PLDO 2027 atende a essa exigência constitucional. Ressalte-se que o art. 45 da LRF veda a inclusão na LOA de novos projetos antes de adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

A metodologia de cálculo dessa proporção tem sofrido alterações ao longo do tempo. Em 2026, o denominador era o piso mínimo de investimentos (0,6% do PIB). O PLDO 2027 passa a adotar como denominador o total de despesas discricionárias do GND 4 líquidas de emendas projetado para 2027, tomado do Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) constante do Anexo IX do PLOA 2026. A Tabela 8 apresenta a fórmula adotada e os valores resultantes para 2027.

Tabela 8 - Previsão da Proporção de Recursos para Investimentos em Andamento

Item	Descrição	Valor
A	Total do GND 4 projetado para 2027 em ações do Poder Executivo classificadas como projeto (Anexo IX do PLOA 2026, RP 2 ou 3), que atendem aos critérios do art. 19 do PLDO 2026 (investimentos em andamento)	R\$ 21,17 bilhões
B	Total do GND 4 projetado para 2027 no MOMP do PLOA 2026 em ações classificadas como despesas discricionárias, considerados os valores líquidos de emendas	R\$ 48,90 bilhões
C = A/B	Previsão da proporção de recursos destinados a investimentos a ser alocada no PLOA 2027 para continuidade daqueles em andamento	43,3%

Fonte: PLDO 2027, Anexo IV.4.

A proporção declarada no PLDO não vincula de forma definitiva o PLOA. O Anexo IV.4 do PLDO 2027 ressalva que, somente com o encaminhamento do PLOA 2027 se terá a proporção definitiva dos recursos destinados à continuidade dos investimentos em andamento, podendo o Poder Executivo adotar percentual distinto do indicado nas diretrizes orçamentárias, em razão de variações decorrentes do processo de elaboração da proposta orçamentária. Esse caráter indicativo da previsão constante do PLDO pode fragilizar o comando do § 12 do art. 165 da Constituição.

A seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 relaciona os projetos e subtítulos de projeto classificados como investimentos em andamento, em atenção ao parágrafo único do art. 45 da LRF. A relação será atualizada quando do encaminhamento do PLOA 2027, com base na execução financeira até 31 de maio de 2026. O numerador da proporção, no valor de R\$ 21,17 bilhões, corresponde às projeções de GND 4 dos projetos constantes dessa relação, conforme captação no submódulo MOMP do Anexo IX do PLOA 2026.

O art. 20 do PLDO 2027 veda a inclusão no PLOA e nos créditos adicionais de ações ou subtítulos novos sem que os projetos em andamento estejam contemplados de forma adequada e suficiente. Por sua vez, o art. 75 determina que as emendas parlamentares sejam destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento. Esse dispositivo exige ainda que investimento com duração superior a um exercício financeiro, iniciado em decorrência de emenda parlamentar, seja anualmente, até sua conclusão, objeto de emenda do mesmo autor.

Pelo exposto, nota-se que a introdução da seção IV.5 no Anexo de Metas Fiscais representa avanço em transparência e controle, ao tornar pública a relação de projetos em andamento e ao constituir referencial para verificação do cumprimento do art. 45 da LRF. Contudo, a efetividade desse instrumento depende da existência de uma base de dados estruturada sobre o universo das obras públicas executadas com recursos federais, que permita identificar quais empreendimentos se encontram em andamento, conforme os critérios do § 1º do art. 20 do PLDO 2027, disposição que também consta da LDO 2026.

Nesse contexto, a proporção apurada no Anexo IV.4 não deve ser interpretada como resultado construído *a posteriori* mediante escolha discricionária da base de cálculo. A lógica do art. 45 da LRF é distinta: o montante destinado aos projetos em andamento deve ser suficiente para atendê-los adequadamente, cabendo ao processo orçamentário acomodar novos projetos apenas se esse atendimento estiver satisfeito. O percentual de 43,3% projetado no PLDO 2027 expressa a relação entre os recursos previstos para investimentos em andamento e o total do GND 4 em ações classificadas como despesas discricionárias, mas não demonstra se esse montante é suficiente para garantir a continuidade adequada das obras relacionadas na seção IV.5. Sendo assim, o cumprimento formal do § 12 do art. 165 da Constituição não afasta a necessidade do exame de mérito que o art. 45 da LRF requer.

Em suma, a relação de projetos em andamento contribui para o atendimento do art. 45 da LRF, mas é preciso avançar para que seja possível identificar cada obra ou empreendimento nos orçamentos fiscal e da seguridade social, de modo a demonstrar que foram contemplados com os recursos necessários no PLOA. Com esse intuito, o Tribunal de Contas da União (TCU) acompanha a situação das obras em andamento no âmbito do programa Fiscobras, a exemplo dos Acórdãos nº 2.207/2023, nº 2.206/2024 e nº 2.451/2025, todos do Plenário da Corte de Contas.

3. PRIORIDADES E METAS

A Constituição estabelece que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal e orientará a elaboração da lei orçamentária anual (§ 2º do art. 165), desempenhando a importante tarefa de articular o planejamento de médio prazo constante do PPA com a execução orçamentária anual.

Não obstante, o Poder Executivo sempre encontrou dificuldades para adotar um formato adequado, que dê efetivo cumprimento ao mandamento constitucional. Por vários exercícios, os projetos de diretrizes orçamentárias enviados ao Congresso Nacional apresentavam as prioridades da administração pública federal mediante declarações abertas e amplas em dispositivos constantes do corpo do texto da LDO, sem a indicação precisa e exaustiva das programações.

O Poder Legislativo, por seu turno, inclusive por força de dispositivos da Resolução nº 1/2006-CN, procedeu sucessivamente à elaboração de anexo próprio de prioridades e metas, em que são selecionados programas e ações orçamentárias, mediante aprovação de emendas apresentadas por parlamentares, comissões permanentes e bancadas estaduais. Contudo, as prioridades e metas elencadas nesse anexo eram vetadas pelo Poder Executivo, sob a alegação de que o anexo produzido pelo Congresso Nacional ampliaria demasiadamente o rol de prioridades e dispersaria os esforços do governo federal em sua execução, além de implicar maior rigidez orçamentária.

A indefinição quanto ao formato de apresentação das prioridades e metas anuais, dados os posicionamentos discordantes dos Poderes Executivo e Legislativo quanto ao tema, fez com que, na maior parte das vezes, a determinação constitucional tenha sido cumprida apenas formalmente, não sendo capaz de nortear a alocação de recursos na lei orçamentária anual, apresentando caráter meramente indicativo e gerando dificuldade de efetivação do comando constitucional. Notas técnicas conjuntas referentes ao PLDO de anos anteriores abordam o tema com mais detalhes³³.

O PLDO 2026 inovou o tratamento dessa questão, propondo outro formato para o Anexo de Prioridades e Metas, com a finalidade de estabelecer maior integração entre o PPA 2024-2027 e a LOA. Nesse sentido, esse anexo passou a indicar os resultados a serem alcançados (objetivos específicos) a partir do cumprimento de metas associadas a determinados indicadores (entrega de bens e serviços), de modo que somente na lei orçamentária serão definidas as ações orçamentárias em que os recursos deverão ser consignados, necessários ao cumprimento das metas mencionadas. Tal formato foi mantido pelos parlamentares durante a tramitação legislativa do projeto, constando, portanto, do conteúdo definitivo da LDO 2026.

Dando continuidade à inovação do ano anterior, o PLDO 2027 estabelece o Anexo de Prioridades e Metas (Anexo VIII) no mesmo formato, em conformidade com o art. 4º do projeto de lei.

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

³³ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/diretrizes-orcamentarias>.

Parágrafo único. O rol de despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput será evidenciado no Projeto de Lei Orçamentária de 2027, sem prejuízo de atualização posterior pelo Poder Executivo federal. (grifou-se)

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

Ressalte-se que o PPA 2024-2027 inaugurou, no âmbito das agendas prioritárias, a vinculação das entregas de bens e serviços³⁴ (com metas definidas para os indicadores-chave³⁵) aos resultados esperados³⁶. As agendas prioritárias definidas no PPA são seis: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde: atenção primária e atenção especializada; Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC; neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Salvo no que se refere ao Novo PAC (que é integralmente prioritário, nos termos do art. 4º), essas agendas prioritárias são consideradas no Anexo VIII do PLDO 2027, que discrimina, para cada uma delas, os órgãos responsáveis, os programas, os objetivos específicos e os indicadores com suas metas.

Deve-se destacar que o PLDO 2027 estabelece que o rol de despesas que contribuirão para o atendimento das prioridades e metas somente será explicitado no PLOA 2027, mantendo-se disposição similar da LDO 2026 em relação ao PLOA 2026. Assim, diferentemente dos anexos de prioridades e metas anteriores à LDO 2026, propostos pelo Executivo ou incluídos pelo Congresso Nacional nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o atual Anexo VIII não apresenta detalhamento por ação orçamentária.

A metodologia de definição das prioridades adotada pelo PLDO 2027 tem, como ponto forte, indicar os resultados a serem alcançados (objetivos específicos) a partir do cumprimento de metas associadas a determinados indicadores (entrega de bens e serviços), de modo que somente na lei orçamentária serão definidas as ações orçamentárias em que os recursos deverão ser consignados, necessários ao cumprimento das metas mencionadas. Portanto, o foco deixa de ser a indicação de ações orçamentárias e a quantificação de metas associadas a seus produtos e itens de mensuração, para ser a definição, no âmbito das agendas prioritárias, dos objetivos específicos e das metas associadas a determinados indicadores.

Embora haja ganhos na priorização de objetivos específicos (mais geral) sobre a priorização de ações orçamentárias (o que representaria um nível de detalhamento e rigidez orçamentária elevados), cumpre mencionar que a ausência de vinculação entre ações e objetivos específicos no PLDO 2027 pode fragilizar o alinhamento entre planejamento e orçamento. A existência de relação definida entre objetivos e ações seria desejável, na medida em que tornaria o processo de apreciação e de emen-

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

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

³⁵ Art. 2º, inciso VI, do PPA 2024-2027:

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

³⁶ Art. 2º, inciso XI, do PPA 2024-2027:

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

damento do Anexo VIII mais efetivo. A partir do conhecimento dessa relação, o Poder Legislativo teria maiores condições de avaliar as prioridades estabelecidas no PPA e no PLDO pelo Poder Executivo, bem como poderia alterar os objetivos a serem priorizados de maneira mais precisa e embasada. Tal argumento também foi exposto pelas consultorias na Nota Técnica Conjunta nº 2/2026, que analisou os vetos ao PLDO 2026, entre eles o veto 51.25.032 (divulgação da correlação entre as programações de emendas parlamentares e objetivos do PPA). Apesar da referida importância da correlação para a elaboração da LDO, o parágrafo único do art. 4º do PLDO 2027 estabelece que o rol de despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas será evidenciado apenas posteriormente, quando da apresentação do PLOA 2027.

Assim como o PPA, o PLDO 2027 se exige de explicitar o volume de despesas ou os parâmetros de custo necessários para que se possa calcular o impacto financeiro de cada meta e avaliar as possibilidades de expansão ou as necessidades de redução diante do espaço fiscal disponível. Observe-se que não há necessidade de se conhecer previamente as ações orçamentárias referentes a cada indicador, as quais podem ser remetidas ao PLOA, mas seria relevante conhecer o volume de recursos comprometido por cada meta arrolada.

Outra informação ausente é a linha de base de cada meta proposta, bem como as metas previstas para cada ano de vigência do PPA, de modo que se tenha claro como se encontrava o indicador em 2025, quanto se estima avançar em 2026 e quão factível é a proposta de meta para 2027.

Ademais, ressalta-se que o PLDO 2027 estabelece como prioritárias as programações do Novo PAC, sem informar o comprometimento fiscal que geram ou os projetos que compõem essa prioridade. Caso concorde com essa proposta, o Legislativo estaria delegando na LDO o poder de definir prioridades. Como as despesas com o Novo PAC são discriminadas nos orçamentos por meio de indicador de resultado primário específico (geralmente RP 3), o Poder Executivo exerce total liberdade de repriorização na medida em que pode alterar livremente a carteira de projetos do Novo PAC por mera reclassificação desse indicador. Nesse caso, cabe ao Congresso Nacional avaliar a atual flexibilidade conferida ao Executivo.

4. PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR

O PLDO 2027 disciplina as despesas decorrentes de sentenças judiciais nos arts. 29 a 40, em contexto normativo distinto daquele que vigorou nos exercícios anteriores. O regime aplicável a partir de 2027 é definido, essencialmente, pela EC nº 136/2025, pelo término da vigência do art. 107-A do ADCT e pela exaustão dos efeitos das decisões proferidas pelo STF nas ADIs 7.047 e 7.064, cujo alcance se limitava ao período 2022-2026.

A análise apresentada a seguir percorre as opções normativas adotadas no projeto de lei e identifica os pontos que merecem acompanhamento durante a tramitação do PLDO 2027 e, na sequência, do PLOA 2027.

Incorporação à meta de resultado primário

O § 21 do art. 165 da Constituição (dispositivo incluído pela EC nº 136/2025) estabelece que, a partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e RPVs serão incorporadas gradualmente à meta de resultado primário, de forma cumulativa a cada exercício financeiro, em, no mínimo, 10% do montante previsto dessas despesas.

Em atendimento a essa disposição, o § 3º do art. 2º do PLDO 2027 fixa em 39,4% o percentual dessas despesas a ser computado na meta, superando, portanto, o piso constitucional de 10%. Esse percentual deve ser aplicado sobre o montante de despesas com precatórios e RPVs previsto originalmente na LOA 2027.

O percentual proposto pelo Executivo a ser computado na meta corresponde a aproximadamente R\$ 37,6 bilhões, ao passo que o valor excluído é de R\$ 57,8 bilhões³⁷. Cabe ressaltar que, neste exercício (2026), com fundamento no § 22 do art. 165 da Constituição (dispositivo incluído pela EC nº 136/2025), foi excluído da meta de resultado primário o valor excedente ao limite do art. 107-A do ADCT, equivalente, também, a R\$ 57,8 bilhões³⁸. Portanto, no que se refere a despesas com precatórios e RPVs, o valor excluído da meta primária é o mesmo para os exercícios financeiros de 2026 e 2027.

Em consequência, o valor de precatórios e RPVs computado na meta cai de aproximadamente R\$ 59,9 bilhões em 2026 (R\$ 49,2 bilhões referentes a precatórios e RPVs dentro do limite a que se refere o art. 107-A do ADCT e R\$ 10,7 bilhões de precatórios relativos ao Fundef)³⁹ para R\$ 37,6 bilhões em 2027, o que representa liberação de cerca de R\$ 22,3 bilhões de espaço fiscal para acomodação de outras despesas primárias.

Exclusão das despesas primárias do limite individualizado do Poder Executivo

Em razão do § 18 do art. 165 da Constituição (dispositivo incluído pela EC nº 136/2025), as despesas com precatórios e RPVs ficam excluídas do limite individualizado do Poder Executivo estabelecido pela LC nº 200/2023 a partir de 2026.

³⁷ O detalhamento das despesas excluídas da meta de resultado primário foi apresentado na coletiva de imprensa referente ao PLDO 2027. Segundo o Executivo, a exclusão total de R\$ 65,7 bilhões refere-se a precatórios e RPVs (R\$ 57,8 bilhões), projetos estratégicos de defesa (R\$ 5,0 bilhões) e despesas com saúde e educação suportadas por recursos do Fundo Social (R\$ 3,0 bilhões). Partindo-se dessa informação, obtém-se o valor de precatórios e RPVs considerados na meta: se 60,6% equivale a R\$ 57,8 bilhões, então o total de precatórios e RPVs de 2027 é de aproximadamente R\$ 95,4 bilhões, dos quais 39,4%, equivalente a R\$ 37,6 bilhões, são computados na meta de resultado primário (§ 3º do art. 2º do PLDO 2027).

³⁸ Ainda que não tivesse sido promulgada a EC nº 136/2025, por força de decisão do STF, proferida no âmbito das ADIs 7.047 e 7.064, o valor de R\$ 57,8 bilhões seria excluído da meta de resultado primário de 2026 (ano até o qual a decisão produziria efeitos).

³⁹ Conforme Nota Técnica Conjunta nº 5/2025 sobre o PLOA 2026, p. 76. Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/documentos/150599582/151112091/NTC_PLOA_2026.pdf/a05a2668-4419-46cf-b92d-f60983e4188c. Acessado em 04/05/2026.

O PLDO 2027 determina que as dotações destinadas ao pagamento de precatórios e RPVs sejam alocadas em programações orçamentárias específicas. O art. 32 prevê, como regra, que as dotações sejam consignadas nas unidades orçamentárias referentes aos Encargos Financeiros da União, cujos valores serão descentralizados, no exercício financeiro, aos órgãos do Poder Judiciário. Admite-se, porém, como exceção, alocação direta nas unidades responsáveis quando se tratar de débitos do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, do Fundo Nacional de Assistência Social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, do Ministério da Saúde (§ 1º) ou de empresas estatais dependentes (§ 2º).

Atualização monetária dos requisitórios federais a partir da expedição até o pagamento

O art. 3º da EC nº 113/2021 (redação dada pela EC nº 136/2025) passou a estabelecer como regra a atualização monetária dos requisitórios pela variação do IPCA, acrescida de juros de mora simples de 2% ao ano, vedada a incidência de juros compensatórios⁴⁰. Contudo, prevê que, caso o montante resultante da aplicação desses critérios supere a variação da taxa Selic no mesmo período, esta será aplicada em substituição.

O art. 36 do PLDO 2027 reproduz integralmente esse regime e o estende, no que couber, aos precatórios parcelados nos termos do art. 100, § 20, da Constituição (precatórios de grande vulto) e do art. 4º da EC nº 114/2021 (precatórios do Fundef). Os §§ 5º a 7º do art. 36 disciplinam, ainda, a atualização dos precatórios e RPVs cancelados nos termos da Lei nº 13.463/2017 que venham a ser objeto de novo ofício requisitório, hipótese em que se preserva a remuneração correspondente ao período em que os valores estiveram depositados na instituição financeira.

Nova data de corte e fluxo de informações do Poder Judiciário

A EC nº 136/2025 antecipou, no § 5º do art. 100 da Constituição, a data-limite de apresentação dos precatórios (para inclusão obrigatória na proposta orçamentária) de 2 de abril para 1º de fevereiro. O art. 30 do PLDO 2027 incorpora a nova data e fixa em 30 de abril de 2026 o prazo para encaminhamento, pelo Poder Judiciário, da relação de precatórios judiciais apresentados até 1º de fevereiro, em formato de banco de dados (§ 3º), prazo que antecede a própria aprovação da LDO 2027. O desencontro entre o prazo fixado e o calendário de tramitação da própria LDO evidencia a inadequação de se veicular, em lei temporária, prazos procedimentais que deveriam constar de norma permanente.

O § 2º do art. 30 mantém a determinação de que os precatórios decorrentes da complementação da União ao Fundef sejam destacados dos demais, para aplicação da regra específica de parcelamento prevista no art. 4º da EC nº 114/2021 (40% no primeiro ano e 30% em cada um dos dois anos seguintes). O § 9º do mesmo artigo prevê mecanismo de atualização da relação: na hipótese de cancelamento, suspensão ou alteração de valor de algum requisitório após a data de encaminhamento original (1º de fevereiro), o Tribunal competente ou o Conselho Nacional de Justiça deverá encaminhar lista unificada contemplando essas alterações até 31 de janeiro de 2027, assegurando a fidedignidade das informações que subsidiarão a execução orçamentária.

Precatórios de grande vulto e acordos diretos

O art. 31 disciplina a comunicação dos acordos diretos celebrados perante juízos auxiliares de conciliação, na forma do art. 100, § 20, da Constituição, com indicação das especificações do art. 30 e do valor a ser pago, discriminado por órgão ou entidade e por grupo de natureza de despesa. Para 2027, conforme Anexo IV.2, não há previsão de precatórios cujo valor individual ultrapasse 15% do montante total apresentado para inclusão no orçamento, hipótese que atrairia o parcelamento automático ou a possibilidade de acordo direto com redução máxima de 40% do valor atualizado.

⁴⁰ A redação anterior do dispositivo previa a incidência mensal da taxa Selic a título de atualização monetária e juros moratórios.

5. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 (Anexo V) avalia riscos que possam afetar as contas públicas e informa as providências a serem adotadas caso se concretizem. Seu fundamento se encontra no art. 4º, § 3º, da LRF.

Os riscos fiscais estão agrupados em duas categorias: gerais e específicos. Os primeiros decorrem de variações nos parâmetros utilizados nas projeções fiscais do PLDO 2027, como PIB, taxas de juros, câmbio e inflação, preços de *commodities* e indicadores do mercado de trabalho. Já os riscos específicos referem-se aos ativos e passivos contingentes, relacionados a demandas judiciais, garantias dadas pela União aos demais entes da Federação, assunções de dívidas como as relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs).

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

Tabela 9 - Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB à Variação de 1 p.p. nos Principais Parâmetros Macroeconômicos (2027)

Parâmetro Macroeconômico	Demais Administradas	Receita Previdenciária
PIB	0,68%	0,14%
Inflação ⁽¹⁾	0,63%	0,14%
Câmbio	0,13%	—
Massa Salarial	0,06%	0,76%
Juros (Over)	0,01%	—

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027, p. 20.

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

A intensidade da reação da receita à variação nos parâmetros selecionados não difere muito da estimada no PLDO 2026. O maior efeito sobre as demais receitas administradas (0,68%) decorre da taxa de crescimento real do PIB, que afeta a arrecadação de diversos tributos.

O aumento de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB eleva em 0,68% as demais receitas administradas (R\$ 15,0 bilhões) e em 0,14% as receitas previdenciárias (R\$ 1,2 bilhão), o que se traduz em impacto de quase R\$ 16,3 bilhões. Já o efeito da alta de 1 p.p. na inflação resulta em mais 0,14% nas receitas previdenciárias (R\$ 1,2 bilhão) e em mais 0,63% nas demais receitas administradas (R\$ 13,9 bilhões), totalizando incremento de cerca de R\$ 15,2 bilhões.

Alteração de igual magnitude na massa salarial resulta em impacto de 0,76% na receita previdenciária (R\$ 6,7 bilhões) e de 0,06% nas demais receitas administradas (R\$ 1,3 bilhão), correspondendo a acréscimo total de aproximadamente R\$ 8,0 bilhões.

No que se refere à dívida pública federal (DPF), dentre os riscos legais para sua gestão destaca-se aquele relativo ao descumprimento da regra de ouro, estabelecida pelo art. 167, inciso III, da Constituição, tema tratado em seção específica desta nota técnica. Considerando-se o cenário fiscal esperado para o período de 2027 a 2030, as projeções indicam que haverá margens negativas de

cumprimento da regra de ouro, ao longo de todo o período, havendo necessidade de monitoramento constante.

No que diz respeito ao risco de refinanciamento da dívida pública federal (DPF), o prazo médio apresentou melhora nos últimos três anos, aumentando de 3,6 anos ao final de 2020 para 4,0 anos ao final de 2025. A tendência é de estabilidade desse indicador, que deve se manter no patamar de 4,0 anos entre 2026 e 2030. O prazo médio é um dos principais indicadores do risco de refinanciamento. Quanto maior o prazo médio, menor a necessidade de renovação frequente da dívida e, portanto, menor a exposição a aumentos de custo no curto prazo ou à incapacidade de captar recursos suficientes para honrar o pagamento da dívida vincenda. Para mitigar o risco de inadimplência no curto prazo, o Tesouro Nacional mantém uma reserva de liquidez na conta única. Em dezembro de 2025, essa reserva totalizou R\$ 1.187,1 bilhões, indicando crescimento de 38,0% em comparação aos R\$ 860,1 bilhões registrados em 2024.

A seção 5 do Anexo de Riscos Fiscais apresenta a análise de riscos específicos, detalhada em: passivos contingentes, riscos associados a ativos e outros riscos específicos. Os passivos contingentes se referem a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis em razão da improbabilidade da necessidade de liquidação, ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança (obrigações ilíquidas).

Os passivos contingentes estão associados a: demandas judiciais; passivos contingentes em fase de reconhecimento; garantias prestadas pelo Tesouro Nacional; seguro de crédito à exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e fundos garantidores. Nos parágrafos a seguir, destacam-se as principais informações sobre os passivos contingentes.

Um dos riscos fiscais específicos mais expressivos diz respeito a demandas judiciais nas quais a AGU atua. Em 2025, as ações classificadas como de risco possível somaram R\$ 1.740,0 bilhões, representando queda de 17,2% em relação a 2024. As ações de risco provável, por sua vez, totalizaram R\$ 533,2 bilhões, o que corresponde a uma redução de 4,6% no mesmo período comparativo. Dessa forma, o risco total associado às demandas judiciais, compreendendo os riscos provável e possível, diminuiu de R\$ 2.660,6 bilhões, em 2024, para R\$ 2.273,2 bilhões, em 2025, o que equivale a retração de 14,6%.

A instituição do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais pelo Decreto nº 11.379/2023 e a restrição temporal para o uso dos créditos de ação judicial para extinção de débitos por meio da Lei nº 14.873/2024 constituem providências adotadas para melhorar a governança dos riscos judiciais da União.

Na subseção sobre passivos contingentes em fase de reconhecimento, o Anexo trata do Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, indicando que o estoque do passivo correspondente é de R\$ 49,6 bilhões em 2025, constando autorização orçamentária suficiente para seu pagamento (R\$ 37,0 bilhões na LOA 2026 e R\$ 26,3 bilhões de restos a pagar inscritos em 2025).

No que se refere às garantias prestadas pela União em operações de crédito, em 2025 o montante alcançou R\$ 336,6 bilhões, com a dívida garantida em operações de crédito externas respondendo por R\$ 183,3 bilhões (54,5%) e em operações de crédito internas, por R\$ 153,3 bilhões (45,5%). O montante apresentou crescimento de cerca de 13,7% desde 2020. O risco provável de concretização

dessas garantias é estimado em R\$ 35,7 bilhões (10,6%), correspondentes às garantias da União das operações de crédito contratadas por estados contemplados no Regime de Recuperação Fiscal, observadas as condições estabelecidas na LC nº 159/2017.

Por fim, cumpre mencionar que o anexo traz, em item específico, os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regido pela Lei nº 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do FIES, valorado em R\$ 90,2 bilhões ao final de 2025. Trata-se de operações contratadas até 2017 (não garantidas pelo Fundo Garantidor-FIES).

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

Em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e na política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663/2023, com a restrição imposta pelo art. 4º da Lei nº 15.077/2024⁴¹, o valor do salário mínimo previsto para 2027 é de R\$ 1.717,00 (Anexo IV.2), resultante da correção do valor vigente (R\$ 1.621,00⁴²) pela inflação medida pelo INPC, projetada em 3,55% (para o período de doze meses a se encerrar em novembro de 2025) e pelo crescimento real do PIB de 2025, equivalente a 2,3%.

O PLDO 2027 considera a previsão do INPC e do aumento real do salário mínimo na definição das metas fiscais, em virtude de seus efeitos sobre diversas despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego etc.), bem como sobre a arrecadação do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS). A Tabela 10 demonstra o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre o resultado primário do governo central.

Tabela 10 - Impacto Fiscal do Aumento do Salário Mínimo e do INPC - 2027

R\$ milhões

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no S.M.	Aumento de 0,1 p.p no INPC		
	Benefícios de 1 S.M.	Benefícios de até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total
I. Arrecadação Previdenciária	8,2	-	-	13,3
II. Benefícios Previdenciários	308,4	526,6	597,0	1.123,6
III. Déficit do RGPS (II - I)	300,2	-	-	1.110,3
IV. Benefícios Assistenciais	74,5	128,1	-	128,1
IV.1 RMV	0,5	0,8	-	0,8
IV.2 LOAS	74,0	127,2	-	127,2
V. FAT	30,3	50,4	51,2	101,6
V.1 Abono Salarial	20,0	33,3	0,0	33,3
V.2. Seguro-Desemprego	10,2	17,1	51,2	68,2
Total de Receitas (I)	8,2	-	-	13,3
Total de Despesas (II+IV+V)	413,2	705,0	648,2	1.353,2
Total de Resultado (III+IV+V)	405,0	-	-	1.339,9

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 (Anexo V - Tabela 10).

A sensibilidade da despesa primária com benefícios iguais ao salário mínimo mostra que cada real de aumento nesse piso salarial eleva os gastos da União em R\$ 413,2 milhões. No que se refere à arrecadação para o FRGPS, o impacto positivo é de R\$ 8,2 milhões. Considerando o efeito do INPC

⁴¹ Entre 2025 e 2030, o aumento real do salário não poderá ultrapassar os limites do intervalo de 0,6% a 2,5%.

⁴² Para 2028 e 2029, o salário mínimo esperado é de R\$ 1.812,00 e R\$ 1.913,00, respectivamente.

sobre os benefícios iguais ou superiores ao salário mínimo, o impacto de cada décimo de ponto percentual é de R\$ 1.353,2 milhões na despesa e R\$ 13,3 milhões na receita previdenciária.

Com base no efeito indicado na Tabela 10, pode-se estimar que o impacto fiscal referente ao ganho real do salário mínimo (R\$ 38,45) ⁴³ seja de aproximadamente R\$ 15,6 bilhões⁴⁴. No que se refere à atualização monetária (R\$ 57,55), pode-se estimar também impacto da ordem de R\$ 47,6 bilhões⁴⁵. Portanto, estima-se que as variações do salário mínimo e do INPC previstas no PLDO 2027 acarretam impacto total de aproximadamente R\$ 63,2 bilhões no resultado primário.

Destaque-se que, em conformidade com a Lei nº 14.663/2023, o valor do salário mínimo é fixado anualmente pelo Poder Executivo após apuração da variação acumulada do INPC no período já mencionado, quando se poderá obter projeção mais atualizada do impacto fiscal⁴⁶.

⁴³ Impacto do aumento de R\$ 1 no salário mínimo em relação aos benefícios iguais ao piso salarial.

⁴⁴ Correspondente a 38,45 x R\$ 405,0 milhões. Contudo, o Poder Executivo estima o impacto do crescimento real do salário mínimo em R\$ 16,2 bilhões, conforme indicado no Anexo IV.17 - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

⁴⁵ Correspondente a 3,55 x 10 x R\$ 1.339,9 milhões.

⁴⁶ Quando da elaboração do PLOA 2027, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/08/2026, o Poder Executivo poderá contar com projeções mais atualizadas do salário mínimo e do INPC, bem como do impacto fiscal deles decorrentes.

6. REGRA DE OURO

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

Esse limite constitucional, conhecido como “regra de ouro das finanças públicas”, não se aplica em caso de estado de calamidade pública de âmbito nacional (art. 167-E da Constituição). Ademais, para verificação do cumprimento desse limite, “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” (art. 167, § 6º, da Constituição e art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado Federal nº 48/2007).

Esse limite somente pode ser ultrapassado por operações de crédito autorizadas por créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, caput, inciso III, da Constituição).

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

Essa regra foi concebida de modo a ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário, abrangendo a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária⁴⁷ e a posterior execução da respectiva lei. Consequentemente, o excesso de operações de crédito em relação ao limite constitucional somente deveria ser aprovado, ou até mesmo proposto, após a publicação dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Isso decorre do fato de que o excesso de operações de crédito deve necessariamente ser aprovado por meio de projeto de lei de crédito adicional.

Ademais, os orçamentos da União devem abranger todas as despesas necessárias ao cumprimento de seus propósitos, o que implica destinação de recursos suficientes para o atendimento tanto das despesas obrigatórias quanto das discricionárias indispensáveis ao adequado funcionamento da administração pública federal. Logo, operações de crédito excedentes apenas deveriam ser requeridas para o atendimento de novas despesas, decorrentes de necessidades identificadas após a aprovação dos orçamentos anuais.

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

Essa situação, não abrangida pela previsão constitucional de autorização legislativa de operações de crédito excedentes ao limite somente na fase de alteração orçamentária (inciso III do caput do art. 167 da Constituição), combinada com a necessidade de evidenciar nos orçamentos da União todas as despesas que se espera realizar no exercício financeiro, em observância ao princípio orçamentário

⁴⁷ De acordo com o art. 12, § 2º, da LRF, “O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

da universalidade, levou a que o Executivo propusesse e o Legislativo aprovasse, relativamente aos exercícios a partir de 2019:

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

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

Mantendo esse padrão, o PLDO 2027 admite a inclusão de operações de crédito excedentes no PLOA 2027 e na respectiva lei, bem como de despesas correntes por elas suportadas, condicionadas à aprovação de projeto de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 22).

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais, estima-se descumprimento da regra de ouro em 2027 e 2028, com margens negativas de R\$ 409,0 bilhões e R\$ 293,2 bilhões, respectivamente. Quanto a essas estimativas, destacam-se as seguintes informações constantes do anexo:

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

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

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

7. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES

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

7.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

Em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observada a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária e os limites estabelecidos pela LRF, bem como os arts. 117 e 119 do PLDO 2027, ficam autorizados, conforme incisos I a VII do art. 120:

I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;

II - o provimento em cargos efetivos e empregos que estavam ocupados em março de 2026 e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;

III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores, militares e empregados públicos;

IV - a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários estabelecidos para o exercício financeiro, cujos valores deverão constar de programações específicas, e para a despesa anualizada constante de anexo específico da Lei Orçamentária de 2027;

V - a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;

VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes; e

VII - a revisão geral anual de que trata o art. 37, caput, inciso X, da Constituição, observado o disposto no art. 73, caput, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Essas regras têm norteado as projeções de despesas com pessoal constantes das leis orçamentárias anuais no âmbito da União há vários exercícios, não havendo mudanças substanciais em relação à LDO 2026. O disposto no art. 169, § 1º, da Constituição tem o objetivo de exigir planejamento e transparência para a expansão do gasto com pessoal. Para esse efeito, faz-se referência à “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração”. Além disso, também se busca o controle dos quantitativos de vagas, quando se alude à “criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”. Em todo caso, a disposição constitucional exige prévias e suficientes dotações para suportar o aumento das despesas, além de autorização específica da LDO e de abrigo em lei material que regule a carreira objeto de expansão da despesa.

É nesse contexto que as LDOs têm delegado à LOA o papel de explicitar os limites quantitativos e financeiros aplicáveis às despesas com pessoal. Assim, via de regra, o detalhamento das autorizações

e os quantitativos e limites financeiros têm constado de anexo específico à LOA, geralmente denominado “Anexo V”⁴⁸.

Como exceção a essa regra geral, observa-se que há autorizações constantes dos incisos do caput do art. 120 que independem de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2027. Esse tratamento se mostra razoável quanto às autorizações que:

- a) não impliquem aumento de despesa (incisos I e V);
- b) permitam a mera reposição de pessoal em cargos efetivos e empregos que fiquem vagos a partir de março de 2026 (inciso II);
- c) possibilitem a contratação de pessoal por tempo determinado (inciso III); ou
- d) permitam a revisão geral anual (inciso VII).

A reposição de servidores em cargos cujas vacâncias ocorram depois de março de 2026 facultada no inciso II não redundaria, *per se*, em projeção de aumento de despesas, visto que a proposta orçamentária para 2027 se baseará em projeção do valor da folha de pagamento em março de 2026 (art. 114 do PLDO 2027). Deve-se observar, no entanto, a condição de que essas vacâncias não gerem ônus para a União com pagamento de proventos de aposentadoria ou de pensão por morte. Logo, em harmonia com os incisos I e V, há plausibilidade na dispensa de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2027.

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

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

Sabendo-se, então, que anexo específico da lei orçamentária deve identificar, claramente, as autorizações que alterem as dotações das despesas com pessoal, nota-se, com base na providência do inciso VI do art. 120 do PLDO 2027, enfraquecimento não só desse instrumento, mas também das disposições gerais constantes do art. 114 do PLDO 2027, que define a base de projeção para os limites de despesas com pessoal.

Para a concessão de reajustes ou a reestruturação de carreiras, o inciso IV do art. 120 do PLDO 2027 impõe que as propostas constem de anexo próprio da LOA 2027 (“Anexo V”), ressalvada a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição, que fica previamente autorizada para 2027, nos termos do inciso VII do art. 120 do PLDO 2027.

Ressalte-se que as admissões dependerão, ainda, da existência de cargos, funções, empregos públicos, postos e graduações vagos, que deverão ser demonstrados em tabela disponibilizada em sítios eletrônicos, em portal da transparência ou similar, em formato de dados abertos (art. 117).

⁴⁸ Recurso de constitucionalidade questionável porquanto, a um só tempo, afasta prerrogativa constitucional da LDO (art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição) e afronta o princípio da exclusividade ao incluir na LOA matéria a ela estranha (art. 165, § 8º, da Constituição).

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

O art. 119 do PLDO 2027 mantém, como requisito para as proposições legislativas relacionadas à criação ou ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais ou com benefícios obrigatórios devidos aos agentes públicos e aos seus dependentes:

- a) o demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, com detalhamento dos ativos, inativos, pensionistas e, quando for o caso, beneficiários, acompanhado das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas;
- b) a comprovação de que a medida, em seu conjunto, observa a meta de resultado primário estabelecida para 2027, considerados o intervalo de tolerância (§ 1º do art. 2º do PLDO 2027), os limites de despesas primárias estabelecidos na LC nº 200/2023 e os limites estabelecidos no art. 20 da LRF;
- c) a manifestação do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU sobre o mérito e a adequação orçamentária e financeira; e
- d) parecer ou comprovação de solicitação de parecer do Conselho Nacional de Justiça sobre o cumprimento dos requisitos previstos no artigo, quando se tratar de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário, exceto aqueles referentes exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal e ao Conselho Nacional de Justiça.

Além disso, o § 1º do art. 119 veda proposições legislativas, e atos delas decorrentes, que criem ou aumentem despesa com efeitos financeiros anteriores ao início da vigência da norma ou à sua plena eficácia e considera tais normas não autorizadas enquanto não for publicada a lei orçamentária com a autorização em anexo específico e a dotação suficiente. O § 3º do mesmo artigo reforça que qualquer acréscimo remuneratório ou indenizatório somente pode ser concedido mediante lei.

Por fim, o PLDO 2027 inova em relação à LDO 2026 ao estabelecer que as empresas estatais dependentes deverão consultar formalmente o Ministério do Planejamento e Orçamento quanto à adequação orçamentária e financeira e à existência de recursos que amparem suas propostas sobre aumento de despesa com pessoal e com benefícios obrigatórios devidos a seus empregados, antes de submetê-las ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (art. 128).

7.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No art. 129, o PLDO 2027 propõe vedar o reajuste, no exercício de 2027, do auxílio-alimentação ou refeição e da assistência pré-escolar em percentual superior à variação do IPCA acumulada desde a última revisão de cada um dos benefícios pelo Poder Executivo, inclusive pelas estatais dependentes, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo MPU e pela DPU. Portanto, seria possível conceder reajustes, desde que em percentuais iguais ou inferiores ao parâmetro adotado, correspondente à atualização do poder de compra do benefício correspondente.

7.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL

O PLDO 2027, assim como LDOs anteriores, contém disposições a respeito da classificação das despesas de pessoal.

Nesse sentido, estabelece que não constituem despesas com pessoal e encargos sociais, ainda que processadas em folha de pagamento, os benefícios obrigatórios devidos aos agentes públicos e aos seus dependentes, as despesas relativas a diárias, ajuda de custo para moradia ou auxílio-moradia, locomoção e instalação decorrentes de mudança de sede e de movimentação de pessoal e indenizações, exceto as de caráter trabalhista previstas em lei (art. 114, § 1º).

Por outro lado, dispõe que são despesas com pessoal e encargos sociais as relativas a serviços extraordinários, independentemente da denominação, prestados por servidores, militares e empregados (art. 114, § 3º).

Também devem ser incluídas na apuração da despesa com pessoal, desde que caracterizem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, a contratação de pessoal por tempo determinado e a terceirização de mão de obra e serviços de terceiros (art. 126). Além disso, o dispositivo estabelece critérios para caracterizar tal substituição e define como essas despesas devem ser classificadas nos orçamentos.

O § 1º do art. 126 estabelece que são consideradas substituição de militares, servidores ou empregados públicos as contratações para o desenvolvimento de atividades estratégicas, de tomada de decisão ou posicionamento institucional, e as relacionadas ao poder de polícia, à regulação, à outorga de serviços públicos e à aplicação de sanções, bem como aquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

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

Por fim, o § 3º estabelece que as despesas de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, quando caracterizarem a mencionada substituição, nos termos do § 1º do art. 18 da LRF, serão classificadas no GND 3 ou GND 4 e no elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

No tocante à terceirização, ressalte-se que o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 veda a execução indireta das atividades elencadas nos incisos do § 1º do art. 126 do PLDO 2027. Contudo, independentemente da licitude ou não da terceirização, não se pode prescindir da correta classificação e contabilização da despesa como de pessoal, caso se refira à substituição de servidores, nos termos do art. 18, § 1º, da LRF.

7.5. EXECUÇÃO DA DESPESA COM INATIVOS E PENSIONISTAS

O PLDO 2027 mantém disposição introduzida pela LDO 2026 segundo a qual, no âmbito do Poder Executivo, as dotações destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais e com benefícios obrigatórios, quando relativas a inativos e pensionistas, deverão ser centralizadas nas unidades orçamentárias referentes aos encargos previdenciários da União, criadas especificamente para essa finalidade, facultada a manutenção das dotações nos órgãos e nas entidades cuja centralização ainda não tenha sido concluída (art. 124, caput e parágrafo único).

7.6. MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL

Conforme já previsto em LDOs anteriores, o PLDO 2027 (art. 118, caput) dispõe que, caso a despesa com pessoal ultrapasse 95% do limite estabelecido na LRF (limite prudencial), não poderão ser realizados serviços extraordinários, salvo na hipótese de convocação extraordinária do Congresso Nacional em caso de urgência ou interesse público relevante (art. 57, § 6º, inciso II, da Constituição) e para o atendimento de relevantes interesses públicos decorrentes de situações emergenciais de risco ou prejuízo para a sociedade.

O PLDO inova em relação às LDOs anteriores ao estabelecer, em observância ao art. 6º-A, inciso II, da LC nº 200/2023, limites orçamentários para as despesas primárias com pessoal e encargos sociais, dos poderes e órgãos autônomos, correspondentes às despesas fixadas na LOA 2026, atualizadas monetariamente e acrescidas de crescimento real de 0,6% (art. 130, *caput* e § 1º).

Tal restrição decorre do déficit primário do governo central gerado no exercício financeiro de 2025, fato que impõe a contenção do crescimento das despesas com pessoal no exercício, nos termos do art. 6º-A da LC nº 200/2023. Deve-se observar que essa contenção não se aplica em 2026, uma vez que o entendimento adotado pelo Poder Executivo é que a “apuração” do déficit de 2025 ocorreu no ano em curso. Então, a contenção deve se aplicar somente a partir de 2027⁴⁹.

⁴⁹ A contenção do crescimento da despesa com pessoal deverá perdurar até que seja constatado superávit primário anual.

8. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

Para evitar o risco de paralisia da administração pública federal, que poderia advir da demora na aprovação dos orçamentos da União, as LDOs têm permitido a execução de determinadas despesas caso a lei orçamentária não seja sancionada antes do início do exercício financeiro de referência⁵⁰. A execução dessas despesas é suportada por autorização para utilização de créditos constantes do PLOA, a serem posteriormente aprovados na respectiva lei.

Nesse sentido, o PLDO 2027 permite, caso a lei orçamentária não seja sancionada até 31 de dezembro de 2026, a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a XIX do art. 69:

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

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

III - ações de fortalecimento do controle de fronteiras;

IV - ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário, interiorização e reintegração socioeconômica de pessoas migrantes, repatriadas ou deportadas, em situação de vulnerabilidade;

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

VI - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos durante situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção “Defesa Civil”;

VII - ações classificadas nas subfunções “Normatização e Fiscalização”, “Preservação e Conservação Ambiental”, “Controle Ambiental” e “Recuperação de Áreas Degradadas”, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

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

IX - ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;

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

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

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

⁵⁰ A execução provisória não encontra previsão expressa na Constituição ou em lei complementar, mas apenas nas LDOs. Na verdade, é de se questionar se essa prática normativa se conforma com as disposições contidas no art. 167, incisos I e II, da Constituição, que vedam o “início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e a “realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. Na antevigência da LOA, não há programas ou projetos (a peça orçamentária inexistente) ou créditos aprovados, e, assim, a heterodoxa execução do projeto de lei estaria desamparada. A solução engendrada pelo constituinte originário, para evitar a paralisação do Estado (shutdown), é certamente a abertura de crédito extraordinário para acudir despesas urgentes e imprevisíveis, nos termos do art. 167, § 3º, pois a não apreciação tempestiva do PLOA pelo Legislativo constitui evento incerto e fora da governabilidade do Executivo.

XIII - Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos – AGF;

XIV - Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários;

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

XVI - despesas do Novo PAC, classificadas com RP 3, até o limite de um doze avos do montante total das referidas despesas alocadas para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2027, multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei;

XVII - outras despesas de capital referentes a projetos, obras ou empreendimentos em andamento cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do montante total das outras despesas de capital alocadas no âmbito de cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2027, multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei;

XVIII - outras despesas de custeio essenciais ao funcionamento da administração e de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a XVI, até o limite de um doze avos do valor previsto para outras despesas correntes no âmbito de cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2027 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei; e

XIX - ações relacionadas à Copa do Mundo Feminina de 2027.

O projeto aumenta as hipóteses de execução provisória em relação ao PLDO 2026, com destaque para a inclusão de despesas de Subvenção Econômica nas Aquisições do Governo Federal e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos (AGF); de Subvenção Econômica para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários; e de ações relacionadas à Copa do Mundo Feminina de 2027.

Deve-se observar que a existência de um rol excessivo de despesas que podem ser executadas antes da efetiva autorização da lei orçamentária reduz a necessidade de que referida lei seja aprovada tempestivamente pelo Congresso Nacional, antes do início do exercício financeiro. De fato, o Poder Executivo teria menor incentivo para perseguir a aprovação tempestiva do PLOA, uma vez que, considerando-se as hipóteses de execução provisória, poderia comprometer parte substantiva das dotações consignadas nas programações ainda sob apreciação legislativa, o que significaria evidente aviltamento do papel do Congresso Nacional na definição das escolhas públicas.

Cabe destacar que o PLDO 2026 também propunha elevada liberdade para execução de despesas na antevigência da lei orçamentária, mas durante sua tramitação, houve supressão de dispositivo que tratava de quaisquer “outras despesas de capital de caráter inadiável”. Assim, com as modificações, a LDO 2026 adotou na execução duodecimal as hipóteses ora reapresentadas nos incisos XVI a XVIII transcritos (art. 74, incisos XIII a XV, da LDO 2026).

Destaca-se que a possibilidade de execução provisória das despesas com pessoal, fundamentada no inciso I do caput do art. 69, não abrange as hipóteses do art. 120 do PLDO 2027 (art. 69, § 8º), as quais podem implicar ou não aumentos das despesas com pessoal.

9. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

9.1. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE AS EMENDAS AO PLOA 2027

Segundo o art. 13, § 5º do PLDO 2027, o projeto de lei orçamentária de 2027 (PLOA 2027) conterá reservas orçamentárias específicas para os valores das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7). O § 6º do art. 13, por sua vez, faculta a previsão de reservas orçamentárias para o atendimento de emendas de comissão (RP 8) no PLOA 2027.

O limite máximo previsto na Constituição para as emendas individuais (RP 6) é de 2% da receita corrente líquida (RCL) verificada em 2025⁵¹ – que equivale a, aproximadamente, R\$ 30,35 bilhões –, sendo 1,55% para atendimento das emendas dos 513 Deputados e 0,45% para atendimento das emendas dos 81 Senadores. Vale destacar que metade dos recursos das emendas individuais deve ser destinada às ações e serviços públicos de saúde (§§ 9º e 9º-A do art. 166 da Constituição).

Quanto às emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7), o texto constitucional fixa o montante de 1% da RCL estimada para 2026. Utiliza-se, para o cálculo, a estimativa da RCL constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º bimestre de 2026, de modo que as emendas de bancada terão limite máximo de R\$ 16,52 bilhões⁵².

De outra parte, o inciso I do § 4º do art. 11 da LC nº 210/2024 adota uma metodologia de cálculo do limite aplicável às emendas classificadas com RP 6 e RP 7 que leva em conta a variação acumulada do IPCA em doze meses até junho de 2026 e o percentual de crescimento real das despesas primárias, em consonância com os artigos 4º e 5º da LC nº 200/2023. A aplicação dessa metodologia projeta que, para 2027, o montante de recursos a ser destinado às emendas impositivas, segundo o critério da LC nº 210/2024, é de aproximadamente R\$ 44,42 bilhões, conforme consta da Tabela 8 do Anexo IV do PLDO 2027.

Quanto às emendas de comissão (RP 8), não impositivas, o § 3º do art. 11 da LC nº 210/2024 fixa como limite o montante de R\$ 11,5 bilhões para o exercício de 2025 e estabelece que esse valor será corrigido, a partir de 2026, pela variação acumulada do IPCA, considerados os valores apurados no período de doze meses encerrado em junho de 2026 (inciso II do § 4º do art. 11 da LC nº 210/2024). Essa metodologia resulta no valor estimado, para 2027, de R\$ 12,55 bilhões para as emendas de comissão, conforme indicado na Tabela 8 do Anexo IV do PLDO 2027. Dessa forma, o valor total estimado para as emendas parlamentares ao PLOA 2027 é de R\$ 56,97 bilhões.

A Tabela 11 contempla a evolução dos valores de emendas desde a entrada em vigor da LC nº 210/2024 e o valores estimados para 2027:

⁵¹ De acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de dezembro de 2025, a receita corrente líquida (RCL) total em 2025 foi de R\$ 1.517.735,497 milhões (p. 16). Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2025/12> (Acessado em 27/04/2026).

⁵² O Relatório informa o valor de R\$ 1.651.923,00 milhões de receita corrente líquida projetada para 2026 (Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 1º Bimestre 2026, p. 61). Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/54168> (Acessado em 27/04/2026).

Tabela 11 - Valores de emendas impositivas e não impositivas

R\$ milhões

Emendas	2025 ⁽¹⁾	2026 ⁽²⁾	2027 ⁽³⁾
Impositivas – individuais e de bancada estadual (RP 6 e RP 7 ⁽⁴⁾)	38.878,5	37.786,2	44.418,9
Não impositivas – de comissão (RP 8)	11.500,0	12.115,3	12.553,8
Total emendas	50.378,5	49.901,5	56.972,7

Fonte: Siga Brasil.

(1) e (2) Dotação Inicial; (3) Valores estimados na Tabela 9 do Anexo IV do PLDO 2027; e (4) Não considera dedução para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

De acordo com o § 7º do art. 13 do PLDO 2027, na elaboração do PLOA, até a metade da reserva destinada às emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7) poderá ser considerada para fins de cumprimento do piso da saúde. Contudo, cabe destacar que não há exigência constitucional de destinação de recursos dessas emendas para ações e serviços públicos de saúde, regra aplicável apenas às emendas individuais e de comissão permanente. Vale salientar que, além dos limites definidos na Constituição e na LC nº 210/2024, existe determinação do STF, proferida em 02/12/2024 na ADPF 854, para que, até a decisão definitiva do mérito da ADI 7697, o valor total das emendas parlamentares seja o menor dentre aqueles obtidos pela aplicação de três métricas: (i) variação das despesas discricionárias do Poder Executivo; (ii) limite de crescimento das despesas primárias fixado no art. 3º da LC nº 200/2023; ou (iii) variação da receita corrente líquida verificada em relação ao exercício imediatamente anterior.

As despesas discricionárias, aquelas sobre as quais se possui flexibilidade quanto ao momento de sua execução, são a variável de ajuste para fins de cumprimento do limite de despesas (LC nº 200/2023) e da meta de resultado primário. Quando da elaboração dos orçamentos, são comprimidas tanto pelo aumento mais do que proporcional das despesas obrigatórias quanto por itens de despesas discricionárias que possuem elevado grau de rigidez (relativamente obrigatórias).

O Anexo IV do PLDO 2027 destaca que, nos exercícios subsequentes, haverá uma tendência de redução das despesas discricionárias líquidas de emendas parlamentares e dos mínimos da saúde e educação. Consta da Tabela 8 desse anexo que, para 2027, o valor estimado das emendas corresponde a cerca de 21% das despesas discricionárias sujeitas ao limite de despesa primária. Desta forma, o espaço residual das discricionárias tende a ser reduzido.

Tabela 12 - Representatividade das emendas no âmbito das despesas discricionárias

R\$ bilhões

Despesas discricionárias	2027		2028		2029		2030	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
I. Discricionárias totais	274,7	100%	270,4	100%	290,4	100%	302,5	100%
II. Emendas	57,0	21%	59,9	22%	62,9	22%	66,1	22%
Individuais e de bancada estadual	44,4		47,0		49,6		52,3	
De comissão permanente	12,6		13,0		13,3		13,7	
III. Discricionárias líquidas das emendas (I - II)	217,7	79%	210,4	78%	227,5	78%	236,4	78%
IV. Parcela para atender ao piso da saúde	48,2		60,2		69,7		81,5	
V. Parcela para atender ao piso da educação	26,5		32,0		38,7		46,9	
VI. Discricionárias líquidas das emendas e dos pisos (III - IV - V)	143,0	52%	118,3	44%	119,1	41%	108,0	36%

Fonte: Mensagem PLDO 2027 (Tabela 8 do Anexo IV).

A necessidade de controle fiscal das despesas exige cuidado em sua classificação como primárias obrigatórias ou discricionárias. Muitas despesas classificadas formalmente como discricionárias comportam-se como obrigatórias, a exemplo das referidas emendas. De outra parte, existem despesas obrigatórias que fazem alusão a dispositivos legais meramente autorizativos, sem vínculo obrigacional propriamente dito.

Ainda não foi estabelecida uma metodologia adequada para classificar as despesas dos orçamentos da União segundo seu grau de rigidez e vínculo obrigacional, providência que poderia esclarecer melhor o realismo das projeções comumente realizadas acerca da compressão das despesas discricionárias. Este esclarecimento é ainda mais necessário em caso da adoção de parâmetro de limitação do montante de emendas que leve em conta a evolução das despesas discricionárias do Poder Executivo, a exemplo da determinação do STF supracitada.

Vale ressaltar que o art. 75 do PLDO 2027 estabelece que as emendas ao PLOA 2027 somente podem alocar recursos nas programações de natureza discricionária, exceto quando destinadas à correção de erros e omissões.

Em relação à apresentação das emendas, o projeto de lei prevê os seguintes requisitos: (i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração plurianual, correspondência a projetos incluídos no PPA 2024-2027 (§ 1º do art. 167 da Constituição); (ii) destinação prioritária a projetos em andamento e a programações que contribuam para as prioridades e metas; e (iii) apresentação de nova emenda pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento cuja execução tenha sido iniciada em decorrência de emenda anterior.

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

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

O dever de execução das programações orçamentárias compreende a realização do empenho até o término do exercício financeiro, bem como a adoção de meios que viabilizem a liquidação e o pagamento das despesas, desde que não ocorra impedimento de ordem técnica (art. 70, caput, do PLDO 2027).

Ressalta-se que a legislação não confere caráter absoluto à impositividade das emendas, tema objeto de decisão do STF (ADI 7697⁵³). O art. 70 define as condições a que está sujeita a exigibilidade de execução de programações discricionárias, provenientes ou não de emendas, ao passo que o art. 71 arrola, de forma não exaustiva, as hipóteses que constituem impedimentos de ordem técnica⁵⁴ à execução. Há, ainda, a possibilidade de contingenciamento e de bloqueio de dotações incidirem sobre programações referentes a emendas.

⁵³ ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024: “1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares; [...] 3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal”.

⁵⁴ Impedimento de ordem técnica é situação ou evento, de natureza fática ou legal, que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária, sem prejuízo das hipóteses previstas no art. 10 da LC nº 210/2024.

O art. 71 do PLDO 2027 trouxe duas hipóteses de impedimento de ordem técnica, que se somam às já previstas na LDO 2026: (i) o atendimento do objeto da programação orçamentária com recursos inferiores ao valor da dotação aprovada para o exercício financeiro, observado que o impedimento incidirá sobre os saldos remanescentes; e (ii) a impossibilidade de atendimento do objeto da programação orçamentária aprovada em decorrência de insuficiência de dotação orçamentária disponível. De todo modo, tais hipóteses já constavam, respectivamente, dos incisos XX e XXI do art. 10 da LC nº 210/2024.

Cabe ressaltar que o PLDO 2027 não reproduziu dispositivo incluído pelo Congresso Nacional no PLDO 2026 (§ 2º do art. 76, vetado pelo Executivo) que determina a emissão de empenho sob condição suspensiva nas hipóteses de ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia, documentos que devem ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Na hipótese de inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias (com percentual de execução inferior a 99% da respectiva dotação), os gestores deverão apresentar justificativas que comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes, do MPU e da DPU (art. 72).

O PLDO 2027 permite ao Poder Executivo promover a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e o bloqueio de dotações referentes a emendas parlamentares, na mesma proporção adotada para as demais programações discricionárias (§ 3º do art. 66 e inciso I do § 1º do art. 68). O § 1º do art. 73 do projeto prevê que o Poder Executivo, ao implementar as medidas de contingenciamento e de bloqueio sobre as despesas decorrentes das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), deverá garantir que o ônus máximo por autor, observada a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, seja equivalente ao menor valor entre: (i) o montante total das medidas no âmbito de cada conjunto de emendas, conforme classificação com RP 6 ou RP 7, dividido proporcionalmente à dotação das emendas de cada autor; e (ii) os saldos não empenhados das emendas do autor.

Assim, em consequência do previsto no dispositivo mencionado e nos arts. 66, § 3º, e 68, § 16, as medidas de contenção de despesa referentes às emendas citadas não podem ultrapassar os percentuais aplicáveis ao conjunto das demais despesas primárias discricionárias do Poder Executivo, nem prejudicar valores já empenhados.

Observa-se que o contingenciamento das despesas decorrentes de emendas de execução obrigatória tem previsão na Constituição (§ 18 do art. 166) e na LC nº 210/2024 (art. 12). Por sua vez, o bloqueio de dotações não possui a mesma previsão constitucional e legal. De outra parte, a similaridade de regras, restrições ou impedimentos entre as emendas e as demais programações discricionárias do Executivo foi objeto de decisão do STF⁵⁵. No mesmo sentido, o art. 14 da LC nº 210/2024 veda a imposição de regra, restrição ou impedimento às emendas parlamentares que não sejam aplicáveis às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo.

O PLDO 2027 também dispõe que, no caso das emendas individuais referentes a transferências especiais, o empenho deverá ser realizado de acordo com a programação financeira do Tesouro Nacional, sendo permitido seu parcelamento, sem prejuízo do caráter impositivo da emenda (§ 2º do art. 73). Além disso, quando da abertura de créditos adicionais, não poderá haver redução do mon-

⁵⁵ ADPF 854 e ADIs 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024: “13. Uma vez que as emendas compõem o OGU (que é único), deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do art. 14 da LC nº. 210/2024;” Fundamentação: “92. Trata-se de um imperativo lógico derivado do fato de – na Constituição – existir apenas um único OGU, e não dois, conforme ressaltado. Ou seja, não há fundamento constitucional para um regramento excepcional referente às “emendas parlamentares”, as quais versam exatamente sobre propostas oriundas de Deputados e Senadores a serem incluídas nas despesas discricionárias do País. Evidentemente, tal equivalência deve ser recíproca: quaisquer regras, restrições ou impedimentos às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo são aplicáveis ao conjunto das emendas parlamentares.”

tante das dotações consignadas na LOA 2027 e nos créditos adicionais, por autor, relativos a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino (§ 3º do art. 73).

O art. 74 do projeto estabelece tratamento prioritário para a execução de programações do Novo PAC incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7) ou de comissão permanente (RP 8), limitado aos valores das propostas habilitadas pelo programa.

A par das considerações gerais, o PLDO traz subseções específicas para cada tipo de emenda parlamentar, que serão detalhadas nas subseções 9.3, 9.4 e 9.5 desta nota técnica.

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

Em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, são apresentados o cronograma e os procedimentos de execução das emendas individuais (RP 6), conforme Tabela 13, que reproduz o teor do art. 78 do PLDO 2027.

Tabela 13 - Procedimentos e prazos relativos às emendas individuais

EVENTO	PLDO 2027 (art. 78)
Abertura do SIOP.	2 dias da publicação da LOA.
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas.	8 dias da abertura do SIOP ou do início da sessão legislativa, o que ocorrer por último.
Divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas, registro e divulgação de impedimentos de ordem técnica no SIOP e publicidade das propostas em sítio eletrônico.	100 dias do término do prazo anterior. ⁽¹⁾
Solicitação de remanejamento entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou remanejamento para apenas uma programação constante da lei orçamentária, no caso de impedimento total.	10 dias do término do prazo anterior.
Edição de ato pelo Poder Executivo para promover os remanejamentos solicitados.	30 dias do término do prazo anterior.
Registro das programações remanejadas no SIOP.	10 dias da edição do ato pelo Poder Executivo. ⁽²⁾

Fonte: PLDO 2027.

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

Atenção especial é dedicada às transferências especiais. De acordo com o art. 79 do PLDO, o ente beneficiário, entre outras providências, deverá informar previamente, no portal Transferegov.br, o plano de trabalho com o respectivo objeto, bem como elaborar relatório de gestão sobre os recursos recebidos, que também será registrado no mesmo portal (§ 2º do art. 79). Tais providências são consistentes com decisão do STF, que também estabelece a necessidade de abertura de conta corrente específica para cada transferência (providência constante do inciso I do art. 79).

O art. 80 determina que o Poder Executivo do ente federativo beneficiário deverá comunicar ao TCU e aos respectivos Poder Legislativo e Tribunal de Contas, no prazo de trinta dias, o valor recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, dos quais dará ampla publicidade.

Por derradeiro, o art. 81 requer avaliação prévia dos planos de trabalho para liberação dos recursos, enquanto o inciso X do parágrafo único do art. 71 prevê que configura impedimento técnico a não aprovação desses planos.

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

Quanto às emendas de bancada estadual, o § 1º do art. 82 estabelece um cronograma próprio para as indicações (por meio dos ofícios dos autores), sendo que os órgãos terão noventa dias para divulgar os programas e as ações, analisar e ajustar as propostas, bem como registrar os impedimentos de ordem técnica em sistema a ser definido pelo Poder Executivo.

Em relação à LDO 2026, destaca-se a retirada de referência ao desconto dos valores destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para fins do cálculo do montante destinado às emendas de bancada estadual, o que se justifica pelo fato de que em 2027 não ocorrerão eleições.

Tabela 14 - Procedimentos e prazos relativos às emendas de bancada estadual

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

Fonte: PLDO 2027.

As emendas de bancada estadual somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a respectiva unidade da Federação (§ 1º do art. 2º da LC nº 210/2024). De acordo com o § 5º do art. 82 do PLDO 2027, consideram-se estruturantes: (i) os projetos que estejam registrados no Obrasgov.br/CIPI (Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos do Governo Federal), conforme § 15 do art. 165 da Constituição; e (ii) as ações direcionadas para as políticas públicas citadas no § 3º do art. 2º da LC nº 210/2024. Cabe salientar que para serem caracterizados como estruturantes, esses projetos e ações devem também estar previstos nos atos dos órgãos e das unidades executores de políticas públicas, em conformidade com o disposto no § 6º do art. 2º da LC nº 210/2024⁵⁶.

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

No que tange às emendas de comissão permanente (RP 8), o art. 83 do PLDO 2027, em consonância com o art. 4º da LC nº 210/2024, reforça o propósito de execução de políticas públicas de interesse nacional ou regional, cujas ações orçamentárias envolvam mais de uma microrregião e atendam a um dos seguintes critérios: (i) integrarem planos ou programas nacionais ou regionais previstos na Constituição; (ii) estarem previstas em ato dos órgãos e das unidades executoras de políticas públicas; ou (iii) serem de competência da União e executadas diretamente ou de forma descentralizada pelos Estados ou pelo Distrito Federal.

O § 2º do art. 83 do projeto de lei remete à LC nº 210/2024 e à resolução do Congresso Nacional o disciplinamento dos procedimentos e prazos para a apresentação e a aprovação das emendas de

⁵⁶ § 6º Os órgãos e unidades executores de políticas públicas publicarão em portarias dos respectivos órgãos, até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual:

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

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

comissão, bem como para as indicações de beneficiários no momento da execução orçamentária. A Tabela 15 resume os principais prazos previstos nessas normas.

Tabela 15 - Procedimentos e prazos relativos às emendas de comissão permanente

EVENTO	PRAZO
Os parlamentares encaminharão as sugestões de emendas às comissões utilizando sistema disponibilizado para apresentação de emendas. Cada comissão deliberará sobre as sugestões recebidas, definindo até 6 emendas de apropriação e 2 de remanejamento.	Prazo de apresentação de emendas ao PLOA (art. 44 da Resolução 1/2006 - CN).
Entrega, em cada comissão permanente, das propostas de indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade para o atendimento. ⁽¹⁾	Após a publicação da LOA. Cabe a cada Comissão informar o prazo inicial e final para apresentação das indicações.
Deliberação das propostas no âmbito da comissão permanente.	15 dias do recebimento das propostas pelas comissões permanentes (art. 5º da LC 210/2024).
Publicação e encaminhamento da ata da reunião deliberativa com as indicações aprovadas pela comissão permanente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações.	5 dias da aprovação das indicações (art. 5º da LC 210/2024).

Fonte: LC nº 210/2024 e Resolução nº 01/2006-CN.

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

10. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

Nos termos do art. 4º da LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre as “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”. Dessa forma, as regras sobre transferências de recursos estabelecidas pela LDO para determinado exercício financeiro funcionam como normas complementares ao regramento permanente da matéria⁵⁷.

Ao tratar das transferências, o PLDO 2027 apresenta pequenos ajustes e alterações em relação à LDO 2026, abordadas nas subseções 10.1 e 10.2.

10.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

As transferências de recursos da União para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em cooperação com o setor público são classificadas segundo as modalidades previstas na Lei nº 4.320/1964. No PLDO 2027, são dispostas da seguinte forma:

- a) **subvenções sociais** (art. 84 do PLDO 2027): transferências correntes para entidades sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde, trabalho ou educação;
- b) **contribuições correntes** (art. 85): transferências correntes para as demais áreas não abrangidas pelo art. 84;
- c) **contribuições de capital** (art. 86): transferências de capital autorizadas em lei especial; e
- d) **auxílios** (art. 87): transferências de capital para entidades cujas finalidades se enquadrem nos incisos do art. 87.

No tocante a subvenções sociais, até a LDO 2026 manteve-se a exigência de que as entidades beneficiadas exerçam atividades de natureza continuada em áreas determinadas e elencadas na lei que estatui normas gerais de direito financeiro: assistência social, saúde ou educação. Contudo, a LDO 2026 passou a permitir que entidades privadas que atuam na área “trabalho” também possam ser beneficiárias de subvenções sociais (art. 90), disposição mantida no PLDO 2027 (art. 84).

Ainda em relação a subvenções sociais, o inciso I do art. 84 do PLDO 2027 amplia, em relação à LDO 2026, as possibilidades de concessão para contemplar entidades de pesquisa de produtos ou serviços considerados prioritários para o Complexo Econômico-Industrial da Saúde, destinados ao SUS. Assim, permite-se que entidades voltadas à fase de pesquisa prévia – frequentemente realizada por institutos científicos e tecnológicos – possam ser contempladas por essas subvenções, sem necessidade de atuação nas fases subsequentes.

A proposta mantém as autorizações e exigências constantes da LDO 2026 para contribuições correntes e de capital em áreas não abrangidas pelas subvenções sociais, assim como, em grande parte, as regras para concessão de auxílios (despesas de capital).

Em relação aos auxílios (despesas de capital), deve-se destacar que o texto promove ajuste na destinação de recursos a entidades de assistência social com a substituição da expressão “inte-

⁵⁷ Além da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF, constituem regramento da matéria: a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC), que trata especificamente da regulamentação jurídica das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação; e, no campo infralegal, destacam-se o Decreto nº 11.531/2023 e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, que estabelecem normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

gração de pessoa com deficiência ou doença crônica” por “**inclusão** de pessoa com deficiência ou doença crônica” (art. 87, inciso VI, alínea “b”). Contudo, a LOAS (Lei nº 8.742/1993), norma permanente de referência para o setor da assistência social, mantém até hoje no seu art. 2º, inciso I, alínea “d”, a expressão “habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária” – com “integração”, não “inclusão”. Essa redação não foi alterada nem pela Lei nº 12.435/2011, nem pela Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015). A Resolução CNAS nº 34/2011 buscou, administrativamente, equiparar os dois conceitos no âmbito do SUAS, mas não alterou o texto legal. Portanto, ao substituir “integração” por “inclusão” na alínea “b” do inciso VI do art. 87 do PLDO 2027, o dispositivo passa a usar terminologia distinta da empregada na sua lei de referência material (a LOAS).

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

Obras Físicas em Entidade Privada

O PLDO mantém dispositivo inserido pelo Parlamento, na LDO 2026, que autoriza a destinação de recursos de capital para obras físicas em entidades privadas sem fins lucrativos prestadoras de serviços de saúde certificadas junto ao SUS. Em tais casos, o PLDO 2027 mantém ainda a exigência de que a regulamentação do Ministério da Saúde preveja o compromisso de prestação de serviços ao SUS por período não inferior a 25 anos (art. 88, caput, inciso II, e § 11).

Declaração de Funcionamento Contínuo

O PLDO 2027 insere o § 12 ao art. 88, ainda sem correspondente na LDO 2026⁵⁸, que dispensa, em relação às transferências destinadas ao “Primeiro Hospital Inteligente do Brasil”, a exigência prevista no inciso VIII do caput – declaração de funcionamento contínuo nos últimos três anos. Vale observar que esse requisito tem por finalidade assegurar que a entidade beneficiária possua capacidade técnico-operacional para a prestação de serviços à população. O hospital mencionado corresponde ao Instituto Tecnológico de Medicina Inteligente (ITMI-Brasil), que está em fase de implantação no complexo do Hospital das Clínicas da Universidade de São Paulo (USP), e contará com 800 leitos para áreas como neurologia, neurocirurgia, cardiologia e terapia intensiva. O projeto, fruto da parceria entre o Ministério da Saúde, a USP e o estado de São Paulo, contará com financiamento de US\$ 320 milhões do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB-Brics) em favor da União, autorizado pela Resolução do Senado Federal nº 39/2025. A inserção do § 12 no art. 88 indica que o hospital será constituído na forma de entidade privada (serviço social autônomo, por exemplo). De todo modo, cabe alertar que a criação de exceção nominada e individual no texto da LDO, identificando o beneficiário pelo nome do projeto, constitui técnica legislativa que pode estabelecer precedente para tratamentos singulares em textos temporários.

Ausência de Demonstração de Efetivo Exercício na Atividade

Assim como ocorreu na LDO 2026, a proposta volta a remeter integralmente ao Poder Executivo a regulamentação da exigência de “comprovação de efetivo exercício” por parte das entidades privadas (art. 88, inciso I). Tradicionalmente, as LDOs determinam que essa comprovação deve abranger, no mínimo, os três anos imediatamente anteriores à assinatura da parceria, dispensando tal exigência apenas para entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços ao SUS, habilitadas até determinado exercício no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), conforme, por exemplo, art. 90, § 12, da LDO de 2024.

A proposta atual, como a LDO 2026, não define parâmetros legais para verificar a atuação prévia, a qualificação técnica ou a capacidade operacional das entidades beneficiárias dessas transferências.

⁵⁸ O PLN nº 7/2026 busca alterar o PLDO 2026 para que se inclua a exceção.

Isso pode permitir que recursos federais sejam direcionados a entidades privadas criadas especificamente para captar verbas públicas, já que o PLDO omite requisitos mínimos de trajetória comprovada na área de atuação. Tal lacuna representa um risco ao controle dos gastos públicos, facilitando a alocação de recursos sem garantias de idoneidade ou capacidade técnica comprovada dos beneficiários.

Cabe destacar que a Lei nº 13.019/2014 (MROSC) e o Decreto nº 8.726/2016 não alcançam todas as modalidades de parcerias, especialmente convênios na área da saúde, que seguem normas específicas, dado que o próprio MROSC afasta expressamente suas exigências em relação a instrumentos afetos à saúde (art. 3º, inciso IV). A ausência de critérios uniformes na LDO para comprovação de atuação prévia amplia a discricionariedade na destinação de recursos, comprometendo a transparência e a eficiência do gasto público.

10.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

No que concerne à regularidade fiscal dos entes beneficiários, o PLDO 2027 reafirma, no art. 91, § 1º, regra já vigente na LDO 2026: a comprovação de regularidade pelo ente federativo é exigida apenas no momento da assinatura do convênio ou instrumento congênere, não se estendendo às fases subsequentes de liberação dos recursos. Se, por um lado, a medida pode evitar a descontinuidade de obras e serviços custeados com recursos federais, por outro reduz a eficácia do mecanismo de controle previsto no art. 25, § 1º, da LRF, que condiciona as transferências voluntárias à manutenção das condições de regularidade fiscal, permitindo, em tese, que o ente beneficiário incorra em irregularidades após a formalização do instrumento, sem que isso implique qualquer efeito sobre os desembolsos previstos.

Questão conexa e não tratada pelo PLDO 2027 diz respeito ao alcance da dispensa de adimplência estabelecida pelo § 16 do art. 166 da Constituição, com redação dada pela EC nº 100/2019. O dispositivo determina que as transferências obrigatórias da União destinadas à execução das programações referentes a emendas individuais (§ 11) e de bancada estadual (§ 12) independem da adimplência do ente federativo destinatário. O texto constitucional, contudo, não especifica quais obrigações do ente federativo estão abrangidas pela dispensa – se apenas as relacionadas à prestação de contas de transferências anteriores ou também débitos de outra natureza –, e tampouco soluciona a antinomia que pode existir entre essa dispensa e outros comandos constitucionais que condicionam a liberação de recursos federais à regularidade do ente, como: (i) o parágrafo único do art. 104 do ADCT, introduzido pela EC nº 94/2016, que veda o recebimento de transferências voluntárias pelo ente que não libere tempestivamente os recursos destinados ao pagamento de precatórios; (ii) o art. 167, inciso XIII, da Constituição, que condiciona a transferência voluntária ao cumprimento das regras gerais de organização e funcionamento do regime próprio de previdência social; e (iii) o art. 169, § 2º, da Constituição, que impede as transferências voluntárias ao ente que não observe os limites de despesa com pessoal.

O PLDO 2027 não disciplina esse conflito normativo, reproduzindo a omissão das LDOs anteriores. A ausência de parâmetros interpretativos na lei de diretrizes orçamentárias mantém o quadro de insegurança jurídica para os gestores federais responsáveis pela execução das transferências, que não dispõem de balizamento legal sobre o alcance da dispensa constitucional. O único regramento infralegal existente sobre o tema é o art. 13, inciso VIII e § 4º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023⁵⁹, insuficiente para resolver o conflito de normas de hierarquia constitucional.

⁵⁹ Art. 13. É vedada a celebração de instrumentos: [...]

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

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

10.2.1. Transferências ao Sistema Único de Saúde

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

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

Tal conclusão é hoje reforçada pela LC nº 141/2012, que regula a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Ao dispor sobre o rateio de recursos federais para os entes, a norma vedou restrições à entrega de recursos realizada na modalidade regular e automática, considerada transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167 da Constituição e do art. 25 da LRF.

Em que pese o disposto no § 1º do art. 25 da LRF, assim como ocorreu em PLDOs recentes, o PLDO 2027 prevê a não exigência de contrapartida de estados, Distrito Federal e municípios para transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive as efetivadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres (art. 96).

No autógrafo do PLDO 2026, o art. 104 estrutura-se em dois incisos: o inciso I (vetado) prevê o uso do SIOP para emendas individuais (RP 6); o inciso II prevê o Ambiente Parlamentar Saúde para emendas de bancada e de comissão (RP 7 e RP 8). O PLDO 2027 consolida o tema no art. 97, absorvendo o conteúdo não vetado ao dispor que o Ambiente Parlamentar Saúde será usado para as indicações de beneficiários referentes às emendas de bancada e de comissão.

11. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTINGENCIAMENTO) E BLOQUEIO

Os arts. 67 e 68 do PLDO 2027 dispõem sobre a programação financeira, tema que abrange o cronograma anual de desembolso mensal e a limitação de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento). Esses procedimentos são implementados com a finalidade de sincronizar o ritmo de execução das despesas com o fluxo de arrecadação, como forma não apenas de prevenir a insuficiência de caixa, mas também de assegurar o cumprimento da meta de resultado primário.

Consoante o art. 8º da LRF, o art. 67 do PLDO 2027 prevê que a programação financeira inicial e o correspondente cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos, por ato próprio de cada Poder, do MPU e da DPU, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária. Na fixação da programação financeira, devem ser considerados os créditos adicionais e os restos a pagar. A programação financeira inicial é ajustada posteriormente, em face da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), e do bloqueio de dotações.

Caso se constate que a arrecadação de receitas não será suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, o art. 68 do PLDO atribui ao Poder Executivo a tarefa de apurar o montante necessário de limitação de empenho e movimentação financeira. À semelhança da LDO 2026, o PLDO 2027 adota o limite inferior do intervalo de tolerância como parâmetro de contingenciamento, permitindo que a política fiscal seja conduzida sem ter como baliza a meta propriamente dita.

Incumbe ao Poder Executivo informar a parcela da limitação que cabe a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o vigésimo quarto dia após o encerramento do bimestre, por meio do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Com base no referido relatório, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover o contingenciamento por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre (art. 68, § 3º).

Havendo necessidade de limitação, o montante referente ao Poder Executivo e a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações constantes da LOA 2027 classificadas como despesas primárias discricionárias. Entretanto, não serão consideradas as ações orçamentárias classificadas como atividade dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU (art. 68, § 1º, inciso I).

O projeto estabelece ainda que, em caráter excepcional, mediante justificativa, o Poder Executivo poderá elaborar relatório extemporâneo de avaliação de receitas e despesas primárias, caso em que eventual contingenciamento será aplicável somente ao Poder Executivo (art. 68, § 5º).

Cumprе assinalar que o projeto de lei incorpora o mandamento do art. 3º, § 7º, da LC nº 200/2023, que impõe que os limites individualizados, aplicáveis às dotações destinadas a despesas primárias na elaboração dos orçamentos, sejam também observados no pagamento (inclusive à conta de restos a pagar), exceto quando o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 5º bimestre indicar que pagamentos excedentes não oferecem risco ao cumprimento da meta de resultado primário (art. 67, §§ 4º e 5º). Nesse caso, a ampliação do limite de pagamento se fará de

forma proporcional às dotações destinadas a despesas primárias discricionárias do Poder Executivo, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, na forma do art. 68, § 1º, inciso I.

O PLDO, em seu Anexo III, lista as despesas primárias e financeiras que são obrigações constitucionais ou legais. Essas despesas não estarão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira, conforme estabelecido no § 2º do art. 9º da LRF⁶⁰. Além disso, não estão sujeitas a contingenciamento as despesas vinculadas às fontes de recursos do FNDCT, salvo se a arrecadação das receitas correspondentes estiver abaixo do esperado, e aquelas que não se submetem aos limites de que trata o art. 3º da LC nº 200/2023 (art. 68, § 17).

No que se refere a despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, o PLDO estabelece que eventual contingenciamento deverá preservar um nível mínimo, equivalente a 75% do montante autorizado na lei orçamentária (art. 68, § 1º, inciso II), em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso I e § 2º, da LC nº 200/2023. Note-se que essa proteção ocorre mesmo diante da possibilidade de descumprimento da meta de resultado primário e, nesse caso, servirá de justificativa para que não haja imputação de responsabilidade⁶¹.

Conforme disposto na LDO 2026, o projeto de lei prevê que o Poder Executivo poderá constituir reserva financeira nos cronogramas ou limites de pagamento, até o valor correspondente aos créditos adicionais em tramitação e ao eventual espaço fiscal demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Os recursos reservados deverão ser totalmente liberados até o término do exercício financeiro, conforme estabelecido no art. 67, § 15, do PLDO 2027, podendo a obrigatoriedade de liberação ser dispensada se não houver demanda pendente (§ 17 do art. 67).

Quando o mencionado relatório de avaliação projetar crescimento de despesas obrigatórias que ponham em risco o cumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela LC nº 200/2023, o Poder Executivo e os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, conforme o caso, devem promover os devidos bloqueios de dotações destinadas a despesas discricionárias sujeitas aos referidos limites (art. 66). Em face disso, a programação financeira e o correspondente cronograma anual de desembolso mensal (do Poder Executivo e de cada órgão autônomo) devem ser também ajustados.

Até o fim do exercício financeiro, por atos próprios, os Poderes e órgãos deverão providenciar o cancelamento das dotações bloqueadas, quando da abertura de créditos suplementares (necessários ao atendimento do aumento das despesas obrigatórias), ressalvada a possibilidade de reversão dos bloqueios com fundamento em relatórios bimestrais subsequentes.

O § 3º do art. 66 trata do bloqueio de programações decorrentes de emendas parlamentares. O dispositivo estabelece que esse bloqueio seja realizado até a proporção aplicada ao conjunto das demais despesas primárias discricionárias do Poder Executivo, observada a execução equitativa das emendas (art. 166, § 19, da Constituição) e considerados os saldos não empenhados por autor.

⁶⁰ Mesmo que não houvesse disposição legal expressa que protegesse as despesas financeiras contra o contingenciamento, adotá-lo seria inócuo para fins de dar cumprimento à meta de resultado primário, que considera exclusivamente as despesas primárias (não financeiras).

⁶¹ Ainda que o agente não seja responsabilizado, o descumprimento da meta de resultado primário (considerado seu limite inferior) importará na aplicação das vedações previstas no art. 6º, caput e § 1º, da LC nº 200/2023.

12. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E NOS CRÉDITOS ADICIONAIS

As normas que regem as alterações na lei orçamentária e nos créditos adicionais estão previstas nos arts. 48 a 66 do PLDO 2027. O propósito é determinar regras que permitam alterações em elementos definidores das dotações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem a célere adaptação dos orçamentos públicos a mudanças na estrutura administrativa da União.

12.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO

O PLDO 2027 mantém a possibilidade de, por ato próprio dos Poderes, do MPU e da DPU, serem efetuados remanejamentos, no âmbito do mesmo subtítulo, entre dotações destinadas a: (i) outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5); (ii) juros e encargos (GND 2) e amortização da dívida (GND 6); e (iii) pessoal e encargos sociais (GND 1), outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5). Nesse último caso, os remanejamentos devem estar restritos ao programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a pensões indenizatórias de caráter especial ou reparações econômicas e indenização a anistiados políticos. No caso de programações incluídas ou acrescidas por emenda parlamentar, os remanejamentos de dotações entre GNDs estarão condicionados à solicitação ou à concordância do autor da emenda (art. 48, § 1º, inciso I, alínea “d”).

A proposta mantém a previsão de que alterações nos nomes e códigos utilizados nas classificações orçamentárias poderão ser realizadas, por meio de portaria do Poder Executivo, quando se destinarem a corrigir inconsistências de ordem técnica ou legal ou, desde que não impliquem mudanças nos valores e na finalidade da programação, quando houver necessidade de adequação à classificação vigente. No mesmo sentido, admite-se, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, a alteração de grupo de natureza de despesa (GND), de fontes de recursos, de identificadores de uso (IU), de esferas orçamentárias e de demais atributos da classificação, por ato da Secretaria de Orçamento Federal. No que se refere ao identificador de resultado primário (RP), a alteração também poderá ser promovida por esse meio, vedada, contudo, a alteração do RP das programações decorrentes de emendas parlamentares (art. 48, § 1º, inciso III, alínea “d”).

12.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

O art. 49 do PLDO 2027 trata da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais e da hipótese de transposição, remanejamento ou transferência prevista no § 5º do art. 167 da Constituição.

O PLDO 2027 determina que as alterações relativas a créditos suplementares e especiais deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e com os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias de que trata a LC nº 200/2023. A regra geral estabelece que a compatibilidade existirá sempre que referidos créditos não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias

consideradas na apuração da referida meta, ou submetidas aos limites individualizados de despesas primárias (art. 49, incisos I, alínea “a”, e II, alínea “a”).

Há, contudo, exceções a essa regra geral. Mantém-se a compatibilidade com a meta de resultado primário: (i) quando o aumento de dotação estiver fundamentado no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias ou em relatório de avaliação extemporâneo; (ii) quando for relacionado a transferências constitucionais e legais a entes federados; ou (iii) quando fundar-se em espaço fiscal demonstrado na exposição de motivos do projeto de lei de crédito adicional (art. 49, inciso I, alínea “b”, itens 1 a 3).

Estão disciplinados no art. 50 do PLDO 2027 os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais. O prazo limite para envio ao Congresso Nacional foi fixado em 15 de outubro de 2027, exceto se destinados ao atendimento de despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais, hipótese em que o prazo passa a ser 29 de novembro de 2027. Foram mantidas diversas regras insculpidas em leis de diretrizes orçamentárias recentes, a exemplo do conteúdo da exposição de motivos, da segregação dos projetos de lei por tipo de crédito adicional (suplementar ou especial), das informações relativas ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro e dos ritos específicos para créditos adicionais referentes a despesas com pessoal (art. 50, §§ 1º ao 6º, 11 e 16).

Cabe destacar que, durante a tramitação do PLDO 2026, o Congresso Nacional incluiu dispositivo demandando que o Poder Executivo divulgasse informações atualizadas sobre o saldo do superávit financeiro do ano anterior, por fonte de recursos, após sua utilização na abertura de créditos adicionais, inclusive referentes a proposições em tramitação. Entretanto, o dispositivo (art. 55, § 17, da LDO 2026) não foi reproduzido no PLDO enviado pelo Poder Executivo, mudança que merece ser avaliada pelo Congresso Nacional. Nesse contexto, mereceria apreciação, também, a viabilidade de tais dados serem disponibilizados de forma estruturada e atualizada diretamente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), plataforma que já centraliza outras informações orçamentárias.

Tendo em vista o dever de execução das programações previsto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, as exposições de motivos dos projetos de lei de crédito adicional devem justificar e indicar as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos (art. 50, §§ 3º e 16).

Em regra, as alterações orçamentárias propostas em projetos de lei de crédito adicional abarcam programações de um único Poder (art. 50, caput). Figuram como exceções as hipóteses em que o crédito adicional visa atender: despesas com pessoal e encargos sociais; benefícios devidos a servidores civis, empregados, militares e respectivos dependentes; indenizações e outros benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial; ou auxílio-funeral e natalidade (art. 50, § 10, inciso I). Também constituem exceção os créditos adicionais relativos a programações decorrentes de emendas impositivas, classificadas com RP 6 e RP 7 (art. 50, § 10, inciso II).

Após o recebimento dos pedidos de alteração orçamentária pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), encaminhados pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo MPU e pela DPU, os respectivos projetos devem ser encaminhados ao Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, à exceção daqueles relativos à despesa com pessoal, benefícios devidos a servidores ou a seus dependentes, indenizações (como as de anistiados políticos), sentenças judiciais e serviço da dívida (art. 50, § 14).

O art. 51 mantém o comando de que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA, quando relativas a programações de responsabilidade do Poder Executivo, serão sub-

metidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos das anulações de dotações. No caso de créditos que indiquem anulações de dotações dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, o PLDO 2027 estabelece que a abertura será realizada por atos das respectivas autoridades máximas, observados os procedimentos estabelecidos pela SOF.

Adicionalmente, o art. 62 faculta ao Presidente da República delegar a competência para a abertura de créditos suplementares ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no âmbito, respectivamente, dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimento. Por sua vez, o art. 63 autoriza a delegação de competência para abertura de créditos suplementares pelos dirigentes indicados no art. 51, § 1º ⁶².

A abertura de créditos extraordinários é tratada principalmente no art. 52 do PLDO 2027. Entre as disposições, destacam-se a vedação de criação de código e título novos para ação já existente e a determinação de que, no caso de medidas provisórias que tenham perdido a eficácia ou tenham sido rejeitadas, os saldos das dotações não empenhadas durante sua vigência sejam reduzidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) e no Siafi, por ato da SOF. Ressalte-se que essa metodologia diminui a eficácia da análise do Poder Legislativo sobre esses créditos, dado que mesmo rejeitando a medida provisória, todas as despesas empenhadas serão preservadas. O artigo mencionado prevê ainda, em seu § 3º, que as fontes de recursos disponibilizados pela redução das dotações poderão ser, posteriormente, utilizadas para novas alterações orçamentárias.

O art. 55 trata da reabertura de crédito especial, que será efetivada, conforme o caso, por ato próprio dos respectivos Poderes, do MPU ou da DPU, responsáveis pelas programações objeto do crédito, após a primeira avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, obedecidos os respectivos limites de despesas primárias. O art. 57, por sua vez, trata da necessidade de ato do Poder Executivo para reabertura de crédito extraordinário cuja medida provisória tenha sido editada nos últimos quatro meses do exercício financeiro anterior.

No art. 58 do PLDO consta autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2027 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, tanto quanto de alterações em suas competências ou atribuições. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias. O tema é também tratado no art. 59, que dispõe sobre a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos do § 5º do art. 167 da Constituição.

⁶² Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho da Justiça Federal, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Tribunais Superiores, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e do Conselho Nacional do Ministério Público; Procurador-Geral da República e Defensor Público-Geral Federal.

13. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

O capítulo IX do PLDO 2027, sobre adequação orçamentária das alterações na legislação, mantém em sua maior parte as regras vigentes na LDO 2026. A seguir são analisados os principais dispositivos e as modificações em relação à LDO 2026.

A LDO 2026 determina que todas as proposições legislativas, suas emendas e atos infralegais, que importem renúncia de receita ou aumentem a despesa obrigatória de caráter continuado da União, devem ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes. Essa previsão foi mantida no art. 134. Porém, para 2027, o projeto a amplia para incluir os tratados, os acordos e os atos internacionais como instrumentos que devem ser acompanhados do demonstrativo.

O § 1º do art. 134 estabelece que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, que deverá conter memória de cálculo com detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas. O § 2º determina que a estimativa do impacto deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa.

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

O § 4º exige medidas de compensação fiscal nas proposições legislativas que acarretem renúncia de receita ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, vedando-se a referência a proposições legislativas em tramitação como forma de compensação. Admite-se, contudo, referência a lei ou a ato infralegal publicados no mesmo exercício financeiro ou no anterior que registrem de forma expressa, precisa e específica os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensação.

No caso de aumento de despesa com a seguridade social, é dispensada a compensação quando o aumento seja decorrente de (i) concessão de benefício a quem satisfaça as condições previstas na legislação pertinente; (ii) expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e (iii) reajustamento de valor a fim de preservar o seu poder de compra.

O § 6º indica que, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU fornecerão, no âmbito de suas competências e no prazo de sessenta dias, os subsídios técnicos necessários ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa.

O § 7º prevê que as proposições legislativas em tramitação que impliquem ou autorizem renúncia de receita poderão ter seus efeitos considerados na estimativa de receita do projeto de lei orçamentária de 2027 e da respectiva lei. Nesse caso, considerar-se-á cumprida a exigência do art. 14, inciso I, da LRF.

O § 8º aplica a exigência do caput às proposições legislativas e propostas de atos normativos infralegais que: (i) contenham remissão à futura legislação, estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro; (ii) estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou (iii) estejam em fase de sanção.

Entretanto, o PLDO 2027 exclui a possibilidade de dispensa de compensação para proposições legislativas cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Portanto, a proposta exige medidas de compensação ainda que haja reduzido impacto orçamentário-financeiro.

O art. 135 exige a manifestação prévia do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento e Orçamento sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas, dos tratados, acordos e atos internacionais, e dos decretos legislativos, antes de sua edição pelo Poder Executivo ou de seu envio ao Congresso Nacional, conforme o caso.

O art. 136 determina que será incompatível com a LDO 2027 a proposição que: (i) aumente despesa sem observância da reserva de iniciativa privativa; (ii) aumente gastos com pessoal que resultem em (a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição; (b) despesa acima dos limites estabelecidos pela LRF; ou (c) descumprimento dos limites de despesa primária estabelecidos pela LC nº 200/2023; (iii) crie ou autorize a criação de fundos sem regras específicas sobre gestão, funcionamento e controle, ou com disposições que estabeleçam atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; (iv) determine ou autorize a indexação ou a atualização monetária de despesas públicas; (v) imponha ou transfira qualquer obrigação financeira decorrente da prestação de serviço público para a União, os estados, o Distrito Federal ou os municípios, sem a previsão dos recursos correspondentes, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federativos e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo.

O art. 137 trata das proposições legislativas elencadas no art. 59 da Constituição, dos tratados, dos acordos e dos atos internacionais, e das propostas de atos infralegais que impliquem aumento de despesas que não sejam obrigatórias de caráter continuado ou redução de receitas que não configure renúncia, nos termos dos arts. 14 e 17 da LRF. Essas proposições deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas.

A exigência prevista no art. 137 também se aplica às proposições legislativas e propostas de atos normativos infralegais que: (i) contenham remissão à futura legislação, estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro; (ii) estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou (iii) estejam em fase de sanção.

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

O art. 139 prevê que as disposições do Capítulo IX também se aplicam às proposições decorrentes da competência da União em organizar e manter o Poder Judiciário e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, a Defensoria Pública dos Territórios, as polícias e o Corpo de Bom-

beiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos.

O art. 140 permite que, na estimativa das receitas e na fixação das despesas do PLOA 2027 e da respectiva lei, sejam considerados os efeitos de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. Isso significa que tais proposições, se consideradas no PLOA 2027, não exigirão compensação.

O art. 141 prescreve que as proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos deverão conter cláusula de vigência da vinculação de, no máximo, cinco anos, não se aplicando a exigência à vinculação de taxas pela utilização de serviços públicos ou pelo exercício do poder de polícia e à alteração que resultar em vinculação de receita menos restritiva. Essa última exceção merece ser avaliada pelo Legislativo, pois permite que uma vinculação, após ser alterada para se tornar menos restritiva, passe a vigorar indefinidamente. O prazo de vigência contribui para reduzir a rigidez orçamentária, uma vez que impõe aos Poderes Executivo e Legislativo a revisão periódica das vinculações, quando deverão avaliar a oportunidade e a conveniência de eventuais prorrogações.

Ademais, o art. 142 prevê que a proposta de criação ou de alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada da demonstração justificada de sua necessidade para o oferecimento dos serviços públicos ou para o exercício do poder de polícia.

O art. 143 exige que a proposição legislativa que conceda, renove ou amplie benefícios tributários, salvo exceções listadas no § 2º⁶³, contenha: (i) cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; (ii) metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e (iii) designação de órgão responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

Contudo, a proposta inova em relação à LDO 2026 ao prever que não se aplicam as exigências do art. 143 às proposições legislativas que tratem de concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita e cujo beneficiário seja pessoa jurídica, conforme art. 14-A da LRF (incluído pela LC nº 224/2025). Observa-se, entretanto, que a própria LRF disciplina as regras aplicáveis a esses casos de forma mais exigente do que o art. 143, pois o art. 14-A requer prazo máximo de cinco anos, metas de desempenho objetivas e quantificáveis, estimativa do quantitativo de beneficiários, avaliação de impacto na redução das desigualdades regionais, quando aplicável, mecanismos de transparência e de monitoramento e avaliação de resultados, bem como avaliação realizada por órgão multidisciplinar especializado em políticas públicas. Além disso, o art. 14-A veda expressamente a prorrogação de benefícios cujas metas não tenham sido atingidas ou cuja avaliação não tenha sido realizada (§ 2º).

Por fim, a aplicabilidade prática dos arts. 143 do PLDO 2027 e 14-A da LRF encontra-se reduzida para o exercício de 2027 em razão das restrições previstas no art. 6º-A da LC nº 200/2023. Conforme registrado na seção sobre metas fiscais desta nota técnica, a apuração de déficit primário do governo central em 2025 ocasiona, para 2027, a vedação à promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária.

⁶³ § 2º Ficam dispensadas do atendimento ao disposto neste artigo as proposições legislativas que tratem de:

I - alterações de normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior;

II - benefícios tributários associados à emissão de letras de crédito destinadas ao financiamento de longo prazo no âmbito de programas de desenvolvimento econômico;

III - benefícios tributários associados às debêntures incentivadas e de infraestrutura; e

IV - benefícios tributários de proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo federal associados à redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas, com a finalidade de atender ao critério de progressividade tributária de que trata o art. 153, § 2º, inciso I, da Constituição.

14. TRANSPARÊNCIA

Em relação à transparência, o PLDO 2027 preserva os principais dispositivos constantes da LDO 2026. Como em anos anteriores, o tema é tratado em capítulo específico, bem como em dispositivos esparsos da proposição. O art. 17 exige que órgãos e entidades disponibilizem informações atualizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Transferegov.br sobre contratos e transferências, inclusive com georreferenciamento das obras e identificação das categorias de programação e fontes de recursos.

Os critérios de publicidade e transparência da execução das programações decorrentes de emendas serão estabelecidos por ato do Poder Executivo, em até 60 dias a partir da publicação da LOA 2027 (art. 77).

Ainda no campo das emendas parlamentares, observa-se que o PLDO 2027 não prevê a divulgação de relatório que correlacione as programações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares aos objetivos específicos dos programas do PPA 2024-2027, conforme dispositivo incluído pelo Congresso Nacional no PLDO 2026 (alínea “v” do inciso I do § 1º do art. 165), posteriormente vetado pelo Executivo. Embora o art. 4º do PLDO 2027 preveja que o rol de despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e metas seja evidenciado no PLOA 2027, essa previsão não substitui a correlação específica entre emendas, planejamento plurianual e entregas públicas prevista no dispositivo vetado.

Registre-se, ademais, que o PLDO 2027 mantém, no art. 110, a previsão de que os valores do refinanciamento da dívida pública federal sejam incluídos na lei orçamentária e nos créditos adicionais separadamente das demais receitas de operações de crédito e das despesas com amortização da dívida, em programação específica. Essa disposição está em conformidade com os arts. 5º, § 2º, e 52, § 1º, da LRF.

Embora o projeto não exija a discriminação, em categorias de programação distintas, das parcelas relativas ao principal da dívida, à atualização monetária e aos juros reais (regra inserida pelo Congresso Nacional no PLDO 2026, posteriormente vetada pelo Executivo), inova ao prever, no Anexo I, item XI, a discriminação das despesas totais com a Dívida Pública Federal com separação do principal, da atualização monetária e dos juros e encargos, indo ao encontro da preocupação de transparência fiscal suscitada pela Nota Técnica Conjunta nº 2/2026 das Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Também não se identifica, no PLDO 2027, dispositivo equivalente ao inserido pelo Congresso Nacional no PLDO 2026 (vetado pelo Executivo) para exigir relatório consolidado sobre fundos de qualquer natureza que recebam recursos da União. A fragmentação orçamentária e a execução de políticas públicas por fundos ou mecanismos extraorçamentários podem dificultar a fiscalização pelo Parlamento e pelo TCU, além de criar riscos de opacidade na gestão de recursos públicos. Ao contrário do que consta nas razões do veto, a heterogeneidade de regimes contábeis não afastaria a conveniência da consolidação informacional, sendo possível o registro de eventuais limitações em notas explicativas.

Nos termos do § 7º do art. 115, dados atualizados em formato aberto sobre agentes públicos e seus dependentes, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, serão divulgados em seus portais de transparência ou similar. Tais informações, a exemplo de quan-

titativos de cargos, empregos, postos e graduações militares, vagos e ocupados; quantitativos de inativos e pensionistas; remunerações e subsídios; valores individualizados de vantagens pessoais, indenizatórias ou compensatórias, comporão quadro informativo consolidado da administração pública federal, a ser divulgado no portal de transparência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Cumpra às agências financeiras oficiais de fomento observar requisitos de sustentabilidade, transparência e controle previstos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, e por normas e orientações do CMN e do BCB (art. 132, § 4º, inciso I). Também deverão publicar, bimestralmente, demonstrativo dos empréstimos e financiamentos concedidos aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos governos estrangeiros (valores a partir de R\$ 200 mil), bem como, até 30 de abril de 2027, relatório anual de impacto de suas operações de crédito na redução de desigualdades regionais, sociais, de gênero, de raça e de etnia, em portais de transparência (art. 132, § 4º, incisos VI e VIII). O BNDES, especificamente, deverá publicar demonstrativo dos empréstimos e financiamentos concedidos no exercício financeiro de 2027 com recursos provenientes do FAT (art. 132, § 11).

Os arts. 154 a 170 do PLDO 2027 compõem o “Capítulo XI - DA TRANSPARÊNCIA”, que inclui seção específica dedicada à publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos orçamentos (arts. 159 e 160) e outra sobre disposições gerais (arts. 161 a 170).

Cumpra informar que foi mantida a exigência de publicação de relação atualizada de ações e respectivos subtítulos, discriminada por órgão e unidade orçamentária, nos quais serão apropriadas despesas de tecnologia da informação, inclusive *hardware*, *software* e serviços (art. 159, § 1º, alínea “t”).

O art. 154 arrola informações mínimas, que devem constar nos sítios eletrônicos dos órgãos concedentes, sobre entidades privadas beneficiadas por subvenções sociais, contribuições correntes e de capital e auxílios. Os arts. 155 a 157 versam sobre divulgação de informações relativas a contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres.

Entre outras disposições, está a previsão de que os órgãos orçamentários divulgarão em sítios eletrônicos informações atualizadas dos valores pagos nos últimos três anos e a íntegra desses instrumentos, exceto quando tratarem de informações sigilosas na forma da legislação pertinente (art. 155). No caso de contratos de serviços de terceiros, devem ser divulgados também os nomes, CPF (com ocultação dos três primeiros dígitos e dos dois dígitos verificadores), cargos e locais de exercício dos empregados (art. 157).

O art. 158 regula sítios eletrônicos de consulta à remuneração, subsídio, provento e pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, ativos e inativos, e por pensionistas, disponibilizados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, pelo MPU e pela DPU. Deve-se possibilitar a consulta direta da relação nominal dos beneficiários e dos valores recebidos, bem como a gravação de relatórios com a integralidade das informações disponibilizadas.

O art. 159 enfatiza a observância dos princípios da publicidade e da clareza e a promoção da transparência na gestão fiscal e impõe que se garanta amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas à elaboração e à aprovação dos projetos de lei orçamentária e de créditos adicionais e à execução orçamentária. Para tanto, regula a divulgação de informações, inclusive prazos, em sítios eletrônicos sob responsabilidade do Poder Executivo e da CMO.

O art. 160 determina o encaminhamento do relatório de avaliação quadrimestral do cumprimento da meta de resultado primário ao Congresso Nacional, o qual subsidiará a realização de audiência pública no âmbito da CMO.

Nas disposições gerais, o art. 162 regula a divulgação mensal dos valores autorizados e executados no âmbito do orçamento de investimento. Vale observar que o art. 170, ao dispor sobre o cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia dos orçamentos fiscal e da seguridade social, possibilita também a inclusão daqueles referentes ao orçamento de investimento, ressalvadas as informações protegidas por sigilo.

O art. 163, por sua vez, versa sobre divulgação de informações trimestrais dos serviços sociais autônomos destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários (Sistema S) e de informações dos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada. Dada a natureza tributária dos recursos que são destinados a essas entidades, recomenda-se avançar na transparência da sua destinação. Além dos valores de tributos arrecadados diretamente e dos transferidos pela União, caberia também a divulgação de eventuais renúncias de receita, de informações relativas à folha de pagamento e à remuneração de pessoal nos mesmos moldes aplicáveis aos servidores (nos termos do art. 158 do PLDO 2027), da execução da receita e despesa nos mesmos termos em que são especificados os valores orçados (art. 163, inciso III) e do detalhamento do cumprimento dos objetivos legais e estatutários.

O art. 164 determina a disponibilização de informações da execução física e financeira de convênios e instrumentos congêneres celebrados com órgãos e entidades públicas e privadas, enquanto o art. 165 regula a disponibilidade de relatórios quadrimestrais de gestão fiscal de órgãos federais por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). O art. 166 exige que o Poder Executivo informe ao Congresso Nacional sobre empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a banco oficial federal.

Segundo o art. 167, cumpre ao Poder Executivo elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação de benefícios tributários, financeiros e creditícios e designar órgãos responsáveis pela supervisão e avaliação dos resultados alcançados. O mesmo dispositivo estabelece também que cabe ao Poder Executivo elaborar metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres.

O art. 169 versa sobre o julgamento pelo Congresso Nacional das contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício financeiro de 2026, estabelecendo prazo para que ocorra até o encerramento da sessão legislativa de 2027.

Por sua vez, o art. 170 determina à União manter cadastro informatizado e de acesso público relativo a obras e serviços de engenharia financiados pelos orçamentos fiscal e da seguridade social. À luz das regras para projetos e ações estruturantes fixadas no art. 2º, § 1º, da LC nº 210/2024 e reiteradas no art. 82, § 5º, do PLDO 2027, esse cadastro deve funcionar como pilar de rastreabilidade entre o Obrasgov.br/CIPI (Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, registro centralizado previsto no art. 165, § 15, da Constituição), a proporção dos recursos para investimentos destinados à continuidade daqueles em andamento (prevista no anexo de agregados fiscais) e a eventual vinculação a emendas parlamentares.

Registra-se a publicação inédita do Orçamento Cidadão - PLDO 2027, versão simplificada do projeto também encaminhada ao Congresso Nacional. Segundo a mensagem presidencial, o documento inaugura série voltada a traduzir a complexidade das finanças públicas para linguagem acessível,

contemplando infográficos do ciclo orçamentário, glossário de termos técnicos, resumo das metas fiscais, projeções econômicas para 2027 e informações sobre prioridades governamentais.

Em síntese, embora o PLDO 2027 preserve parcela substancial da arquitetura de transparência da LDO 2026, permanecem lacunas identificadas no debate legislativo precedente. Em especial, não foram retomadas integralmente propostas aprovadas pelo Congresso Nacional relativas à consolidação de informações sobre fundos que recebam recursos da União e à correlação entre emendas parlamentares, objetivos do PPA e entregas públicas. Esses pontos revelam que parte da divergência entre Executivo e Legislativo manifestada nos vetos ao PLDO 2026 permanece relevante para a apreciação do PLDO 2027.

15. REVISÃO DE GASTOS

A revisão de gastos corresponde ao exame sistemático de políticas públicas financiadas por recursos federais com a finalidade de otimizar a eficiência alocativa. Abrange tanto despesas obrigatórias como discricionárias e pode envolver, também, gastos tributários. O processo de revisão instituído pelo Poder Executivo busca reduzir a pressão das despesas obrigatórias, abrir espaço para criar ou expandir políticas e ampliar a participação de programas efetivos e equitativos nos orçamentos da União. O Anexo “IV.6 - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas” do PLDO 2027, além de estar alinhado com os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição, atende ao disposto no art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF (dispositivo incluído pela LC nº 200/2023).

Referido anexo apresenta duas subseções, a primeira com a estimativa do impacto fiscal das recomendações decorrentes das avaliações de políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição, realizadas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP, nos ciclos 2023/2024 e 2024/2025.

Por sua vez, a segunda subseção apresenta as estimativas de economia decorrentes do processo de revisão de gastos na administração pública federal. Em continuidade ao trabalho iniciado em 2023 e consolidado no Anexo de Metas Fiscais dos PLDOs 2025 e 2026, foram atualizadas as estimativas das despesas para o período de 2026 a 2029 relativas aos benefícios previdenciários do RGPS, ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, a partir da implementação de algumas medidas de gestão. Além disso, o PLDO 2027 apresenta as estimativas de economia para o período de 2026 a 2029 associadas a medidas aplicáveis ao programa Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (seguro-defeso).

A respeito das recomendações decorrentes das avaliações do CMAP, o anexo cinge-se a apresentar algumas informações sobre a política pública de “Incentivo à Operação de Usinas Termoeletricas”, operacionalizada por meio de benefício fiscal. O anexo não apresenta elementos detalhados sobre a avaliação realizada pelo CMAP a respeito da efetividade dessa política pública⁶⁴. Recomenda, de todo modo, “adotar medidas para o encerramento do subsídio tributário à termoeletricidade (Lei nº 10.312/2001 e Lei nº 10.865/2004), prioritariamente no que se refere ao carvão mineral”. A decisão de extinção desse gasto tributário geraria uma repercussão positiva de R\$ 50,0 milhões anuais sobre a receita, na hipótese de que o valor correspondente seja integralmente arrecadado.

No que se refere ao processo de revisão de gastos federais, a economia potencial para o período 2026-2029 concentra-se em quatro frentes. No Proagro, ajustes aprovados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) poderão gerar economia de R\$ 3,8 bilhões em 2026 e de R\$ 15,1 bilhões no quadriênio. No RGPS, projetase economia de R\$ 12,9 bilhões no período, associada à implantação do AtestMed, que simplifica a concessão do auxílio-doença por análise documental; à prevenção e contenção de fraudes previdenciárias, combinada com a apuração de irregularidades; e à cobrança administrativa de valores pagos indevidamente. Por sua vez, a revisão bienal do BPC, iniciada em 2024, combina atualização cadastral, verificação de renda familiar e revisão biopsicossocial, resultando em redução prevista de R\$ 25,8 bilhões entre 2026 e 2029. O anexo informa que essas medidas de gestão levaram à cessação de 528.273 benefícios em 2025, resultando em economia de R\$ 4,4 bilhões. Por fim, medidas de aprimoramento do seguro-defeso gerariam economia de R\$ 1,6 bilhão nos quatro anos considerados.

A Tabela 16 sintetiza as estimativas de economia de despesa apresentadas no anexo:

⁶⁴ Relatório de avaliação disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2023/avaliacoes-conduzidas-pelo-cmap/relatorio_avaliacao_termoeletricidade_atualizacao.pdf

Tabela 16 - Estimativas de Economia da Revisão de Gastos Federais (2026 - 2029)

Objeto de Revisão	Linha de Atuação	Economia Potencial (R\$ bilhões)				
		2026	2027	2028	2029	Total
Proagro	Limites de cobertura, tetos e regras de indenização	3,8	3,8	3,8	3,8	15,1
Benefícios Previdenciários (RGPS)	AtestMed, prevenção de fraudes e cobrança de valores indevidos	3,0	3,1	3,3	3,5	12,9
Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Pessoa Idosa	Revisão bienal e verificação de renda	1,5	4,0	1,8	4,4	11,7
Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Pessoa com Deficiência	Revisão bienal, avaliação biopsicossocial e verificação de renda	1,8	4,8	2,2	5,3	14,1
Seguro-Defeso	Comprovação de atividade ininterrupta, qualificação dos requerentes e redução de concessões indevidas	0,9	0,3	0,2	0,2	1,6
Total Geral		11,0	16,0	11,3	17,2	55,4

Fonte: Anexo IV.6 do PLDO 2027.

A revisão de gastos delineada para 2027 permite a continuidade do processo de inserção das avaliações de políticas públicas no processo orçamentário, preservando o escopo delimitado e os objetivos definidos. A iniciativa busca conferir maior racionalidade à alocação de recursos e fortalecer o papel da LDO como elo entre o diagnóstico de políticas e as decisões de natureza orçamentária, em consonância com o art. 4º da LRF.

Apesar desses avanços, a vinculação efetiva entre os resultados das avaliações e a programação orçamentária ainda se mostra incipiente. O art. 16, inciso III, do PLDO 2027 prevê que a alocação de recursos, quando for o caso, deverá considerar os resultados de avaliação e monitoramento de políticas públicas. A sistemática configura uma situação de aplicabilidade condicionada e de difícil aferição. Para que esse dispositivo produza efeitos concretos e verificáveis, recomenda-se que o PLOA explicita em quais programações houve consideração de avaliações e como esses insumos influenciaram as decisões. A ausência dessa informação pode comprometer o vínculo entre avaliação e orçamento.

Ressalta-se que o CMAP divulga periodicamente relatórios de avaliação de programas custeados com recursos públicos. Apesar disso, não se observa, como regra, a existência de um nexo verificável entre essas avaliações e as decisões de alocação nos orçamentos.

Assim, os estudos produzidos tendem a permanecer como insumos informativos que, embora úteis pelo valor analítico que oferecem, mostram-se pouco efetivos como fundamento para a destinação de recursos orçamentários. Em que pese o Quadro 1 do item IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 registrar 14 avaliações realizadas sobre gastos diretos e subsídios, a subseção 1 apresenta a estimativa de impacto fiscal e as recomendações de apenas uma avaliação, a das usinas termoeletricas, com potencial incremento arrecadatório de R\$ 50,0 milhões.

Nos próximos ciclos de revisão de gastos, é recomendável que o processo avance além das análises de conformidade, incorporando avaliações de resultados como elemento estruturante para orientar decisões sobre manutenção, reformulação, expansão ou extinção de políticas públicas.

Por fim, apesar dos avanços normativos e institucionais ocorridos desde 2023, a revisão de gastos ainda não foi consolidada como uma política permanente e institucionalizada no âmbito da União. Torná-la uma prática de Estado, e não apenas de governo, é essencial para fortalecê-la como instrumento da gestão fiscal. Isso envolve definir conceitos, estabelecer uma governança clara, criar mecanismos de articulação entre instituições e desenvolver sistemas de incentivos que sustentem a revisão de gastos ao longo do tempo.

16. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais podem pertencer a qualquer das esferas orçamentárias, conforme a sua natureza e o grau de dependência financeira em relação ao ente controlador, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF.

A LDO 2026, repetindo comando da LDO 2025, permitiu a migração de empresas estatais dependentes, dos orçamentos fiscal e da seguridade social para o orçamento de investimento, desde que as transferências do Tesouro Nacional a elas destinadas estivessem amparadas por contratos de gestão que contemplem plano de sustentabilidade econômica e financeira, firmados nos termos do art. 47 da LRF.

O PLDO 2027 manteve esta regra (alínea “e” do inciso III do § 1º do art. 6º), estabelecendo que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão deverão observar o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição (teto remuneratório) e permanecerão submetidas ao regime jurídico aplicável às empresas estatais federais dependentes, salvo em relação ao regime orçamentário e financeiro, que atenderá às regras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.

Paralelamente, não mais subsiste o comando presente na LDO 2024 que possibilitava às empresas estatais que não tivessem recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral, ou que contassem com receitas próprias em montante superior a oitenta por cento da soma dessas despesas, apresentar plano de sustentabilidade econômica e financeira, com vistas à revisão de sua classificação de dependência (art. 6º, § 2º).

A partir da LDO 2025, o mecanismo foi reconfigurado: o plano de sustentabilidade deixou de funcionar como via ativa de migração para o orçamento de investimento e passou a ser peça integrante do contrato de gestão a ser firmado nos termos do art. 47 da LRF.

O PLDO 2027, reproduzindo a norma em vigor na LDO 2026, limita-se a dispor que a transição das empresas estatais dos orçamentos fiscal e da seguridade social para o orçamento de investimento deverá observar o disposto em ato do Poder Executivo (art. 6º, § 3º).

As alterações normativas contidas nas últimas LDOs e no PLDO 2027 conferiram maior discricionariedade ao Poder Executivo no enquadramento das empresas estatais quanto à esfera orçamentária, reduzindo o nível de controle do Poder Legislativo sobre essas entidades. Ao delegar a atos infraleais do Executivo a definição de elementos centrais sobre a “transição orçamentária”, desloca-se a decisão para o Poder Executivo, enfraquecendo o papel fiscalizador do Parlamento.

As empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social submetem-se às restrições aplicáveis aos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas, tais como o limite individualizado de despesas primárias, a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio de dotações e a obrigação de registrar todas as operações no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Há, portanto, incentivos concretos para que as empresas estatais busquem a condição de não dependentes, com o objetivo de integrar o orçamento de investimento e afastar-se dessas restrições.

A inclusão, no orçamento de investimento, de empresa estatal dependente de recursos da União, valendo-se da celebração de contrato de gestão, não impede que continue demandando recursos

públicos, porém com menor grau de transparência e de sujeição a controles fiscais. Essa dinâmica pode comprometer a efetividade dos princípios constitucionais da responsabilidade fiscal, da eficiência administrativa e da transparência pública.

