Outubro de 2026

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CD

CONGRESSO NACIONAL

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2026

SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2027 (PLOA 2027)

PL nº 24/2026-CN

Endereço na internet: https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2027
E-mail: conorf@senado.leg.br e conof@camara.gov.br

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

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Deputado Altineu Côrtes
1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa
2º Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras
1º Secretário

Senador Confúcio Moura
2º Secretário

Deputada Delegada Katarina
3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre
Presidente

Senador Eduardo Gomes
1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa
2º Vice-Presidente

Senadora Daniella Ribeiro
1ª Secretária

Senador Confúcio Moura
2º Secretário

Senadora Ana Paula Lobato
3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Hugo Motta
Presidente

Deputado Altineu Côrtes
1º Vice-Presidente

Deputado Elmar Nascimento
2º Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras
1º Secretário

Deputado Lula da Fonte
2º Secretário

Deputada Delegada Katarina
3ª Secretária

Deputado Sergio Souza
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2026 | OUTUBRO/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
Diogo Antunes de Siqueira Costa
José Sergio Pinheiro Machado Filho
Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi
Vladimir Gobbi Junior

Formatação: Priscilla Paz | Conorf/SF

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2026

SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2027 (PLOA 2027)

PL nº 24/2026-CN

Outubro de 2026

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - CD

CONGRESSO NACIONAL

APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica conjunta apresenta análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2027 - PLOA 2027 (PL nº 24/2026-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

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

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

> *Art. 154 ...*
> *[...]*
> *§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto,* ***notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual,*** *de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.* (grifou-se)

Flavio Diogo Luz
Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle - Conorf/SF[1]

Graciano Rocha Mendes
Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof/CD[2]

[1] Consultores designados: Diogo Antunes de Siqueira Costa, José Sergio Pinheiro Machado Filho e Maurício Ferreira de Macêdo (Organizadores), Alessandro Cocchieri Leite Chaves, Ana Claudia Castro Silva Borges, Augusto Bello de Souza Neto, Cézar Vinícius de Souza, Felipe José Cardoso Avezani, Fernanda Tercetti Nunes Pereira, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga Barros e Silva, Jonathan Meireles de Aguiar, Luciano de Souza Gomes, Marcelo de Sousa Teixeira, Marcos Vinícius Gonçalves Nihari, Renan Bezerra Milfont, Ricardo Bioni Liberalquino, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos e Vinicius Leopoldino do Amaral.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2027 | 15

3. CENÁRIO ECONÔMICO | 20

4. POLÍTICA FISCAL | 23
4.1 TETO DE GASTOS | 23
4.2 RESULTADOS E METAS FISCAIS | 25
4.2.1 DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL | 25
4.2.2 INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO | 26
4.2.3 RESULTADOS FISCAIS | 26

5. RECEITAS | 33
5.1 RECEITAS PRIMÁRIAS | 33
5.2 RECEITAS FINANCEIRAS | 36
5.3 RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 37

6. DESPESAS | 42
6.1 EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS | 42
6.2 EDUCAÇÃO | 45
6.2.1 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE) | 46
6.2.2 COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB | 46
6.3 SAÚDE | 47
6.3.1 EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE | 47
6.3.2 DESPESAS COM PAGAMENTO DE PISOS SALARIAIS COMPUTADAS COMO ASPS | 48
6.3.3 EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CLASSIFICADAS NA FUNÇÃO SAÚDE | 49
6.3.4 CUMPRIMENTO DO PISO DE DESPESAS EM SAÚDE | 51
6.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 52
6.4.1 AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V | 54
6.4.2 O LIMITE DE CRESCIMENTO DA DESPESA DE PESSOAL EM 2027 E A DIVERGÊNCIA DE INTERPRETAÇÕES | 55
6.4.3 TRAJETÓRIA DA DESPESA E PROJEÇÕES DE MÉDIO PRAZO | 58
6.5 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 59
6.6 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 62
6.7 ASSISTÊNCIA SOCIAL | 65
6.7.1 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV) | 66
6.7.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA | 68
6.7.3 PROGRAMA AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS (AUXÍLIO GÁS DO POVO) | 70
6.7.4 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS | 71
6.8 INVESTIMENTOS | 71
6.9 DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS | 76

6.9.1 COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS NO PLOA 2027 | 77
6.9.2 TRATAMENTO FISCAL DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO EM 2027 | 80
6.9.3 PROJEÇÕES DE MÉDIO PRAZO E TRAJETÓRIA DE INCORPORAÇÃO (2027-2030) | 80
6.10 ATENDIMENTO DE EMENDAS | 81
6.10.1 LIMITES ORÇAMENTÁRIOS | 81
6.10.2 ESTIMATIVA DO LIMITE DE EMENDAS COM BASE NA VARIAÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO (STF – ADPF 854) | 83
6.10.3 EMENDAS DESTINADAS AO ATENDIMENTO DO PISO DA SAÚDE | 84
6.10.4 EVOLUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS | 84
6.10.5 EVOLUÇÃO DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL | 85
6.10.6 EVOLUÇÃO DO CONJUNTO DE EMENDAS | 86
6.11 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA | 87
6.11.1 RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL | 88
6.11.2 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS | 88
6.12 DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES | 92
6.12.1 PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES | 92
6.12.2 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE | 94
6.12.3 VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS | 94
6.12.4 DESVINCULAÇÕES | 95
6.13 CONCESSÃO DE FINANCIAMENTOS PELA UNIÃO | 95
6.14 BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 98
6.15 AGENDAS TRANSVERSAIS | 100
6.16 MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO | 103

7. REVISÃO DE GASTOS | 105

8. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 107
8.1 AMPLIAÇÃO DO LIMITE GERAL PARA SUPLEMENTAÇÃO | 107
8.2 REORGANIZAÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS PARA SUPLEMENTAÇÃO | 107
8.3 AMPLIAÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE REMANEJAMENTOS | 108
8.4 DOTAÇÕES CONDICIONADAS À SUBSTITUIÇÃO DO IU 9 | 108
8.5 ALTERAÇÕES RELATIVAS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES | 109

9. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 110

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

VISÃO GERAL DO PLOA

O PLOA 2027 estima receitas e despesas de R$ 7.449,1 bilhões, com 97,2% desse valor alocado aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). Descontando o refinanciamento da dívida, de R$ 2.185,7 bilhões, as despesas do OFSS somam R$ 5.053,8 bilhões, o que corresponde a aumento de 12,1% em relação ao PLOA 2026. O orçamento de investimento das empresas estatais totaliza R$ 209,7 bilhões, financiado em 97,7% por recursos próprios. O orçamento da seguridade social continua a registrar déficit, no valor de R$ 264,3 bilhões, montante 29,9% inferior àquele previsto no PLOA 2026 e que será compensado pelo superávit do orçamento fiscal. Além disso, o PLOA 2027 condiciona receitas e despesas, no valor de R$ 414,1 bilhões, à aprovação posterior de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição. As despesas primárias obrigatórias representam 62,0% dos OFSS (líquidos de refinanciamento da dívida) e cresceram 6,2% em relação ao PLOA 2026. As despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3) aumentaram 16,5%. No que se refere à parcela relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC (RP 3), as despesas aumentaram 16,2%.

CENÁRIO ECONÔMICO

Embora o cenário macroeconômico projetado para 2026 preveja relativa convergência com as estimativas de mercado referentes à inflação (IPCA), ao câmbio (R$/US$) e à taxa de juros (Selic), nota-se razoável diferença em relação ao crescimento (PIB), o qual tende a ser inferior à média atual até o final deste ano, segundo o mercado. Para o período de 2027 a 2029, destaca-se sensível diferença nas projeções de crescimento do PIB, do IPCA e da taxa Selic indicadas pelo mercado em comparação aos mesmos parâmetros previstos no PLOA 2027. Sendo assim, é necessária cautela na análise do PLOA, tendo em vista que diversas projeções nele contidas são diretamente influenciadas pelos referidos parâmetros macroeconômicos.

TETO DE GASTOS

O limite de despesas primárias considerado no PLOA 2027 é de R$ 2.576,5 bilhões, valor R$ 184,0 bilhões (7,69%) superior à base de cálculo ajustada de 2026. Para sua apuração, a base de R$ 2.392,6 bilhões foi corrigida pelo IPCA acumulado de julho de 2025 a junho de 2026, de 4,64%, e pelo crescimento real máximo de 2,5% previsto na Lei Complementar nº 200/2023. Adicionalmente, o PLOA 2027 inclui R$ 10,4 bilhões em despesas condicionadas à potencial ampliação do limite do Poder Executivo, caso a inflação de 2026 supere o índice utilizado no cálculo do teto. O limite alcança 91,1% da despesa primária líquida das transferências por repartição de receita.

RESULTADOS E METAS FISCAIS

Considerando-se as projeções de resultado primário do governo central, de R$ 18,62 bilhões, de déficit das empresas estatais, de R$ 5,60 bilhões, e de superávit dos estados e municípios (projeção indicativa), de R$ 1,20 bilhão, estima-se superávit de R$ 14,22 bilhões (0,10% do PIB) para o setor público consolidado. No PLDO 2027, a projeção correspondente era de superávit de R$ 1,63 bilhão (0,01% do PIB). As projeções de mercado, por sua vez, apontam déficit primário do setor público consolidado de 0,40% do PIB em 2027, conforme o Relatório Focus de 18/09/2026. A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 86,5% do PIB em 2027 e manter trajetória ascendente ao longo do horizonte de projeção, alcançando 89,7% do PIB em 2030, segundo o cenário do PLDO 2027. A dívida líquida do setor público (DLSP) também deverá crescer no período, passando

a 74,2% do PIB em 2027 e atingindo 78,4% do PIB em 2030. Para 2027, as projeções de mercado situam-se próximas às estimativas oficiais, com o Prisma Fiscal de setembro projetando a DBGG em 87,0% do PIB (0,5 p.p. acima da projeção do PLDO 2027), enquanto o Relatório Focus de 18/09/2026 estima a DLSP em 73,7% do PIB (0,5 p.p. abaixo da projeção oficial).

REGRA DE OURO

A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional é de R$ 414,1 bilhões, que incluem, entre outras despesas, R$ 184,3 bilhões (44,5%) para benefícios previdenciários, R$ 52,9 bilhões para pessoal e encargos (12,8%) e R$ 44,4 bilhões para benefícios de prestação continuada da LOAS/RMV (10,7%). Essas operações de créditos e as despesas que contam com os recursos correspondentes dependem de posterior aprovação, no exercício financeiro de 2027, de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. O valor a ser considerado nesse projeto de lei poderá ser inferior ao que constar da lei orçamentária (como receitas e despesas condicionadas), uma vez que o Poder Executivo poderá utilizar recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, bem como de eventual excesso de arrecadação, para substituir parcialmente as operações de crédito excedentes, com fundamento no art. 22, § 3º, do PLDO 2027.

RECEITAS PRIMÁRIAS

O PLOA projeta para 2027 receitas primárias da ordem de R$ 3.459,3 bilhões (23,4% do PIB), crescimento nominal de 6,9% frente ao estimado para 2026, o que equivale a cerca de 3,2% em termos reais. Essas receitas estão assim decompostas: R$ 2.222,5 bilhões referem-se à receita administrada pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB (exceto receita do RGPS), R$ 875,1 bilhões à arrecadação líquida do RGPS e R$ 361,7 bilhões às demais receitas primárias. Da receita administrada, destaca-se a arrecadação, que se inicia em 2027, da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto Seletivo (IS), no valor de R$ 678,8 bilhões (4,6% do PIB). Esses dois novos tributos foram instituídos em substituição ao PIS, à Cofins e a parte do IPI. Por não possuírem série histórica, a arrecadação da CBS e do IS apresenta incerteza adicional quanto aos montantes das projeções constantes do projeto de lei. A receita primária líquida, descontadas as transferências a Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, soma R$ 2.848,7 bilhões (19,3% do PIB).

RECEITAS FINANCEIRAS

Para 2027, as receitas financeiras estão estimadas em R$ 3.780,2 bilhões (25,6% do PIB, ante 22,4% na reprogramação de 2026), das quais 90,7% referem-se à emissão de títulos públicos: R$ 2.185,7 bilhões destinados ao refinanciamento da dívida e R$ 1.241,9 bilhões a outras finalidades. Desse último montante, R$ 414,1 bilhões (2,8% do PIB) dependem da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do art. 167, caput, inciso III, da Constituição.

RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Para o exercício de 2027, estima-se que o montante de renúncias de receitas tributárias (ou gastos tributários) será de R$ 440,0 bilhões (2,98% do PIB). Em relação ao estimado no demonstrativo de gastos tributários (DGT) referente ao PLOA 2026 (R$ 612,8 bilhões; 4,43% do PIB), projeta-se redução nominal de R$ 172,8 bilhões. Em relação à última projeção para 2026, constante do DGT - Bases Efetivas (R$ 590,2 bilhões), a redução é de R$ 150,1 bilhões. Essa queda é, em grande medida, decorrente dos seguintes fatos: (i) extinção da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins e a redução a zero das alíquotas do IPI (exceto para a Zona Franca de Manaus) a partir de 2027; e (ii) os benefícios tributários associados à CBS e ao IS não foram mensurados pela RFB, por não estarem definidas a alíquota de referência da CBS e a regulamentação do IS. Desse modo, o valor

de 2027 não é comparável com o dos exercícios anteriores nem indica a aproximação efetiva da meta de 2% do PIB estabelecida pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Até 2026, a trajetória sinalizava a estabilização em patamar elevado: 4,64% do PIB em 2024, 4,47% em 2025 e 4,43% em 2026. A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R$ 207,1 bilhões, ou 47,1% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Nordeste, 15,4%; Norte, 14,7%; Sul, 14,5%; e Centro-Oeste, 8,4%.

EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

O PLOA 2027 prevê a aplicação, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de R$ 3.418,5 bilhões em despesas primárias, com acréscimo de R$ 223,0 bilhões (7,0%) em relação ao PLOA 2026. No PLOA 2027, a participação das despesas primárias obrigatórias é de 91,7%, com redução de 0,7 p.p. em relação a 2026. Como consequência, a participação das despesas discricionárias é de 8,3%. Quanto aos investimentos considerados para o cálculo do piso estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023, o PLOA 2027 prevê a aplicação de R$ 111,4 bilhões (desconsiderando-se reserva de R$ 22,4 bilhões destinada a emendas), montante superior ao piso de R$ 88,7 bilhões. Do montante consignado no projeto de lei, R$ 65,6 bilhões são classificados como investimentos (GND 4) e R$ 45,8 bilhões como inversões financeiras (GND 5) destinadas a programas habitacionais. Considerando-se a classificação das despesas primárias por função, destacam-se os montantes das funções "09 - Previdência Social" (R$ 1.289,8 bilhões), "28 - Encargos Especiais" (R$ 826,9 bilhões) e "08 - Assistência Social" (R$ 315,2 bilhões), que, conjuntamente, representam 71,1% das despesas primárias.

EDUCAÇÃO

O valor mínimo que a União deve aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 2027 é de R$ 138,8 bilhões. Para fins de cumprimento do piso constitucional, o PLOA 2027 prevê a aplicação de R$ 141,2 bilhões em despesas de MDE financiadas com recursos oriundos de impostos, montante R$ 2,4 bilhões acima do mínimo exigido. Em 2027, a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) está estimada em R$ 74,5 bilhões, correspondentes a 23% dos recursos que lhe são inicialmente destinados, no valor de R$ 324,1 bilhões, provenientes de 20% da repartição tributária federal, da compensação pela eventual perda de arrecadação decorrente da substituição do IPI pelo IS e da arrecadação do IPVA, ITCD e ICMS e IBS-Estadual.

SAÚDE

O montante mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) em 2027 é de R$ 272,16 bilhões (15% da receita corrente líquida). No projeto de lei, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional (classificadas com o identificador de uso (IU) 6 nos termos do que prevê o PLDO 2027) totalizam R$ 272,18 bilhões, montante que supera marginalmente o piso exigido. Desse total, R$ 0,94 bilhão está alocado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e R$ 0,71 bilhão, em sentenças judiciais. Esses dois casos suscitam questionamentos quanto à elegibilidade da despesa para fins de verificação do piso. Dentro do montante classificado como ASPS no PLOA 2027, há R$ 22,38 bilhões referentes a reservas destinadas ao atendimento de emendas individuais (R$ 14,24 bilhões) e de bancada estadual (R$ 8,14 bilhões).

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A projeção da despesa total com pessoal e encargos sociais corresponde a 27,4% da receita corrente líquida estimada para 2027. Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, verifica-se que eles estão sendo observados no projeto de lei. No que se refere ao

aumento de despesas primárias com pessoal, o impacto geral autorizado é de R$ 15,4 bilhões para 2027 e de R$ 26,3 bilhões em base anualizada. Estão previstos a criação de 4.704 cargos, funções ou gratificações e o provimento ou a fixação de 50.722 cargos, funções e efetivos. Desses totais, o Poder Executivo é responsável pela criação e pelo provimento ou fixação, respectivamente, de 2.745 e 46.760 cargos, funções ou efetivos. Diferentemente do ciclo anterior, a proposta orçamentária é elaborada sob a vedação do art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023, acionada pela apuração de déficit primário em 2025, que impede programar crescimento real superior a 0,6% da despesa de pessoal de cada Poder ou órgão autônomo, excluídos os montantes decorrentes de sentenças judiciais. Contudo, as programações do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União consideram crescimento real de 3,8%, 4,4% e 14,5%, respectivamente. A mensagem presidencial registra que os demais Poderes e órgãos autônomos apresentaram interpretações alternativas do dispositivo, sem, no entanto, descrevê-las.

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O déficit do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis e as despesas com inativos militares devem apresentar redução nominal em 2027, contrapondo-se à tendência crescente. Por sua vez, o Sistema de Pensões Militares deve registrar discreto aumento do déficit nominal. Como proporção do PIB, tanto o RPPS quanto o Sistema de Pensões Militares e as despesas com inativos militares devem apresentar redução em relação a 2026, caindo de 0,89% para 0,75%, na soma dos três grupos. A principal razão da redução do déficit do RPPS é a estimativa de ampliação em 2027 das suas receitas próprias na ordem de 28,6% (valor adicional de R$ 13 bilhões).

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2027 prevê redução nominal do déficit do RGPS de R$ 349 bilhões em 2026 para R$ 340 bilhões em 2027, tendo em vista projeção de crescimento real da receita de 4,6% no ano, bem superior aos 2,9% estimados para 2026. Em percentual do PIB, o déficit cairá de 2,57% para 2,3%. Já a despesa crescerá para R$ 1.215,1 bilhões, representando ampliação nominal de R$ 82 bilhões. É importante destacar que o PLOA 2027 não abrange o impacto fiscal decorrente da decisão do STF proferida no âmbito da ADI 6309, que declarou inconstitucional a exigência de idade mínima para a aposentadoria especial, nem da aprovação da PEC nº 14/2021 (ainda não promulgada), que estabeleceu aposentadoria especial e um sistema de proteção social para os agentes comunitários de saúde (ACS) e agentes de combate às endemias (ACE).

ASSISTÊNCIA SOCIAL

O orçamento da assistência social é composto, quase integralmente, por duas políticas de transferência direta de renda: o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de R$ 145,1 bilhões, e o Programa Bolsa Família, no montante de R$ 155,8 bilhões. No âmbito do BPC, o PLOA 2027 prevê variação de 0,35% no quantitativo total de benefícios em relação ao emitido em julho de 2026 (aumento de 22,9 mil benefícios). A expectativa para 2027 é de que a despesa com BPC seja de 0,98% do PIB. Em termos nominais, projeta-se crescimento de 17,74%. Por trás do incremento do gasto com BPC em 2027, predomina a política de valorização do salário mínimo. O Bolsa Família, por sua vez, mantinha-se no patamar de gasto da LOA 2026, com aumento aproximado de 500 mil famílias cobertas pelo programa. Em 17 de setembro, contudo, foi publicado o Decreto nº 13.120/2026, o qual reajusta benefícios do Bolsa Família a partir de outubro de 2026. Considerando o número de famílias a serem atendidas em 2027 e a faixa de reajuste dos benefícios (de 15,17% a 16%), a medida requer acréscimo no PLOA 2027 na faixa de R$ 23,64 bilhões a R$ 24,93 bilhões. É possível, de outro modo, preservar a dotação ajustando o quantitativo de famílias alcançadas pelo Bolsa Família. Outra política que vem

ganhando destaque no arranjo da assistência social é o Auxílio Gás do Povo (antigo Auxílio Gás dos Brasileiros), com R$ 7,6 bilhões previstos para 2027.

INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos (GND 4) no PLOA 2027 perfazem o total de R$ 297,6 bilhões, correspondentes a 2,01% do PIB estimado para 2027, sendo R$ 87,9 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 209,7 bilhões no orçamento de investimento das estatais. O valor nominal é 17,6% superior ao previsto no PLOA 2026, que consignou R$ 253,2 bilhões para os investimentos totais. Esse crescimento, contudo, decorre, em grande medida, da reclassificação, do GND 9 para o GND 4, da reserva destinada ao atendimento de emendas de execução obrigatória (ação 0Z05), que acrescentou R$ 22,4 bilhões ao montante contabilizado como investimento, o que não corresponde a aumento efetivo. Considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social, os setores mais bem aquinhoados pela proposta foram Transportes e Defesa Nacional, com 21,1% e 19,4% dos recursos totais, respectivamente, desconsiderando-se o valor da mencionada reserva. No orçamento de investimento das estatais, a Petrobras responde por 87,2% dos valores consignados na proposta. O piso de investimentos estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023 é de R$ 88,7 bilhões (0,6% do PIB). No PLOA 2027, esse valor é superado, com a alocação de R$ 111,41 bilhões em programações específicas classificadas com GND 4 (R$ 65,6 bilhões) e GND 5 (R$ 45,8 bilhões). O valor efetivamente alocado para investimentos em andamento, de R$ 24,4 bilhões, corresponde a 42,0% do valor total destinado a investimentos no PLOA 2027, proporção inferior à definida no PLDO 2027, conforme art. 19 e Anexo IV (43,3%).

DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

As despesas decorrentes de sentenças judiciais alcançam R$ 102,1 bilhões no PLOA 2027, sendo R$ 101,2 bilhões de natureza primária obrigatória e R$ 0,85 bilhão de natureza financeira. Da parcela primária, R$ 51,3 bilhões referem-se a precatórios (dos quais R$ 8,5 bilhões relativos ao extinto Fundef), R$ 46,4 bilhões a requisições de pequeno valor (RPVs) e R$ 3,6 bilhões às demais sentenças judiciais. O montante representa redução nominal de 16,57% em relação ao autorizado para 2026 (R$ 121,3 bilhões) e recuo de 0,89% para 0,68% do PIB. No que se refere especificamente à despesa com precatórios, verifica-se queda de 30,51%, passando de R$ 73,8 bilhões (0,54% do PIB) em 2026 para R$ 51,3 bilhões (0,35% do PIB) em 2027, explicada, em boa parte, pelo encurtamento, para fins de elaboração do PLOA 2027, do prazo de apresentação dos requisitórios para dez meses, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 136/2025. Contudo, supondo que o fluxo de apresentação dessas requisições seja uniforme ao longo do ano, considerando-se valores anualizados (12 meses para a apresentação dos requisitórios), a queda seria de apenas 16,61%. A mesma emenda constitucional, ao acrescentar os §§ 18 a 22 ao art. 165 da Constituição, excluiu integralmente precatórios e RPVs do limite de despesas primárias da Lei Complementar nº 200/2023 e determinou sua incorporação gradual à meta de resultado primário a partir de 2027, observado o mínimo anual de 10%. O PLDO 2027 fixou o percentual em 39,4%, do que resulta, sobre o montante consolidado de R$ 97,7 bilhões, o cômputo de R$ 38,5 bilhões na meta. Assim, despesas de R$ 59,2 bilhões não serão computadas no resultado primário para fins de cumprimento da meta.

ATENDIMENTO DE EMENDAS

Os limites calculados para as emendas individuais e de bancada estadual na LOA 2027 somam cerca de R$ 44,8 bilhões (R$ 28,5 e R$ 16,3 bilhões, respectivamente). No PLOA 2027, a reserva destinada às emendas impositivas foi levemente menor do que o limite estipulado pela Lei Complementar nº 210/2024. O Poder Executivo tomou como base para a atualização o valor aprovado na LOA 2026, e não o limite aplicável ao exercício de 2026. Nos termos do art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210/2024, o fator de correção deveria

incidir sobre o "limite do exercício imediatamente anterior". Como o valor aprovado na LOA 2026 foi inferior a esse limite, as reservas do PLOA 2027 ficaram abaixo do valor calculado com base no critério legal, em cerca de R$ 89,4 milhões. No caso das emendas individuais, cada deputado e cada senador terão, respectivamente, como limite no PLOA 2027, R$ 43.037.707,00 e R$ 79.133.849,00. Em relação às emendas de comissão, não há reserva constituída no projeto de lei, o que significa que, na ausência de fatos supervenientes, os recursos para atendimento dessas emendas deverão vir de cortes a serem efetuados em programações do PLOA 2027.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2027 contém reservas de contingência que totalizam R$ 101,1 bilhões, representando elevação de R$ 4,8 bilhões (5,1%) em relação ao PLOA 2026. Essas reservas referem-se a recursos: (i) para atender ao Orçamento Participativo (R$ 1,0 milhão); (ii) para atender às emendas individuais (R$ 28,4 bilhões); (iii) para atender às emendas de bancada estadual (R$ 16,3 bilhões); (iv) indisponibilizados em decorrência do inciso I do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 (R$ 1,9 bilhão); (v) provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios (R$ 27,3 bilhões); (vi) para cobertura de riscos fiscais (R$ 3,7 bilhões); (vii) para atendimento do art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição (R$ 23,3 bilhões). Quanto às reservas para emendas individuais, ressalte-se a subestimativa de R$ 89,4 milhões, tendo em vista utilização pelo Poder Executivo de base de cálculo inferior ao previsto na Lei Complementar nº 210/2024.

DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

O PLOA 2027 prevê a arrecadação de R$ 96,4 bilhões decorrentes da exploração de petróleo (acréscimo de 5,3% em relação ao PLOA 2026), nos regimes de concessão e de partilha de produção, dos quais R$ 61,1 bilhões são repartidos com Estados, Distrito Federal e Municípios e R$ 35,3 bilhões observam destinações no âmbito da União. No regime de concessão, especificamente, são R$ 62,9 bilhões, dos quais R$ 38,8 bilhões se destinam aos entes subnacionais e R$ 24,1 bilhões à União: R$ 10,7 bilhões para a educação, sendo R$ 7,6 bilhões por intermédio do Fundo Social; R$ 1,2 bilhão para a saúde, já consideradas as alterações trazidas pelo art. 6º da Lei nº 15.164/2025; R$ 7,5 bilhões que permanecem no Fundo Social; e R$ 3,4 bilhões aos demais órgãos. No regime de partilha de produção, os R$ 33,5 bilhões em *royalties* repartem-se da seguinte forma: R$ 22,3 bilhões aos entes subnacionais e R$ 11,2 bilhões alocados em reserva de contingência, uma vez indefinida sua vinculação por força de liminar do STF. Em categoria distinta das receitas decorrentes da exploração, o PLOA 2027 prevê R$ 45,5 bilhões referentes à comercialização do petróleo da União. Desse total, R$ 22,8 bilhões destinam-se à educação e R$ 339,3 milhões à saúde, enquanto R$ 22,3 bilhões permanecem no Fundo Social. Somados aos recursos provenientes da exploração e da comercialização, os montantes vinculados à educação pela Lei nº 12.858/2013 alcançam R$ 33,6 bilhões no PLOA 2027, e os destinados à saúde, R$ 1,5 bilhão.

FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

No PLOA 2027, os recursos destinados à concessão de financiamentos alcançam R$ 238,6 bilhões, sendo R$ 150,1 bilhões consignados nas unidades orçamentárias do órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito", R$ 46,8 bilhões no órgão "71000 - Encargos Financeiros da União" e R$ 41,7 bilhões na unidade orçamentária "40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador", todas classificadas como despesas financeiras (RP 0) e identificadas com GND 5. Verifica-se crescimento nominal de 27,6% nos financiamentos quando comparado ao PLOA 2026, influenciado principalmente pelo aumento na ação "00XF - Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida", cuja dotação orçamentária saltou de R$ 24,7 bilhões no PLOA 2026 para R$ 40,3 bilhões no PLOA 2027. O impacto primário dos financiamentos da União, sem considerar os benefícios creditícios, é da ordem de R$ 30,3 bilhões para o exercício de 2027.

BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Os benefícios financeiros são desembolsos realizados por meio de equalização de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como pagamento de obrigações decorrentes de dívidas assumidas pelo Tesouro Nacional, cujos valores constam dos orçamentos da União (benefícios explícitos). Os benefícios creditícios são gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou financiamentos, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional (benefícios implícitos). Para 2027, o Poder Executivo estima o montante de benefícios financeiros e creditícios em R$ 130,0 bilhões, o que representa redução de R$ 52,1 bilhões em relação à projeção para 2026, ocorrendo também queda como percentual do PIB, de 1,32% para 0,88%. Ressalta-se que o PLOA 2027 inova ao trazer o Anexo XII, intitulado "Relação de estimativas de benefícios creditícios de despesas financeiras selecionadas".

AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

As agendas transversais do PLOA 2027 somam R$ 876,6 bilhões, crescimento de 40,0% em relação ao PLOA 2026 (R$ 625,9 bilhões). A maior parte do aumento vem das Ações Transversais, que passam de R$ 483,7 bilhões para R$ 622,5 bilhões. Destaca-se o aumento das dotações voltadas a crianças e adolescentes (R$ 97,0 bilhões em 2027 contra R$ 85,3 bilhões em 2026), meio ambiente (de R$ 52,0 bilhões para R$ 88,0 bilhões) e povos indígenas (de R$ 2,7 bilhões para R$ 5,3 bilhões). Entre as principais ações, sobressaem a complementação da União ao Fundeb (R$ 74,6 bilhões), o Programa Pé-de-Meia (R$ 10,5 bilhões) e o apoio financeiro reembolsável do Fundo Clima para mitigação e adaptação às mudanças climáticas (R$ 54,7 bilhões). No caso da agenda das mulheres, o salto de R$ 2,1 bilhões para R$ 63,0 bilhões decorre quase integralmente da inclusão do BPC devido à pessoa idosa e RMV por idade (R$ 60,3 bilhões) entre os gastos não exclusivos. Já os gastos exclusivos da agenda crescem 81,1%, com novas iniciativas ligadas à Copa do Mundo Feminina Fifa 2027 (R$ 702,5 milhões) e ampliação dos recursos das Casas da Mulher Brasileira.

MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO

O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP), inicialmente instituído no PLOA 2025, representa avanço institucional que amplia o horizonte de referência para as decisões alocativas do processo orçamentário. Ao ano de referência do PLOA, o MOMP agrega projeções indicativas para os três exercícios financeiros seguintes. Cabe esclarecer, contudo, que essa inovação não altera o princípio da anualidade, tampouco vincula os orçamentos futuros. O objetivo central é fortalecer a gestão fiscal e orçamentária do País, inclusive por meio da sua integração com o processo de revisão de gastos públicos.

REVISÃO DE GASTOS

Para o período de 2026 a 2029, o processo de avaliação de gastos prevê economia potencial para o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) de R$ 15,1 bilhões e para o Seguro-Defeso de R$ 1,6 bilhão. A mensagem também relaciona à contenção do crescimento das despesas obrigatórias medidas de caráter mais amplo. Para 2027, a restrição ao crescimento real das despesas com pessoal e encargos sociais é estimada em R$ 8,3 bilhões. A Lei Complementar nº 235/2026 (art. 14) acrescentou mecanismos que limitam o crescimento de despesas obrigatórias específicas estabelecidas em lei (a variação não pode superar a taxa de crescimento do limite de despesa primária) e das despesas indexadas à receita corrente líquida (a RCL é ajustada pela dedução dos recursos provenientes da comercialização de petróleo da União), com economias estimadas em R$ 1,9 bilhão e R$ 7,0 bilhões. Em conjunto, essas três medidas representam efeito estimado de R$ 17,2 bilhões em 2027.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O PLOA 2027 mantém a estrutura básica adotada na LOA 2026 para a abertura de créditos suplementares, sobretudo no que diz respeito às despesas primárias obrigatórias e às despesas financeiras. No que se refere às despesas primárias discricionárias, promove alterações relevantes quanto ao limite geral de suplementação (passa de 25% para 30%), ao aumento do rol das programações beneficiadas por autorizações específicas (sem limite para suplementação) e às condições para alteração de dotações decorrentes de emendas parlamentares.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

No Anexo VI do projeto de lei, não há obra ou serviço com indícios de irregularidades graves que recomendem a paralisação. A informação, contudo, tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias do encaminhamento do PLOA 2027.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2027

As projeções de receita e despesa no PLOA 2027 somam R$ 7.449,1 bilhões, dos quais R$ 7.239,5 bilhões (97,2%) são destinados aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e R$ 209,7 bilhões (2,8%) ao orçamento de investimento das empresas estatais[1], conforme demonstrado na Tabela 2.1.

Do total do OFSS, R$ 2.185,7 bilhões (30,2%) referem-se ao refinanciamento da dívida pública federal[2]. Esse montante envolve a amortização do principal da dívida com recursos obtidos por novas operações de crédito (emissão de títulos)[3]. Descontado o refinanciamento da dívida, a receita projetada para 2027 é de R$ 5.053,8 bilhões, sendo R$ 3.543,5 bilhões (70,1%) provenientes de receitas correntes e R$ 1.510,3 bilhões (29,9%) de receitas de capital.

As despesas do orçamento da seguridade social superam as receitas em R$ 264,3 bilhões, déficit compensado pelo superávit do orçamento fiscal[4]. O valor é 29,9% inferior àquele previsto no PLOA 2026 (déficit de R$ 376,9 bilhões).

As receitas provenientes de operações de crédito excedem as despesas de capital em R$ 414,1 bilhões (Tabela 2.1), o que contraria a regra de ouro das finanças públicas prevista no art. 167, caput, inciso III, da Constituição. Por esse motivo, as operações de crédito excedentes e as despesas que devem ser por elas suportadas dependem de posterior aprovação de crédito adicional da maioria absoluta do Congresso Nacional. Para efeito de comparação, no PLOA 2026 o montante de receitas e despesas que se encontravam nessa situação (receitas e despesas condicionadas) era de R$ 313,5 bilhões. Esse tema é abordado na seção 4.3 desta nota técnica.

TABELA 2.1 - DESPESA E RECEITA POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R$ bilhões

Descrição	PLOA 2027					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	7.239,5	7.239,5	2.185,7	2.185,7	5.053,8	5.053,8
Fiscal	5.382,8	5.118,5	2.185,7	2.185,7	3.197,1	2.932,8
Seguridade Social	1.856,7	2.121,0	0,0	0,0	1.856,7	2.121,0
(+) Orçam. Invest. das Empresas Estatais	209,7	209,7	0,0	0,0	209,7	209,7
(=) Total do PLOA 2027	7.449,1	7.449,1	2.185,7	2.185,7	5.263,4	5.263,4
Parcela condicionada (art. 167, inciso III, da Constituição)	414,1	414,1	0,0	0,0	414,1	414,1

Fonte: Anexos I, II e III e Quadros 2, 4 e 14A do PLOA 2027.

As despesas do OFSS, exceto o refinanciamento da dívida, cresceram 12,1% em relação ao PLOA 2026 (Tabela 2.2). A maior variação ocorreu no orçamento fiscal, com aumento de 15,7%, enquanto o orçamento da seguridade social exibiu crescimento mais modesto, de 7,4%.

O orçamento de investimento apresentou aumento de 6,0%, alcançando R$ 209,7 bilhões em 2027. Conforme o Anexo III do PLOA 2027, a maior parte dessas despesas é financiada por recursos próprios (97,7%), enquanto o restante provém de aportes de capital (1,7%), operações de crédito de longo prazo (0,2%), convênios (0,1%) e outros recursos de longo prazo (0,3%).

[1] O orçamento de investimento não abrange as empresas estatais dependentes, cujas receitas e despesas são integralmente incluídas nos OFSS.
[2] Fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".
[3] No refinanciamento, a receita de operações de crédito e a despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.
[4] O equilíbrio entre receitas e despesas somente é observado quando considerado o total do OFSS.

TABELA 2.2 - DESPESA E RECEITA POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA – 2026 A 2027 (EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA)

R$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2026		PLOA 2027		Variação (%)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Projeto de Lei Orçamentária	4.707,0	4.707,0	5.263,4	5.263,4	11,8	11,8
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	197,9	197,9	209,7	209,7	6,0	6,0
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	4.509,2	4.509,2	5.053,8	5.053,8	12,1	12,1
Orçamento Fiscal	2.912,1	2.535,3	3.197,1	2.932,8	9,8	15,7
Orçamento da Seguridade Social	1.597,1	1.973,9	1.856,7	2.121,0	16,3	7,4

Fonte: Siop e Anexo III e Quadro 2 dos PLOA 2026 e 2027.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as principais variações nas despesas projetadas no PLOA 2027 referem-se a investimentos (+59,0%), inversões financeiras (+29,9%) e juros e encargos da dívida (+28,3%). Essas variações elevam essas despesas para R$ 87,9 bilhões, R$ 296,8 bilhões e R$ 826,2 bilhões, respectivamente (Tabela 2.3). As outras despesas correntes, que permanecem como a maior parcela desses orçamentos (55,5%), registraram acréscimo de R$ 187,8 bilhões (7,2%).

Destacam-se também o aumento de 19,0% na amortização da dívida, que totalizou R$ 473,2 bilhões, e de 4,1% em pessoal e encargos sociais, que alcançou R$ 509,5 bilhões. Em contrapartida, a reserva de contingência apresentou queda de 28,3%, reduzindo-se em R$ 21,8 bilhões e situando-se em R$ 55,4 bilhões no PLOA 2027[5].

TABELA 2.3 - DESPESA DO OFSS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA (GND) – 2026 A 2027 (EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA)

GND	PLOA 2026		PLOA 2027		Variação	
	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	489,5	10,9	509,5	10,1	19,9	4,1
2 - Juros e Encargos da Dívida	643,9	14,3	826,2	16,3	182,2	28,3
3 - Outras Despesas Correntes	2.617,0	58,0	2.804,8	55,5	187,8	7,2
4 - Investimentos	55,3	1,2	87,9	1,7	32,6	59,0
5 - Inversões Financeiras	228,6	5,1	296,8	5,9	68,2	29,9
6 - Amortização da Dívida	397,5	8,8	473,2	9,4	75,6	19,0
9 - Reserva de Contingência	77,2	1,7	55,4	1,1	21,8	-28,3
Total	**4.509,2**	**100**	**5.053,8**	**100**	**544,6**	**12,1**

Fonte: PLOA 2026 e PLOA 2027.

As despesas primárias obrigatórias representam a maior parte dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com 62,0% do total no PLOA 2027, participação 3,5 pontos percentuais inferior aos 65,5% do PLOA 2026 (Tabela 2.4). Em termos absolutos, essas despesas cresceram 6,2%, totalizando R$ 3.135,2 bilhões. As despesas primárias discricionárias (exceto as do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) corresponderam a 4,4% do total no PLOA 2027, com aumento de 16,6% em relação ao PLOA 2026, passando de R$ 190,1 bilhões para R$ 221,7 bilhões. Já as despesas discricionárias referentes ao PAC registraram aumento de 16,2%, mantendo a participação de 1,2% do total observada no PLOA 2026. Considerados em conjunto, os dois grupos de despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3) somam R$ 283,2 bilhões no PLOA 2027, com aumento de 16,5% (R$ 40,2 bilhões) em relação aos R$ 243,0 bilhões do PLOA 2026, e passam a representar 5,6% do total, ante 5,4% no ano anterior.

[5] Considerando-se a reserva de contingência classificada na subfunção 999 (que abrange diferentes GNDs), o valor é de R$ 101,1 bilhões, conforme seção 6.11.

As despesas financeiras ganharam maior participação no orçamento, aumentando de 29,1% em 2026 para 32,4% em 2027, apresentando crescimento expressivo de 24,5%. Essas despesas passaram de R$ 1.313,7 bilhões para R$ 1.635,3 bilhões.

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

Resultado primário	PLOA 2026		PLOA 2027		Variação	
	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%	R$ bilhões	%
0 - Financeira	1.313,7	29,1	1.635,3	32,4	321,6	24,5
1 - Primária obrigatória	2.952,4	65,5	3.135,2	62,0	182,8	6,2
2 - Primária discricionária (exceto PAC)	190,1	4,2	221,7	4,4	31,6	16,6
3 - Primária discricionária (PAC)	52,9	1,2	61,5	1,2	8,6	16,2
Total	**4.509,2**	**100**	**5.053,8**	**100**	**544,6**	**12,1**

Fonte: PLOA 2026 e PLOA 2027.

O total das despesas primárias previstas no PLOA 2027 é de R$ 3.418,5 bilhões, o que representa crescimento de 5,9% em relação aos R$ 3.226,8 bilhões autorizados em 2026 (Tabela 2.5). Os dados de 2026 desconsideram as despesas provenientes de crédito extraordinário, o que permite uma comparação mais adequada das variações entre os dois anos.

Nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público da União e na Defensoria Pública da União, as despesas primárias apresentam crescimento de 7,2%, 6,1%, 7,2% e 7,3%, respectivamente. No Poder Judiciário, destacam-se os aumentos no Conselho Nacional de Justiça (18,0%) e na Justiça do Trabalho (8,2%), enquanto a Justiça Militar da União e a Justiça Eleitoral apresentam pequenas reduções, de 1,3% e 1,0%, respectivamente.

No Poder Executivo, que concentra 96,9% das despesas primárias do PLOA 2027, observam-se variações expressivas entre os órgãos. O maior aumento percentual ocorre no Ministério das Comunicações (262,0%), explicado principalmente pela previsão de R$ 6,0 bilhões para aumento da participação da União no capital da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT).

Por sua vez, alguns ministérios apresentaram quedas expressivas em suas previsões para 2027, quando comparadas aos valores autorizados em 2026. Entre eles, destacam-se o Ministério do Esporte, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional e o Ministério do Turismo. No entanto, é importante considerar que parte das despesas primárias no PLOA 2027 ainda está alocada na reserva de contingência e não foi distribuída diretamente aos ministérios. Esses órgãos costumam ser beneficiados por emendas parlamentares e tendem a ter suas dotações ampliadas até o fim do processo orçamentário.

Entre os órgãos com maior volume de despesas, o Ministério da Previdência Social permanece como o principal, com R$ 1.237,2 bilhões (crescimento de 8,0%). Também apresentam aumentos o Ministério da Saúde (8,1%), o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (7,9%), o Ministério do Trabalho e Emprego (7,9%) e o Ministério da Educação (3,4%).

TABELA 2.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS DO OFSS POR ÓRGÃO

R$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2026[1]		PLOA 2027		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Legislativo	18.827,7	0,6	20.190,2	0,6	7,2
01000 - Câmara dos Deputados	9.033,1	0,3	9.688,6	0,3	7,3
02000 - Senado Federal	6.649,1	0,2	7.131,6	0,2	7,3
03000 - Tribunal de Contas da União	3.145,4	0,1	3.370,0	0,1	7,1

R$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2026[1]		PLOA 2027		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Judiciário	69.289,0	2,1	73.545,5	2,2	6,1
10000 - Supremo Tribunal Federal	1.060,7	0,0	1.130,5	0,0	6,6
11000 - Superior Tribunal de Justiça	2.325,6	0,1	2.508,8	0,1	7,9
12000 - Justiça Federal	17.114,0	0,5	18.422,8	0,5	7,6
13000 - Justiça Militar da União	886,1	0,0	874,7	0,0	-1,3
14000 - Justiça Eleitoral	13.098,9	0,4	12.969,6	0,4	-1,0
15000 - Justiça do Trabalho	29.868,2	0,9	32.307,1	0,9	8,2
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	4.352,9	0,1	4.644,3	0,1	6,7
17000 - Conselho Nacional de Justiça	582,7	0,0	687,7	0,0	18,0
Ministério Público	9.931,3	0,3	10.647,9	0,3	7,2
34000 - Ministério Público da União	9.805,6	0,3	10.500,2	0,3	7,1
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	125,7	0,0	147,8	0,0	17,5
Defensoria Pública	819,6	0,0	879,0	0,0	7,3
29000 - Defensoria Pública da União	819,6	0,0	879,0	0,0	7,3
Poder Executivo	3.127.924,6	96,9	3.313.188,0	96,9	5,9
20000 - Presidência da República	3.609,1	0,1	4.187,1	0,1	16,0
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	12.128,9	0,4	12.120,4	0,4	-0,1
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	14.507,2	0,4	15.176,2	0,4	4,6
25000 - Ministério da Fazenda	15.119,4	0,5	15.737,2	0,5	4,1
26000 - Ministério da Educação	225.619,7	7,0	233.249,0	6,8	3,4
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2.274,2	0,1	2.244,2	0,1	-1,3
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	23.296,8	0,7	24.169,8	0,7	3,7
32000 - Ministério de Minas e Energia	5.605,8	0,2	5.937,2	0,2	5,9
33000 - Ministério da Previdência Social	1.145.388,4	35,5	1.237.187,8	36,2	8,0
35000 - Ministério das Relações Exteriores	5.277,4	0,2	5.349,6	0,2	1,4
36000 - Ministério da Saúde	265.183,7	8,2	286.697,8	8,4	8,1
37000 - Controladoria-Geral da União	1.515,9	0,0	1.610,0	0,0	6,2
39000 - Ministério dos Transportes	17.146,1	0,5	17.933,0	0,5	4,6
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	99.877,8	3,1	107.771,6	3,2	7,9
41000 - Ministério das Comunicações	2.348,0	0,1	8.499,8	0,2	262,0
42000 - Ministério da Cultura	2.873,5	0,1	2.348,2	0,1	-18,3
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	4.241,4	0,1	4.306,5	0,1	1,5
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	4.924,4	0,2	5.445,5	0,2	10,6
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	4.714,7	0,1	6.190,7	0,2	31,3
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	6.248,6	0,2	7.114,3	0,2	13,9
51000 - Ministério do Esporte	1.359,3	0,0	790,6	0,0	-41,8
52000 - Ministério da Defesa	139.109,2	4,3	142.124,4	4,2	2,2
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	9.710,4	0,3	6.924,8	0,2	-28,7
54000 - Ministério do Turismo	797,1	0,0	480,3	0,0	-39,7
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	300.542,4	9,3	324.283,2	9,5	7,9
56000 - Ministério das Cidades	14.222,2	0,4	15.643,3	0,5	10,0
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	295,9	0,0	373,5	0,0	26,2

R$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2026(1)		PLOA 2027		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	15,8	0,0	16,3	0,0	3,4
63000 - Advocacia-Geral da União	4.952,6	0,2	5.295,5	0,2	6,9
65000 - Ministério das Mulheres	391,7	0,0	313,9	0,0	-19,9
67000 - Ministério da Igualdade Racial	205,0	0,0	186,4	0,0	-9,1
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	2.457,7	0,1	2.437,4	0,1	-0,8
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	455,9	0,0	348,2	0,0	-23,6
71000 - Encargos Financeiros da União	74.839,0	2,3	95.130,0	2,8	27,1
72000 - Encargos Previdenciários da União	21.899,2	0,7	22.020,3	0,6	0,6
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	666.085,2	20,6	636.447,8	18,6	-4,4
74000 - Operações Oficiais de Crédito	21.736,9	0,7	27.444,4	0,8	26,3
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	641,2	0,0	553,6	0,0	-13,7
83000 - Banco Central do Brasil	4.871,0	0,2	5.166,2	0,2	6,1
84000 - Ministério dos Povos Indígenas	1.435,9	0,0	1.550,8	0,0	8,0
90000 - Reserva de Contingência	-	-	22.381,1	0,7	-
Total Geral	**3.226.792,1**	**100**	**3.418.450,6**	**100**	**5,9**

Fonte: PLOA 2027 e Siop (Acesso em 10/09/2026). (1) Exceto crédito extraordinário.

3. CENÁRIO ECONÔMICO

Os indicadores econômicos de 2026 refletem a continuidade de cenário de incerteza na política internacional em decorrência de conflitos geopolíticos, crise do petróleo e acirramento de disputas tarifárias. Políticas monetárias mais restritivas começam a afetar a oferta de crédito e promover redução gradual da inflação. Em contraponto, a persistência de estímulos fiscais sustenta crescimento mundial esperado em 2026 ao redor de 3%. As perspectivas para 2027 dependem de distensionamento dos conflitos em curso.

No ambiente interno, juros reais elevados e o arrefecimento das concessões de crédito indicam sinais de moderação da atividade no segundo semestre, mas não comprometem as estimativas para o conjunto de 2026, com projeções do governo e do mercado convergindo para crescimento ao redor de 2%. O desempenho combina dinâmicas distintas ao longo do ano com forte impulso da agropecuária e da indústria extrativa no início do período, seguido de desaceleração dos componentes mais sensíveis ao ciclo (crédito, investimento, emprego) a partir do segundo trimestre. Os efeitos da flexibilização monetária iniciada em março são insuficientes para mudar o patamar dos juros reais que se sobrepõem aos fatores de sustentação da renda como o desemprego historicamente baixo, isenção do imposto de renda para rendimentos abaixo de R$ 5 mil e expansão do crédito consignado privado.

O mercado de trabalho permanece aquecido em 2026. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada pelo IBGE, a taxa de desemprego é de 5,3% no trimestre encerrado em julho, a população ocupada é recorde (103,3 milhões) e o rendimento médio atingiu R$ 3.762,00.

Os parâmetros econômicos, como o crescimento do PIB, a expectativa de inflação, as taxas de juros e de câmbio e a massa salarial, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas a magnitude e a consistência desses parâmetros, de modo a minimizar erros de estimativa e aproximar a peça orçamentária da realidade observada.

A Tabela 3.1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise da proposta orçamentária, comparando as estimativas disponíveis na mensagem presidencial que encaminha o PLOA 2027 e nas informações complementares, com o Relatório Focus de 18/09/2026, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

TABELA 3.1 - PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2026 A 2030

Parâmetro	2026		2027		2028		2029		2030
	Avaliação 3º Bim/ PLOA 2027	Focus	PLOA 2027	Focus	PLOA 2027	Focus	PLOA 2027	Focus	PLOA 2027
Crescimento real do PIB (%)	2,54	2,19	2,44	1,87	2,56	1,89	2,56	2,00	2,59
PIB nominal (R$ bilhões)	12.818,52		13.826,29		14.897,57		16.001,77		17.190,16
IPCA acumulado (%)	4,94	4,85	3,60	4,31	3,10	3,94	3,00	3,80	3,00
INPC acumulado (%)	4,66		3,28		3,03		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%)(1)	4,60	1,14	5,00	4,23	4,30	4,00	4,30	3,98	4,30
Taxa Selic – média (% a.a.)	14,25		13,11		9,97		7,54		6,90
Taxa Selic – fim do período (% a.a.)		15,00		12,50		10,50		10,00	
Taxa de câmbio - média (R$/US$)	5,70		5,76		5,74		5,78		5,80
Taxa de câmbio - fim do período (R$/US$)	5,70	5,56	5,79	5,62	5,75	5,62	5,80	5,60	5,80
Preço médio do petróleo (US$/barril)	68,38		64,93		65,62		66,45		67,02
Salário-mínimo (R$ 1,00)	1.518,00		1.631,00		1.725,00		1.823,00		1.908,00
Crescimento nominal da massa salarial (%)	12,08		10,51		8,73		8,40		7,51

Fontes: PLOA 2027 (mensagem presidencial), Grade de Parâmetros da SPE/MF de 06/07/2026) e Relatório Focus de 18/09/2026.

(1) O Relatório Focus apresenta o IGP-M, em substituição ao IGP-DI.

Ao avaliar os parâmetros apresentados pelo Poder Executivo para o período de 2026 a 2030, constantes da Tabela 3.1, percebem-se, de modo geral, divergências relevantes entre as projeções do PLOA 2027 e as expectativas do mercado financeiro (medianas do Relatório Focus).

Em relação a 2026, as estimativas do Poder Executivo e as do mercado financeiro divergem, sobretudo, quanto ao crescimento econômico, mantendo-se relativamente próximas nas demais projeções. Para os anos seguintes, o mercado espera situação menos favorável, tanto no que se refere ao crescimento quanto ao avanço da inflação (IPCA), em comparação com as projeções contidas no projeto de lei.

No que tange à taxa de crescimento econômico, as projeções para 2026 apresentam diferença de 0,39 p.p. (estimativa do Poder Executivo cerca de 20% superior à do mercado). O Poder Executivo é consideravelmente mais otimista também no período de 2027 a 2029, projetando expansão de 2,46%, 2,52% e 2,59%, ante 1,43%, 1,87% e 2,00% do mercado – diferenças de 1,03 p.p., 0,65 p.p. e 0,59 p.p., respectivamente. Soma-se a isso o fato de que a variação do PIB do segundo trimestre de 2026, divulgada em 1º de setembro, apontou desaceleração da atividade, com destaque para a retração do consumo das famílias. Consequentemente, recomenda-se cautela na análise do PLOA 2027 no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que diversas projeções nele contidas, especialmente as de receita, são dependentes da taxa de crescimento do PIB.

No que se refere à inflação, os valores convergem em 2026, com diferença de apenas 0,16 p.p. na projeção do IPCA (5,08% do Poder Executivo ante 4,92% do mercado), situando-se ambos acima do limite superior da meta definida pelo Conselho Monetário Nacional (4,50%). Para o triênio de 2027 a 2029, contudo, o Poder Executivo espera inflação significativamente menor do que a estimativa de mercado: diferença de -0,70 p.p. em 2027 (3,60% ante 4,30%), de -0,80 p.p. em 2028 (3,00% ante 3,80%) e de -0,50 p.p. em 2029 (3,00% ante 3,50%). Novamente, é importante alertar para a necessidade de diligência na análise do PLOA 2027, haja vista que diversas projeções de receita e de despesa decorrem da taxa de inflação esperada para o período.

Quanto à taxa de câmbio, as projeções do Poder Executivo e as do mercado financeiro são suficientemente próximas em todo o horizonte. Para o câmbio de fim de período (R$/US$), ambos apontam 5,20 em 2026 e 5,28 em 2027, com leve divergência em 2028 (5,35 do Poder Executivo ante 5,30 do mercado). Os dois conjuntos de projeções sinalizam ambiente relativamente estável, com o câmbio oscilando em torno de R$ 5,20 a R$ 5,40 no período.

No que se refere à taxa de juros (Selic), as estimativas do mercado e as do Poder Executivo permanecem próximas. O Comitê de Política Monetária (Copom) reduziu a taxa básica de juros para 13,75% a.a. na reunião de 16 de setembro. Após a quinta queda seguida no ano, o ciclo de suave flexibilização monetária se aproxima do fim. De fato, espera-se apenas mais um corte de 0,25 p.p. na taxa de juros. Para 2027, o PLOA projeta Selic média de 12,53% a.a. (11,41% ao fim do período), enquanto o mercado projeta 12,00% para dezembro. Ambas as hipóteses sinalizam a manutenção da política monetária em terreno restritivo, com juros reais superiores a 7%. As pequenas divergências entre os valores projetados podem ser creditadas à diferença de metodologia, visto que o Poder Executivo trabalha especialmente com a taxa média anual, enquanto o mercado projeta a taxa de fim de período. Para os anos seguintes, ambos projetam trajetória de queda gradual da taxa básica.

As projeções para as despesas previdenciárias, assistenciais e de proteção ao trabalhador, constantes do PLOA 2027, consideram salário mínimo de R$ 1.741,00 (crescimento nominal de 7,40% frente ao valor vigente em 2026, de R$ 1.621,00). Para se chegar a esse valor, o piso vigente é corrigido pela projeção do INPC acumulado nos doze meses encerrados em novembro de 2026 (4,93%) e por ganho real correspondente ao crescimento real do PIB de dois anos anteriores, desde que situado no intervalo de 0,6% a 2,5%, em conformidade com as Leis nº 14.663/2023 e nº 15.077/2024. No caso, o ganho real é de 2,3% (crescimento do PIB em 2025).

Assim, verifica-se que uma mudança na estimativa da inflação pode afetar as projeções das mencionadas despesas. No contexto do PLOA 2027, cumpre destacar que o efeito da variação de cada ponto percentual do INPC é de 1% sobre os benefícios previdenciários, assistenciais e com abono salarial, bem como de 1,06% sobre

as despesas com seguro-desemprego, conforme Tabela 9 da atualização do Anexo de Riscos Fiscais (informações complementares referentes ao projeto de lei).

4. POLÍTICA FISCAL

4.1 TETO DE GASTOS

A Lei Complementar nº 200/2023 estabelece limites individualizados para as dotações orçamentárias relativas às despesas primárias de cada Poder, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, ressalvadas as elencadas em seu art. 3º, § 2º. O somatório desses limites, que constitui o atual teto de gastos da União, aplica-se às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não alcançando, portanto, as demais operações que afetam o resultado primário[6].

No PLOA 2027, as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social totalizam R$ 3.418,5 bilhões. Desse montante, R$ 841,9 bilhões correspondem a despesas não sujeitas ao limite, dos quais R$ 592,4 bilhões referem-se às transferências por repartição de receita. Excluídas essas transferências, a despesa primária líquida alcança R$ 2.826,1 bilhões, sendo R$ 249,6 bilhões relativos às demais despesas não sujeitas ao limite[7].

Assim, as despesas primárias sujeitas ao limite são de R$ 2.576,5 bilhões, abrangendo 91,1% da despesa primária líquida das transferências por repartição de receita, conforme demonstrado na Tabela 4.1.

TABELA 4.1 - DESPESA PRIMÁRIA

R$ bilhões

Discriminação	Valor
I. Despesa primária total dos OFSS	3.418,5
II. Despesas primárias não sujeitas ao limite	841,9
II.1. Transferências por repartição de receita	592,4
II.2. Demais despesas primárias	249,6
III. Despesas primárias líquidas de transferências (I - II.1)	2.826,1
IV. Despesa primária sujeita ao limite	2.576,5
V. Proporção da despesa primária sujeita a limite (IV / III)	**91,1%**

Fonte: Mensagem do PLOA 2027.

Do montante sujeito ao limite, R$ 1.169,3 bilhões referem-se aos benefícios previdenciários, R$ 439,1 bilhões a pessoal e encargos sociais, R$ 395,6 bilhões às despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo, R$ 291,0 bilhões às demais despesas obrigatórias sem controle de fluxo do Poder Executivo, R$ 213,7 bilhões às despesas discricionárias do Poder Executivo, R$ 44,8 bilhões à reserva de contingência destinada ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual e R$ 23,0 bilhões às despesas de custeio e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

TABELA 4.2 - COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS

R$ bilhões

Discriminação	Valor	%
Benefícios previdenciários	1.169,3	45,4
Pessoal e encargos sociais	439,1	17,0
Despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo	395,6	15,4
Demais despesas obrigatórias sem controle de fluxo do Poder Executivo	291,0	11,3

[6] São exemplos de demais operações que afetam o resultado primário a despesa com a fabricação de cédulas e moedas, o impacto primário do FIES e o *net lending* (financiamento com risco para a União, deduzidos os recebimentos de operações anteriores).

[7] Entre as quais: Despesas com sentenças judiciais e precatórios (R$ 97,7 bilhões); Complementação da União ao Fundeb (R$74,6 bilhões); Fundo de Compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo (R$ 33,8 bilhões); Fundo Constitucional do DF (R$ 30,0 bilhões); Projetos estratégicos da Defesa, conforme Lei Complementar nº 221/2025 (R$ 5,0 bilhões); Despesas do Poder Judiciário e do MPU financiadas com fontes próprias, conforme ADIs 7641 e 7922 (R$ 3,0 bilhões).

R$ bilhões

Discriminação	Valor	%
Despesas discricionárias do Poder Executivo	213,7	8,3
Reserva para Emendas	44,8	1,7
Despesas de custeio e capital dos demais Poderes e Órgãos	23,0	0,9
Total das despesas sujeitas ao limite	**2.576,5**	**100**

Fonte: PLOA 2027.

Para cada exercício financeiro, os limites individualizados equivalem aos limites do exercício anterior atualizados pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do ano de elaboração da proposta orçamentária e por um crescimento real situado entre 0,6% e 2,5%. O crescimento real da despesa, respeitado o intervalo em questão, limita-se a 70% da variação real da receita primária[8], apurada nos termos do art. 5º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023.

Na LOA 2026, o limite de despesas primárias foi fixado em R$ 2.392,7 bilhões. Para o cálculo do limite de 2027, essa base foi ajustada para R$ 2.392,6 bilhões em virtude da classificação de novas unidades[9] como Instituições Científicas e Tecnológicas (ICTs), permitindo que determinadas despesas custeadas com recursos próprios e de convênios passassem a ser enquadradas na exceção prevista no art. 3º, § 2º, inciso IV, da Lei Complementar nº 200/2023.

Sobre a base ajustada aplicou-se a atualização monetária correspondente ao IPCA acumulado de julho de 2025 a junho de 2026 (4,64%), equivalente a R$ 111,0 bilhões, e o crescimento real de 2,5%[10], correspondente a R$ 62,6 bilhões.

Ademais, em conformidade com o disposto no § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 200/2023, caso a inflação medida de janeiro a dezembro de 2026 se mostre superior à acumulada de julho/2025 a junho/2026, o limite individualizado do Poder Executivo poderá ser ampliado pela abertura de crédito adicional. O art. 23 do PLDO 2027, porém, admite que as dotações correspondentes, classificadas como despesas condicionadas, já podem ser incluídas no PLOA 2027, observada a projeção da diferença de índices. Diante disso, como o IPCA acumulado de julho de 2025 a junho de 2026 (4,64%) é inferior à projeção para o fechamento de 2026 (5,1%), foram incluídas no PLOA 2027 despesas condicionadas à posterior abertura de crédito adicional no valor de R$ 10,4 bilhões[11].

Com isso, o limite considerado no PLOA 2027 totaliza R$ 2.576,5 bilhões, valor R$ 184,0 bilhões (7,69%) superior à base de cálculo ajustada de 2026. Os cálculos estão sintetizados na Tabela 4.3.

TABELA 4.3 - LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS

R$ milhões

Discriminação	Valor
I. Limite aplicável a 2026 (base inicial)	2.392.697,8
II. Ajustes na base de cálculo	-123,8
III. Base de cálculo ajustada para 2026 (I + II)	2.392.574,0
IV. Variação em relação à base ajustada de 2026 (7,69%)	183.970,6
V. Limite aplicável a 2027 (III + IV)	**2.576.544,6**

Fonte: Mensagem do PLOA 2027.

[8] Caso não seja cumprida a meta de resultado primário do ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária, o percentual de 70% é reduzido para 50%.
[9] Agência Espacial Brasileira (AEB), Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC S.A.), Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), Instituto de Biologia do Exército (IBEx), Centro de Instrução de Engenharia (CIEng), Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Centro de Instrução de Blindados (CIBld).
[10] A parcela correspondente a 70% da variação real da receita primária foi calculada em 5,36%. Como esse percentual excede o limite máximo de crescimento real de 2,5%, prevalece este último, conforme o § 1º do art. 5º da Lei Complementar nº 200/2023.
[11] Esse valor correspondente à potencial ampliação do limite de despesa primária do Poder Executivo durante o exercício financeiro de 2027, pois a inflação de 2026 medida pelo IPCA poderá ser diferente da projeção de 5,1%.

Em conformidade com o limite global de despesas primárias, a Tabela 4.4 apresenta os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos Poderes e órgãos autônomos no exercício financeiro de 2027:

TABELA 4.4 - LIMITES INDIVIDUALIZADOS POR PODER E ÓRGÃO

R$ milhões

Poderes/Órgãos	Base 2026	Limite 2027
PODER EXECUTIVO	2.298.343,8	2.475.477,1
PODER JUDICIÁRIO	64.735,1	69.432,3
Supremo Tribunal Federal	966,1	1.037,3
Superior Tribunal de Justiça	2.270,9	2.435,7
Justiça Federal	16.753,1	17.968,7
Justiça Militar	816,2	874,5
Justiça Eleitoral	11.039,5	11.840,5
Justiça do Trabalho	28.524,8	30.594,5
Justiça do Distrito Federal e Territórios	4.034,7	4.327,4
Conselho Nacional de Justiça	329,8	353,7
PODER LEGISLATIVO	18.791,6	20.155,1
Câmara dos Deputados	9.033,1	9.688,6
Senado Federal	6.649,1	7.131,6
Tribunal de Contas da União	3.109,3	3.334,9
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	9.883,9	10.601,1
Ministério Público da União	9.758,2	10.466,3
Conselho Nacional do Ministério Público	125,7	134,8
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	819,6	879,0
Total Geral	**2.392.574,0**	**2.576.544,6**

Fonte: Mensagem do PLOA 2027.

4.2 RESULTADOS E METAS FISCAIS

4.2.1 DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL

A mensagem presidencial aponta, como objetivos da política fiscal, a melhora do resultado primário e a estabilização da trajetória da dívida pública em relação ao PIB no médio prazo, a serem alcançados por meio da recuperação da base de arrecadação e do aprimoramento da qualidade do gasto público. Como pilares dessa política, apresenta a estabilização macroeconômica, o financiamento de políticas públicas, em especial as de natureza social voltadas à população mais vulnerável, e a redução de distorções, tanto do lado da receita quanto do lado da despesa. Ressalta, ainda, o papel do Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, no controle do crescimento das despesas, combinado com iniciativas de revisão de gastos e medidas de recomposição das receitas.

A mensagem também destaca que, para os orçamentos de 2027, projeta-se crescimento do gasto obrigatório que se situa 1,2 p.p. abaixo do crescimento do total das despesas primárias. Segundo a mensagem, esse resultado decorre de medidas adotadas para disciplinar despesas obrigatórias, como (i) compatibilização do reajuste do salário mínimo com os parâmetros do arcabouço fiscal (Lei nº 15.077/2024); (ii) limitação ao crescimento de despesas com vinculações legais ou à receita corrente líquida (art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026); (iii) restrição ao crescimento real das despesas com pessoal a 0,6% em caso de apuração de déficit primário no exercício anterior (art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023); e (iv) fim dos aumentos progressivos instituídos pela Emenda Constitucional nº 108/2020 para a complementação da União ao Fundeb. Quanto à receita

primária, esclarece que as projeções contemplam os primeiros efeitos da reforma tributária sobre o consumo, aprovada em 2023, a partir da premissa de manutenção da arrecadação federal em proporção do PIB, assim como o efeito da proibição à concessão, ampliação ou prorrogação de benefícios de natureza tributária em caso de apuração de déficit primário no exercício anterior (art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023).

4.2.2 INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO

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

- A expectativa de crescimento econômico considerada na proposta, de 2,5% em 2027, é superior à mediana das expectativas de mercado, de 1,43%, constante do Relatório Focus de 18/09/2026.
- A projeção de resultado primário do governo central constante do PLOA 2027, de superávit de R$ 18,6 bilhões antes da exclusão de despesas admitida para fins de cumprimento da meta, contrasta com a mediana das expectativas de mercado apurada no Prisma Fiscal de setembro de 2026, de déficit de R$ 45,4 bilhões.
- As medidas tributárias que não se encontravam vigentes quando da produção das estimativas, mas que foram consideradas no PLOA 2027, somam R$ 4,2 bilhões. Desse total, R$ 2,3 bilhões referem-se a projetos de lei em tramitação (prorrogação do Pronon/Pronas, remetida à sanção, e ampliação dos limites do MEI).
- A estimativa de arrecadação com o Imposto Seletivo (IS), de R$ 42,0 bilhões, foi classificada como receita condicionada, uma vez que as respectivas alíquotas devem ser definidas por lei ordinária. A própria mensagem ressalta que as estimativas para os novos tributos decorrentes da reforma tributária do consumo são preliminares e poderão ser revistas à medida que sejam definidos os parâmetros necessários à sua cobrança. Para a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), a previsão é de R$ 636,8 bilhões.
- O reajuste de 15,04% dos benefícios do programa Bolsa Família, estabelecido pelo Decreto nº 13.120, de 17/09/2026, não está contemplado no PLOA 2027. O projeto de lei prevê R$ 155,8 bilhões para o programa, enquanto o aumento dos benefícios deverá acrescentar R$ 22,7 bilhões às despesas no próximo exercício, segundo estimativa do Ministério da Fazenda. A incorporação desse impacto exigirá ajuste da programação durante a tramitação do PLOA.

4.2.3 RESULTADOS FISCAIS

O resultado primário do setor público não financeiro em 2025 foi deficitário em R$ 55,0 bilhões (0,43% do PIB), ante déficit de R$ 47,6 bilhões (0,40% do PIB) em 2024. Para o governo central, o déficit efetivo de 2025 foi de R$ 58,7 bilhões (0,46% do PIB) enquanto a meta correspondente era igual a zero, admitido intervalo de tolerância cujo limite inferior correspondia a déficit de R$ 31,0 bilhões.

Contudo, para fins de verificação do cumprimento da meta de 2025, o resultado primário do governo central apurado é ajustado, pela exclusão de despesas, em R$ 48,7 bilhões. Desse montante, R$ 41,1 bilhões referem-se a pagamento de precatórios, conforme decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) proferidas nas ADIs 7047 e 7064; R$ 2,8 bilhões ao ressarcimento de beneficiários do RGPS por descontos indevidos, conforme decisão do STF exarada na ADPF 1236; R$ 2,5 bilhões a projetos estratégicos de defesa nacional, nos termos da Lei Complementar nº 221/2025; e R$ 2,2 bilhões a despesas temporárias com saúde financiadas com recursos do Fundo Social, nos termos da Lei Complementar nº 223/2025. Consideradas a exclusão dessas despesas, o déficit de R$ 58,7 bilhões do governo central passa a ser, para fins de verificação do cumprimento de meta, de R$ 10,0 bilhões.

Para 2026, a LDO estabelece meta de superávit primário de R$ 34,3 bilhões (0,25% do PIB) para o governo central, com intervalo de tolerância cujo limite inferior é igual a zero. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre projeta déficit de R$ 52,0 bilhões (0,4% do PIB) antes da exclusão de despe-

sas autorizada, valor próximo à mediana das expectativas de mercado apurada no Prisma Fiscal de setembro de 2026, de déficit de R$ 52,3 bilhões. Efetuada a exclusão de despesas autorizada, de R$ 62,8 bilhões (R$ 55,7 bilhões de despesas com precatórios, conforme art. 165, § 22, da Constituição; R$ 2,5 bilhões de projetos estratégicos em defesa nacional, de acordo com a Lei Complementar nº 221/2025; R$ 3,5 bilhões de despesas temporárias com saúde custeadas com recursos do Fundo Social, conforme Lei Complementar nº 223/2025; R$ 1,0 bilhão referentes ao ressarcimento de descontos indevidos em benefícios pagos pelo INSS, conforme decisões do STF proferidas no âmbito da ADPF 1236, sendo R$ 478,2 milhões de restos a pagar de 2025 e R$ 547,0 milhões da Medida Provisória nº 1.378, de 20/07/2026), projeta-se superávit de R$ 10,8 bilhões.[12]

De janeiro a julho, o déficit apurado do governo central é de R$ 81,3 bilhões, ante R$ 70,3 bilhões no mesmo período de 2025. A Tabela 4.5 sintetiza o cenário para 2025-2027.

TABELA 4.5 - RESULTADOS PARA O SETOR PÚBLICO – 2025 A 2027

R$ bilhões

Discriminação	Observado 2025	Projetado					
		2026		2027			
				PLDO		PLOA	
	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro	(0,43)	(42,89)	(0,31)	1,63	0,01	14,22	0,10
Governo Central	(0,46)	(52,01)	(0,38)	7,99	0,05	18,62	0,13
Estatais Federais (1)	(0,04)	(13,47)	(0,10)	(7,56)	(0,05)	(5,60)	(0,04)
Estados e Municípios (2)	0,07	22,60	0,17	1,20	0,01	1,20	0,01
Resultado Primário do Governo Central – após exclusão de despesas da meta primária	(0,08)	10,77	0,08	73,65	0,50	83,36	0,56
Meta de Resultado Primário do Governo Central	0,00	34,26	0,25	73,22	0,50	73,22	0,50
Dívida Bruta do Governo Geral	78,70	n.d.	n.d.	-	85,96	n.d.	n.d.
Dívida Líquida do Setor Público	65,30	n.d.	n.d.	-	73,29	n.d.	n.d.
Resultado Nominal do Setor Público Não Financeiro	(8,34)	n.d.	n.d.	-	(7,83)	n.d.	n.d.
Juros Nominais	(7,91)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Memo:							
Exclusão de despesas da meta de resultado primário (3)	0,38	62,78	0,46	65,66	0,45	64,74	0,44
Limite mínimo para cumprimento da meta de resultado primário do Governo Central	(0,25)	0,00	0,00	36,61	0,25	36,61	0,25

Fonte: Banco Central, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre, PLDO 2027 e PLOA 2027.

(1) Não abrange as empresas dos Grupos Petrobras e ENBPar, (2) O PLOA 2027 não apresenta projeção para o resultado primário do setor público não financeiro nem nova projeção para estados e municípios. Por essa razão, foi mantida a projeção indicativa de R$ 1,20 bilhão para estados e municípios constante do PLDO 2027, e o resultado do setor público não financeiro foi calculado a partir desse valor e das projeções do PLOA para o governo central e as empresas estatais.

Para 2027, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias estabelece meta de superávit primário para o governo central de R$ 73,2 bilhões (0,5% do PIB), com intervalo de tolerância entre R$ 36,6 bilhões (0,25% do PIB) e R$ 109,8 bilhões (0,75% do PIB).

Contudo, a projeção de resultado primário efetivo do governo central considerada no PLOA 2027 é de superávit de R$ 18,6 bilhões (0,13% do PIB). Para fins de verificação do cumprimento da meta, é admitida a exclusão de despesas que somam R$ 64,7 bilhões, sendo: (i) R$ 59,2 bilhões correspondentes a precatórios e RPVs, conforme a sistemática de incorporação gradual dessas despesas estabelecida pela Emenda Constitucional nº 136/2025; (ii) R$ 5,0 bilhões referentes a projetos estratégicos de defesa nacional; e (iii) R$ 0,6 bilhão de despesas temporárias com saúde financiadas com recursos do Fundo Social. Feitas essas exclusões, o resultado considerado para fins de verificação do cumprimento da meta alcança superávit de R$ 83,4 bilhões (0,56% do PIB), valor R$ 10,1 bilhões superior ao centro da meta.

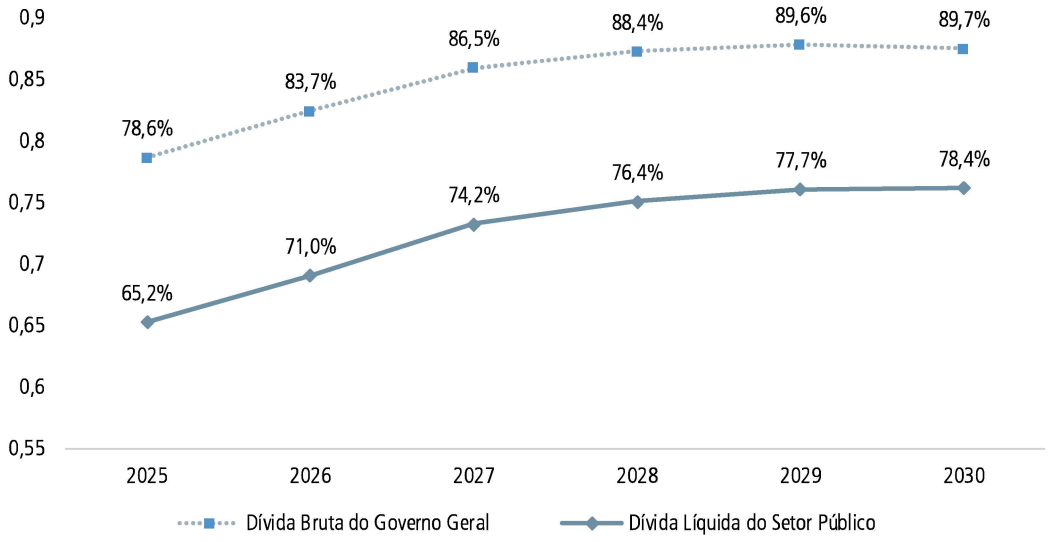
[12] Conforme detalhamento no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre.

Para as empresas estatais federais não dependentes, excluídos os Grupos Petrobras e Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), a meta prevista no PLDO 2027 é de déficit de R$ 7,56 bilhões, podendo excluir despesas do Novo PAC (até R$ 5,0 bilhões) e das empresas que possuam plano de reequilíbrio econômico-financeiro (até R$ 10,0 bilhões). O PLOA 2027 apresenta estimativa de déficit de R$ 5,60 bilhões[13] (Tabela 24 da mensagem), conforme mencionado. No entanto, após a exclusão de despesas autorizada (R$ 2,28 bilhões de despesas do PAC e R$ 10,0 bilhões relativos às empresas que possuam planos de reequilíbrio), projeta-se superávit de R$ 6,68 bilhões, com margem de R$ 14,24 bilhões em relação à meta.

O PLOA 2027 não apresenta projeção explícita para o resultado primário do setor público consolidado. No entanto, considerando-se as projeções de resultado primário do governo central, de R$ 18,62 bilhões, de déficit das empresas estatais, de R$ 5,60 bilhões, e de superávit dos estados e municípios (projeção indicativa), de R$ 1,20 bilhão, estima-se superávit de R$ 14,22 bilhões (0,10% do PIB) para o setor público consolidado. No PLDO 2027, a projeção correspondente era de superávit de R$ 1,63 bilhão (0,01% do PIB). As projeções de mercado, por sua vez, apontam déficit primário do setor público consolidado de 0,40% do PIB em 2027, conforme o Relatório Focus de 18/09/2026.

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

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



Fonte: Atualização do Anexo de Riscos Fiscais constante das informações complementares.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 86,5% do PIB em 2027 e manter trajetória ascendente ao longo do horizonte de projeção, alcançando 89,7% do PIB em 2030, segundo o cenário do PLDO 2027. A dívida líquida do setor público (DLSP) também deverá crescer no período, passando a 74,2% do PIB em 2027 e atingindo 78,4% do PIB em 2030. Para 2027, as projeções de mercado situam-se próximas às estimativas oficiais, com o Prisma Fiscal de setembro projetando a DBGG em 87,0% do PIB (0,5 p.p. acima da projeção do PLDO 2027), enquanto o Relatório Focus de 18/09/2026 estima a DLSP em 73,7% do PIB (0,5 p.p. abaixo da projeção oficial).

A Tabela 4.6 apresenta os principais agregados para a definição do resultado primário de 2027, comparando-os com os valores correspondentes a 2026 (projeções do Relatório de Avaliação do 3º bimestre) e 2025 (valores realizados). A receita primária total de 2027, antes das transferências, está projetada em R$ 3.459,3 bilhões (23,4% do PIB), e a receita primária líquida, em R$ 2.848,7 bilhões (19,3% do PIB).

[13] A projeção do déficit considera ajuste da EMGEA de redução de R$ 212 milhões.

TABELA 4.6 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – 2025 A 2027

R$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2025		Reprogramação 2026		PLOA 2027	
	Valor	% PIB	Valor	% PIB	Valor	% PIB
I. Receita primária total	**2.902,3**	**22,8**	**3.237,2**	**23,7**	**3.459,3**	**23,4**
II. Transferência por repartição de receita	**569,7**	**4,5**	**643,6**	**4,7**	**610,6**	**4,1**
III. Receita primária líquida (I-II)	**2.332,6**	**18,3**	**2.593,6**	**19,0**	**2.848,7**	**19,3**
IV. Despesas primárias	**2.394,2**	**18,8**	**2.645,6**	**19,3**	**2.830,1**	**19,1**
Benefícios Previdenciários	1.026,9	8,1	1.133,0	8,3	1.215,1	8,2
Pessoal e Encargos Sociais	402,6	3,2	449,9	3,3	474,1	3,2
Outras Despesas Obrigatórias	390,6	3,1	455,4	3,3	477,8	3,2
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	369,4	2,9	381,0	2,8	396,3	2,7
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	204,9	1,6	226,3	1,7	266,8	1,8
Memo: Reserva para Emendas, incluída nas despesas discricionárias	43,6	0,3	49,9	0,4	44,8	0,3
V. Resultado primário do governo central (III-IV) (1)	**(61,7)**	**(0,5)**	**(52,0)**	**(0,4)**	**18,6**	**0,1**
VI. Discrepância estatística / Ajuste metodológico	**3,0**	**0,0**	**-**	**-**	**-**	**-**
VII. Resultado primário do governo central abaixo da linha (V+VI)	**(58,7)**	**(0,5)**	**(52,0)**	**(0,4)**	**18,6**	**0,1**
VIII. Meta de resultado primário do governo central	**0,0**	**0,0**	**34,3**	**0,3**	**73,2**	**0,5**
IX. Exclusão de despesas da meta (2)	**48,7**	**0,4**	**62,8**	**0,5**	**64,7**	**0,4**
X. Resultado primário após exclusão de despesa (VII+IX)	**(10,0)**	**(0,1)**	**10,8**	**0,1**	**83,4**	**0,6**
XI. Esforço (-) / Sobra (+) em relação à meta (X-VIII)	**(10,0)**	**(0,1)**	**(23,5)**	**(0,2)**	**10,1**	**0,1**
XII. Juros nominais	**(891,9)**	**(7,0)**	**(1.128,7)**	**(8,2)**	**(1.154,0)**	**(7,8)**
XIII. Resultado nominal do governo central (VII+XII)	**(950,6)**	**(7,5)**	**(1.180,7)**	**(8,6)**	**(1.135,3)**	**(7,7)**

Fonte: PLOA 2027 (Quadro 10A).

(1) O conceito de governo central abrange os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. (2) Em 2027, a exclusão de despesas abrange: (i) parcela de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs), conforme a Emenda Constitucional nº 136/2025; (ii) projetos estratégicos de defesa, nos termos da Lei Complementar nº 221/2025; e (iii) despesas temporárias com saúde financiadas com recursos do Fundo Social, nos termos da Lei Complementar nº 223/2025.

O total das despesas primárias do governo central é de R$ 2.830,1 bilhões (19,1% do PIB) em 2027, sendo R$ 1.215,1 bilhões para benefícios previdenciários, R$ 474,1 bilhões para pessoal e encargos sociais, R$ 477,8 bilhões para outras despesas obrigatórias, R$ 396,3 bilhões para despesas obrigatórias com controle de fluxo e R$ 266,8 bilhões para despesas discricionárias do Poder Executivo. A reserva para emendas, incluída nas despesas discricionárias, corresponde a R$ 44,8 bilhões.

4.3 REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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

> *Art. 167. São vedados:*
> *[...]*

> *III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;*[14]

O limite para a realização de operação de crédito é comumente denominado "regra de ouro" das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações não pode ser financiado por operações de crédito (endividamento público) e, portanto, devem contar com outros recursos da União, sejam receitas correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.), sejam outras receitas de capital que não as das operações de crédito (alienação de ativos[15], amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores etc.).

O comando constitucional deve ser observado não apenas na execução orçamentária durante o exercício financeiro, mas também quando da elaboração do PLOA. Duas normas corroboram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12[16]:

> *Art. 12. [...]*
> *[...]*
> *§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.*

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

> *Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*
> *§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:*
> *I - no exercício anterior,* ***as receitas de operações de crédito nele realizadas[17] e as despesas de capital nele executadas;*** *e*
> *II - no exercício corrente,* ***as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária.*** (foi grifado)

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

À semelhança do padrão observado nas propostas orçamentárias desde 2019, por antever que parte das despesas correntes da União não terá cobertura financeira para fins de elaboração dos orçamentos de 2027, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO 2027 para possibilitar que a lei orçamentária contenha receitas condicionadas correspondentes a operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem cobertos por esses recursos[18]. Assim, a execução dessas receitas e despesas não é autorizada diretamente na lei orçamentária e dependerá do cumprimento do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, que impõe a aprovação de crédito adicional pela maioria absoluta do Congresso Nacional. O dispositivo mencionado corresponde ao art. 22 do PLDO 2027:

---

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

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

[16] O STF, na ADI 2238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do caput do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfc. ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, pp. 168-169).

[17] O § 6º do art. 167 (incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021) estabelece que "Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa". Disposição semelhante consta do art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado nº 48/2007.

[18] Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e o PLOA 2019, o qual tem sido foi aprovado pelo Congresso Nacional.

> *Art. 22.* ***O Projeto de Lei Orçamentária de 2027 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta****, de acordo com o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.*
> *§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.*
> *§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das projeções para as operações de crédito e as despesas de capital a serem realizadas durante os exercícios financeiros de 2027 a 2029.*
> *§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outras fontes, observado o disposto no art. 48, § 1º, inciso III, alínea "b", inclusive por aquela relativa à operação de crédito já autorizada e que tenha sido disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 60. (foi grifado)*

Nos orçamentos fiscal e da seguridade social, a parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R$ 414,1 bilhões, 1,62% do PIB[19], conforme se verifica na Tabela 4.7.

TABELA 4.7 - PROGRAMAÇÕES CONDICIONADAS À APROVAÇÃO DE CRÉDITO ADICIONAL (ART. 167, CAPUT, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO)

R$ milhões

Programação	Valores Condicionados	
	Valor	(%)
Benefícios Previdenciários	184.333,9	44,5
Pessoal e Encargos Sociais	52.911,5	12,8
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	44.351,2	10,7
Sentenças Judiciais e Precatórios (Fundef e Parcelados)	33.676,6	8,1
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	27.515,3	6,6
Compensação aos Estados pela perda de receitas decorrente da substituição do IPI pelo Imposto Seletivo (Lei Complementar nº 214/2025)	23.498,5	5,7
Subsídios, Subvenções e Proagro	15.942,9	3,8
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	14.121,2	3,4
Complementação da União ao Fundeb	10.000,0	2,4
Transferência Temporária a Estados, DF e Municípios (Lei Complementar nº 176/2020)	2.938,3	0,7
Contribuição da União para o RPPS	2.640,6	0,6
Reserva de Contingência Financeira	1.780,4	0,4
Transferência de Recursos oriundos da Exploração de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478/1997)	360,6	0,1
Complemento da Atualização Monetária do FGTS (Lei Complementar nº 110/2001)	13,6	0,0
Total	**414.084,6**	**100**

Fonte: Mensagem presidencial (Tabela 21).

O Poder Executivo apresentou, na mensagem presidencial que encaminha o PLOA 2027, a justificativa para a escolha das programações condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional. Informou que, para selecioná-las, buscou-se identificar, inicialmente, o conjunto de programações elegíveis à condicionalidade, mediante: (i) a alocação, na maior medida possível, de recursos próprios e vinculados nas despesas correntes,

[19] O valor excedente de R$ 414,1 bilhões pode ser reduzido durante a tramitação do PLOA em razão da alocação de recursos em despesas de capital por meio de emendas parlamentares. Por exemplo, no PLOA 2026, o valor excedente foi de R$ 313,5 bilhões e a LOA 2026 foi aprovada com o valor excedente de R$ 288,1 bilhões (art. 3º, § 2º da Lei nº 15.346/2026).

excluindo-se, assim, as programações compatíveis com essas fontes; (ii) a restrição às despesas correntes primárias, em atendimento ao caput do art. 22 do PLDO 2027; (iii) a exclusão de despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário; e (iv) a exclusão das despesas cuja execução se concentra nos primeiros meses do exercício. Justificou, ainda, que, em razão do elevado volume de programações selecionadas e da grande quantidade de fontes vinculadas envolvidas, a condicionalidade foi distribuída de forma aproximadamente proporcional entre as despesas elegíveis, sem concentração do impacto em programações ou unidades orçamentárias específicas, resultando na distribuição apresentada na Tabela 4.7.

Em comparação com o PLOA 2026, observa-se mudança relevante na composição das despesas condicionadas. Enquanto no PLOA 2026 os benefícios previdenciários correspondiam a 77,7% do total condicionado, no PLOA 2027 essa participação passa para 44,5%. O montante condicionado passa a abranger também despesas com pessoal e encargos sociais, benefícios de prestação continuada, sentenças judiciais e precatórios, despesas discricionárias do Poder Executivo, compensações aos Estados e subsídios, entre outras programações.

A insuficiência da regra de ouro projetada para os exercícios seguintes também permanece significativa. De acordo com o cenário apresentado no PLOA 2027, a insuficiência alcançaria R$ 297,9 bilhões em 2028 e R$ 406,2 bilhões em 2029, conforme demonstrado na tabela seguinte.

TABELA 4.8 - INSUFICIÊNCIA DA REGRA DE OURO – 2027 A 2028
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

R$ bilhões

DISCRIMINAÇÃO	2027	2028	2029
Total das Receitas de Operações de Crédito	3.457,7	3.286,5	3.782,9
Total das Despesas de Capital	3.043,6	2.988,6	3.376,8
INSUFICIÊNCIA DA REGRA DE OURO	**414,1**	**297,9**	**406,2**

Fonte: Mensagem presidencial (Tabela 20).

Observe-se que o § 3º do art. 22 do PLDO 2027 prevê que o valor do projeto de lei de crédito suplementar a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária. Essa disposição se baseia no fato de que, ao longo da execução dos orçamentos de 2027, poderão ser utilizados recursos que integram os saldos de exercícios anteriores (na forma de superávit financeiro apurado em dezembro de 2026), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir as fontes correspondentes a operações de crédito excedentes.

Na LOA 2026, o valor que inicialmente exigia a aprovação de crédito suplementar era de R$ 288,1 bilhões (art. 3º, § 2º). Após trocas de fontes de recursos efetuadas no exercício financeiro em curso, admitida na LDO 2026 e na LOA 2026, a necessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional caiu para R$ 185,6 bilhões, conforme demonstrado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

5. RECEITAS

5.1 RECEITAS PRIMÁRIAS

De acordo com o PLOA 2027, as receitas primárias da União, antes da repartição com os demais entes federativos, atingirão R$ 3.459,3 bilhões em 2027, equivalentes a 23,4% do PIB, o que indica crescimento nominal de R$ 222,1 bilhões, ou 6,9%, em relação à estimativa atualizada para 2026, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. Em termos reais, o crescimento é de cerca de 3,2% (descontada a projeção de inflação para 2027 medida pelo IPCA, de 3,60%).

Com relação à receita primária líquida, apurada após a repartição, a estimativa é de R$ 2.848,7 bilhões (19,3% do PIB), patamar 9,8% superior ao esperado na estimativa atualizada para 2026 (constante do mencionado Relatório de Avaliação), no valor de R$ 2.593,6 bilhões (19,0% do PIB).

A Tabela 5.1 mostra a decomposição das receitas primárias: R$ 2.222,5 bilhões referem-se àquelas administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), exceto arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), R$ 875,1 bilhões correspondem à arrecadação líquida desse regime previdenciário e R$ 361,7 bilhões são relativos às outras receitas primárias.

TABELA 5.1 - RECEITAS PRIMÁRIAS – 2025 A 2027

Discriminação	Realizado 2025		LOA 2026		Estimativa Atualizada 2026		PLOA 2027	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	**2.902.274,6**	**22,8**	**3.198.061,3**	**23,1**	**3.237.220,2**	**23,7**	**3.459.274,4**	**23,4**
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	**1.859.843,9**	**14,6**	**2.040.998,5**	**14,8**	**2.079.818,7**	**15,2**	**2.222.512,8**	**15,0**
I.1.1. Imposto de Importação	90.395,2	0,7	117.186,8	0,8	114.334,1	0,8	127.528,9	0,9
I.1.2. IPI	88.363,6	0,7	99.964,8	0,7	99.988,2	0,7	5.497,5	-
I.1.3. Imposto sobre a Renda	867.312,1	6,8	924.917,6	6,7	953.511,1	7,0	982.019,2	6,6
I.1.4. IOF	86.380,4	0,7	103.463,3	0,7	106.097,2	0,8	102.185,3	0,7
I.1.5. Imposto Seletivo	-	-	-	-	-	-	41.996,4	0,3
I.1.6. CBS	-	-	-	-	-	-	636.841,4	4,3
I.1.7. COFINS	391.530,7	3,1	423.045,1	3,1	419.740,2	3,1	31.752,5	0,2
I.1.8. PIS/PASEP	105.882,4	0,8	118.588,2	0,9	110.462,3	0,8	34.356,4	0,2
I.1.9. CSLL	177.799,1	1,4	195.585,2	1,4	201.222,9	1,5	203.695,3	1,4
I.1.10. CIDE - Combustíveis	3.311,8	-	3.718,4	-	3.655,1	-	3.242,2	-
I.1.11. Outras Administradas pela RFB	48.868,6	0,4	54.529,1	0,4	70.807,7	0,5	53.397,8	0,4
I.2. Incentivos Fiscais	**(1,4)**	**-**	**(8,4)**	**-**	**(27,6)**	**-**	**(6,7)**	**-**
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	**709.714,3**	**5,6**	**793.153,5**	**5,7**	**784.024,8**	**5,7**	**875.107,6**	**5,9**
I.4. Outras Receitas	**332.717,8**	**2,6**	**363.917,7**	**2,6**	**373.404,4**	**2,7**	**361.660,7**	**2,4**
I.4.1. Concessões e Permissões	7.199,2	0,1	6.936,9	0,1	6.498,0	-	6.121,6	-
I.4.2. Complemento para o FGTS	260,2	-	59,8	-	72,5	-	61,8	-
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	18.982,5	0,1	20.366,7	0,1	20.151,0	0,1	25.842,3	0,2
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	35.980,6	0,3	40.936,9	0,3	39.339,2	0,3	43.305,6	0,3

Discriminação	Realizado 2025		LOA 2026		Estimativa Atualizada 2026		PLOA 2027	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	139.345,8	1,1	160.386,5	1,2	172.135,4	1,3	176.306,3	1,2
I.4.6. Dividendos e Participações	49.796,6	0,4	54.103,7	0,4	55.487,6	0,4	30.943,3	0,2
I.4.7. Receita Própria e de Convênios	24.231,9	0,2	17.634,3	0,1	18.820,2	0,1	18.934,1	0,1
I.4.8. Demais Receitas	56.921,0	0,4	63.492,9	0,5	60.900,5	0,4	60.145,8	0,4
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	**569.716,2**	**4,5**	**607.467,0**	**4,4**	**643.617,7**	**4,7**	**610.589,7**	**4,1**
II.1. Cide combustíveis	917,9	-	1.094,3	-	1.006,5	-	898,6	-
II.2. Exploração de Recursos Naturais	70.207,8	0,6	70.625,5	0,5	88.748,6	0,6	72.559,9	0,5
II.3. Contribuição do Salário Educação	21.369,9	0,2	24.562,1	0,2	23.603,5	0,2	25.983,4	0,2
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	454.682,3	3,6	489.396,1	3,5	502.712,1	3,7	485.050,4	3,3
II.5. Fundos Constitucionais	18.678,4	0,1	17.585,2	0,1	23.020,2	0,2	21.793,5	0,1
Repasse Total	28.884,7	0,2	30.746,2	0,2	31.335,9	0,2	30.594,9	0,2
Superávit Fundos	(10.206,3)	(0,1)	(13.161,0)	(0,1)	(8.315,7)	(0,1)	(8.801,3)	(0,1)
II.6. Demais	3.859,8	-	4.203,7	-	4.526,7	-	4.303,9	-
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	**2.332.558,4**	**18,3**	**2.590.594,3**	**18,7**	**2.593.602,5**	**19,0**	**2.848.684,6**	**19,3**

Fonte: PLOA 2027.

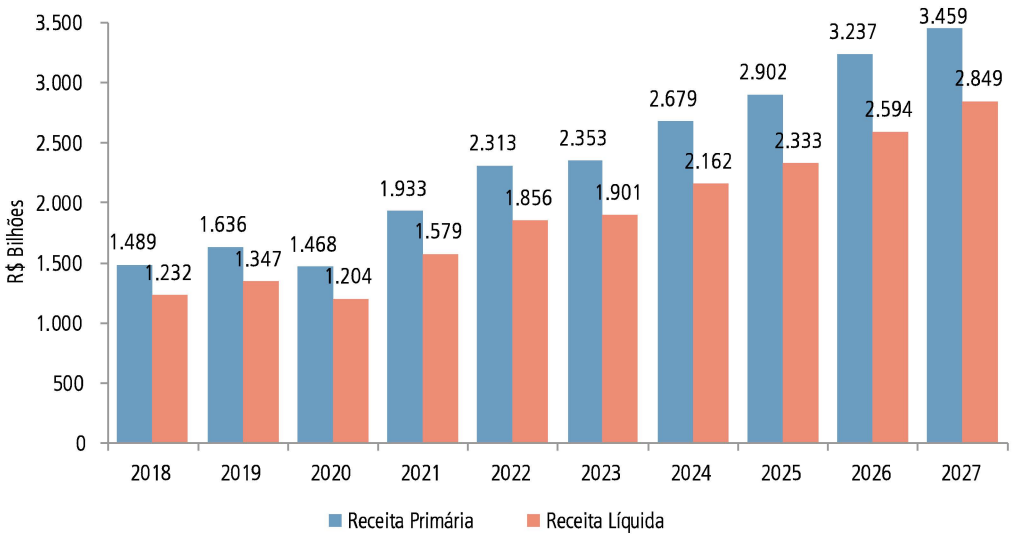
De acordo com essa tabela, a receita administrada pela RFB (exceto RGPS) recua ligeiramente, em proporção do PIB, de 15,2% na estimativa atualizada para 2026 para 15,0% no PLOA 2027, mesmo com a incorporação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto Seletivo (IS). A arrecadação líquida para o RGPS mantém trajetória de alta, saindo de 5,7% para 5,9% do PIB, enquanto as outras receitas primárias recuam de 2,7% para 2,4% do PIB. Quanto a dividendos e participações, verifica-se recuo de R$ 55,5 bilhões (0,4% do PIB) para R$ 30,9 bilhões (0,2% do PIB).

Um fator de destaque na elaboração do PLOA 2027 é a inclusão dos novos tributos decorrentes da reforma tributária sobre o consumo, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 e regulamentada pela Lei Complementar nº 214/2025. No âmbito federal, o PIS e a Cofins são extintos e substituídos integralmente pela CBS, ao passo que o IPI é substituído parcialmente pela CBS e pelo IS, permanecendo apenas para produtos da Zona Franca de Manaus. Para 2027, estima-se arrecadação de R$ 636,8 bilhões (4,3% do PIB) com a CBS e de R$ 42,0 bilhões (0,3% do PIB) com o IS, ao passo que a arrecadação residual de IPI, Cofins e PIS/Pasep é projetada, respectivamente, em R$ 5,5 bilhões, R$ 31,8 bilhões e R$ 34,4 bilhões – ante R$ 100,0 bilhões, R$ 419,7 bilhões e R$ 110,5 bilhões estimados para 2026. Registre-se que a alíquota do IS ainda depende de definição por lei ordinária, razão pela qual sua receita foi classificada, no PLOA 2027, como fonte condicionada, com fundamento no art. 140 do PLDO 2027. Trata-se, em ambos os casos, de tributos inteiramente novos, sem série histórica de arrecadação, o que introduz grau de incerteza superior ao das estimativas de tributos já consolidados, cuja projeção se apoia em dados observados de anos anteriores.

Em tal contexto, observa-se que o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central (Quadro 10-A do PLOA 2027) estima redução da repartição de receitas tributárias da União com os demais entes federativos, que passaria de R$ 502,7 bilhões em 2026 para R$ 485,0 bilhões em 2027. Ao mesmo tempo, contudo, o mesmo demonstrativo inova ao incluir uma despesa de R$ 33,8 bilhões relativa à "Compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo". Essa compensação representa um ponto de atenção para fins de alinhamento de séries históricas, pois poderia ser interpretada como mais uma forma de repartição tributária, que seria considerada na apuração da receita líquida.

O Gráfico 5.1 mostra a evolução da receita primária arrecadada entre 2018 e 2025, a estimativa atualizada para 2026 e a esperada para 2027, em valores correntes, conforme dados divulgados no boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e os constantes do PLOA 2027.

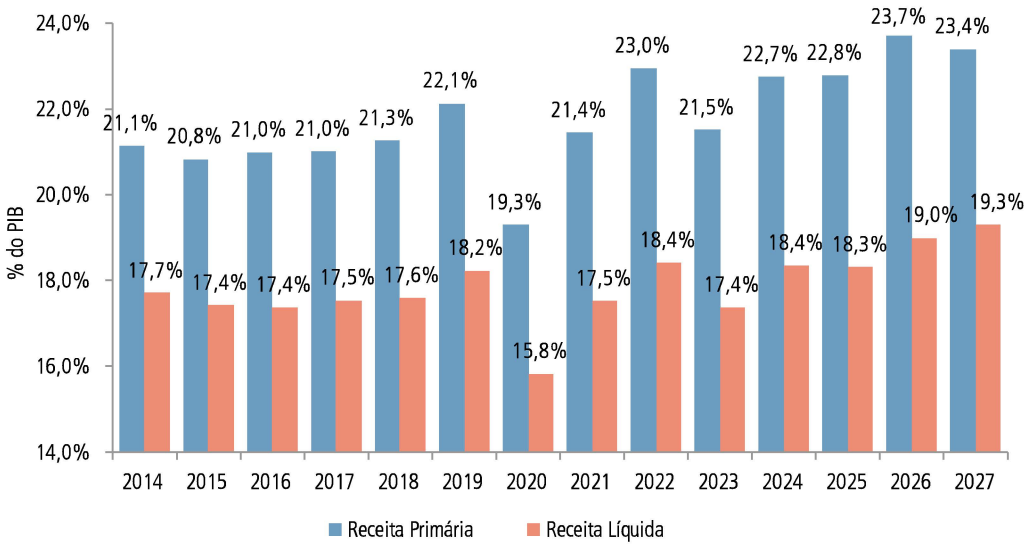
GRÁFICO 5.1 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2018 A 2027 (R$ BILHÕES)



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2027.

Já o Gráfico 5.2 apresenta a evolução da receita primária, de 2014 a 2027, como proporção do PIB.

GRÁFICO 5.2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2014 A 2027 (% DO PIB)



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2027.

Conforme se extrai do Gráfico 5.2, a receita primária total projetada para 2027 como proporção do PIB (23,4% do PIB) recua 0,3 p.p. em relação à estimativa atualizada para 2026 (23,7% do PIB), mas permanece acima do realizado em 2025 (22,8% do PIB). Quanto à receita primária líquida, o PLOA 2027 aponta para novo avanço, que a eleva para 19,3% do PIB (a maior proporção de toda a série 2014-2027), ante 19,0% na estimativa atualizada para 2026 e 18,3% no realizado de 2025.

Em observância ao art. 14, inciso I, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a mensagem presidencial relaciona seis medidas com impacto negativo sobre a receita, no valor total de R$ 4,2 bilhões, discriminadas na Tabela 5.2.

TABELA 5.2 - MEDIDAS LEGISLATIVAS COM EFEITOS NEGATIVOS NA ESTIMATIVA DA RECEITA

Redução de Receitas	Descrição	Dispositivo	Impacto Orçamentário em 2027 (R$ milhões)
Limite do MEI	Ampliação dos limites do MEI (projeto de lei complementar)	-	-1.567,0
Lei Complementar nº 235/2026	Crédito fiscal em favor de projetos destinados à produção de fertilizantes e suas matérias-primas, bem como de remineralizadores, bioinsumos e biofertilizantes. Dispõe também sobre a realização da Copa do Mundo Feminina de 2027.	art. 7º	-1.000,0
	Afastamento da incidência do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).	art. 10	-200,0
Pronon/Pronas	Prorrogação da vigência do Pronon/Pronas (projeto de lei)	-	-704,0
Portaria CNPq da cota de importação para 2027 (ainda a ser editada)	Definição da cota de importação com isenção fiscal para pesquisa científica e tecnológica para 2027	-	-488,0
Copa Fifa Feminina 2027	Medidas Tributárias e Aduaneiras referentes à realização da Copa do Mundo Feminina de 2027	-	-263,0
Total			**-4.222,0**

Fonte: PLOA 2027.

Das seis medidas listadas, duas dependem da aprovação de projetos de lei ainda em tramitação no Congresso Nacional – a prorrogação da vigência do Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Pronon) e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (Pronas/PC) e a ampliação dos limites do MEI –, de modo que a não aprovação de qualquer uma delas resultaria em arrecadação superior à estimada no PLOA 2027. As demais decorrem de normas já sancionadas ou de atos infralegais: a Lei Complementar nº 235/2026, a portaria que fixa anualmente a cota de isenção fiscal para importação de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica administrada pelo CNPq (a portaria específica para 2027 ainda não foi editada pelo Poder Executivo) e as medidas tributárias e aduaneiras relativas à Copa do Mundo Feminina de 2027.

Os parâmetros macroeconômicos são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União. Com base na grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda – SPE/MF de 06/07/2026, o PLOA 2027 considera crescimento real do PIB de 2,46%, IPCA de 3,60%, câmbio médio de 5,22 R$/US$ e barril de petróleo Brent a US$ 71,03. Em comparação, o Relatório Focus divulgado pelo Banco Central em 08/09/2026 aponta mediana de expectativas de mercado de 1,50% para o PIB, 4,29% para o IPCA e 5,30 R$/US$ ao final de 2027. Assim, observa-se que o Executivo trabalha com premissas de crescimento mais otimistas e de inflação mais baixas que o mercado, o que tende a produzir estimativas de receita maiores. Contudo, vale notar que, nos últimos anos, as projeções de PIB consideradas nas propostas orçamentárias têm se aproximado mais dos valores finais apurados do que as expectativas de mercado.

5.2 RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras, ou não primárias, referem-se a fluxos financeiros que não apresentam impacto sobre o resultado primário e não alteram a dívida líquida federal[20].

Essas receitas incluem ingressos referentes a operações de crédito (contratuais ou por emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e ao resultado positivo apurado nos balanços semestrais do Banco Central. Consoante a mensagem presidencial, em 2025 foram recolhidos ao erário federal R$ 2.817,9 bilhões

[20] Os juros ativos referentes a financiamentos concedidos pela União, apurados segundo o regime de competência, compõem os juros nominais (juros passivos – juros ativos) que afetam o resultado nominal e a dívida líquida. Considerando somente os juros ativos incorridos em determinado período, o resultado nominal aumenta e a dívida líquida diminui. Esses juros constituem receitas financeiras que não transitam pelos orçamentos da União. Quando da elaboração do PLOA, são incluídas dotações necessárias ao pagamento de juros que vencerão no exercício financeiro, os quais não tem efeito sobre a dívida líquida (ocorre, de forma concomitante, redução de ativo e de passivo que compõem a dívida líquida).

em receitas financeiras (22,1% do PIB); para 2026, estão previstos R$ 3.146,7 bilhões (21,6% do PIB) na lei orçamentária e R$ 3.271,1 bilhões (22,4% do PIB) na reprogramação apresentada na mensagem presidencial.

Para 2027, as receitas financeiras estão projetadas em R$ 3.780,2 bilhões (25,6% do PIB), dos quais R$ 2.185,7 bilhões (57,8% do total) correspondem a refinanciamento da dívida e R$ 1.241,9 bilhões (32,9% do total), a emissão de títulos destinados a outras finalidades. Assim, 90,7% das receitas financeiras estão relacionadas a operações de crédito por emissão de títulos, destinadas ao refinanciamento da dívida ou a outras finalidades.

Os 9,3% restantes correspondem à remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, de R$ 159,8 bilhões, ao retorno das operações oficiais de crédito, entre amortizações e juros, de R$ 35,6 bilhões, e às demais receitas financeiras, de R$ 157,2 bilhões. A remuneração das disponibilidades apresenta redução de 14,6% em relação à reprogramação de 2026, de R$ 187,1 bilhões.

As receitas financeiras respondem por 52,2% da receita total dos orçamentos fiscal e da seguridade social, estimada em R$ 7.239,5 bilhões. Considerando apenas as operações de créditos destinadas ao refinanciamento da dívida, a proporção é de 30,2%.

Do total da receita de operação de crédito por emissão de títulos, R$ 414,1 bilhões dependem de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme art. 167, caput, inciso III, da Constituição. Essa parcela foi incluída na proposta orçamentária com fundamento no art. 22 do PLDO 2027.

A quase totalidade das receitas financeiras (98,2%) está alocada no orçamento fiscal. Da parcela atribuída ao orçamento da seguridade social (1,8%, ou R$ 66,2 bilhões), destacam-se R$ 33,4 bilhões, que se referem à contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)[21] dos servidores, e R$ 26,9 bilhões, concernentes aos rendimentos dos empréstimos de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

5.3 RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

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

Quanto aos benefícios tributários (gastos tributários), a estimativa de renúncia de receitas constante do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), constante das informações complementares, é de R$ 440,0 bilhões para 2027, correspondentes a 2,98% do PIB.

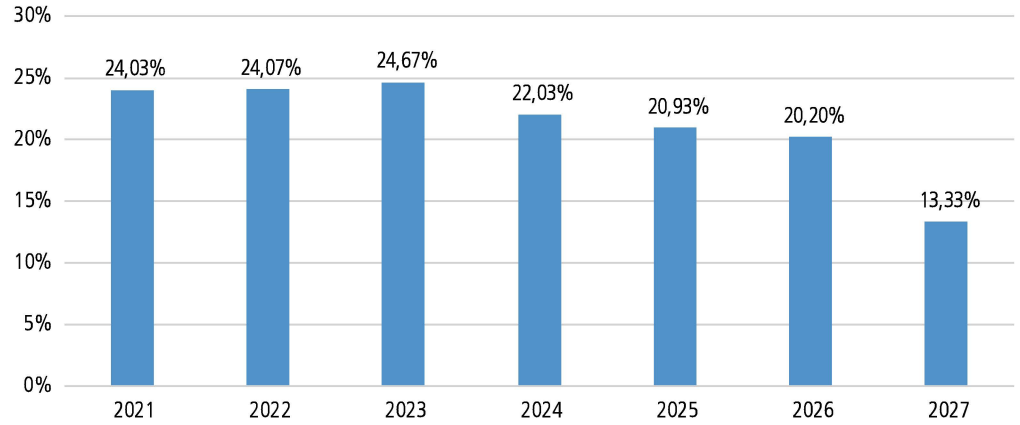
A forte redução em relação ao previsto no DGT referente ao PLOA 2026 (R$ 612,8 bilhões; 4,43% do PIB) é, em grande medida, decorrente dos seguintes fatos: (i) com a transição para o novo modelo de tributação do consumo, a contribuição para o PIS/Pasep e a Cofins são extintas e as alíquotas do IPI são reduzidas a zero (exceto para a Zona Franca de Manaus) a partir de 2027; e (ii) a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil - RFB não mensurou os gastos tributários associados à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e ao Imposto Seletivo (IS), por não estarem definidas a alíquota de referência da CBS e a regulamentação do IS.

Portanto, a queda de R$ 172,8 bilhões (ou R$ 150,1 bilhões, se considerada a última projeção para 2026, constante do DGT - Bases Efetivas, de R$ 590,2 bilhões) não deve ser interpretada como redução equivalente dos benefícios tributários. Apesar da previsão de redução desses benefícios a 2% do PIB, conforme Emenda

[21] A classificação da contribuição patronal ao RPPS como despesa financeira está amparada no fato de que, simultaneamente, ocorre receita no mesmo valor no âmbito do Tesouro Nacional (arrecadação da contribuição). Independentemente da classificação (financeira ou primária), é neutro o efeito da despesa e da receita referente à contribuição patronal, consideradas em conjunto, sobre o resultado primário. Contudo, caso essas operações fossem classificadas como primárias, a despesa com a contribuição patronal estaria submetida ao teto de gastos da União.

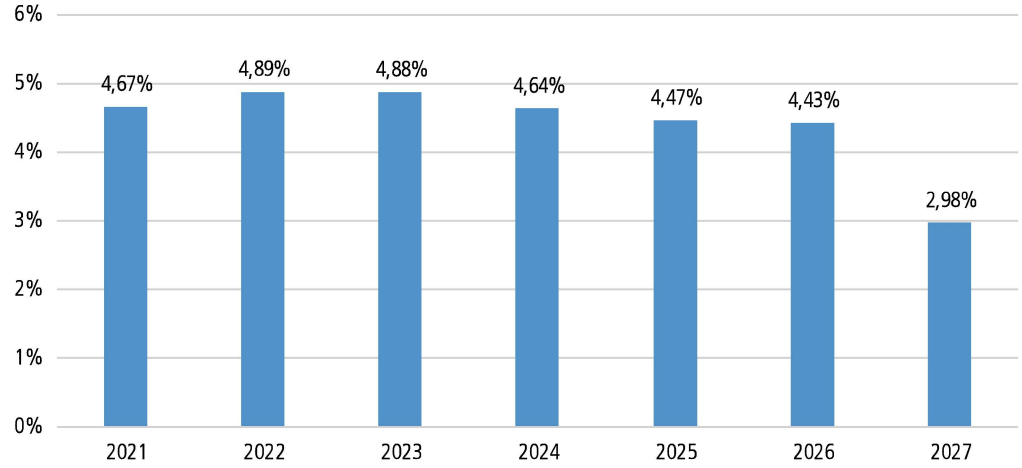
Constitucional nº 109/2021[22], a trajetória até 2026 sinaliza estabilização em patamar elevado, como demonstrou a proporção em 2025 (4,47% do PIB) e em 2026 (4,42%). Para situar o tema em contexto histórico, os gráficos 5.3 e 5.4 demonstram a evolução dos benefícios tributários, em porcentagem da receita administrada e do PIB, desde 2021.

GRÁFICO 5.3 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS (% DA RECEITA ADMINISTRADA)



Fonte: 2021 a 2025: Demonstrativo dos Gastos Tributários – Bases Efetivas 2023 (série 2021 a 2026) da RFB; 2021 a 2023: estimativa para os valores efetivamente incorridos; 2024 e 2025: projeções do DGT; 2026: projeções do DGT no PLOA 2026 (Quadro I e PIB do Quadro VI); 2027: projeções do DGT no PLOA 2027 (Quadro VI).

GRÁFICO 5.4 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS (% DO PIB)



Fonte: 2021 a 2023: estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos ("DGT bases efetivas" de 2023); 2024 e 2025: projeções do DGT bases efetivas 2023; 2026 e 2027: informações complementares dos respectivos PLOAs. O valor de 2027 não inclui gastos tributários relativos à CBS e ao IS (não mensurados pela RFB).

Os maiores gastos tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R$ 79,24 bilhões, ou 18,01% dos gastos), dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF (R$ 70,12 bilhões, ou 15,93% dos gastos), das Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas (R$ 48,57 bilhões, ou 11,04% dos gastos) e das Deduções do Rendimento Tributável – IRPF (R$ 45,30 bilhões, ou 10,29% dos gastos), que juntos respondem por cerca de 55,27% do total do gasto tributário estimado para o exercício. A Agricultura e Agroindústria, segundo maior item no PLOA 2026 (R$ 79,25 bilhões), cai para R$ 19,99 bilhões (4,54%), uma vez que seus benefícios eram majoritariamente relativos à contribuição do PIS/Pasep e à Cofins, extintos em 2027.

Destaque-se que as informações da RFB não incluem, entre os rendimentos isentos e não tributáveis, aqueles oriundos da distribuição de lucros e dividendos, mesmo após a Lei nº 15.270/2025, que instituiu a tributação mínima do imposto de renda sobre as altas rendas das pessoas físicas, alcançando os lucros e dividendos

[22] Com o objetivo da redução de gastos tributários, houve edição da Lei Complementar nº 224/2025.

distribuídos. Esse descasamento decorre da definição de gasto tributário utilizada pela RFB para compilação e divulgação dos demonstrativos que integram as informações complementares.

Por contemplar exceções segundo determinados critérios fundamentalmente de natureza econômica (implícitos nas definições do que seja "Sistema Tributário de Referência"), esse conceito não abrange a totalidade das modificações tributárias que reduzem a receita da União. Por outro lado, não existe ainda uma definição inequívoca do que sejam as "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição, dispositivo que fundamenta a exigência dos demonstrativos ora examinados.

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

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

A análise desses dados fornece novas estimativas para essas renúncias de receita, que podem desviar significativamente das estimativas do PLOA. Por exemplo, no caso da Zona Franca de Manaus (ZFM), o PLOA 2025 projetava R$ 29,89 bilhões, enquanto as declarações da DIRBI/2025 somam R$ 64,99 bilhões (117,4% acima da projeção feita pela RFB). Para 2027, o demonstrativo dos gastos tributários (DGT) projeta R$ 37,84 bilhões para a Zona Franca de Manaus e as Áreas de Livre Comércio, item que responde por 8,60% do total.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 5.3, classificada por região e tributo. Em 2027, a Cofins e a contribuição para o PIS/Pasep deixam de constar do DGT, e os benefícios tributários relativos à CBS e ao IS não foram estimados.

TABELA 5.3 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR TRIBUTO E REGIÃO

R$ milhões

Tributo / Gasto Tributário	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	%PIB
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	14.061,49	28.511,35	10.338,54	59.844,57	17.854,92	130.610,88	0,88
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	5.103,62	18.127,99	12.210,93	61.049,30	19.631,04	116.122,88	0,79
Contribuição para a Previdência Social	2.582,55	10.171,53	7.846,69	50.226,32	16.553,17	87.380,26	0,59
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	1.401,96	4.560,54	2.672,56	22.901,21	6.976,24	38.512,52	0,26
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	24.107,49	-	-	-	-	24.107,49	0,16
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	1.411,55	3.254,62	2.094,02	6.946,61	821,82	14.528,62	0,10
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	1.183,84	2.751,20	1.681,93	5.235,77	1.866,06	12.718,79	0,09
Imposto sobre Importação - II	8.323,81	35,21	11,72	887,12	39,99	9.297,85	0,06
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	4.753,47	-	-	-	-	4.753,47	0,03
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	1.629,26	320,46	-	7,61	2,02	1.959,36	0,01
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0,37	-	-	44,56	-	44,93	0,00
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	0,75	1,22	0,26	1,92	4,94	9,10	0,00

R$ milhões

Tributo / Gasto Tributário	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	%PIB
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	1,00	1,79	2,78	0,00
Contribuição Social para o PIS-PASEP	-	-	-	-	-	-	0,00
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	-	-	-	-	-	-	0,00
Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS (1)	-	-	-	-	-	-	-
Imposto Seletivo - IS (1)	-	-	-	-	-	-	-
Total	**64.560,19**	**67.734,13**	**36.856,66**	**207.145,98**	**63.751,99**	**440.048,95**	**2,98**

Fonte: Informações complementares (Demonstrativo dos Gastos Tributários).

(1) A regulamentação do IS e as alíquotas de referência da CBS não estavam disponíveis quando da elaboração do DGT.

Verifica-se, portanto, grande concentração dos gastos tributários em pequeno número de benefícios, alguns mais dispersos em termos regionais e setoriais (Simples Nacional, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF e Deduções do IRPF), outros concentrados espacial e setorialmente (Zona Franca de Manaus, que passa a responder pela totalidade dos gastos com IPI, e incentivos ao desenvolvimento regional).

Destacam-se os benefícios tributários relativos ao IRPJ, com R$ 130,6 bilhões (29,68%); IRPF, com R$ 116,1 bilhões (26,39%); contribuição previdenciária, com R$ 87,4 bilhões (19,86%); e CSLL, com R$ 38,5 bilhões (8,75%), que em conjunto representam 84,68% do total. A Cofins, maior item do PLOA 2026, com R$ 138,6 bilhões, e a contribuição para o PIS/Pasep, com R$ 28,4 bilhões, não figuram mais no DGT.

A comparação dos percentuais constantes dos PLOAs 2025, 2026 e 2027, conforme a Tabela 5.4, evidencia redistribuição dos benefícios tributários na direção das regiões Norte e Nordeste, em razão do maior peso da Zona Franca de Manaus e dos incentivos ao desenvolvimento regional entre os gastos remanescentes, em detrimento do Centro-Oeste e do Sul, mais beneficiados pelas desonerações da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre a agropecuária. A região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R$ 207,1 bilhões ou 47,07% do total.

TABELA 5.4 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO (% DO TOTAL)

REGIÃO	PLOA 2025	PLOA 2026	PLOA 2027
Norte	10,78	11,23	14,67
Nordeste	14,53	13,63	15,39
Centro-Oeste	10,53	10,00	8,38
Sudeste	47,19	49,00	47,07
Sul	16,97	16,13	14,49

Fonte: Informações complementares dos PLOAs 2025, 2026 e 2027 (Demonstrativo dos Gastos Tributários).

Destaca-se, também, no contexto das renúncias tributárias, que, diferentemente do PLOA 2026, que listava a revisão de benefícios tributários que, aprovada pelo Congresso Nacional, reduziria as receitas estimadas em R$ 19,8 bilhões (valor classificado com receita condicionada no projeto de lei), o PLOA 2027 não prevê revisão similar.

Os efeitos da Lei Complementar nº 224/2025, que instituiu a redução linear de 10% dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária, encontram-se incorporados às projeções de receita, sem que a mensagem presidencial ou as informações complementares, todavia, quantifiquem seu efeito isolado em 2027. A mensagem presidencial registra, por outro lado, novas renúncias, consideradas nas estimativas, no montante de R$ 4,2 bilhões (cota de importação do CNPq, Copa do Mundo Feminina de 2027, prorrogação do Pronon/Pronas, ampliação dos limites do MEI e Lei Complementar nº 235/2026).

A Lei Complementar nº 224/2025 dá cumprimento, ao menos em parte, ao objetivo estabelecido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, de redução dos benefícios tributários federais ao patamar de 2% do PIB. Além de fixar critérios, metas de desempenho e prazo máximo de vigência de 5 anos para novos benefícios concedidos a pessoas jurídicas (art. 14-A da Lei de Responsabilidade Fiscal), a lei reduz linearmente os incentivos relativos à contribuição ao PIS/Pasep, à Cofins, ao IRPJ, à CSLL, ao Imposto de Importação, ao IPI e à contribuição previdenciária patronal para o RGPS; e veda a concessão, a ampliação ou a prorrogação de benefícios, enquanto o seu valor total ultrapassar 2% do PIB, salvo se acompanhadas de medidas de compensação.

A redução alcança os gastos tributários discriminados no DGT referente à LOA 2026 e regimes especiais de tributação, como lucro presumido (na parcela da receita bruta anual que exceder R$ 5,0 milhões), mas não se aplica, entre outros, às imunidades constitucionais, à Zona Franca de Manaus e às áreas de livre comércio, à cesta básica e ao Simples Nacional, ao Minha Casa, Minha Vida, ao Prouni, à contribuição previdenciária sobre a receita bruta e aos benefícios da política industrial para tecnologias da informação e comunicação e semicondutores. O Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e o Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF) ficaram fora do seu alcance.

Note-se que o impacto efetivo na arrecadação depende da forma de cada benefício tributário e da regulamentação da lei, bem como, no caso da reforma tributária do consumo, da definição da alíquota de referência da CBS e da legislação do IS.

Registra-se, ainda, que, apurado déficit primário em 2025, aplica-se em 2027 o disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 200/2023, que veda a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária.

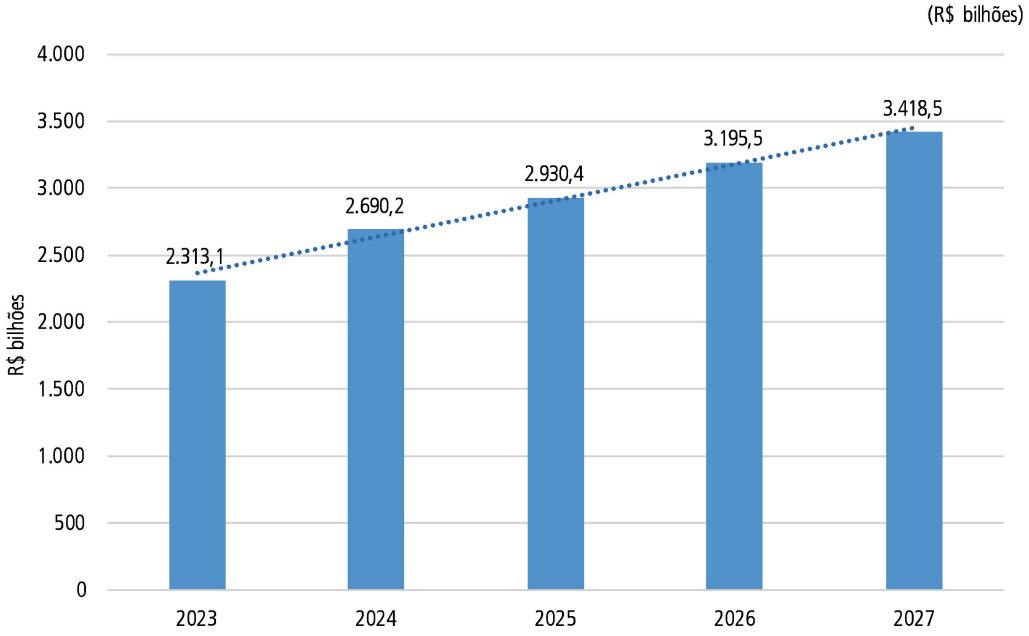
6. DESPESAS

6.1 EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Nesta seção, apresenta-se a evolução recente das despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). São comparadas as dotações dos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2023 a 2027), em valores nominais.

O Gráfico 6.1 apresenta a evolução nominal do total das despesas primárias relativas aos OFSS previstas nos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo.

GRÁFICO 6.1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS NOS OFSS



Fonte: Siop.

O PLOA 2027 fixa as despesas primárias dos OFSS em R$ 3.418,5 bilhões, valor que representa acréscimo de R$ 223,0 bilhões (7,0%) em relação ao PLOA 2026. Do total dessas despesas, 91,7% (R$ 3.135,2 bilhões) são obrigatórias e 8,3% (R$ 283,2 bilhões) são discricionárias. A Tabela 6.1 demonstra a composição das despesas primárias nos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2023 a 2027).

TABELA 6.1 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

R$ bilhões

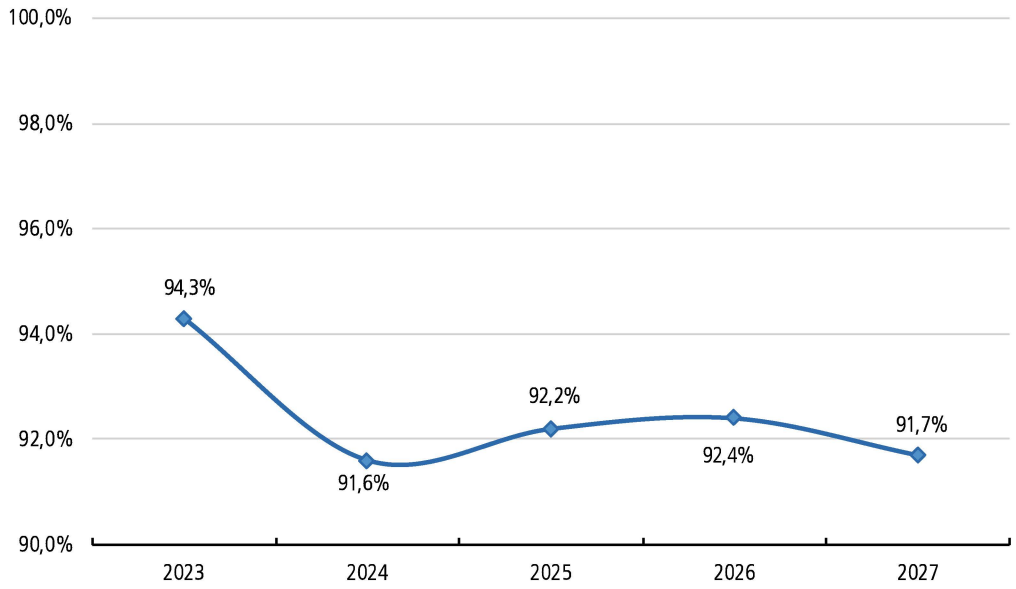
Identificador de Resultado Primário	PLOA 2023		PLOA 2024		PLOA 2025		PLOA 2026		PLOA 2027	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1 - Despesa Primária obrigatória	2.180,9	94,3	2.464,4	91,6	2.700,5	92,2	2.952,4	92,4	3.135,2	91,7
2 - Despesa Primária discricionária (exceto PAC)	132,2	5,7	164,6	6,1	169,4	5,8	190,1	6,0	221,7	6,5
3 - Despesa Primária discricionária (PAC)	0,0	0,0	61,3	2,3	60,5	2,1	52,9	1,7	61,5	1,8
Total	**2.313,1**	**100**	**2.690,2**	**100**	**2.930,4**	**100**	**3.195,5**	**100**	**3.418,5**	**100**

Fonte: Siop.

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

atingiram o pico de 94,3% do total das despesas primárias no PLOA 2023, caindo para 91,6% no PLOA 2024. Na proposta orçamentária atual, a participação das despesas primárias obrigatórias é de 91,7%, o que mostra suave decréscimo de 0,7 p.p. em relação a 2026. Como consequência, a participação das despesas discricionárias no PLOA 2027 é de 8,3%.

GRÁFICO 6.2 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS



Fonte: Siop.

A Tabela 6.2 apresenta a evolução das despesas primárias por grupo de natureza de despesa (GND). Observa-se que, de 2026 para 2027, as dotações propostas para as despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) cresceram 3,3%, passando de R$ 459,9 bilhões para R$ 475,2 bilhões. No mesmo período, as outras despesas correntes (GND 3) registraram aumento de 7,2%, totalizando R$ 2.803,1 bilhões. Já as inversões financeiras (GND 5) ampliaram-se em 27,8%, alcançando R$ 29,9 bilhões em 2027. Ademais, os investimentos (GND 4) apresentaram crescimento de 59,0%, saindo de R$ 55,3 bilhões em 2026 para R$ 87,9 bilhões em 2027.

Por sua vez, no acumulado de 2023 a 2027, os investimentos cresceram 292,3%, enquanto as inversões financeiras tiveram aumento expressivo de 1.924,1%. Já as despesas com pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes expandiram-se em 28,7% e 48,8%, respectivamente, no mesmo período.

A Lei Complementar nº 200/2023, em seu art. 10, estabeleceu um piso para investimentos, de forma que o montante dos recursos alocado no PLOA (nos GNDs 4 e 5[23]) não poderá ser inferior ao equivalente a 0,6% do PIB estimado no projeto de lei, que é de R$ 14.782,9 bilhões.

Em decorrência disso, os investimentos para 2027 devem ser de, no mínimo, R$ 88,7 bilhões. O PLOA 2027, por sua vez, prevê a aplicação de R$ 111,4 bilhões (desconsiderando-se reserva de R$ 22,4 bilhões destinada a emendas), sendo R$ 65,6 bilhões em investimentos (GND 4) e R$ 45,8 bilhões em inversões financeiras (GND 5), no âmbito das ações "00AF - Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial" e "00XF - Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida"[24].

[23] O piso de investimentos considera as despesas previstas no GND 5 apenas quando elas se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 10, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 200/2023).
[24] Dos R$ 45,9 bilhões, R$ 40,3 bilhões são relativos à concessão de financiamentos (ação 00XF) e, portanto, classificados como despesa financeira, motivo pelo qual não são computados na tabela 8.2.

TABELA 6.2 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

R$ bilhões

Grupo de Natureza de Despesa	2023	2024	2025	2026	2027	Variação 2027 - 2026 (%)	Variação 2027 - 2023 (%)
1 - Pessoal e encargos sociais	369,3	381,4	416,2	459,9	475,2	3,3	28,7
3 - Outras Despesas Correntes	1.884,1	2.198,9	2.398,8	2.614,9	2.803,1	7,2	48,8
4 - Investimentos	22,4	58,9	63,6	55,3	87,9	59,0	292,3
5 - Inversões Financeiras	1,5	13,2	17,2	23,4	29,9	27,8	1.924,1
9 - Reserva de Contingência	35,8	37,9	34,6	42,1	22,4	-46,8	-37,4
Total	**2.313,1**	**2.690,2**	**2.930,4**	**3.195,5**	**3.418,5**	**7,0**	**47,8**

Fonte: Siop.

A evolução das despesas primárias por função orçamentária, referentes aos PLOAs de 2023 a 2027, é demonstrada na Tabela 6.3. As três funções com maiores valores de despesas primárias no PLOA 2027 são "09 - Previdência Social" (R$ 1.289,8 bilhões), "28 - Encargos Especiais" (R$ 826,9 bilhões) e "08 - Assistência Social" (R$ 315,2 bilhões).

Destacam-se, ainda, as variações registradas nas funções "12 - Educação" e "10 - Saúde", que apresentaram acréscimos de R$ 13,6 bilhões e R$ 29,3 bilhões, respectivamente, em comparação ao PLOA 2026.

TABELA 6.3 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR FUNÇÃO

R$ bilhões

Função	20 23	2024	2025	2026	2027	Variação 2027 - 2026 (%)	Variação 2027 - 2023 (%)
01 - Legislativa	9,8	10,1	11,2	12,0	13,4	11,6	36,6
02 - Judiciária	40,1	43,1	44,8	50,1	55,6	10,9	38,7
03 - Essencial à Justiça	8,3	8,6	9,2	13,0	13,9	6,6	68,0
04 - Administração	24,6	29,8	31,7	35,8	40,6	13,6	64,7
05 - Defesa Nacional	87,4	92,1	95,7	103,0	109,2	6,1	25,0
06 - Segurança Pública	12,1	13,8	15,1	17,1	19,1	11,5	57,9
07 - Relações Exteriores	4,3	4,2	4,6	5,0	4,8	-2,6	13,3
08 - Assistência Social	193,8	278,5	285,8	292,2	315,2	7,9	62,7
09 - Previdência Social	956,2	1.024,3	1.077,4	1.201,0	1.289,8	7,4	34,9
10 - Saúde	130,6	199,2	208,9	221,0	250,3	13,3	91,7
11 - Trabalho	72,2	80,8	89,9	100,3	108,0	7,7	49,6
12 - Educação	117,2	146,3	161,9	193,5	207,0	7,0	76,6
13 - Cultura	0,7	1,5	1,7	1,6	2,0	20,0	181,3
14 - Direitos da Cidadania	0,9	1,6	2,7	2,3	2,7	21,4	211,2
15 - Urbanismo	1,3	3,2	2,8	2,8	4,5	62,3	255,1
16 - Habitação	0,0	0,7	0,8	1,3	1,2	-7,9	133.148,4
17 - Saneamento	0,0	3,2	1,9	1,4	1,3	-5,2	6.625,3
18 - Gestão Ambiental	2,9	4,9	5,1	5,9	6,6	11,6	125,1
19 - Ciência e Tecnologia	6,4	10,5	14,8	12,9	13,9	7,8	116,4
20 - Agricultura	22,0	20,6	23,8	27,1	33,6	24,2	53,1
21 - Organização Agrária	1,1	2,9	3,5	4,1	5,5	33,1	389,9
22 - Indústria	1,7	2,1	2,3	2,6	3,3	25,2	89,1
23 - Comércio e Serviços	1,5	1,6	2,0	2,1	2,3	10,9	52,2
24 - Comunicações	2,1	1,5	1,5	1,5	1,7	13,9	-19,8

R$ bilhões

Função	20 23	2024	2025	2026	2027	Variação 2027 - 2026 (%)	Variação 2027 - 2023 (%)
25 - Energia	1,3	1,3	1,2	1,7	2,1	28,1	62,2
26 - Transporte	8,2	20,3	18,0	17,3	19,0	9,7	130,5
27 - Desporto e Lazer	0,2	0,4	0,4	0,6	0,8	32,7	324,3
28 - Encargos Especiais	545,8	632,1	741,4	807,3	826,9	2,4	51,5
99 - Reserva de Contingência	60,4	51,1	70,3	59,1	64,0	8,2	6,0
Total	**2.313,1**	**2.690,2**	**2.930,4**	**3.195,5**	**3.418,5**	**7,0**	**47,8**

Fonte: Siop.

O PLOA 2027, além de propor a fixação de despesas para o exercício financeiro de 2027, traz previsões indicativas para os exercícios financeiros de 2028 a 2030 (marco orçamentário de médio prazo), conforme permissão dada pelo art. 165, § 14, da Constituição. A Tabela 6.4 apresenta o montante dessas despesas no âmbito do Poder Executivo de acordo com o identificador de resultado primário.

TABELA 6.4 - DESPESA PRIMÁRIA POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO – 2027 A 2030

R$ bilhões

Identificador de Resultado Primário	PLOA 2027		Projeção para 2028		Projeção para 2029		Projeção para 2030		Variação 2030 - 2027 (%)
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	
1 - Despesas primárias obrigatórias	2.542,8	90,0	2.744,2	90,5	2.925,7	90,9	3.123,5	91,1	22,8
2 e 3 - Despesas primárias discricionárias	283,2	10,0	288	9,5	293,9	9,1	305,9	8,9	8
Total	**2.826,0**	**100**	**3.032,2**	**100**	**3.219,6**	**100**	**3.429,4**	**100**	**21,4**

Fonte: PLOA 2027.

No que diz respeito às despesas primárias, a Tabela 6.4 revela que as obrigatórias apresentam projeção de crescimento acumulado de 22,8% entre 2027 e 2030, enquanto para as despesas discricionárias se projeta expansão de apenas 8,0% no mesmo período. Esse comportamento evidencia o aumento da rigidez das despesas primárias, reduzindo progressivamente a flexibilidade alocativa dos orçamentos.

6.2 EDUCAÇÃO

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação (MEC) no PLOA 2027 é de R$ 246,3 bilhões, acréscimo de R$ 12,9 bilhões (5,5%) em relação ao PLOA 2026, que contava com R$ 233,4 bilhões.

No cotejo das despesas do órgão por subfunção com a proposta anterior, destacam-se as seguintes variações positivas: R$ 4,4 bilhões (6,1%) em transferências para a educação[25], R$ 2,2 bilhões (14,5%) referentes à assistência hospitalar e ambulatorial[26] e R$ 2,1 bilhões (4,3%) no ensino superior. Nota-se ainda o decréscimo de R$ 1,5 bilhão (-12,2%) dos recursos alocados na subfunção ensino médio em relação à proposta orçamentária anterior.

Quanto às despesas primárias do MEC, as obrigatórias (RP 1) aumentaram R$ 11,9 bilhões (6,5%) enquanto as discricionárias (RPs 2 e 3) sofreram redução de R$ 0,7 bilhão (-1,7%). Considerando o total das despesas primárias do órgão, observa-se crescimento de R$ 11,2 bilhões (5,0%).

No tocante ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no âmbito da educação, merece destaque a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a complementação da União ao

[25] Variação em decorrência da Complementação da União ao Fundeb (ação 00SB).
[26] Assistência prestada no âmbito dos hospitais universitários federais.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

6.2.1 MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

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

Em conformidade com o art. 212 da Constituição, no ano de 2027 a União deve aplicar em MDE ao menos R$ 138,8 bilhões, que correspondem a 18% da receita de impostos líquida[27].

O montante das despesas com MDE, identificadas no PLOA 2027 pelo identificador de uso (IU) 8[28], é de R$ 211,9 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C.

No entanto, para fins de cumprimento do piso constitucional, são consideradas somente as despesas financiadas com recursos oriundos de impostos, devendo-se observar também a restrição presente no art. 212-A, inciso VIII, da Constituição, que admite que apenas 30%, no máximo, da complementação da União ao Fundeb sejam suportados com recursos vinculados à MDE. Em decorrência dessas condições, deve ser considerada apenas a fonte "1000 - Recursos Livres da União" alocada em MDE, que corresponde a R$ 149,8 bilhões, devendo, no entanto, ser feita dedução de R$ 8,6 bilhões alocados na complementação ao Fundeb, uma vez que constituem parcela que excede os 30% mencionados. Feita essa dedução, verifica-se que o PLOA 2027 prevê aplicação de recursos oriundos de impostos em MDE da ordem de R$ 141,2 bilhões, ou seja, R$ 2,4 bilhões acima do mínimo constitucional.

6.2.2 COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB

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

Constituem recursos do Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, da Constituição: 20% dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes da repartição tributária federal a título de FPM, FPE, IPI-Exportação, IS-Exportação e ITR (R$ 92,3 bilhões), da compensação pela eventual perda de arrecadação decorrente da substituição do IPI pelo IS (R$ 6,1 bilhões) e da arrecadação do IPVA, ITCD e ICMS e IBS-Estadual (R$ 225,7 bilhões). Esses recursos somam R$ 324,1 bilhões. Além disso, cabe à União complementar os recursos do Fundeb, destinando-lhe mais 23%[29] (R$ 74,6 bilhões, consignados na ação 00SB), em conformidade com o art. 212-A, inciso IV[30]. Considerando-se os valores estimados no PLOA 2026, que não considerava os efeitos da reforma tributária, para o valor inicial do Fundeb (R$ 304,2 bilhões) e para a complementação da União (R$ 70,0 bilhões), verifica-se que a proposta orçamentária para 2027 projeta crescimento nominal de 6,6%.

Os recursos da complementação serão distribuídos da seguinte forma: (i) 10% para as unidades da Federação, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente[31]; (ii) 10,5% às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT)

[27] Conforme Quadro 9A do PLOA 2027.
[28] De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2027, o IU 8 refere-se aos recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos art. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.
[29] Em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020, a complementação da União, que correspondia a 10% do fundo, foi ampliada progressivamente, de modo a alcançar 23% desde 2026 (Art. 60, inciso VI, do ADCT).
[30] A memória de cálculo das estimativas dos recursos do Fundeb e da complementação da União está disponível nas informações complementares ao PLOA 2027.
[31] Art. 212-A, inciso V, alínea "a", da Constituição.

não alcançar o mínimo definido nacionalmente[32]; e (iii) 2,5% às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)[33].

De acordo com o PLOA 2027, a complementação da União ao Fundeb deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos de impostos (R$ 31,0 bilhões)[34], da exploração de petróleo e gás natural (R$ 33,5 bilhões)[35] e de operação de crédito por emissão de títulos (R$ 10,0 bilhões)[36].

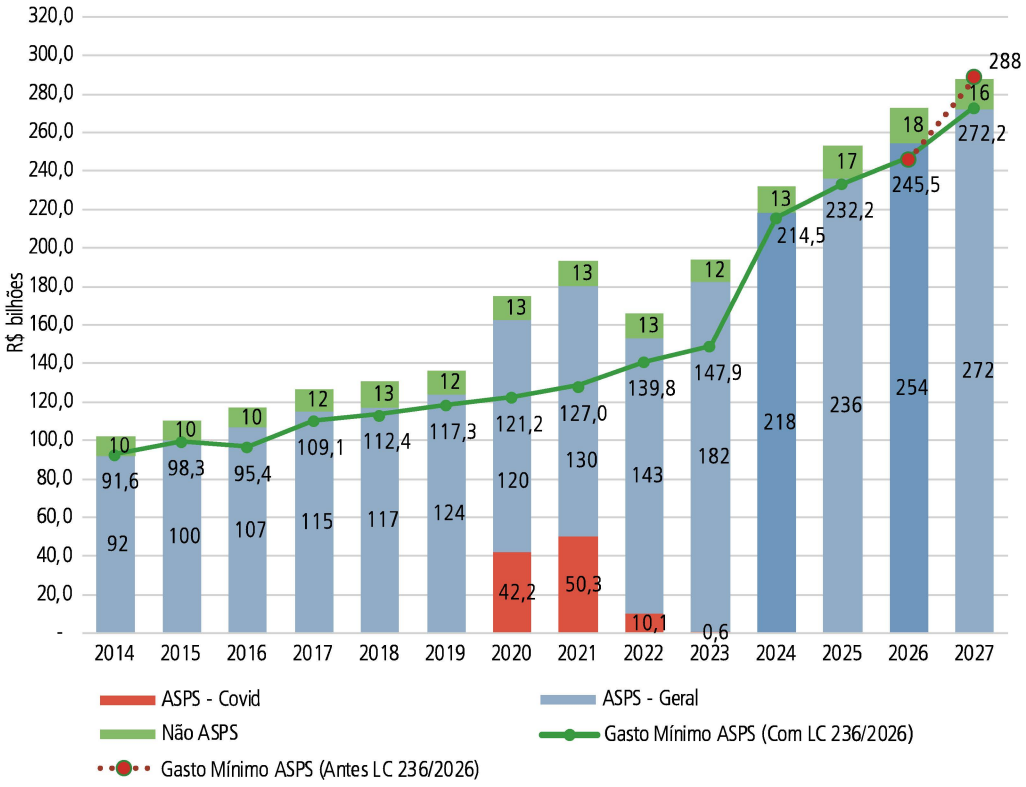
6.3 SAÚDE

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

6.3.1 EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM SAÚDE

Os gastos com saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde, podem ser classificados ou não como ASPS, de acordo com critérios estabelecidos pela Lei Complementar nº 141/2012. O Gráfico 6.3 mostra sua evolução no período 2014-2027, em valores nominais.

GRÁFICO 6.3 - DESPESAS COM SAÚDE (R$ BILHÕES NOMINAIS)



Fonte: Siga Brasil e Siop. Consideram-se, no âmbito do Ministério da Saúde, os valores executados (até 2025), autorizados (2026) e previstos no PLOA (2027).

[32] Art. 212-A, inciso V, alínea "b", da Constituição c/c art. 60, § 1º, inciso VI, do ADCT.
[33] Art. 212-A, inciso V, alínea "c", da Constituição c/c art. 60, § 2º, inciso IV, do ADCT.
[34] Fonte de recursos 1000.
[35] Fontes de recursos 1149, 1151 e 1152.
[36] Fonte de recursos 9444 (operação de crédito condicionada à aprovação de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional).

Observa-se que tanto os recursos efetivamente destinados a ASPS, quanto o valor do piso, são crescentes ao longo do tempo, com pontos específicos discrepantes. No caso do piso[37], houve redução em 2016, primeiro ano de vigência da regra instituída pela Emenda Constitucional nº 86/2015, quando o montante do piso passou a corresponder a 13,2% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, com previsão de progressividade ao longo de cinco anos até alcançar 15%. Em 2017, em decorrência da aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, o cálculo do piso foi novamente alterado, uma vez que a aplicação de montante equivalente a 15% da RCL em ASPS foi antecipada para aquele ano (seria de 13,7%, conforme previsão da Emenda Constitucional nº 86/2015), o que provocou a retomada do crescimento nominal do piso.

Para os exercícios financeiros a partir de 2018, foi estabelecido que o piso do ano anterior passaria a ser corrigido pela inflação medida pelo IPCA, mesmo critério de correção aplicável ao teto de gastos então vigente[38]. Relativamente a 2023, a Emenda Constitucional nº 126/2022 possibilitou a alocação de recursos acima do necessário para atendimento do piso constitucional[39]. De acordo com a regra do art. 110 do ADCT, cuja aplicação se manteve para aquele ano, o piso seria de aproximadamente R$ 147,9 bilhões, mas o empenho da despesa com ASPS alcançou R$ 181,8 bilhões.

Em 2024 houve aumento expressivo do piso em razão da retomada do cálculo como percentual da RCL (15%), conforme previsto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição. Essa mudança resultou da revogação do art. 110 do ADCT após a sanção da Lei Complementar nº 200/2023, consoante previsto no art. 9º da Emenda Constitucional nº 126/2022. A composição da RCL a ser utilizada para cálculo do piso constitucional, contudo, foi alterada a partir de 2026 com efeitos no exercício de 2027, conforme se examina a seguir.

No que se refere à RCL, cabe destacar que o art. 14, inciso II, da Lei Complementar nº 235/2026 estabelece que, em caso de projeção de déficit primário[40] do governo central para o exercício em que o PLOA é encaminhado ao Congresso Nacional, sejam excluídas as receitas decorrentes da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União[41] para "efeito de cálculo de obrigações de programação de despesas previstas em legislação específica".

A dedução dessas receitas repercute sobre o piso da saúde para 2027. Considerados os dados que fundamentam o PLOA 2027, a RCL projetada é de R$ 1.859,92 bilhões, o que resultaria em piso constitucional de R$ 278,99 bilhões (15% da RCL). Com a exclusão determinada pelo art. 14 da mencionada lei complementar, da ordem de R$ 45,50 bilhões, a RCL utilizada para apuração do novo piso passa a R$ 1.814,43 bilhões, reduzindo o piso constitucional para R$ 272,16 bilhões[42] (R$ 6,82 bilhões a menos).

6.3.2 DESPESAS COM PAGAMENTO DE PISOS SALARIAIS COMPUTADAS COMO ASPS

Importa mencionar que parte dos recursos destinados a ASPS suporta gastos decorrentes de alterações legislativas: (i) a vinculação do vencimento mínimo dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos agentes de combate às endemias (ACE) a dois salários mínimos, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 120/2022; e (ii) auxílio federal para o pagamento do piso salarial da enfermagem, nos termos das Emendas

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

[38] Conforme o art. 110 do ADCT, acrescido pela EC nº 95/2016.

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

[40] Projeção de déficit primário no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias anterior ao envio do PLOA ao Congresso Nacional.

[41] Receitas destinadas ao Fundo Social, nos termos do art. 46 da Lei nº 12.351/2010.

[42] Conforme informado no Quadro 8A do Volume I – Anexos do PLOA 2027, p. 185.

Constitucionais nº 124 e nº 127, ambas de 2022. A Tabela 6.5 reflete os valores decorrentes dessas alterações legislativas nos exercícios de 2023 a 2027.

TABELA 6.5 - DESPESAS COM PAGAMENTO DE PISOS SALARIAIS PELA UNIÃO

R$ milhões

Despesa[1]	2023	2024	2025	2026	2027
Transferência para Pagamento dos Vencimentos ACS/ACE	10.957,0	12.291,5	13.410,1	14.312,0	15.590,9
Assistência Financeira Complementar para Pagamento do Piso dos Profissionais da Enfermagem	7.300,0	10.600,0	10.287,5	8.722,9	9.360,0

Fontes: Siga Brasil e Siop.

(1) Consideram-se valores executados (2023 a 2025), autorizados (2026) e previstos no PLOA (2027) nas ações 00UB, 00UC e 00UW.

Observe-se que tais despesas não se alinham de forma harmoniosa ao modelo inicial de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). O SUS foi estruturado para financiar a produção e a prestação de serviços de saúde, não cabendo originalmente à União suportar despesas relacionadas à remuneração de empregados/servidores de outras esferas governamentais. Essa discrepância pode gerar dificuldades para a gestão e a sustentabilidade financeira do sistema.

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

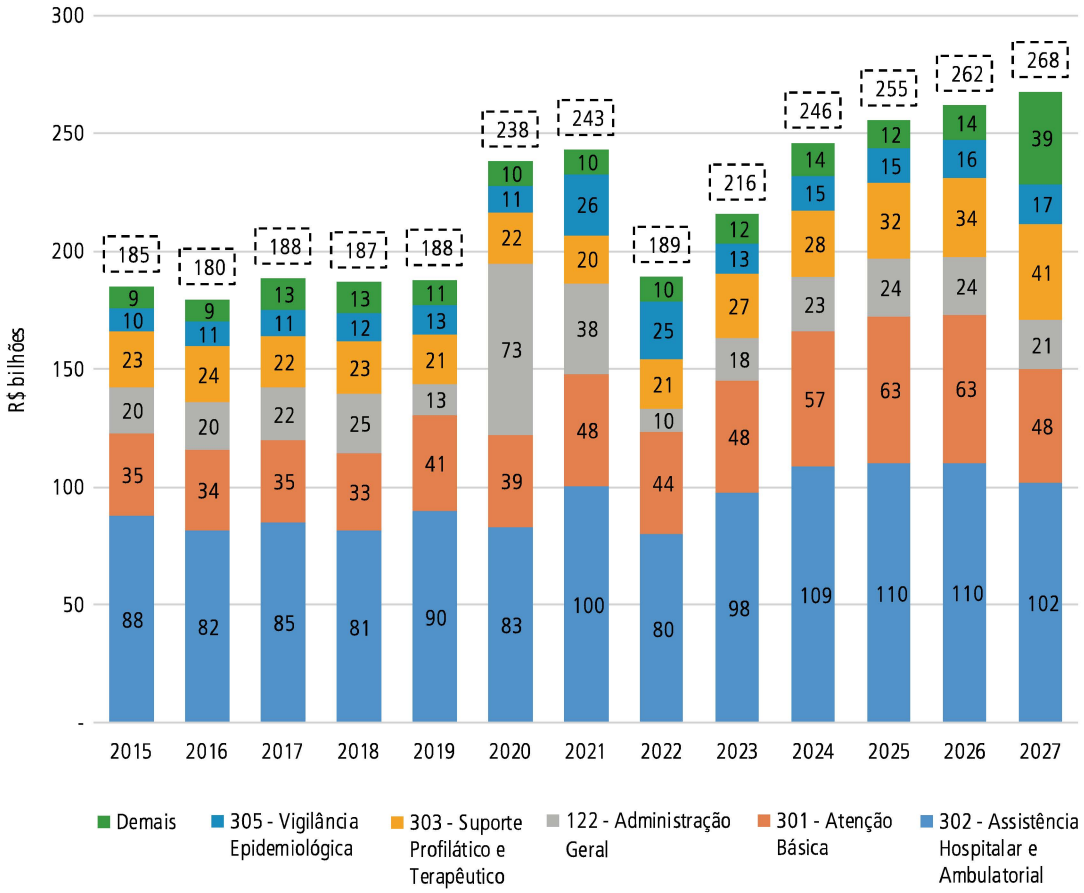
Em 2025, a Lei nº 15.233 ampliou as competências da AgSUS para incluir a atenção especializada em saúde, permitindo, para concretizá-la, a contratação de serviços profissionais, a prestação de serviços nessa área, em caráter complementar à atuação dos entes federativos, e a promoção de programas e ações para qualificação profissional na atenção especializada à saúde. Ademais, a norma define regras específicas para médicos que atuam tanto na atenção primária quanto na especializada. Assim, a AgSUS, que originalmente focava na atenção primária à saúde, sobretudo no Programa Médicos pelo Brasil, agora tem respaldo legal para participar também da atenção especializada.

Na lei orçamentária de 2026, assim como nas anteriores, os recursos destinados à Agência foram alocados na ação "21DX - Manutenção de Contratos de Gestão com a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SIS (AGSUS)". No entanto, o PLOA 2027 não traz uma ação específica para a alocação desses recursos, mas diversas programações do Fundo Nacional de Saúde (FNS), conforme a finalidade específica da despesa.

6.3.3 EVOLUÇÃO DAS DESPESAS CLASSIFICADAS NA FUNÇÃO SAÚDE

O Gráfico 6.4 mostra a evolução, em valores reais, das despesas classificadas na função Saúde – o que exclui despesas com previdência e encargos especiais –, distribuídas por subfunção.

GRÁFICO 6.4 - DESPESAS NA FUNÇÃO SAÚDE – VALORES REAIS (R$ BILHÕES)



Fontes: Siga Brasil e Siop. Valores executados (até 2025), autorizados (2026) e previstos no PLOA (2027). Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2027. Os valores até 2026 foram atualizados pelo IPCA apurado até agosto/2026 e pela estimativa do índice para o restante de 2026, conforme Relatório Focus de 11/09/2026. Os valores de 2027 foram deflacionados pelo IPCA estimado de 2027, conforme Relatório Focus de 11/09/2026. Em "demais subfunções" do exercício de 2027 foram incluídas as reservas para emendas impositivas destinadas a ações e serviços públicos de saúde.

Conforme se observa, o gasto na função Saúde apresenta diferentes tendências ao longo do período em análise. Entre 2015 e 2019, verifica-se estabilidade das despesas, seguida de rápido crescimento em 2020 e 2021, em virtude do enfrentamento à pandemia de Covid-19. Em 2022, as despesas recuam para o patamar anterior, mas voltam a crescer em 2023 e, ainda mais, a partir de 2024, quando ultrapassam o montante alcançado no pico da pandemia. Para 2027, observa-se ligeiro aumento em termos reais, da ordem de 2,2%, em relação a 2026 (de R$ 262 bilhões para R$ 268 bilhões).

Em relação às subfunções, em todo o período analisado, a principal destinação de recursos é a "Assistência Hospitalar e Ambulatorial", com pouco menos da metade das despesas, porém com uma leve tendência de queda na participação – os montantes estão estáveis desde 2024. Em seguida, encontra-se a subfunção "Atenção Básica" (com exceção de 2020, em virtude do uso da subfunção "Administração Geral" para atender despesas relativas à pandemia de Covid-19), com leve tendência de aumento na participação – sua fatia cresce para 24% nos últimos anos, contra 19% no período 2015-2022. Observa-se também nos últimos anos expressivo crescimento da subfunção "Suporte Profilático e Terapêutico" – que inclui ações de produção e aquisição de medicamentos, assim como o programa Farmácia Popular –, sendo o montante proposto no PLOA 2027 quase 100% superior ao patamar praticado até 2022.

É importante destacar que, no Gráfico 6.4, a classe "Demais" agrega subfunções menos representativas no gasto em saúde. Para 2027, porém, essa classe incorpora também as reservas de contingência para o atendimento de emendas individuais e de bancada estadual de execução impositiva destinadas a ações e serviços públicos de saúde, no valor total de R$ 22,4 bilhões. Considerando o histórico recente dessas emendas, espe-

ra-se que elas incrementem principalmente as despesas nas subfunções "Assistência Hospitalar e Ambulatorial" e "Atenção Básica".

6.3.4 CUMPRIMENTO DO PISO DE DESPESAS EM SAÚDE

Para 2027, considerando 15% da projeção da RCL, o montante mínimo de aplicação em saúde é de R$ 272,16 bilhões, já refletindo a exclusão das receitas de comercialização de petróleo determinada pela Lei Complementar nº 235/2026[43]. No projeto de lei, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional – classificadas com o identificador de uso (IU) 6 nos termos do que prevê o PLDO 2027 – totalizam R$ 272,18 bilhões, montante que supera marginalmente o piso exigido. Sobre esse total, contudo, cabe ressalvar a consignação de R$ 0,94 bilhão à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e R$ 0,71 bilhão para despesas decorrentes de sentenças judiciais. Esses dois casos suscitam questionamentos quanto à elegibilidade da despesa para fins de verificação do piso, por razões distintas, tratadas a seguir.

Quanto à Anvisa, é preciso lembrar que, com a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, deixando de ser unidades orçamentárias vinculadas a órgão supervisor[44]. Ocorre que o art. 12 da Lei Complementar nº 141/2012 determina que os recursos da União a serem aplicados em ASPS devem ser "repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde". Dessa forma, como a Anvisa foi desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, as despesas com saúde a serem executadas por essa autarquia não deveriam ser computadas para fins de verificação do cumprimento do piso constitucional para ASPS.

Vale ressaltar que o Congresso Nacional vem reiteradamente, a cada processo legislativo orçamentário, reclassificando o IU de tais despesas de modo a que não sejam computadas para fins de cumprimento do piso.

Quanto às despesas decorrentes de sentenças judiciais, a questão é ligada à própria finalidade do piso constitucional. A Emenda Constitucional nº 29/2000, que o instituiu, teve como objetivo precípuo assegurar estabilidade e previsibilidade ao financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), criando mecanismo de proteção orçamentária que impedisse a redução dos investimentos no setor. O pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais não atende a essa finalidade. De fato, trata-se de obrigação de natureza distinta, que não garante nem amplia a capacidade de atendimento à saúde no respectivo exercício financeiro. Por essa razão, tal gasto não deveria ser computado para fins de cumprimento do piso no exercício em que é pago, sob pena de comprometer a capacidade do ente público de atender às demandas de saúde do período.

De forma semelhante ao procedimento adotado em relação às despesas da Anvisa, no PLOA 2026 o Parlamento efetuou a reclassificação do IU das despesas decorrentes de sentenças judiciais, para que não fossem computadas no cálculo do piso constitucional[45].

Por fim, cabe mencionar que, dentro do montante classificado como ASPS no PLOA 2027, há R$ 22,38 bilhões referentes a reservas destinadas ao atendimento de emendas individuais (R$ 14,24 bilhões) e de bancada estadual (R$ 8,14 bilhões). A Tabela 6.6 apresenta, de forma resumida, a composição dos valores classificados no PLOA 2027 como ASPS.

[43] Conforme Quadro "8A - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde", constante do PLOA 2027, p. 185.
[44] Art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.848/2019:
"§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais."
[45] Conforme o Adendo de Plenário aprovado na votação do PLOA 2026.

TABELA 6.6 - COMPOSIÇÃO DOS VALORES CLASSIFICADOS COMO ASPS (IU 6)

Distribuição dos recursos previstos no PLOA 2027 para ASPS	R$ bilhões (1)	%
Piso Nacional de Agentes Comunitários de Saúde e de Combate a Endemias	15,59	5,73
Piso Nacional da Enfermagem	9,36	3,44
Despesas decorrentes de Sentenças Judiciais (2)	0,71	0,26
Despesas da Anvisa	0,94	0,35
Reserva para Emendas de Bancada Estadual Impositivas	8,14	2,99
Reserva para Emendas Individuais	14,24	5,23
Demais despesas com ASPS	223,20	82,00
Total	**272,18**	**100**

Fonte: PLOA 2027.

(1) A alocação de recursos para ASPS considera a RCL ajustada com a dedução da receita referente à comercialização de petróleo da União, em conformidade com o art. 14, inciso II, da Lei Complementar nº 235/2026.

(2) Ações "0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor", "0022-Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais" e "0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)".

A existência de reservas de contingência para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual decorre de regra análoga à do art. 13, § 5º, do PLDO 2026, mantida no PLDO 2027[46]. Em relação às emendas individuais, a Constituição determina que pelo menos metade do valor tenha destinação assegurada a ASPS, o que se traduziu, no PLOA 2027, no cômputo de R$ 14,24 bilhões para fins de demonstrar o cumprimento do piso da saúde. Já quanto à reserva destinada a emendas de bancada estadual, a classificação de R$ 8,14 bilhões como ASPS fundamenta-se tão somente em regra do PLDO 2027, não havendo obrigatoriedade de os recursos serem destinados a essas ações e serviços.

6.4 PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para 2027, a despesa com pessoal e encargos sociais está estimada em R$ 509,45 bilhões (Tabela 6.7), sendo R$ 15,79 bilhões do Poder Legislativo, R$ 61,79 bilhões do Poder Judiciário, R$ 9,39 bilhões do Ministério Público da União (MPU), R$ 0,69 bilhão da Defensoria Pública da União (DPU) e R$ 421,79 bilhões do Poder Executivo. Desse último valor, R$ 382,23 bilhões dizem respeito ao Poder Executivo propriamente dito, enquanto R$ 23,34 bilhões referem-se ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), R$ 12,00 bilhões, a sentenças judiciais, e R$ 4,22 bilhões, a despesas com servidores dos ex-Territórios de Roraima e do Amapá.

Vale mencionar que, da despesa total com pessoal, R$ 34,24 bilhões são classificados como despesas financeiras, referentes à contribuição patronal para o regime próprio de previdência social (RPPS), e R$ 475,21 bilhões, como despesas primárias.

TABELA 6.7 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R$ bilhões

Poder	% da RCL (1) (Limite LRF)	Desp. Primárias	Desp. Financ.	Total	% Desp. Pessoal Primária	Cresc. real s/ LOA 2026 (3)	% de utilização da RCL
Legislativo	**0,025**	**15,16**	**0,63**	**15,79**	**3,2**	**+0,60%**	**0,85**
Judiciário		**55,31**	**6,48**	**61,79**	**11,6**	**+3,82%**	**3,32**
Judiciário, exceto TJDFT	0,060	51,74	6,09	57,83	10,9	-	3,11
TJDFT	0,00275	3,57	0,40	3,96	0,8	-	0,21

[46] PLDO 2027, Art. 13, § 5º, incisos I e II:
"§ 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2027 conterá reservas específicas para atender a:
I - emendas individuais, até o montante previsto no art. 166, § 9º, da Constituição, aplicado o limite de que trata o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024; e
II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, até o montante previsto no art. 166, § 12, da Constituição, aplicado o limite de que trata o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024."

R$ bilhões

Poder	% da RCL (1) (Limite LRF)	Desp. Primárias	Desp. Financ.	Total	% Desp. Pessoal Primária	Cresc. real s/ LOA 2026 (3)	% de utilização da RCL
MPU		**8,49**	**0,90**	**9,39**	**1,8**	**+4,35%**	**0,51**
MPU, exceto MPDFT	0,006	7,38	0,79	8,17	1,6	-	0,44
MPDFT	0,00092	1,11	0,11	1,22	0,2	-	0,07
DPU		**0,61**	**0,08**	**0,69**	**0,1**	**+14,49%**	**0,04**
Executivo		**395,64**	**26,15**	**421,79**	**83,3**	**-**	**22,68**
Executivo, exceto ex-Territórios, Sentenças e FCDF	0,379	357,54	24,69	382,23	75,2	–1,41%	20,55
Ex-Território de Roraima	0,0016	1,49	0,07	1,56	0,3	-	0,08
Ex-Território do Amapá	0,00273	2,47	0,20	2,66	0,5	-	0,14
FCDF	0,022	22,99	0,35	23,34	4,8	–3,15%	1,25
Sentenças Judiciais		11,15	0,85	12,00	2,3	-	0,65
Total	**0,5%**	**475,21**	**34,24**	**509,45**	**100**	**0,72%**	**27,39**

Fonte: Mensagem presidencial (Tabela 26).

(1) RCL estimada para 2027: R$ 1.859,92 bilhões. (2) A coluna de crescimento real sobre a LOA 2026, elaborada a partir da Tabela 27 da mensagem, é deflacionada pelo IPCA de 4,64% (acumulado de JUL/2025 a JUN/2026). Aplica-se apenas aos agrupamentos aferidos para fins do art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023.

A mensagem presidencial registra crescimento de 4,93%, tomando por referência a projeção de execução do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre (Tabela 6.8). Já para fins do limite do art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023, tratado no item 6.4.2, a comparação é feita entre montantes líquidos das sentenças judiciais, em ambas as pontas, resultando em crescimento de 3,89%. Nenhuma dessas taxas é mais correta que as demais em termos absolutos: cada uma responde a uma pergunta distinta – expansão para 2027 frente ao autorizado em 2026, ou aferição do limite legal.

TABELA 6.8 - BASES DE COMPARAÇÃO DO CRESCIMENTO DA DESPESA PRIMÁRIA COM PESSOAL

R$ bilhões

Base de comparação de 2026	R$ bilhões	Valor de 2027 confrontado	R$ bilhões	Crescimento nominal
Dotação inicial da LOA 2026	459,89	Despesa primária do PLOA 2027	475,21	+3,33%
Dotação atualizada até julho de 2026	457,56	Despesa primária do PLOA 2027	475,21	+3,86%
Projeção do RARDP do 3º bimestre de 2026	452,89	Despesa primária do PLOA 2027	475,21	+4,93%
Base do art. 6º-A (líquida de sentenças)	446,70	PLOA 2027 líquido de sentenças	464,06	+3,89%

Fonte: dotação inicial e atualizada – base "Despesas e Transferências da União (critério valor pago)", STN, exercício de 2026, posição de julho, categoria RTN 2.2; projeção do RARDP e valores de 2027 - mensagem presidencial; base do art. 6º-A – Tabela 27 da mensagem.

A projeção da despesa com pessoal e encargos sociais corresponde a 27,39% da receita corrente líquida, estimada para 2027 (Tabela 6.7). Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da Lei Complementar nº 101/2000, verifica-se que estão sendo observados, no projeto de lei, tanto o limite global de 50% quanto os individuais por órgão. No recorte do Poder Executivo, excluídos ex-Territórios, sentenças judiciais e FCDF, a despesa corresponde a 20,55% da RCL, ante o limite de 37,9%.

Convém distinguir dois conceitos que essa aferição contempla. Os R$ 475,21 bilhões de despesa primária não se confundem com a despesa total com pessoal, na acepção do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2000, que é apurada em janela móvel de doze meses e líquida das exclusões do § 1º do art. 19 (entre as quais a parcela dos inativos custeada por contribuições dos segurados e por outras receitas vinculadas ao regime próprio). No exercício de 2025, essa diferença foi da ordem de R$ 50 bilhões, no âmbito do Poder Executivo. O § 1º do art. 18 determina, ainda, que os contratos de terceirização de mão de obra (não contabilizados no GND 1) que substituam servidores sejam computados, para fins de limite, como outras despesas de pessoal.

A relação com a RCL caiu, na comparação com o ciclo anterior: passou de 29,91%, estimada no PLOA 2026, para 27,39%, proposta no PLOA 2027. Essa variação decorre, em parte relevante, da projeção da RCL, que passou de R$ 1.636,84 bilhões no PLOA 2026 para R$ 1.859,92 bilhões no PLOA 2027, indicando elevação de 13,6%, superior ao crescimento de 4,1% da despesa de pessoal no mesmo intervalo.

6.4.1 AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V

O Anexo V é parcialmente retratado na Tabela 6.9. Ele discrimina os fatores que explicam a evolução das despesas com pessoal e encargos sociais, por Poder e por órgão, no que se refere a despesas que dependem de autorização em anexo específico da proposta orçamentária, em conformidade com o disposto no art. 120, caput, inciso IV, do PLDO 2027. Esses fatores dizem respeito à criação ou provimento de cargos, funções e gratificações, bem como à fixação de efetivos militares (variável quantidade) e à concessão de vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras (variável preço). Os impactos são apresentados de duas formas: no exercício, para refletir as despesas que devem ser efetivamente executadas ao longo do tempo, em período que pode ser inferior a doze meses; e anualizada, para demonstrar a totalidade das despesas, projetada para o período de doze meses.

TABELA 6.9 - AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V PARA AUMENTO DE PESSOAL, CRIAÇÃO E PROVIMENTO DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES

R$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO (qtde)	PROVIM. OU FIXAÇÃO (qtde)	PRIMÁRIA NO EXERCÍCIO	PRIMÁRIA ANUALIZADA	TOTAL NO EXERCÍCIO	TOTAL ANUALIZADA
I - CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTO DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES	4.704	50.722	3.844,9	6.530,8	4.417,6	7.556,2
Poder Legislativo	–	330	161,1	171,7	170,5	181,8
Poder Judiciário	1.868	3.263	309,0	530,2	353,8	609,1
Ministério Público da União e CNMP	–	277	60,6	77,2	67,1	85,7
Defensoria Pública da União	91	92	6,4	12,7	6,4	12,7
Poder Executivo	2.745	46.760 (1)	3.307,9	5.739,1	3.819,8	6.666,8
II - CONCESSÃO DE VANTAGENS, AUMENTOS DE REMUNERAÇÃO E ALTERAÇÕES DE ESTRUTURA DE CARREIRAS	–	–	11.549,5	19.809,0	14.270,2	24.505,9
Poder Legislativo	–	–	121,5	121,5	134,0	134,0
Poder Judiciário	–	–	1.991,9	3.722,6	2.287,7	4.274,4
Ministério Público da União e CNMP	–	–	223,5	408,7	251,4	460,4
Defensoria Pública da União	–	–	99,9	115,2	112,8	130,6
Poder Executivo	–	–	9.112,7	15.441,0	11.484,2	19.506,4
III = Total (I + II)	**4.704**	**50.722 (1)**	**15.394,5**	**26.339,8**	**18.687,8**	**32.062,1**

Fonte: Anexo V do PLOA 2027. As colunas "Total no Exercício" e "Total Anualizada" correspondem à soma das parcelas primária e financeira. (1) Os quantitativos constantes do Anexo V são de, respectivamente, 44.864 e 48.826, os quais incorretamente não computam as 1.896 fixações de efetivos do FCDF.

No tocante às variáveis de quantidade, consideram-se para 2027 os seguintes fatores, todos identificados no próprio Anexo V: provimento de cargos vagos nos três Poderes, no MPU e na DPU; criação de cargos decorrente de anteprojetos de lei e de proposições em tramitação, com destaque para a criação de varas federais e de funções comissionadas no âmbito da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho; provimento dos cargos do Banco de Professor-Equivalente e do Quadro de Referência dos Servidores Técnico-Administrativos em Educação, com 19.438 vagas e impacto primário de R$ 1.163,9 milhões, o maior item isolado da Seção I do anexo; fixação de

efetivos das Forças Armadas, com 10.653 postos e impacto primário de R$ 518,4 milhões; e fixação de efetivos das forças de segurança do Distrito Federal custeadas pelo FCDF, com 1.896 postos, sendo 205 na Polícia Civil, 979 na Polícia Militar e 712 no Corpo de Bombeiros Militar.

Já entre as variáveis de preço, destacam-se, conforme discriminado no Anexo V:

- reserva do Poder Executivo para concessão de vantagens, reajustes, alteração de estrutura de carreira e aumento de remuneração, no valor de R$ 8.995,3 milhões de despesa primária no exercício, correspondente a 77,9% do total da Seção II do anexo;
- efeitos da Lei nº 15.395/2026, no âmbito do Poder Executivo, com R$ 117,4 milhões;
- recomposição salarial da carreira e dos cargos e funções de livre provimento no âmbito da Justiça do Trabalho, com R$ 994,0 milhões, maior item isolado do Poder Judiciário;
- reajuste sobre a remuneração de cargos, funções e gratificações da Justiça Federal, com R$ 508,2 milhões, e reserva para aumento de remuneração na Justiça Eleitoral, com R$ 262,5 milhões;
- reajuste dos vencimentos básicos dos cargos efetivos, cargos comissionados e funções de confiança no âmbito dos ramos do Ministério Público da União, com R$ 223,5 milhões; e
- alteração do plano de carreira e reajuste das funções de confiança do Tribunal de Contas da União, com R$ 103,3 milhões, e reajustes na Defensoria Pública da União, com R$ 99,9 milhões.

Além do comportamento dessas variáveis, outros fatores podem explicar a trajetória das despesas com pessoal e encargos sociais, a exemplo do que se denomina crescimento vegetativo da folha de pagamento, que reflete a progressão funcional e salarial do servidor, em seu respectivo plano de carreira, o que não requer autorização no Anexo V. Nessa mesma categoria situa-se o Benefício Especial de que trata a Lei nº 12.618/2012, devido aos servidores que migraram para o regime de previdência complementar, apurado no ato da aposentadoria, atualizado pelo INPC e sobre o qual não incide a contribuição previdenciária. A ação orçamentária correspondente registrou R$ 594 milhões em 2025 e R$ 432 milhões nos sete primeiros meses de 2026, perfazendo cerca de 0,15% da folha, montante ainda pouco expressivo, mas com trajetória ascendente, à medida que mais optantes, após atingirem os requisitos necessários, passam para a inatividade.

No que se refere às despesas primárias com pessoal, o impacto geral autorizado é de R$ 15,4 bilhões para 2027 e de R$ 26,3 bilhões em base anualizada. Desse total, R$ 11,5 bilhões dizem respeito a variáveis de preço, ou R$ 19,8 bilhões em base anualizada, e outros R$ 3,8 bilhões, a variáveis de quantidade, ou R$ 6,5 bilhões em base anualizada. Para fins de comparação, o Anexo V do PLOA 2026 trazia acréscimos totais de despesas primárias de pessoal da ordem de R$ 11,4 bilhões, dos quais R$ 7,1 bilhões referentes a variáveis de preço e R$ 4,3 bilhões referentes a variáveis de quantidade.

A comparação entre os dois ciclos revela inversão de composição. Em 2026, as variáveis de quantidade respondiam por 37,8% do impacto primário no exercício. Em 2027, respondem por 25,0%. Em contrapartida, o impacto das variáveis de preço praticamente dobrou, em termos nominais, passando de R$ 7,1 bilhões para R$ 11,5 bilhões. Estão previstos a criação de 4.704 cargos, funções ou gratificações e o provimento ou fixação de 50.722 postos, contra 41.187 criações e 47.871 provimentos no PLOA 2026, indicando redução expressiva no primeiro quantitativo e relativa estabilidade no segundo.

6.4.2 O LIMITE DE CRESCIMENTO DA DESPESA DE PESSOAL EM 2027 E A DIVERGÊNCIA DE INTERPRETAÇÕES

Diferentemente do que ocorreu no ciclo anterior, o PLOA 2027 é elaborado sob restrição específica ao crescimento da despesa de pessoal. Na Nota Técnica Conjunta relativa ao PLOA 2026, registrou-se que o Poder Executivo avaliava que as vedações do art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023 não se aplicavam ao exercício de 2026, uma vez que a apuração do resultado primário de 2025 somente ocorreria em 2026, de modo que eventuais restrições fundadas naquele dispositivo somente poderiam incidir a partir de 2027. Apurado o resultado primário de 2025, confirmou-se a previsão de déficit.

O art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023, incluído pela Lei Complementar nº 211/2024, dispõe que, em caso de apuração de déficit primário do governo central a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, a partir do exercício subsequente ao da apuração, até a constatação de superávit primário anual: a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária (inciso I); e, até 2030, no projeto de lei orçamentária anual e na lei orçamentária anual, a programação de crescimento real da despesa de pessoal e encargos sociais de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos acima do índice inferior de que trata o § 1º do art. 5º da mesma lei complementar (0,6% ao ano), excluídos os montantes concedidos por força de sentença judicial (inciso II)[47].

Quatro elementos da regra devem ser destacados, pois cada um deles é fonte potencial de controvérsia. Primeiramente, a vedação recai sobre a programação, não sobre a execução. É norma dirigida ao projeto de lei e à lei orçamentária, não ao empenho ou ao pagamento. Em segundo lugar, a aferição é feita por Poder ou órgão autônomo, individualmente, não no agregado da União, de modo que margem verificada em um Poder ou órgão não compensa excesso verificado noutro. Terceiro, o limite é de crescimento real, o que pressupõe a definição de critério de atualização monetária, que a própria lei complementar não especifica no art. 6º-A. Quarto, a lei manda excluir os montantes concedidos por força de sentença judicial, sem pormenorizar ou definir essa exclusão.

Uma vez que o Banco Central do Brasil divulgou, em 30/01/2026, a ocorrência de déficit primário do governo central em 2025, configurou-se a hipótese do caput do art. 6º-A, de modo que a restrição do inciso II se aplica ao exercício de 2027, devendo ser observada desde a elaboração do respectivo projeto de lei orçamentária.

Diante da lacuna quanto aos critérios operacionais referentes à aplicação da restrição (o aumento real da despesa de pessoal não pode ultrapassar 0,6%), o art. 130 do PLDO 2027 fixou duas referências para o cálculo:

- base de cálculo do crescimento anual: as despesas primárias com pessoal e encargos sociais de cada Poder ou órgão, fixadas originalmente na LOA 2026, excetuadas as despesas executadas no programa "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais"; e
- atualização monetária: os mesmos critérios de correção dos limites individualizados, estabelecidos no art. 4º, caput, da Lei Complementar nº 200/2023.

Aplicada essa metodologia, a SOF/MPO calculou os limites reproduzidos na Tabela 6.10, que corresponde à Tabela 27 da mensagem presidencial, aqui acrescida das colunas de margem e de taxas de crescimento.

TABELA 6.10 - DEMONSTRATIVO DO CUMPRIMENTO DO ART. 6º-A DA LC Nº 200/2023

R$ milhões

Descrição	LOA 2026 (base)	Limite máximo 2027	PLOA 2027	Margem (+) ou excesso (–)	Cresc. nominal	Cresc. real
Legislativo	14.402	15.186	15.161	+25	5,27	+0,60%
Judiciário	50.908	53.681	55.305	–1.624	8,64	+3,82%
Ministério Público da União	7.777	8.201	8.492	–291	9,19	+4,35%
Defensoria Pública da União	510	537	611	–74	19,80	+14,49%
Executivo (exceto FCDF)	350.419	369.513	361.498	+8.015	3,16	–1,41%
FCDF	22.686	23.922	22.992	+930	1,35	–3,15%
Total	**446.701**	**471.040**	**464.059**	**+6.981**	**3,89**	**–0,72%**

Fonte: Mensagem presidencial (Tabela 27), quanto às três primeiras colunas de valores. Margem = limite máximo menos PLOA 2027. Crescimento nominal = PLOA 2027 sobre LOA 2026. Crescimento real = crescimento nominal deflacionado pelo IPCA de 4,64%. Excluídas as despesas do Programa 0901, conforme o art. 130 do PLDO 2027.

A mensagem presidencial registra que "os órgãos dos demais Poderes e os órgãos constitucionalmente autônomos apresentaram possibilidades de interpretação alternativas, as quais poderiam resultar em limites

[47] O parágrafo único autoriza o Poder Executivo federal a não aplicar as vedações na hipótese de calamidade pública, reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 65 da LRF.

distintos, para efeitos do crescimento da despesa com pessoal, na forma estabelecida pelo art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023". Acrescenta que, "em que pesem os diferentes entendimentos, e sem qualquer restrição à independência e autonomia dos demais Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos", a tabela reproduz os limites calculados segundo a metodologia do art. 130 do PLDO 2027. O documento não descreve o conteúdo das interpretações alternativas, não tendo sido localizadas manifestações públicas dos órgãos, no sentido de detalhá-las e explicá-las. O que se pode afirmar, com base nos dados, é a dimensão quantitativa da divergência: o Poder Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União programaram, respectivamente, R$ 1.624 milhões, R$ 291 milhões e R$ 74 milhões acima dos limites calculados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), totalizando R$ 1.989 milhões. Em sentido oposto, o Poder Executivo e o FCDF situaram-se R$ 8.015 milhões e R$ 930 milhões abaixo dos respectivos limites, enquanto o Poder Legislativo, R$ 25 milhões abaixo. No agregado, a programação fica R$ 6.981 milhões aquém do somatório dos limites, o que não neutraliza os excessos individuais, dado que a aferição do art. 6º-A é feita por Poder ou órgão autônomo.

Traduzidas em taxas, as programações implicam crescimento real de 3,82% no Judiciário, 4,35% no MPU e 14,49% na DPU, contra o teto de 0,60%. O Poder Legislativo programou crescimento real de exatamente 0,60%, aderindo com precisão ao limite[48]. O Poder Executivo programou queda real de 1,41% e o FCDF, queda real de 3,15%.

Cabe assinalar, ainda, aspecto metodológico, verificável na própria Tabela 27 da mensagem presidencial (reproduzida, com as colunas de margem e de crescimento, na Tabela 6.10 desta nota). O fator de correção implícito na coluna de limite máximo, obtido pela razão entre o limite de 2027 e a base da LOA 2026, é de aproximadamente 5,45% e é praticamente uniforme, entre os Poderes e órgãos. A mensagem, porém, declara expressamente que a correção se faz "pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado entre julho de 2025 e junho de 2026, calculado em 4,64%", mesmo percentual empregado na Tabela 14 da mensagem, para corrigir o limite de despesas primárias. A aplicação desse índice, acrescida do crescimento real de 0,6%, resultaria em fator de 5,27%, não de 5,45%. A diferença, de 0,18 ponto percentual, não é explicitada na mensagem e corresponde a aproximadamente R$ 809 milhões de espaço adicional, distribuído entre os Poderes e órgãos.

Registre-se que o valor programado pelo Poder Legislativo (R$ 15.161 milhões) corresponde exatamente à aplicação do fator de 5,27% sobre a base de R$ 14.402 milhões, utilizando o critério que a própria mensagem enuncia. A divergência não está, portanto, entre um órgão e a lei, mas entre o índice declarado no documento e o fator efetivamente utilizado, na coluna de limite.

Sem prejuízo de que o conteúdo das teses não foi tornado público, o desenho normativo delimita os pontos em que a controvérsia pode residir, todos decorrentes das lacunas apontadas acima: (i) a definição da base de cálculo, que o art. 130 fixa na dotação originalmente aprovada na LOA 2026, que poderia alternativamente ser tomada pela dotação atualizada, que considera o efeitos dos créditos adicionais, ou pela despesa projetada para o exercício em curso;; (ii) o índice e o momento de apuração da atualização monetária; (iii) o nível de agregação de valores a serem aferidos; e (iv) a própria competência da lei de diretrizes orçamentárias para fixar critérios de cálculo que não tenham sido previstos na Lei Complementar nº 200/2023. Não é possível, com os elementos disponíveis, atribuir qualquer dessas teses a este ou aquele órgão determinado.

Há elemento conexo que convém registrar, por dizer respeito ao mesmo conjunto de órgãos. Ao julgar a ADI 7641, o Supremo Tribunal Federal conferiu interpretação conforme a Constituição ao art. 3º da Lei Complementar nº 200/2023, para excepcionar do limite de despesas primárias as receitas próprias dos tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas – entendimento esse estendido ao Ministério Público da União, no âmbito da ADI 7922. O PLOA 2027 acomoda esse entendimento, ao classifi-

[48] A margem de R$ 25 milhões é apurada contra a coluna "Limite máximo", da Tabela 6.13, que embute fator de correção implícito de, aproximadamente, 5,45% (ver adiante, nesta seção). O crescimento real de exatamente 0,60%, por sua vez, resulta da aplicação do critério que a própria mensagem presidencial declara – IPCA de 4,64%, acrescido do crescimento real de 0,6% do art. 6º-A –, equivalente a fator nominal de 5,27%. Logo, R$ 14.402 milhões × 1,0527 = R$ 15.161 milhões, valor exatamente igual ao programado. Não há, portanto, folga real sob o teto legal: a margem de R$ 25 milhões decorre inteiramente do excesso de correção (5,45%, em vez de 5,27%) embutido na coluna de limite, não de crescimento programado abaixo do permitido.

car R$ 3.030,9 milhões de despesas do Judiciário e do MPU, financiadas com fontes próprias, como não sujeitas aos limites do regime fiscal, dos quais R$ 1.464,4 milhões referem-se à despesa de pessoal e encargos sociais. Trata-se, contudo, de matéria distinta quanto ao objeto: aquelas decisões versam sobre o teto de despesa primária do art. 3º, não sobre o limite de crescimento da despesa de pessoal do art. 6º-A. Registre-se, porém, que a razão de decidir de ambas repousa na autonomia financeira e administrativa dos órgãos, bem como na livre afetação de suas receitas próprias, fundamento que não é, em si, privativo do art. 3º. Provavelmente, a aplicação desse fundamento ao art. 6º-A ainda constitui questão em aberto, que o Supremo Tribunal Federal não apreciou. Não foi identificada ação que questione especificamente o art. 6º-A da Lei Complementar nº 200/2023 ou o art. 130 do PLDO 2027, tampouco manifestação pública de órgão que sustente aquela extensão.

No que se refere ao art. 6º-B da Lei Complementar nº 200/2023, foram estabelecidas vedações equivalentes às do art. 6º-A. A partir do PLOA 2027, caso as despesas discricionárias totais tenham sofrido redução nominal, na comparação do realizado no exercício anterior com o imediatamente antecedente, subsistindo as vedações até que tais despesas voltem a apresentar crescimento nominal (no caso de despesa com pessoal, a restrição se aplica até 2030). A mensagem informa que, no comparativo entre 2024 e 2025, as despesas primárias discricionárias totais recuaram de R$ 230.847 milhões para R$ 224.248 milhões – redução de R$ 6.599 milhões –, o que aciona o gatilho. Como dele resultam as mesmas vedações do art. 6º-A, não há implicações adicionais à elaboração do PLOA 2027.

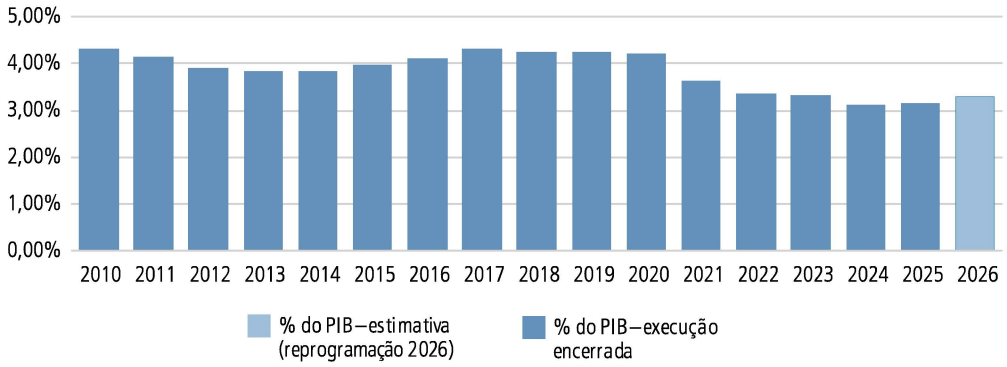
Registre-se, ainda, que o PLOA 2027 não contempla a revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição, embora prevista no art. 120, caput, inciso VII, do PLDO 2027. Quanto aos arts. 6º e 8º da Lei Complementar nº 200/2023, que dependem de parâmetros a serem apurados no exercício, a mensagem não registra o acionamento de vedações adicionais.

6.4.3 TRAJETÓRIA DA DESPESA E PROJEÇÕES DE MÉDIO PRAZO

Tendo por base as projeções do total das despesas com pessoal e encargos sociais para 2027, apresentadas no marco orçamentário de médio prazo do PLOA 2026, cabe informar que a proposta agora encaminhada indica crescimento inferior ao previsto à época. Estimava-se, então, despesa de R$ 518,26 bilhões, em 2027, com crescimento de 6,0% sobre 2026. O PLOA 2027, por sua vez, propõe R$ 509,45 bilhões, com crescimento de 4,1%, indicando diferença de R$ 8,8 bilhões, que se explica, em boa medida, pela incidência do limite tratado no item 6.4.2.

Quanto às despesas primárias com pessoal e encargos sociais como proporção do PIB, o Gráfico 6.5 mostra, para os exercícios de 2010 a 2025 – para os quais há dados de execução relativos ao exercício completo –, trajetória de queda, de 4,33% para 3,16%. Embora se verifiquem quebras de tendência no período, com elevação entre 2013 e 2017 e novo patamar a partir de 2021, a trajetória de longo prazo é de queda. O exercício de 2025 apresentou a primeira elevação da razão, desde 2020, saindo de 3,12% em 2024 para 3,16%. Para 2026, o gráfico incorpora a razão implícita na reprogramação orçamentária que acompanha o PLOA 2027 (Volume I, Quadro 10-A: despesa de R$ 449,88 bilhões, ante PIB projetado de R$ 13.682,98 bilhões no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre), equivalente a 3,29% do PIB. Confirmada, a reprogramação prolongaria por um segundo exercício consecutivo o movimento de elevação iniciado em 2025 – de 3,16% para 3,29% do PIB, incremento de 0,13 ponto percentual –, embora ainda abaixo dos níveis observados entre 2021 e 2023 (3,65%, 3,35% e 3,32%, respectivamente). Tratando-se de valor reprogramado, não de despesa executada, está sujeito a revisão, até o encerramento do exercício.

GRÁFICO 6.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS – 2027 A 2030 (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Resultado do Tesouro Nacional – Série Histórica. Os valores podem divergir marginalmente dos publicados na Nota Técnica Conjunta do PLOA 2026, que utilizou extração do Siga Brasil; adotou-se aqui série única para todo o período, por consistência. O dado de 2026 é estimativa obtida a partir da reprogramação orçamentária constante do Quadro 10-A (Volume I) do PLOA 2027 e do PIB nominal projetado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

O marco orçamentário de médio prazo, que acompanha o PLOA 2027, apresenta, pela primeira vez, projeções construídas a partir da apuração da linha de base da despesa, isto é, sob a premissa de manutenção das políticas vigentes. Segundo o próprio Anexo VII, por se tratar do primeiro ciclo de aplicação dessa metodologia, os valores devem ser lidos como estimativas iniciais. A Tabela 6.11 consolida as projeções para pessoal e encargos sociais.

TABELA 6.11 - MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

R$ bilhões

Discriminação	PLOA 2027	2028	2029	2030
Despesas primárias	475,21	506,86	527,64	550,01
Despesas financeiras (contribuição para o RPPS)	34,24	36,36	37,21	38,11
Total	**509,45**	**543,21**	**564,85**	**588,12**
Variação anual do total	—	+6,6%	+4,0%	+4,1%

Fonte: Anexo VII do PLOA 2027 (Marco Orçamentário de Médio Prazo).

As projeções indicam crescimento nominal de 6,6% em 2028, seguido de taxas em torno de 4,0% ao ano até 2030. Cabe observar que a linha de base de 2028 não incorpora, por construção, o efeito de eventual permanência das vedações do art. 6º-A. Assim, caso o gatilho continue acionado, o crescimento real programável ficará limitado a 0,6% ao ano, por Poder ou órgão, o que, aos parâmetros de inflação hoje projetados, é inferior às taxas constantes da tabela. A compatibilização entre a linha de base e o limite legal é, portanto, questão a ser enfrentada nos ciclos seguintes, dependendo da apuração de superávit primário anual, único evento que, nos termos do caput do art. 6º-A, faz cessar as vedações.

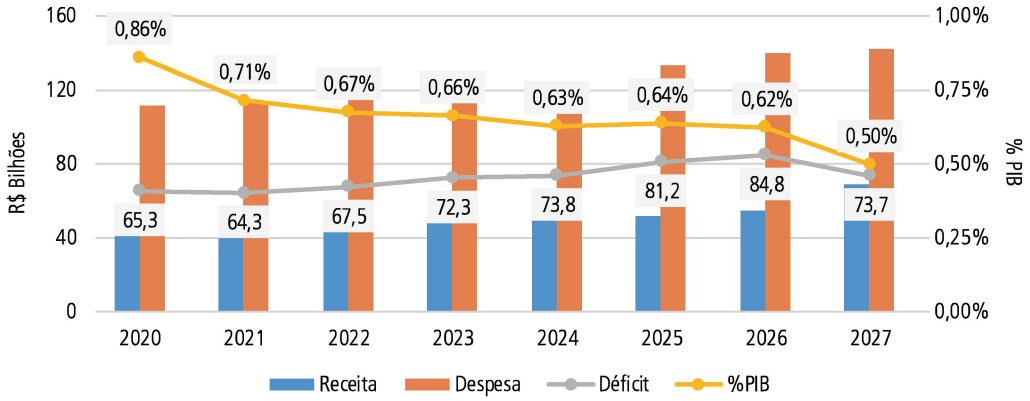
6.5 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

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

O PLOA 2027 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R$ 73,7 bilhões, correspondentes a 0,50% do PIB, percentual menor do que a previsão atualizada para 2026 (0,62% do PIB). Desse total, R$ 19,8 bilhões advêm do déficit projetado para as pensões militares e R$ 53,9 bilhões do déficit projetado para

o RPPS. O Gráfico 6.6 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados neste gráfico.

GRÁFICO 6.6 - CONSOLIDAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E SISTEMA DE PENSÕES MILITARES

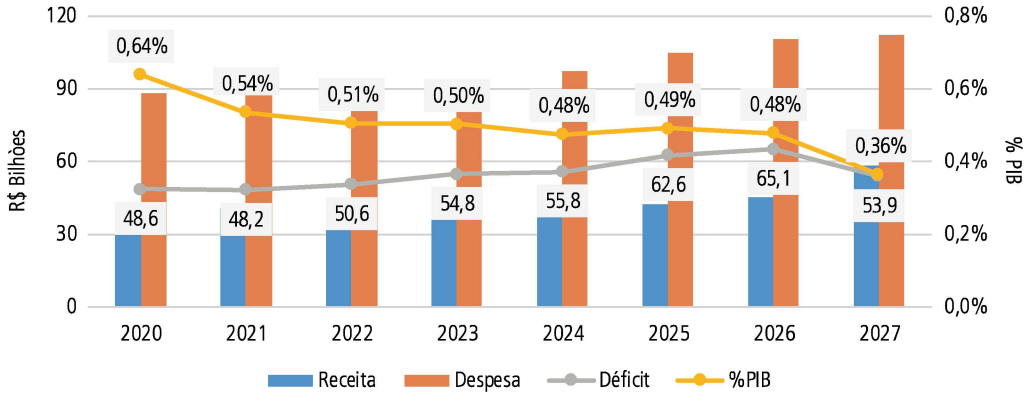


Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, IBGE e mensagem presidencial (PLOA 2027).

Como os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS[49] e às pensões militares são distintos, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS, de acordo com os dados observados, o PLOA apresenta redução do déficit nominal para 2027, devido ao crescimento da receita em proporção superior ao crescimento da despesa, alterando a trajetória crescente do déficit nos últimos anos. Como proporção do PIB, o déficit mantém a trajetória decrescente, com projeção de 0,36% do PIB em 2027, comportamento que pode ser atribuído, em parte, aos efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019, que reformou o sistema de previdência social.

GRÁFICO 6.7 - REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, IBGE e mensagem presidencial (PLOA 2027).

Deve-se destacar que a Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciam a solvência e a liquidez do plano de benefícios. Ademais, estabeleceu prazo de dois anos para centralizar a gestão do RPPS

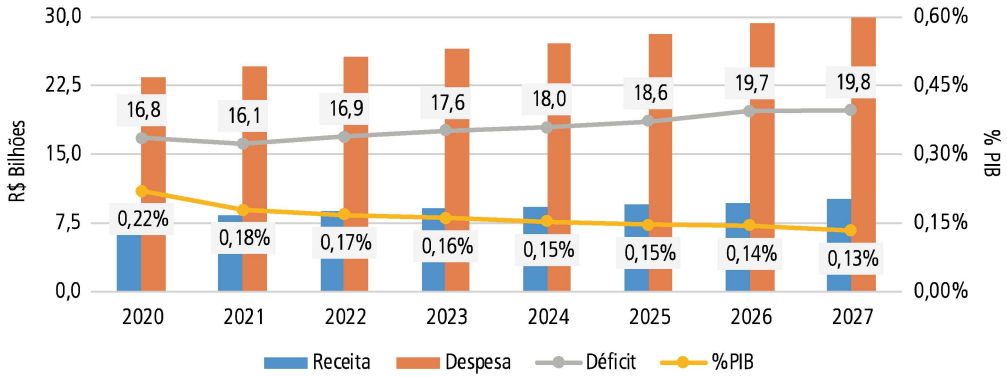
[49] A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com a criação desses fundos, os servidores que ingressaram no serviço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

em uma única unidade gestora (art. 40, § 20, da Constituição e art. 9º, §§ 1º e 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019). No entanto, até o momento a União não centralizou a gestão do RPPS nem implantou plano de equacionamento do déficit atuarial, cuja projeção para o ano em curso, de acordo com o PLDO 2027, é de R$ 1,48 trilhão (Anexo IV.11 - Avaliação Atuarial RPPS).

Merece destaque a estimativa de crescimento em 2027 das receitas próprias do RPPS de 28,6%, o que corresponde a valor adicional de R$ 13,0 bilhões (Tabela 30 da mensagem presidencial).

Relativamente ao regime de pensões militares, observa-se tendência de queda do déficit em proporção do PIB, de 0,22% em 2020 para 0,15% em 2025, com projeção de redução para 0,14% em 2026 e para 0,13% em 2027. Esse comportamento está relacionado, em grande medida, ao crescimento da arrecadação em virtude de mudança da cobrança da contribuição estabelecida pela Lei nº 13.954/2019. Até então, vigorava a alíquota de 7,5%, incidente sobre as parcelas que compunham os proventos da inatividade dos militares. Com a referida lei, a alíquota passou a ser de 9,5% em 2020 e de 10,5% a partir de 2021[50]. Outra mudança importante ocorreu na base de cálculo, que passou a abranger não apenas as parcelas que compõem os proventos da inatividade, mas também o valor integral recebido a título de pensão militar. No entanto, a partir de 2022, percebe-se uma tendência de crescimento do déficit em termos nominais.

GRÁFICO 6.8 - SISTEMA DE PENSÕES MILITARES



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, IBGE mensagem presidencial (PLOA 2027).

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

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

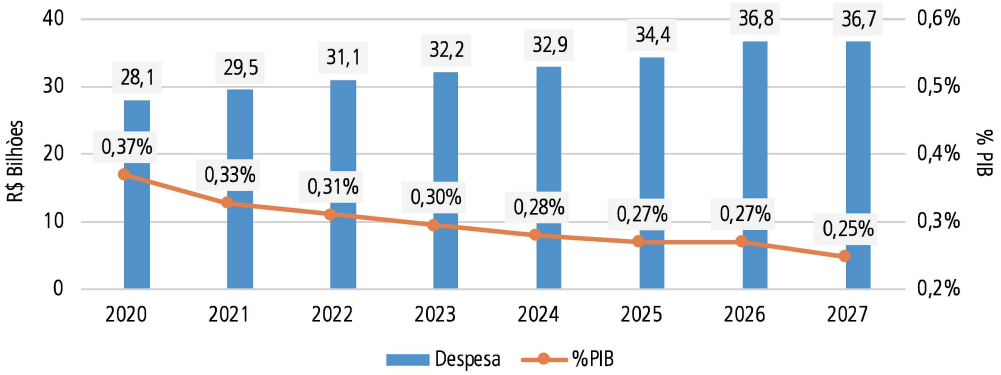
No entanto, o TCU reiterou a necessidade de os gastos com militares da reserva remunerada e reformados constarem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015 - Plenário, ficou assim consignado:

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

[50] São devidas também, em situações específicas, as contribuições extraordinárias previstas no art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 3.765/1960.

O Gráfico 6.9 a seguir apresentado mostra que as despesas com militares da reserva remunerada e reformados, tomadas como proporção do PIB, apresentam tendência decrescente desde 2020, quando atingiram 0,37%. Para 2027, projeta-se que o indicador alcance 0,25% do PIB. A despesa nominal, por sua vez, manteve trajetória crescente nos últimos anos, embora o PLOA 2027 projete redução de R$ 36,8 bilhões em 2026 para R$ 36,7 bilhões em 2027.

GRÁFICO 6.9 - DESPESAS COM INATIVOS MILITARES (R$ BILHÕES NOMINAIS E % DO PIB)



Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, IBGE e mensagem presidencial (PLOA 2027).

No que tange às receitas e despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o PLOA 2027 estima déficit de R$ 5,08 bilhões, sendo R$ 0,98 bilhão referente ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da segurança pública e R$ 4,11 bilhões referentes ao custeio das pensões militares e da inatividade militar.

6.6 BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2027 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R$ 1.215,1 bilhões, o que indica crescimento nominal de 7,2% frente à projeção atualizada para 2026, de R$ 1.133,0 bilhões[51]. A Tabela 6.12 explicita a composição da despesa do RGPS.

TABELA 6.12 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS

R$ bilhões

Objeto	Valor	%
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	1.157,1	95,23
Precatórios e Sentenças judiciais	49,4	4,06
Compensação entre os regimes previdenciários	8,6	0,71
Total	**1.215,1**	**100**

Fonte: Mensagem presidencial referente ao PLOA 2027.

As projeções das despesas do RGPS contemplam reajuste do salário mínimo em 7,40%, decorrente da correção pela estimativa do INPC acumulado para o período de doze meses a se encerrar em novembro de 2026 (4,93%), acrescido do crescimento real do PIB de 2025[52], compreendido, até 2030, no intervalo de 0,6% a 2,5%, faixa de crescimento real da despesa primária, em conformidade com o disposto no art. 4º da Lei nº 15.077/2024 e no art. 5º da Lei Complementar nº 200/2023. Em face disso, o crescimento real do salário mínimo deverá ser de 2,3% em 2027, resultando no valor de R$ 1.741,00. Esse reajuste, com ganho real, aplica-se aos benefícios previdenciários de valor igual ao do piso salarial. Os demais benefícios são atualizados apenas pela variação acumulada do INPC, conforme Lei nº 8.213/1991.

[51] Conforme a mensagem presidencial.
[52] Conforme política de valorização do salário mínimo implantada pela Lei nº 14.663/2023.

Quanto às receitas previdenciárias, estão estimadas em R$ 875,1 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 11,6% em relação a 2026, quando se espera arrecadar R$ 784,0 bilhões. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 10,14% em relação a 2026.

Cabe destacar que, até 2021, a União devia compensar o RGPS no valor equivalente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha salarial, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2011. No entanto, com a edição da MP nº 1.093/2021, convertida na Lei nº 14.360/2022, referido dispositivo foi revogado.

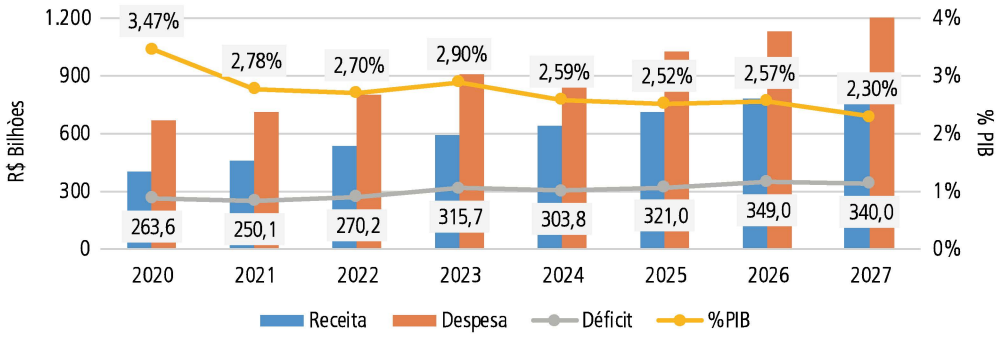
Esse mesmo diploma legal também alterou o art. 80 da Lei nº 8.212/1991, para estabelecer que, na apuração do resultado financeiro do RGPS, devem-se considerar: (i) para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas; e (ii) para os demais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

Dessa forma, a apuração do resultado financeiro do RGPS não sofre impactos dos benefícios fiscais, inclusive o decorrente da desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha salarial[53]. Importa lembrar que este benefício havia sido prorrogado, de 2021 para 2023, pela Lei nº 14.288/2021. Posteriormente, nova prorrogação ocorreu, por meio das Leis nº 14.784/2023 e nº 14.973/2024, com prazo fixado em dezembro de 2027. No entanto, desde 2025 vem ocorrendo, anualmente, redução da contribuição sobre a receita bruta (partindo de 80% para 40% da alíquota aplicável) e aumento da contribuição sobre a folha salarial (partindo de 25% para 75% da alíquota aplicável). Desse modo, a reoneração da contribuição previdenciária sobre a folha salarial vem ocorrendo de modo gradativo.

Do confronto entre as receitas e as despesas do RGPS, projeta-se déficit de R$ 340,0 bilhões (2,30% do PIB) em 2027, ante R$ 349,0 bilhões (2,57% do PIB) em 2026. Para 2027, projeta-se crescimento real da receita de 4,6% no ano, bem superior aos 2,9% estimados para 2026. Já a despesa crescerá para R$ 1.215,1 bilhões, o que corresponde a ampliação nominal de R$ 82 bilhões.

O comportamento anual das receitas e das despesas, bem como do resultado do RGPS em relação ao PIB, é mostrado no Gráfico 6.10.

GRÁFICO 6.10 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS (R$ BILHÕES NOMINAIS)



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, IBGE e mensagem presidencial (PLOA 2027).

Ao longo da série histórica examinada, verifica-se que, a partir de 2020, o déficit do RGPS começa a reduzir em percentual do PIB, em parte como decorrência da reforma previdenciária promovida pela Emenda Constitucional nº 103/2019, que tornou os requisitos para concessão dos benefícios mais rigorosos, bem como alterou a regra de cálculo das pensões e aposentadorias. Nesse sentido, e aliado ao crescimento projetado da massa salarial, o déficit previsto para 2027 deve apresentar redução em comparação com a projeção para o ano corrente, saindo de 2,57% para 2,30% do PIB, mantendo a trajetória decrescente até 2030[54]. Contudo, a expectativa é

[53] Com a desoneração, a contribuição previdenciária deixa de ser calculada inteiramente sobre a folha salarial, passando a incidir parcialmente sobre a receita bruta.
[54] Conforme Projeções Atuariais para o RGPS, apresentados no anexo IV.10 do PLDO 2027.

de retorno da tendência de crescimento nos anos posteriores, tendo em vista que a política de valorização do salário mínimo e, principalmente, o envelhecimento da população brasileira tendem a compensar os efeitos da reforma. Assim, de acordo com as projeções atuariais para o RGPS, apresentadas no PLDO 2027, o déficit como proporção do PIB apresenta tendência crescente[55], chegando a 3,79% em 2050, 6,89% em 2070 e 10,41% em 2100.

As despesas são influenciadas, basicamente, pela inflação medida pelo INPC, pelo crescimento do salário mínimo, pelos efeitos da Emenda Constitucional nº 103/2019, pelas medidas de gestão e pela dinâmica demográfica. Esta última variável é fator importante para elevação das despesas em razão do envelhecimento da população. Com base na PNAD Contínua, referente ao 2º trimestre de cada ano, constata-se que a relação entre as quantidades de pessoas com idade entre 14 e 59 anos e de idosos passou de 5,28 para 3,83 entre 2016 e 2026. Ou seja, a quantidade de jovens e adultos para cada idoso reduziu 27,5% em dez anos. De acordo com as projeções de população do IBGE, a parcela de pessoas com 65 anos ou mais no Brasil deve saltar de cerca de 11,6% em 2026 para 31% da população em 2070.

TABELA 6.13 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA ENTRE 2016 E 2026

milhares

População	2016	2026	Variação (%)
Jovens e adultos com idade entre 14 e 59 anos	135.599	139.085	2,57%
Idosos com idade igual ou superior a 60 anos	25.667	36.315	41,49%

Fonte: IBGE.

No que se refere à evolução da despesa para 2027 e anos seguintes, cumpre destacar o impacto de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e mudanças legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional. No julgamento das ADIs 2110 e 2111, o STF declarou inconstitucional a exigência de carência de 10 meses para a concessão do salário-maternidade a contribuintes individuais, facultativas e seguradas especiais. De acordo com estimativa realizada pelo INSS, essa decisão implicará despesa adicional de R$ 10 bilhões em 2027, custo já considerado no PLOA 2027.

Ademais, no julgamento da ADI 6309, o STF declarou inconstitucional a exigência de idade mínima para a aposentadoria especial. De acordo com nota técnica elaborada pelo Ministério da Previdência Social (MPS) referente ao Requerimento de Informação nº 4.083/2025, estima-se que essa decisão terá impacto de cerca de R$ 13 bilhões em 2027, o qual, todavia, não está considerado no PLOA 2027 tendo em vista que o acórdão do STF ainda não foi publicado.

Também merece destaque o impacto fiscal decorrente da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 14/2021, que estabelece regras de aposentadoria especial e um sistema de proteção social para os agentes comunitários de saúde (ACS) e os agentes de combate às endemias (ACE). A proposição aprovada contempla, inclusive, benefício extraordinário para pagamento da diferença entre a remuneração dos ACS e ACE ativos e o respectivo benefício do RGPS. O impacto não está considerado nas despesas do PLOA 2027, uma vez que ainda não foi promulgada a emenda constitucional correspondente.

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

No que diz respeito à proporção de trabalhadores que contribuem para a previdência, a PNAD Contínua mostra que era de 62,0% no 2º trimestre de 2012, tendo crescido de forma consistente até 2016, quando chegou a 65,6%. A partir de 2017, essa proporção oscilou até alcançar 66,4% em 2026.

[55] Conforme Projeções Atuariais para o RGPS, apresentados no anexo IV.10 do PLDO 2027.

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

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

6.7 ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelas políticas de assistência social e combate à fome. Na proposta orçamentária para 2027, foram alocados a esse órgão R$ 324,3 bilhões, sendo R$ 167,7 bilhões na Administração Direta e R$ 156,6 bilhões no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Do total do órgão, R$ 54,7 bilhões estão condicionados à aprovação, pela maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de abertura de crédito suplementar, em razão de a despesa ser custeada por operações de crédito que excedem o limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (regra de ouro), sendo R$ 44,4 bilhões no FNAS e R$ 10,4 bilhões na Administração Direta.

TABELA 6.14 - DESPESA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME – 2025 A 2027

R$ milhões

Unidades Orçamentárias	2025	2026			2027
	Empenhado	PLOA	LOA	Autorizado	PLOA
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta	165.664,7	167.335,5	166.928,4	165.185,6	167.704,1
Fundo Nacional de Assistência Social	131.129,3	133.663,0	135.920,9	135.754,6	156.581,0
Total	**296.794,0**	**300.998,5**	**302.849,3**	**300.940,3**	**324.285,0**

Fonte: Siga Brasil.

Das dotações consignadas ao MDS, 92,80%[56] são destinados a transferências diretas de renda através de duas políticas públicas: Programa Bolsa Família (48,06%) e Benefício de Prestação Continuada - BPC/RMV (44,75%). O Bolsa Família representa 93,67% da despesa do MDS - Administração Direta, enquanto os benefícios BPC/RMV correspondem a 92,67% da despesa do FNAS.

A mensagem presidencial destaca outras três políticas no setor: Auxílio Gás do Povo, com 2,35% do orçamento do MDS; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com 0,22%; e Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural, com 0,22%.

[56] Excetuadas despesas decorrentes de precatórios.

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

O benefício de prestação continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da renda mensal vitalícia (RMV)[57], é hoje a principal política pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em montante de despesas. No âmbito dos programas assistenciais, fica atrás apenas do Bolsa Família. Considerando o montante pago ao longo dos exercícios financeiros (inclusive restos a pagar pagos), as despesas passaram de R$ 48,8 bilhões em 2016 para R$ 121,2 bilhões em 2025. No exercício financeiro em curso, até agosto de 2026 os pagamentos somavam R$ 87,8 bilhões. Desconsiderando os restos a pagar, a despesa paga até agosto de 2026, se anualizada, corresponde a R$ 123,8 bilhões. Para 2027, estão previstos benefícios no montante de R$ 145,1 bilhões, o que representa acréscimo de 17,74% em relação à dotação autorizada para 2026 (R$ 123,2 bilhões).

De acordo com a proposta orçamentária para 2027, serão beneficiados 6,5 milhões de pessoas com o BPC e a RMV, sendo 2,7 milhões de idosos e 3,8 milhões de pessoas com deficiência. O valor alocado no PLOA 2027 é suficiente para pagar por doze meses o benefício, considerando-se o valor do salário mínimo projetado, de R$ 1.741,00.

Na ausência de mudanças normativas (parâmetros de elegibilidade) e operacionais, a evolução do dispêndio com o BPC é determinada pelo crescimento vegetativo do número de beneficiários e pela regra de reajuste do salário mínimo. O reajuste do salário mínimo é dado pela inflação medida pelo INPC e por ganho real situado no intervalo de 0,6% a 2,5%, com fundamento na Lei nº 14.663/2023, que estabelece a política de valorização do salário mínimo, e no art. 4º da Lei nº 15.077/2024. O crescimento vegetativo é influenciado pela dinâmica da composição etária e socioeconômica da população, bem como pela incidência de incapacidades em subgrupos populacionais (por exemplo, provocadas por acidentes envolvendo pessoas sem cobertura previdenciária).

Após um período de alterações normativas que flexibilizaram critérios de elegibilidade e procedimentos[58] referentes ao BPC[59], a partir de 2024 vêm sendo editadas normas para aprimorar os controles da política pública. A Lei nº 14.973/2024 facultou ao INSS a adoção de medidas cautelares em face de possíveis irregularidades na concessão de benefícios, bem como introduziu controles relativos ao BPC. A Lei nº 15.077/2024 trouxe novos controles e reforçou outros. O Decreto nº 12.534/2025 alterou o regulamento do BPC.

Em 2025, foi publicada a Portaria Conjunta MDS/MPS/INSS nº 33, estabelecendo diretrizes e procedimentos para a reavaliação biopsicossocial da pessoa com deficiência beneficiária do BPC, bem como a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 34, a qual passou a dispor sobre regras e procedimentos para requerimento, concessão, manutenção e revisão do BPC. Ademais, foi criada no âmbito do MDS a Secretaria Nacional de Benefícios Assistenciais. A Resolução CNJ nº 630/2025 tornou obrigatório, no processo judicial relativo a benefício assistencial, o uso do instrumento unificado de avaliação biopsicossocial previsto na Portaria Conjunta MDS/INSS nº 2/2015.

Em 2026, editou-se a Portaria Conjunta MDS/INSS nº 36, disciplinando o procedimento de cobrança do cadastro biométrico do requerente, do beneficiário ou do responsável legal do BPC. A Portaria MDS nº 1.194/2026 instituiu o Comitê Intersetorial de Assessoramento do BPC. Está prevista para setembro de 2026 a publicação da avaliação do BPC conduzida pelo Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG).

Segundo a mensagem presidencial, o resultado desse conjunto de medidas foi quantificado para 2025: cessação de 528.273 benefícios e economia de R$ 4,4 bilhões.

---

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

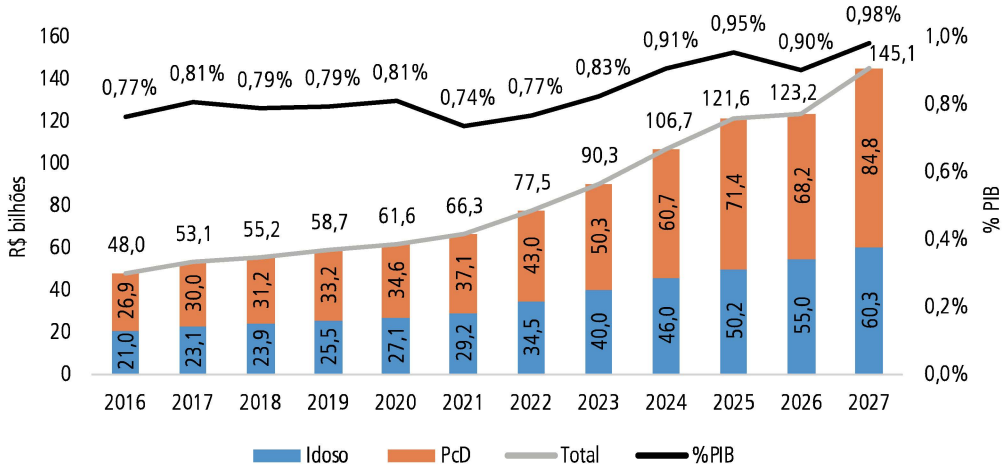
[58] A Lei nº 13.982/2020 excluiu do cálculo da renda familiar o BPC e o benefício previdenciário no valor de 1 salário mínimo concedidos a outros idosos ou pessoas com deficiência do mesmo grupo familiar; também estendeu o benefício a famílias com renda *per capita* igual a 1/4 de salário mínimo. A Lei nº 14.176/2021 possibilitou, mediante outros elementos comprobatórios da condição de miserabilidade ou vulnerabilidade do grupo familiar, a ampliação do limite de renda familiar *per capita* de um quarto para meio salário mínimo. A Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3/2018 sofreu alterações em 2021 nas disposições que tratavam do processo de análise dos requerimentos do BPC. Em 2024, a Portaria MPS nº 674 autorizou o uso da telemedicina nos exames médico-periciais para concessão do BPC à pessoa com deficiência.

[59] Para um panorama do BPC, vide: MESQUITA, Ana Cleusa Serra; CRUZ, Gabriela Freitas da; BERNARDES, Liliane Cristina Gonçalves. A Evolução do Benefício de Prestação Continuada entre 2004 e 2024. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2026. CAMBRAIA, Túlio. Benefício de Prestação Continuada: das origens constitucionais aos desafios fiscais contemporâneos. Disponível em https://bd.camara.leg.br/bd/items/e3efb2c3-93b0-4797-a167-47c4086efdfd.

Conforme painel da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) do MDS, em julho do ano em curso 96,46% dos beneficiários do BPC inscritos no CadÚnico estavam com seus registros atualizados.

Em proporção do PIB, a despesa com o BPC cresceu entre 2021 e 2025, passando de 0,74% para 0,95%. Em 2026, espera-se redução para 0,90% do PIB. A expectativa para 2027 é de que a despesa com BPC seja de 0,98% do PIB. Em termos nominais, projeta-se crescimento de 17,74%. O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas com o benefício no período de 2016 a 2027.

GRÁFICO 6.11 - DESPESAS COM BPC E RMV – 2016 A 2027 (R$ BILHÕES NOMINAIS E % DO PIB)



Fonte: Siga Brasil. Valores executados (até 2025), autorizados (2026) e previstos no PLOA (2027).

O PLOA 2027 prevê variação de 0,35% no quantitativo total de benefícios em relação ao emitido em julho de 2026[60], segundo o último Boletim Estatístico da Previdência Social. O estoque de emissões naquele mês apresentou redução de 68.628 benefícios na comparação com julho de 2025: redução de 1,46% para idosos e de 0,75% para pessoas com deficiência (PcD).

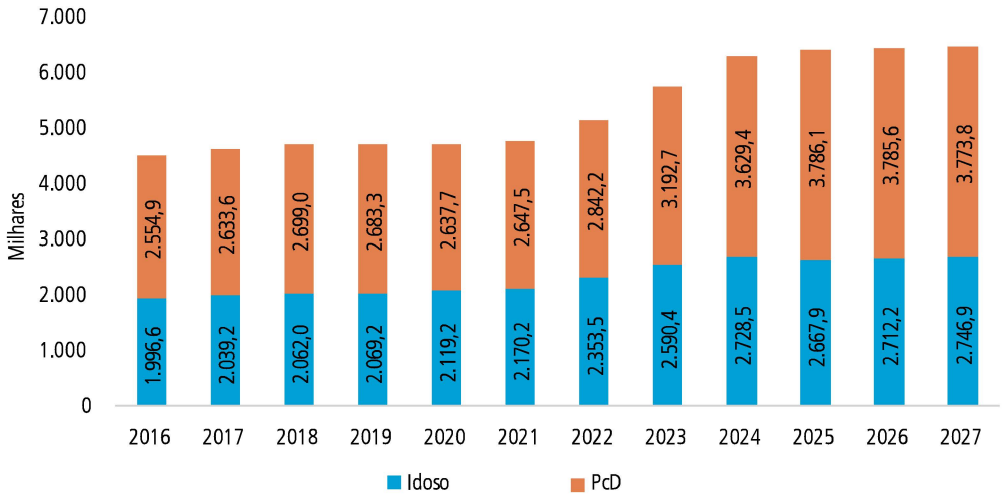
O PLOA 2027 prevê estabilidade na quantidade de benefícios para PcD em relação ao exercício corrente. A modalidade começou a apresentar aceleração das taxas de crescimento anual no período de 2022 a 2024, comparando-se o estoque de dezembro de cada ano com o mesmo mês do ano anterior (7,87%, 12,86% e 14,13%, respectivamente). Em 2025, o crescimento foi mais moderado (4,36%). Em 2026, a taxa de crescimento vem desacelerando. Comparando julho de 2026 com o mesmo mês de 2025, houve redução de 0,48% nos benefícios destinados a PcD.

Os benefícios decorrentes de decisão judicial vêm mantendo um ritmo de crescimento da participação no estoque. De acordo com a série histórica iniciada em 2019, essa participação saltou de 10,69% em janeiro de 2020 para 17,62% em julho de 2026. Considerando apenas os BPC-PcD, a quantidade daqueles decorrentes de decisão judicial passou de 15,94% para 27,07%. Quanto ao BPC-Idoso, os benefícios derivados de decisão judicial se mantiveram praticamente constantes, oscilando em torno de 4,44%[61]. As causas do fenômeno, juntamente com outros aspectos da política pública, são tratadas no relatório que orientou o Acórdão/TCU nº 451/2025-Plenário.

Considerando-se os valores apresentados no Gráfico 6.12 para o período de dezembro de 2016 a julho de 2026, verifica-se aumento de 48,17% no quantitativo de benefícios concedidos às pessoas com deficiência. No caso dos idosos, a elevação é de 35,84%.

[60] Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de junho de 2025, disponível em Boletins Estatísticos da Previdência Social (https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss). Acesso em 06/09/2024.
[61] Dados disponíveis no Vis Data da SAGICAD.

GRÁFICO 6.12 - BENEFÍCIOS EMITIDOS (BPC E RMV) – 2016 A 2027 (DEZEMBRO DE CADA ANO ATÉ 2025)



Fonte: 2016 a 2025: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro. 2026: BEPS de julho/26. 2027: PLOA 2027.

O reajuste do salário mínimo de R$ 1.621,00 para R$ 1.741,00 em 2027 gerará custo adicional relativo ao BPC e à RMV da ordem de R$ 8,9 bilhões, dado que cada real de aumento produz impacto de R$ 74,5 milhões[62]. Conforme a última projeção do IBGE[63], a população com 65 anos deve crescer, em média, 2,3% ao ano até 2030.

O Marco Orçamentário de Médio Prazo constante do PLOA 2027 projeta crescimento contínuo dos gastos com BPC/RMV até 2030. Entre 2027 e 2028, o incremento estimado está em torno de R$ 13,9 bilhões.

6.7.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família foi recriado por meio da Medida Provisória nº 1.164/2023, convertida na Lei nº 14.601/2023, em substituição ao programa Auxílio Brasil. No PLOA 2027, o programa conta com dotação de R$ 155,8 bilhões destinada a transferências de renda para 19,8 milhões de famílias, suficiente para pagar benefício médio mensal de R$ 655,99 por família. Em agosto de 2026, o benefício médio de R$ 678,35 foi pago a aproximadamente 19,3 milhões de famílias[64]. A dotação do PLOA 2027 para as transferências do Bolsa Família é 0,50% inferior ao valor autorizado para 2026 (R$ 156,6 bilhões). Um montante de R$ 10,4 bilhões consta da proposta orçamentária condicionado à abertura do crédito suplementar, nos termos do art. 167, caput, inciso III, da Constituição. A tabela a seguir apresenta valores referentes às transferências diretas do programa Bolsa Família no triênio 2025-2027.

TABELA 6.15 - PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – 2025 A 2027

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2025	166.320,0	158.632,8	158.218,1	158.185,7	158.185,7
2026 (1)	158.632,8	158.632,8	156.632,8	129.823,8	103.501,5
2027	155.842,8				

Fonte: Siop.

(1) Autorizado, empenhado e pago até agosto/2026.

Segundo o painel da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad) do MDS, em agosto de 2026 o programa alcançou 19,3 milhões de famílias, favorecendo cerca de 49,7 milhões de indivíduos (média de 2,58 indivíduos por família). Do total de famílias beneficiárias, 79,55% tinham até 3 integrantes.

[62] Conforme o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027.
[63] https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9109-projecao-da-populacao.html?=&t=publicacoes.
[64] Disponível em https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php.

Com base na linha de pobreza do programa (R$ 218,00 *per capita* mensal, conforme o art. 19 do Decreto nº 12.064/2024), o painel informa que, em agosto de 2026, o Bolsa Família atendeu em torno de 17,1 milhões de famílias pobres. As famílias de baixa renda – aquelas com renda *per capita* mensal entre R$ 218,01 e meio salário mínimo (R$ 810,50 atualmente) –, cobertas pela denominada "regra de proteção", somavam 2,15 milhões no mesmo mês. Com a Portaria MDS nº 1.084/2025, restringiu-se a regra de proteção: a partir de julho de 2025, as famílias que adquiram o *status* de baixa renda permanecerão no programa por 12 meses; caso os rendimentos da família sejam compostos por pensão por morte, aposentadoria, benefícios previdenciários pagos pelo setor público ou BPC, os benefícios do Bolsa Família serão pagos por apenas 2 meses. Existem hoje 440.692 famílias habilitadas, mas ainda não contempladas com benefícios do programa devido a restrições orçamentárias. A Lei nº 15.077/2024 determinou a inscrição ou atualização domiciliar de famílias unipessoais no programa.

Em 2023, no âmbito do processo 014.769/2023-9, o TCU realizou auditoria operacional no Bolsa Família, abrangendo o período de 2022 a 2023. Entre outros achados, constatou-se que o benefício complementar, modalidade que assegura um piso de R$ 600 às famílias participantes, causa prejuízos à equidade, ao custo-efetividade e à focalização do programa, em detrimento do principal público-alvo da política: crianças e adolescentes. Devido ao aumento dos valores médios do programa, segundo o TCU foram ampliados os incentivos para subdeclaração da renda pelos participantes. Ademais, o uso de um critério discreto de renda para elegibilidade desiguala famílias próximas ao limiar de ingresso no programa. Por sua vez, em nova auditoria operacional, objeto do Acórdão 2.189/2025-Plenário[65], o TCU reiterou o diagnóstico, estimando que um desenho mais equitativo, baseado em parcelas *per capita* e sem o benefício complementar, poderia, mantido o orçamento, ampliar em 7,2% o efeito do programa sobre a redução do hiato de pobreza ou, alternativamente, produzir resultado equivalente com economia estimada em 9,1% dos recursos. A fiscalização também voltou a apontar incentivos à fragmentação fictícia de famílias, com prejuízo à focalização, e deixou de formular nova recomendação sobre o tema por considerar a matéria já abrangida pelas recomendações do Acórdão 1.661/2024-Plenário.

Com efeito, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), edição "Rendimentos de todas as fontes 2025", traz dados relativos a programas sociais. De acordo com a pesquisa, o rendimento médio mensal domiciliar *per capita* das famílias beneficiárias do Bolsa Família era de R$ 774[66]. Considerando os decis de rendimento médio mensal domiciliar *per capita* da população em geral, a família média do Bolsa Família estaria dentro do 3º decil (R$ 906), classe com rendimento médio de R$ 791. Os limiares superiores do 1º e 2º decis eram, respectivamente, R$ 451 e R$ 694; o do quinto centil, grupo mais pobre, R$ 299, valor um pouco acima do valor da linha de pobreza usada pelo programa (R$ 218). O painel da Sagicad informa que 17,1 milhões de famílias beneficiárias do Bolsa Família encontravam-se abaixo da linha de pobreza em agosto de 2026; após a inclusão dos benefícios no cálculo da renda, 3,58 milhões de famílias permaneceram abaixo da linha de pobreza (julho/2026).

Outro desdobramento tratado no relatório do TCU em perspectiva teórica, mas com crescente respaldo na pesquisa empírica[67], diz respeito aos efeitos do Bolsa Família sobre o mercado de trabalho.

A mensagem presidencial consigna que as modificações implementadas pela Portaria MDS nº 1.084/2025, juntamente com o dinamismo observado no mercado de trabalho, contribuíram para reduzir o custo do programa[68].

---

[65] Disponível em https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/026.295%252F2024-5/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

[66] Disponível em https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7458#resultado. Acesso em 02/09/25.

[67] Vide, entre outros:
https://www.bcb.gov.br/noticiablogbc/21/noticia;
https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2024-08/202408boletimmacro_2.pdf;
https://www.cdpp.org.br/books/estudo-caminhos-do-desenvolvimento-estabilizar-crescer-incluir
Para um contraponto, ver https://www.nber.org/papers/w35006;
https://imdsbrasil.org/wp-content/uploads/2025/12/Imds-R003-2025-MobilidadeSocialBolsaFamilia_TrajetoriaseDinamicasnaPandemia.pdf.

[68] Para possibilidades de aprimoramento do Bolsa Família, ver, além dos citados trabalhos do TCU:
https://repositorio.insper.edu.br/entities/publication/07953a17-8c30-4f3f-a90d-88e1bb1013f8
https://www.cdpp.org.br/books/estudo-caminhos-do-desenvolvimento-estabilizar-crescer-incluir

Após o envio do PLOA 2027 ao Congresso Nacional, foi publicado o Decreto nº 13.120, de 17/09/2026, reajustando benefícios do Bolsa Família a partir de outubro de 2026, tendo por referência o INPC acumulado entre março de 2023 e agosto de 2026 (15,04%), com arredondamentos para o primeiro Real inteiro superior. Os novos valores passaram a ser: R$ 164 para o Benefício de Renda de Cidadania (reajuste de 15,49%); R$ 691 para o Benefício Complementar (15,17%); R$ 173 para o Benefício Primeira Infância (15,33%); e R$ 58 para o Benefício Variável Familiar (16%).

Considerando as 19.797.353 famílias a serem atendidas pelo programa em 2027, de acordo com o PLOA 2027, e a faixa de reajuste dos benefícios (de 15,17% a 16%), a preservação do quantitativo de famílias requer acréscimo à dotação do PLOA 2027 na faixa de R$ 23,64 bilhões a R$ 24,93 bilhões. Se for aplicado o INPC considerado no decreto mencionado (15,04%) à dotação do PLOA 2027, o acréscimo será de R$ 23,44 bilhões. Nos termos do art. 11 da Lei nº 14.601/2023, o Poder Executivo pode adequar as quantidades de benefícios e beneficiários às dotações orçamentárias disponíveis.

Eventual ajuste na dotação pode ser feito por emendas ao PLOA 2027 ou por mensagem modificativa encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional, conforme previsto no art. 166, § 5º, da Constituição.

6.7.3 PROGRAMA AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS (AUXÍLIO GÁS DO POVO)

O programa Auxílio Gás dos Brasileiros, criado pela Lei nº 14.237/2021, consistia no pagamento de parcela, a cada bimestre, equivalente a, no mínimo, 50% da média[69] do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de gás liquefeito de petróleo (GLP). Seu público-alvo são as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo, e as famílias não inscritas compostas por membros que recebem o BPC. Posteriormente, a Lei nº 14.601/2023 instituiu benefício complementar de 50%.

Em 04/09/2025, todavia, foi editada a MP nº 1.313/2025, convertida na Lei nº 15.348/2026, para alterar o programa, o qual passou a se chamar Auxílio Gás do Povo. Trata-se de política de transferência voltada a mitigar o impacto do preço do GLP no orçamento familiar, estruturada em três modalidades operacionais não cumulativas. A modalidade de pagamento em dinheiro, regulamentada pelo Decreto nº 10.881/2021, prevê benefício bimestral equivalente a 50% do preço médio nacional do botijão de 13 kg. Contudo, a lei determina a substituição progressiva pela modalidade de gratuidade (Decreto nº 12.649/2025), que passa a ter caráter prioritário assim que a infraestrutura de credenciamento de revendas e de gestão via Caixa/Dataprev estiver madura. A terceira modalidade, de instalação de biodigestores e sistemas de cocção de baixa emissão de carbono, de natureza estrutural, é voltada para as áreas rurais. Porém, ainda carece de regulamento.

Em termos de elegibilidade, o critério comum às três modalidades é a inscrição no CadÚnico, com atualização cadastral se necessária, de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Contudo, é importante frisar que o benefício não depende somente do atendimento do critério de elegibilidade, mas também da disponibilidade de recursos e da definição de cronograma de expansão. Dessa forma, sobre a base elegível, aplicam-se critérios de priorização que funcionam como filtros de alocação orçamentária diante da disponibilidade financeira limitada. Famílias atingidas por desastres, com mulheres sob medidas protetivas de violência doméstica, pertencentes a povos e comunidades tradicionais, com maior número de membros e com menor renda *per capita* têm precedência no ingresso mensal.

O Auxílio Gás do Povo deve ser entendido como mais uma política de transferência de renda no arranjo da assistência social brasileira. O gás de botijão representava 1,79% do custo da cesta de consumo coberta pelo INPC em agosto de 2026.

Com base no painel da Sagicad, agosto de 2026 contou com 14,9 milhões de famílias beneficiárias do Programa Gás do Povo. Entre essas famílias, 93,19% tinham mulheres como responsáveis.

[69] Média apurada no período de seis meses anteriores ao mês do pagamento.

TABELA 6.16 - DESPESA COM O AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS (AUXÍLIO GÁS DO POVO)

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2025	600,0	3.570,4	3.526,0	3.409,9	3.409,4
2026 (1)	5.100,0	4.726,4	4.582,9	2.899,8	2.847,2
2027	7.630,6				

Fonte: Siga Brasil.

(1) Autorizado, empenhado e pago até agosto de 2026.

No PLOA 2027, são destinados ao programa R$ 7,6 bilhões para um público-alvo de 15,4 milhões de famílias. Esse montante representa um acréscimo de 66,5% em relação ao valor autorizado no exercício corrente.

6.7.4 PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pela Lei nº 10.696/2003 e extinto pela Lei nº 14.284/2021. Posteriormente, o programa foi recriado por meio da Lei nº 14.628/2023.

O PAA tem, entre suas principais finalidades, incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. Sua execução pode ser feita por meio de cinco modalidades: (i) compra com doação simultânea; (ii) compra direta; (iii) apoio à formação de estoques; (iv) incentivo à produção e ao consumo de leite; e (v) compra institucional.

De acordo com a mensagem, o formato atual prioriza a compra de alimentos produzidos por famílias inscritas no CadÚnico, povos indígenas, comunidades quilombolas e demais povos e comunidades tradicionais, assentados da reforma agrária, pescadores artesanais, população negra, mulheres e juventude rural. A Lei nº 14.628/2023 também inclui, entre outros grupos prioritários, pessoas idosas, pessoas com deficiência e famílias que tenham pessoas com deficiência como dependentes.

O PLOA 2027 destina ao PAA o montante de R$ 705,2 milhões para um público estimado de 70,0 mil famílias de agricultores.

TABELA 6.17 - DESPESA COM AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

R$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2025	783,6	1.210,8	1.247,0	1.186,4	521,5
2026 (1)	778,1	802,6	893,2	774,6	131,4
2027	705,2				

Fonte: Siga Brasil.

(1) Autorizado, empenhado e pago até agosto de 2026.

6.8 INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, e incluem despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como a aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e *softwares*.

Preliminarmente, cumpre observar que a Lei Complementar nº 200/2023 previu o chamado piso de investimentos, ao determinar, em seu art. 10, que o montante dessas despesas nos orçamentos fiscal e da seguridade social (no projeto e na lei orçamentária anual) não pode ser inferior ao equivalente a 0,6% do PIB (estimado no projeto de lei). Para fins de cumprimento desse piso, mencionada lei complementar considera "investimentos" as dotações orçamentárias classificadas no GND 4 (investimentos) e, quando se destinarem a programas habita-

cionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais, as classificadas no GND 5 (inversões financeiras).

O PIB estimado pelo PLOA 2027 corresponde a R$ 14.782,9 bilhões, de modo que o valor do piso de investimentos é de R$ 88,7 bilhões. No PLOA 2027, esse valor é superado, com a alocação de R$ 111,4 bilhões em despesas com "investimentos" em programações específicas[70], classificadas no GND 4 (R$ 65,6 bilhões) e no GND 5 (R$ 45,8 bilhões). Das despesas classificadas com GND 5, R$ 5,6 bilhões estão alocados na ação "00AF - Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR" (provisão subsidiada) e R$ 40,3 bilhões na ação "00XF - Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida" (provisão financiada).

O § 12 do art. 165 da Constituição determina que a lei de diretrizes orçamentárias contenha, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois subsequentes, anexo com a proporção dos recursos para investimentos a serem alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento. A esse respeito, o PLDO 2027, em seu art. 19, estabelece que a proposta orçamentária e a respectiva lei devem considerar a proporção prevista no Anexo IV (Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento), que é de 43,3%. Segundo a metodologia descrita nesse anexo, o percentual é calculado no âmbito das despesas do Poder Executivo classificadas com GND 4 e com RP 2 ou 3 nos orçamentos fiscal e da seguridade social, correspondendo à razão entre duas projeções constantes do PLOA 2026 para o exercício financeiro de 2027: (i) total das ações do tipo projeto que atendem aos requisitos definidos para investimentos em andamento, nos termos do art. 20 do PLDO 2026[71] (R$ 21,17 bilhões); e (ii) total dos investimentos (R$ 48,9 bilhões).

No PLOA 2027, foram consignados R$ 58,1 bilhões para a realização de investimentos (GND 4) classificados nos RPs 2 e 3, sendo R$ 24,4 bilhões[72] para a continuidade de investimentos em andamento do Poder Executivo, o que corresponde a 42,0%, proporção que fica aquém do mínimo estabelecido no PLDO 2027.

Quanto à proporção de recursos que deve ser alocada em investimento em andamento, o Poder Executivo informa que (Anexo IV.4 do PLDO 2027):

> *Ressalta-se que o valor apurado constitui previsão da proporção de recursos a serem alocados para a continuidade de investimentos em andamento no PLOA 2027, estando sujeito a variações decorrentes do próprio processo de elaboração da proposta orçamentária e de eventuais revisões dos parâmetros fiscais e das projeções que a fundamentam. Em outras palavras, somente no PLOA 2027 se terá a proporção de recursos destinados a investimentos alocados pelo Poder Executivo federal para a continuidade daqueles em andamento. (destaque conforme original)*

O piso de investimentos, que abrange despesas classificadas no GND 4 e no GND 5, e a proporção dos recursos que devem ser aplicados em investimentos em andamento dizem respeito apenas aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Ao considerar o valor total do PLOA 2027 para as despesas classificadas com GND 4, chega-se a R$ 297,6 bilhões (2,01% do PIB estimado para 2027), sendo R$ 87,9 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R$ 209,7 bilhões no orçamento de investimento, conforme distribuição na Tabela 6.18.

Destaca-se a ampliação nominal de 17,6% em relação ao PLOA 2026, explicada principalmente pelo expressivo crescimento verificado no orçamento fiscal (76,3%), cujos investimentos passaram de R$ 42,7 bilhões para R$ 75,3 bilhões. Esse crescimento, contudo, decorre, em grande medida, de alteração na chamada "reser-

[70] Não abrangem R$ 22,4 bilhões classificados em GND 4 e alocados em reserva de contingência destinada ao atendimento de emendas parlamentares, conforme previsão do inciso II do § 3º do art. 7º do PLDO 2027.
[71] Art. 20, § 1º:
§ 1º Entende-se como projeto ou subtítulo de projeto em andamento aquele cuja execução financeira, até 31 de maio de 2025:
I - tenha ultrapassado 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado; ou
II - no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, seja igual ou superior a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), desde que tenha sido iniciada a execução física.
[72] Conforme informação constante da Tabela 1 (Síntese da alocação de recursos no PLOA 2027 para projetos de Investimento) do Anexo X (Relação e Previsão de Projetos e Subtítulos de Projetos de Investimento no PLOA 2027).

va para o atendimento de emendas de execução obrigatória, exceto as destinadas a ações e serviços públicos de saúde" (ação 0Z05), que, no PLOA 2027, passou a ser classificada no GND 4, em vez do GND 9, utilizado no PLOA 2026. Essa alteração, por si só, elevou em R$ 22,4 bilhões o montante contabilizado como investimento no orçamento fiscal, sem representar, contudo, crescimento efetivo de dotações alocadas em programações específicas.

Por sua vez, o aumento de 6,0% (R$ 11,8 bilhões) das despesas previstas no orçamento de investimento das empresas estatais contribuiu efetivamente para o crescimento global dos investimentos consignados no PLOA 2027, enquanto os investimentos previstos no orçamento da seguridade social permaneceram praticamente estáveis em relação ao PLOA 2026.

TABELA 6.18 - INVESTIMENTOS POR ESFERA ORCAMENTÁRIA – 2025 A 2027

R$ milhões

ESFERA ORCAMENTÁRIA	PLOA 2025	% PIB	PLOA 2026	% PIB	PLOA 2027	% PIB
Orçamento Fiscal (1)	51.992,68	0,41	42.688,20	0,31	75.258,98	0,51
Orçamento da Seguridade Social	11.607,04	0,09	12.622,23	0,09	12.684,88	0,09
Orçamento de Investimento das Estatais	166.576,51	1,31	197.855,82	1,45	209.653,06	1,42
Total	**230.176,23**	**1,81**	**253.166,25**	**1,85**	**297.596,92**	**2,01**

Fonte: Siga Brasil, Siop. Projeções de PIB nominal: 2026: Relatório Bimestral 3º bimestre de 2026; 2027: PLOA 2027.
(1) O PLOA 2027 contém R$ 22.381,0 milhões em reserva de contingência (ação 0Z05).

Do total das dotações para investimentos (GND 4) constantes do PLOA 2027, estão reservados ao Novo PAC, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, R$ 47,9 bilhões (RP 3), e, no orçamento de investimento das estatais, R$ 95,0 bilhões (RP 5).

A evolução histórica das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social denota a contínua redução dos valores propostos pelo Poder Executivo até 2020. A partir daí, mantiveram-se relativamente estáveis até 2023. Já no PLOA 2024, o valor dos investimentos aumentou R$ 36,5 bilhões (162,6%) em relação ao proposto para 2023, devido principalmente ao estabelecimento do piso de investimentos na Lei Complementar nº 200/2023. Mais recentemente, observa-se que, enquanto o PLOA 2026 exibiu redução de 13,0% em relação ao projeto de lei para 2025, o PLOA 2027 apresenta substancial elevação, em relação ao PLOA 2026, dos investimentos previstos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, da ordem de 59,0%, caso seja considerada a mencionada reserva de contingência (para atendimento de emendas) classificada com GND 4. Desconsiderando-se essa reserva, a elevação se reduz para 18,5%. A Tabela 6.19 apresenta essa evolução.

TABELA 6.19 - INVESTIMENTOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL – 2025 A 2027

R$ milhões

Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2014	67.176,80	81.406,10	82.335,30	56.011,70
2015	60.925,90	83.090,60	80.424,50	37.573,70
2016	37.644,70	45.362,40	47.264,10	38.122,50
2017	39.282,10	58.135,50	54.112,70	45.103,20
2018	29.765,70	44.033,10	45.737,70	44.103,80
2019	26.510,90	36.199,70	45.501,70	42.499,20
2020	22.463,60	40.930,40	48.686,70	47.217,00
2021	25.893,40	38.128,90	49.014,95	46.126,85
2022	25.658,27	71.996,02	52.093,65	51.217,15
2023	22.419,11	71.050,17	70.288,12	68.683,98
2024	58.882,90	75.694,95	71.046,47	68.629,73
2025	63.599,72	80.283,58	74.374,06	72.121,79

R$ milhões

Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2026[1]	55.310,43	80.820,96	84.300,14	53.094,36
2027	87.943,86	n.a.	n.a.	n.a.

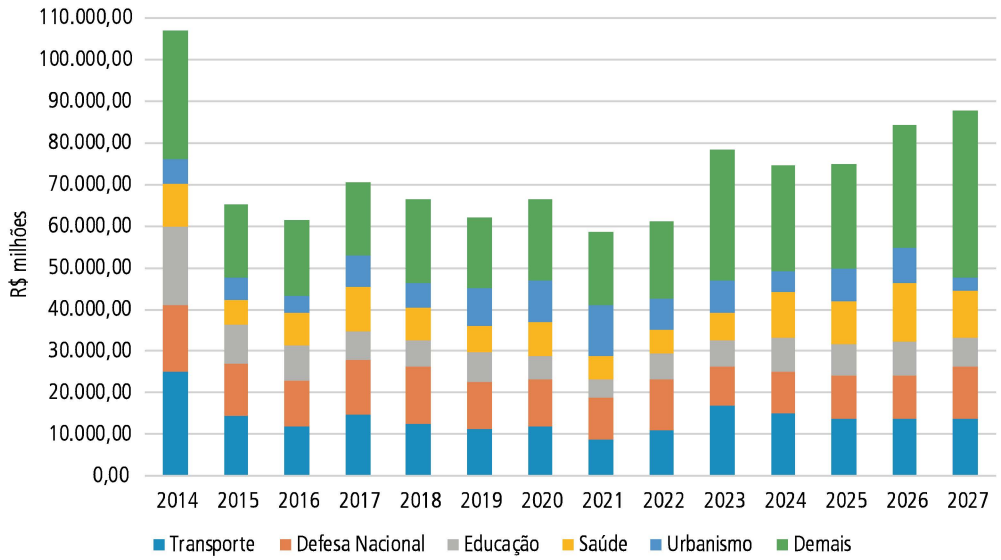
Fonte: Siga Brasil e Siop.

(1) Valores autorizados e empenhados com atualização até 10/09/2026.

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

O Gráfico 6.13, por sua vez, apresenta a evolução, por função, dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, permitindo verificar a composição do gasto. Comparando-se os valores autorizados (LOA + créditos adicionais) para 2026 com os previstos no PLOA 2027, destacam-se expressivas reduções, sobretudo, nas funções Urbanismo (- R$ 5.784,5 milhões), Encargos Especiais (- R$ 5.433,0 milhões), Saúde (- R$ 2.624,7 milhões), Habitação (- R$ 2.584,2 milhões), Educação (- R$ 1.190,8 milhões), Agricultura (- R$ 1.181,9 milhões) e Segurança Pública (- R$ 1.037,2 milhões). Na outra ponta, a função que experimentou a maior elevação entre os anos analisados foi Defesa Nacional, com aumento de R$ 2.332,7 milhões.

GRÁFICO 6.13 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO – 2014 A 2027 (BILHÕES CONSTANTES)



Fontes: Siga Brasil e Siop. Consideram-se valores dos orçamentos fiscal e da seguridade social executados (até 2025), autorizado (2026) e previstos no PLOA (2027). Dados a preços corrigidos pelo IPCA.

Já a Tabela 6.20 demonstra o valor agregado por região das dotações destinadas à realização de investimentos, além da soma daquelas concentradas nos subtítulos "Nacional" e "Exterior".

TABELA 6.20 - INVESTIMENTOS POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R$ milhões

Região	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	77,95	2.916,77	2.994,72	1,01
Nacional[1]	68.303,21	78.732,92	147.036,13	49,41
Região Centro-Oeste	3.162,61	3.321,77	6.484,38	2,18

R$ milhões

Região	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Região Nordeste	7.202,20	15.287,43	22.489,63	7,56
Região Norte	4.068,96	904,23	4.973,19	1,67
Região Sudeste	2.078,38	108.183,27	110.261,65	37,05
Região Sul	3.050,56	306,66	3.357,22	1,13
Total	**87.943,87**	**209.653,05**	**297.596,92**	**100**

Fonte: Siga Brasil e Siop.

(1) Valores autorizados e empenhados com atualização até 10/09/2026.

A distribuição regional dos investimentos revela que 37,1% dos recursos previstos concentram-se na região Sudeste, consignados majoritariamente no orçamento de investimento das estatais. Essa concentração é explicada pelos massivos investimentos da Petrobras previstos nessa região, em 2027, para o desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural e a implantação da infraestrutura marítima associada à atividade, sobretudo nas Bacias de Santos e de Campos. Isoladamente, esses investimentos respondem por, aproximadamente, metade de todo o montante consignado no orçamento de investimento das estatais no PLOA 2027.

Entre as programações identificadas como nacionais, há casos em que a localização do gasto não é possível, como a compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.), que geram benefícios difusos de alcance nacional. Há também casos que dizem respeito a programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território. No entanto, a elevada concentração no localizador "Nacional" – 49,4% da totalidade dos investimentos do PLOA 2027 – pode revelar insuficiência nos critérios de seleção das localidades beneficiárias, decorrente de falha no planejamento das intervenções públicas.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que ele abrange apenas as empresas estatais não dependentes, conforme definição dada, por exclusão, pelo art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal. A Tabela 6.21 demonstra a distribuição das dotações desse orçamento por órgão supervisor constante do PLOA 2027, em comparação com o biênio precedente.

TABELA 6.21 - ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS POR ÓRGÃO – 2025 A 2027

R$ milhões

Órgão	PLOA 2025		PLOA 2026		PLOA 2027	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
32000-Ministério de Minas e Energia	148.860,13	89,4	177.379,41	89,7	190.843,41	91,0
25000-Ministério da Fazenda	10.433,24	6,3	11.925,89	6,0	12.465,38	5,9
52000-Ministério da Defesa	2.927,64	1,8	2.944,02	1,5	1.850,86	0,9
68000-Ministério de Portos e Aeroportos	1.668,58	1,0	2.217,56	1,1	1.453,18	0,7
41000-Ministério das Comunicações	1.611,17	1,0	2.010,26	1,0	2.007,11	1,0
36000-Ministério da Saúde	592,00	0,4	651,29	0,3	605,01	0,3
46000-Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	233,13	0,1	292,48	0,1	257,52	0,1
49000-Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	122,59	0,1	131,66	0,1	48,74	0,0
28000-Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	118,54	0,1	292,31	0,1	108,55	0,
24000-Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9,50	0,0	10,95	0,0	13,30	0,0
Total	**166.576,51**	**100**	**197.855,82**	**100**	**209.653,06**	**100**

Fonte: Siga Brasil e Siop.

Dentre as unidades orçamentárias com as maiores dotações para 2027, destaca-se a Petrobras (R$ 182.756,5 milhões), que responde por 87,2% do total do orçamento de investimento, seguida pelo Banco do Brasil (R$ 6.130,5 milhões, ou 2,9% do total) e Caixa Econômica Federal (R$ 4.721,7 milhões, ou 2,3% do total).

6.9 DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

As obrigações decorrentes de sentenças judiciais no PLOA 2027 totalizam R$ 102,1 bilhões, sendo R$ 101,2 bilhões classificados como despesa primária obrigatória e R$ 0,85 bilhão como despesa financeira[73]. Esses valores se referem tanto às sentenças judiciais que levam à expedição de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs), conforme previsto no art. 100 da Constituição[74], bem como às demais sentenças, a exemplo daquelas proferidas contra empresas estatais dependentes[75].

No exercício de 2027, o tratamento das despesas decorrentes de sentenças judiciais ocorre sob uma sistemática jurídica nova, instituída pela Emenda Constitucional nº 136/2025.

A sistemática de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais passou por profundas modificações nos últimos anos. Com o advento das Emendas Constitucionais nº 113 e nº 114, ambas de 2021, foi instituído um teto anual para o pagamento de precatórios e RPVs, aplicável até o exercício de 2026, com fulcro no art. 107-A do ADCT. Sob essa regra, as dotações anuais para precatórios observavam um subteto, correspondente à diferença entre o teto anual e a projeção das RPVs, que deviam ser pagas prioritariamente.

Em novembro de 2023, por ocasião do julgamento das ADIs 7047 e 7064, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade do teto aplicável ao pagamento de sentenças judiciais, mantendo seus efeitos práticos apenas no exercício de 2022. No âmbito desse julgamento, o STF decidiu que créditos extraordinários poderiam ser abertos para a quitação de precatórios excedentes ao teto estabelecido pelo art. 107-A do ADCT.

Em cumprimento à referida decisão, foi editada a Medida Provisória nº 1.200/2023, que abriu crédito extraordinário no valor de R$ 93,1 bilhões para quitação de passivos gerados pelo acúmulo de precatórios não pagos (R$ 15,8 bilhões de 2022, R$ 44,3 bilhões de 2023 e R$ 32,3 bilhões correspondentes à antecipação da parcela não incluída no orçamento de 2024).

Ademais, a Suprema Corte havia deferido o pedido do Executivo para reconhecer que a quitação desses precatórios constantes da proposta orçamentária, no montante excedente ao subteto, estava excluída da incidência do limite de despesa primária instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 e não deveria ser computada para fins de cumprimento da meta de resultado primário.

No PLOA 2026, o teto anual aplicável às sentenças judiciais, nos moldes anteriores à Emenda Constitucional nº 136/2025, era de R$ 49,2 bilhões, que permitiu abrigar R$ 44,1 bilhões para RPVs e R$ 5,1 bilhões para precatórios, restando R$ 57,8 bilhões referentes a precatórios excedentes ao subteto (ação 00WU).

Com o término da vigência do art. 107-A do ADCT e com a necessidade de consolidar um marco regulatório estável para as sentenças judiciais, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 136/2025, que acrescentou os §§ 18 a 22 ao art. 165 da Constituição, estabelecendo uma disciplina fiscal dividida em duas grandes diretrizes:

- **Exclusão integral da incidência do limite de despesas.** Nos termos do § 18 do art. 165 da Constituição, as despesas com o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs) ficam integralmente excluídas da incidência do limite de despesa primária[76] estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023, com aplicação válida a partir do exercício financeiro de 2026.

[73] Essas despesas financeiras se referem à contribuição patronal para o regime próprio de previdência social (RPPS).
[74] "Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [...]
§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. [...]
§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciários apresentados até 1º de fevereiro, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente."
[75] As ações referentes a despesas decorrentes de decisões judiciais constam do programa "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais".
[76] O próprio limite de despesa primária foi alterado em 2026 em decorrência da exclusão das despesas decorrentes de sentenças judiciais da base de cálculo. Veja a esse respeito a Tabela "5.5 - Impacto da EC nº 136/2025 no Limite Individualizado do Poder Executivo em 2026", constante da Nota Técnica Conjunta nº 5/2025, que trata de subsídios à apreciação do PLOA 2026.

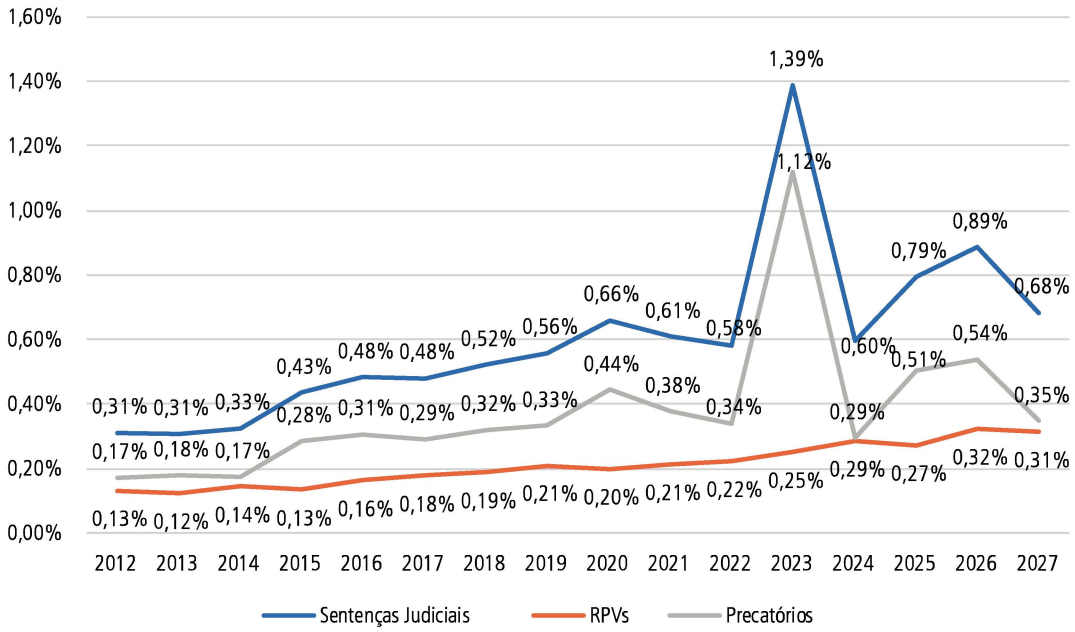
- **Regra de transição para a meta de resultado primário.** Diferentemente do limite de despesas primárias, do qual os precatórios estão totalmente excluídos, o cômputo dessas despesas na meta de resultado primário ocorre de forma gradual e cumulativa. Conforme dispõe o § 21 do art. 165 da Constituição, a transição se inicia em 2027, exigindo-se a incorporação de, no mínimo, 10% do montante anual das despesas[77].

6.9.1 COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS NO PLOA 2027

Conforme mencionado, as despesas primárias decorrentes de sentenças judiciais alcançam R$ 101,2 bilhões no PLOA 2027. Para além da análise isolada do atual projeto de lei, a compreensão da dinâmica dessas despesas exige uma avaliação de longo prazo.

Na perspectiva da execução orçamentária, o Gráfico 6.14 apresenta a evolução dos gastos, em percentual do PIB, com o pagamento de precatórios e de RPVs, que constituem as duas principais ações do programa "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais", e o total de despesa primária desse programa.

GRÁFICO 6.14 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS (% DO PIB)

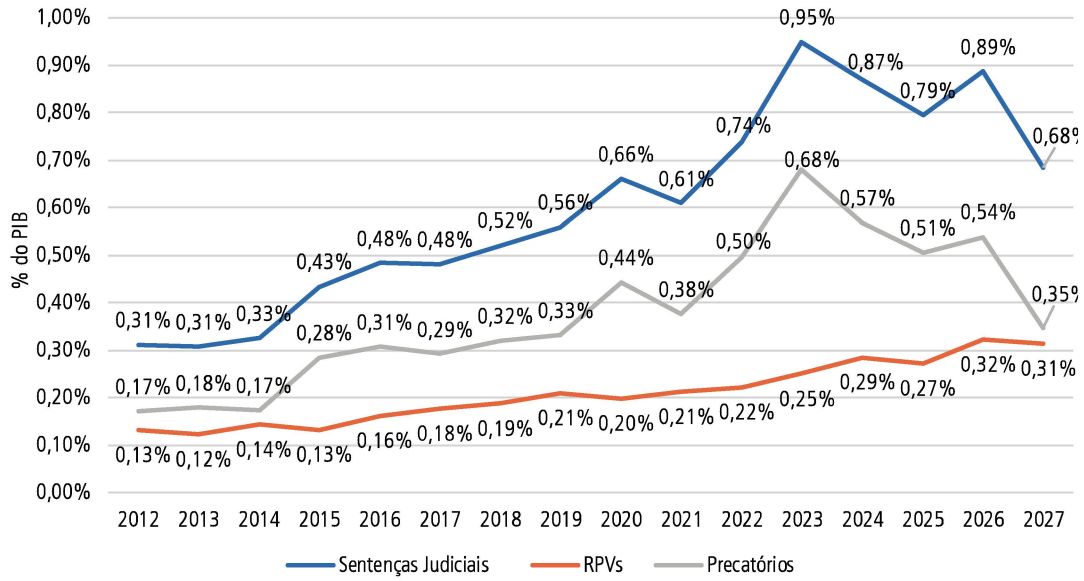


Fonte: Siga Brasil e mensagem presidencial. Para dados até 2025: despesa paga + RAP pago; 2026: autorizado; 2027: PLOA. Projeções de PIB nominal para 2026 e 2027: Panorama Macroeconômico - Julho/2026. Na linha referente aos precatórios, incluem-se as ações 0005, 0EC7, 0EC8 e 00WU.

Considerando a execução atípica em 2023, quando foi quitado o estoque de precatórios excedentes ao limite estabelecido no art. 107-A do ADCT (referentes a 2022, 2023 e 2024), no Gráfico 6.15 foram feitos ajustes para evidenciar a despesa imputável a cada ano (redução em 2023; acréscimos em 2022 e 2024).

[77] Cabe destacar que em 2026 não está sendo computado na meta de resultado primário o valor excedente (R$ 57,8 bilhões) ao teto de precatórios e RPVs estabelecido pelo art. 107-A (ação 00WU), conforme mencionada decisão do STF e § 22 do art. 165 da Constituição.

GRÁFICO 6.15 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS, COM AJUSTE POR COMPETÊNCIA ORÇAMENTÁRIA (% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil e mensagem presidencial. Para dados até 2025: despesa paga + RAP pago; 2026: autorizado; 2027: PLOA. Projeções de PIB nominal para 2026 e 2027: Panorama Macroeconômico - Julho/2026. Na linha referente aos precatórios, incluem-se as ações 0005, 0EC7, 0EC8 e 00WU.

Como se pode depreender do gráfico, entre 2012 e 2026 verifica-se significativo crescimento das despesas decorrentes de decisões judiciais, passando de 0,31% para 0,88% do PIB, com um pico de 0,95% em 2023. A queda em 2027, de volta ao patamar de 0,68% do PIB, pode ser atribuída em parte à redução do prazo de acumulação dos requisitórios federais decorrente da antecipação da data de corte estabelecida pela Emenda Constitucional nº 136/2025, que encurtou o período de apresentação dos precatórios, para fins de inclusão no PLOA 2027, de 12 para apenas 10 meses (de 03/04/2025 a 01/02/2026)[78]. Soma-se a esse fator a redução nominal de 20,56% nas parcelas de precatórios referentes à complementação da União ao antigo Fundef (que passaram de R$ 10,7 bilhões para R$ 8,5 bilhões).

A Tabela 6.22 permite comparar os valores consignados nos orçamentos vigentes e no PLOA 2027 para o pagamento de precatórios, RPVs e demais despesas decorrentes de sentenças judiciais.

TABELA 6.22 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS – 2026-2027

R$ bilhões

DESPESA	2026		2027		VARIAÇÃO
	AUTORIZADO	% PIB	PLOA	% PIB	
Requisições de Pequeno Valor - RPV	44,2	0,32	46,4	0,31	5,06
Precatórios	73,8	0,54	51,3	0,35	-30,51
Precatórios (exceto os relativos ao Fundef) (1)	63,0	0,46	42,7	0,29	-32,21
Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef (2)	10,7	0,08	8,5	0,06	-20,56
Outras despesas decorrentes de sentenças judiciais (3)	3,4	0,02	3,6	0,02	5,08
Total	**121,3**	**0,89**	**101,2**	**0,68**	**-16,57**

Fonte: Siga Brasil.

(1) Em 2026, corresponde às ações 0005 e 00WU. Em 2027, corresponde à ação 0005, com exceção do Plano Orçamentário 0003. A partir de 2027, deixou de existir a ação 00WU, na qual eram alocados os recursos destinados ao pagamento de precatórios excedentes ao sublimite. Em 2026 e 2027, R$ 0,15 bilhão e R$ 0,1 bilhão, respectivamente, referem-se a pagamentos de precatórios que haviam sido cancelados em decorrência da Lei nº 13.463/2017. (2) Em 2026, corresponde à ação 0EC7. Em 2027, corresponde ao Plano Orçamentário 0003, na ação 0005. (3) Ações 0022, 00N2, 00QG, 00QY, 00SA, e 0734.

[78] De acordo com a regra constitucional anterior, o período seria de 03/04/2025 a 02/04/2026. O encurtamento do período de apresentação ocorre somente para fins de elaboração do PLOA 2027. Posteriormente, volta a ser de 12 meses (por exemplo, 02/02/2026 a 01/02/2027, para fins de elaboração do PLOA 2028).

A análise da composição das despesas evidencia que as RPVs (ação 0625) representam R$ 46,4 bilhões, correspondendo a 45,8% das despesas decorrentes de sentenças judiciais em 2027. O pagamento dessas requisições é legalmente considerado prioritário frente aos precatórios. Por sua vez, o montante total destinado ao pagamento de precatórios alcança R$ 51,3 bilhões (50,7% do total), subdividido em precatórios referentes a demandas do antigo Fundef (R$ 8,5 bilhões) e demais precatórios (R$ 42,7 bilhões). As despesas referentes a empresas estatais dependentes, indenização a anistiados políticos e vítimas de violação dos direitos humanos e honorários periciais judiciais somam R$ 3,6 bilhões (3,6% do total).

Comparativamente ao PLOA 2026, verifica-se redução nominal de 16,57% no total das despesas decorrentes de sentenças judiciais. No que se refere especificamente à despesa com precatórios, verifica-se queda de 30,51%, passando de R$ 73,8 bilhões (0,54% do PIB) em 2026 para R$ 51,3 bilhões (0,35% do PIB) em 2027, explicada sobretudo pelo encurtamento do prazo de apresentação, conforme mencionado. Supondo que o fluxo de apresentação dessas requisições seja uniforme ao longo do ano, a anualização (considerando-se não dez meses, mas doze meses para apresentação dos precatórios) do montante consignado no PLOA 2027 seria necessariamente maior, de modo que a variação entre 2026 e 2027 seria menor, apresentando queda de 16,61%.

A Tabela 6.23 detalha as ações a que são consignadas dotações no PLOA 2027 para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais.

TABELA 6.23 - AÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R$ milhões

Ação	Valor
0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	51.264,7
0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	46.392,7
0022 - Sentenças Judiciais Devidas por Empresas Estatais	1.015,5
00N2 - Cumprimento de Sentença Judicial - Instituto Aerus de Seguridade Social	843,4
00SA - Pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS figure como parte	816,4
00QY - Acordos referentes a passivos atuariais de estatais dependentes	715,3
00QG - Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais	138,3
0734 - Indenização a Vítimas de Violação das Obrigações Contraídas pela União por Meio da Adesão a Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	23,1
Total	**101.209,5**

Fonte: PLOA 2027.

Segundo a mensagem presidencial, dentre os precatórios apresentados não há nenhum de grande vulto (art. 100, § 20, da Constituição), a ser pago parceladamente ou mediante acordo direto.

Além disso, de acordo com o art. 12, inciso X, do PLDO 2027, o projeto e a lei orçamentária devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de despesas decorrentes de precatórios (ação 0005), de RPVs (ação 0625) e de sentenças judiciais contra empresas estatais dependentes (ação 0022), o que está sendo atendido conforme informações constantes da tabela apresentada.

A distribuição dos valores constantes da tabela anterior é também demonstrada na Tabela 6.24, com o detalhamento dos órgãos e dos grupos de natureza de despesa (GND).

TABELA 6.24 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃO E GND

R$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversão Financeira	Total
20000 - Presidência da República	31,6	1,5	-	33,1
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	22,4	2,7	-	25,2
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9,4	-	-	9,4
25000 - Ministério da Fazenda	-	0,1	-	0,1
26000 - Ministério da Educação	108,3	3,0	-	111,3
32000 - Ministério de Minas e Energia	46,3	1,1	-	47,4
33000 - Ministério da Previdência Social	-	51.050,9	-	51.050,9
36000 - Ministério da Saúde	208,6	581,7	-	790,3
39000 - Ministério dos Transportes	8,4	0,6	-	9,0
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	-	96,7	-	96,7
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	10,0	-	-	10,0
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	163,6	6,2	-	169,8
52000 - Ministério da Defesa	32,8	6,9	-	39,7
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	4,8	32,3	-	37,0
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	-	9.114,1	-	9.114,1
56000 - Ministério das Cidades	627,3	50,2	-	677,5
71000 - Encargos Financeiros da União	9.880,6	27.520,7	1.563,6	38.964,9
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	-	23,1	-	23,1
Total	**11.154,2**	**88.491,7**	**1.563,6**	**101.209,5**

Fonte: PLOA 2027 e Siga Brasil.

6.9.2 TRATAMENTO FISCAL DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO EM 2027

Conforme previsto no § 21 do art. 165 da Constituição, a partir de 2027 as despesas de precatórios e RPVs voltam a ser consideradas paulatinamente na apuração do resultado primário do governo central. Para o ano de 2027, em cumprimento ao § 3º do art. 2º do PLDO 2027, o percentual de incorporação obrigatória à meta foi fixado em 39,4%, superando o piso constitucional de 10% estabelecido pela Emenda Constitucional nº 136/2025. Esse percentual deve ser aplicado sobre o montante consolidado de precatórios e RPVs, de R$ 97,66 bilhões. Desse total, R$ 38,48 bilhões são computados na meta de resultado primário de 2027, enquanto R$ 59,18 bilhões (60,6%) não são computados.

6.9.3 PROJEÇÕES DE MÉDIO PRAZO E TRAJETÓRIA DE INCORPORAÇÃO (2027-2030)

O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) e a programação de médio prazo estabelecem previsões indicativas e plurianuais da trajetória de incorporação das despesas decorrentes de sentenças judiciais. A transição fiscal até 2030, mostrada na Tabela 6.25, prevê que o percentual de precatórios e RPVs computados na meta primária evolua de 39,4% (2027) para 67,7% (2030), consolidando-se a incorporação de cerca de dois terços no médio prazo.

TABELA 6.25 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVS COMPUTADAS NA META DE RESULTADO PRIMÁRIO

R$ milhões

Indicador Orçamentário	PLOA 2027	Projeção para 2028	Projeção para 2029	Projeção para 2030
A. Total de Precatórios (ação 0005)	**51.264,7**	**70.658,4**	**69.924,4**	**71.085,0**
Precatórios Comuns (não Fundef)	42.734,1	57.106,9	59.361,4	60.990,7
Precatórios Fundef	8.530,6	13.551,5	10.563,0	10.094,3
B. Total de RPVs (ação 0625)	46.392,7	48.061,3	49.503,2	50.988,3
C. Montante consolidado de precatórios e RPVs (A + B)	**97.657,4**	**118.719,7**	**119.427,6**	**122.073,3**
D. Percentual de Incorporação na Meta (%) (1)	39,4%	55,7%	61,5%	67,7%
E. Valor computado na Meta Primária (C x D)	**38.477,0**	**66.129,0**	**73.410,6**	**82.630,2**
F. Valor não computado na Meta Primária (C – E)	**59.180,4**	**52.590,8**	**46.016,9**	**39.443,1**

Fonte: Mensagem presidencial.

(1) Os percentuais de incorporação apresentados no PLOA 2027 estão arredondados para uma casa decimal. Os valores computados na meta primária, contudo, consideram os percentuais com maior precisão, razão pela qual podem ocorrer pequenas diferenças quando se aplicam diretamente os percentuais exibidos na tabela.

A evolução programada demonstra que as projeções indicadas no Marco Orçamentário de Médio Prazo estimam que os precatórios comuns (não Fundef) crescerão de R$ 42,7 bilhões em 2027 para R$ 61,0 bilhões em 2030, acompanhando o crescimento médio observado no histórico decenal por ramo do Poder Judiciário. Os precatórios referentes ao Fundef, por outro lado, sofrerão oscilações pontuais, atingindo R$ 13,6 bilhões em 2028 antes de declinar para R$ 10,1 bilhões em 2030.

Em paralelo, as projeções para RPVs são construídas com base no montante orçado do ano anterior corrigido pelo IPCA estimado, alcançando R$ 51,0 bilhões em 2030. À medida que o percentual de incorporação fiscal sobe de 39,4% para 67,7% em quatro anos, o valor não computado na meta cai de R$ 59,2 bilhões para R$ 39,4 bilhões. Esse movimento gradual exige que a gestão fiscal se adapte ao volume crescente de despesas obrigatórias referentes a precatórios e RPVs a ser computado na meta primária, ressaltando o papel da agenda continuada de revisão de gastos obrigatórios.

6.10 ATENDIMENTO DE EMENDAS

6.10.1 LIMITES ORÇAMENTÁRIOS

O PLOA 2027 contém reservas específicas de R$ 28.488,2 milhões para as emendas individuais e de R$ 16.273,9 milhões para as emendas de bancada estadual[79]. A constituição dessas reservas decorre do art. 13, § 5º, do PLDO 2027, e seus montantes devem observar os limites resultantes da conjugação dos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição com o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210/2024.

A Tabela 6.26 mostra a evolução dos limites destinados às várias modalidades de emendas desde a LOA 2025, de acordo com os critérios do art. 11 da Lei Complementar nº 210/2024. De acordo com o § 3º do art. 11 da Lei Complementar nº 210/2024, para 2025 o limite global correspondeu aos limites das emendas individuais e de bancada previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição, acrescidos de R$ 11,5 bilhões para as emendas não impositivas. A partir de 2026, o § 4º estabelece critérios distintos de atualização: para as emendas impositivas, aplica-se ao limite do exercício imediatamente anterior o fator de correção do limite de despesa primária previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 200/2023. Para as emendas não impositivas, aplica-se a variação acumulada do IPCA nos doze meses encerrados em junho do exercício anterior.

[79] Metade dessas reservas está classificada como GND "4 - Investimento".

TABELA 6.26 - LIMITES ORÇAMENTÁRIOS POR MODALIDADE DE EMENDA

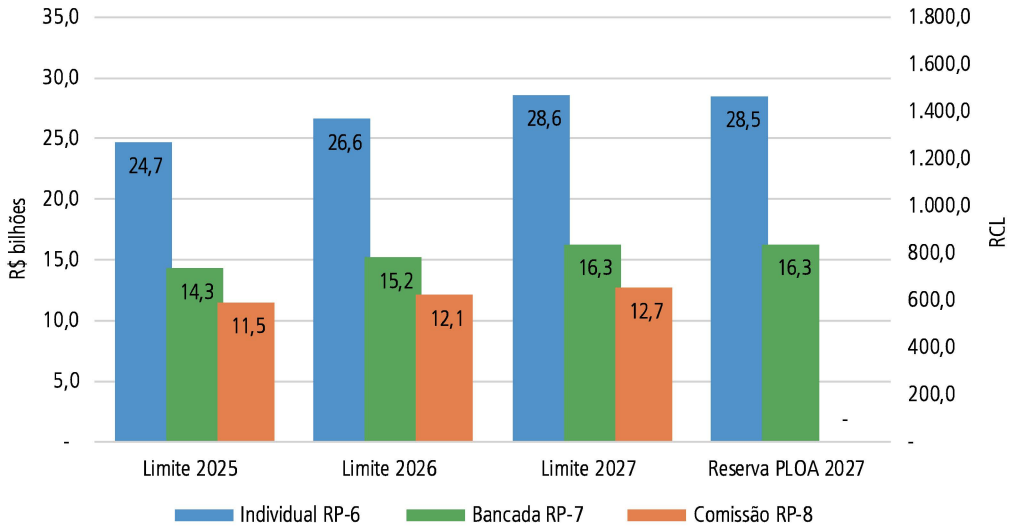
R$ bilhões

Tipo de Emenda	Limite 2025	Limite 2026	Limite 2027	Reserva PLOA 2027
Individual RP 6	24,7	26,6	28,6	28,5
Bancada RP 7	14,3	15,2	16,3	16,3
Comissão RP 8	11,5	12,1	12,7	0,0

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

Apresenta-se a seguir gráfico ilustrativo do crescimento dos limites das emendas.

GRÁFICO 6.16 - LIMITES ORÇAMENTÁRIOS E ATENDIMENTO POR MODALIDADE DE EMENDA – 2025 A 2027



Fonte: Siga Brasil, PLDO 2027 e Lei Complementar nº 210/2024.

Os limites calculados para as emendas individuais e de bancada estadual na LOA 2027 somam cerca de R$ 44,8 bilhões (R$ 28,5 e R$ 16,3 bilhões, respectivamente).

No PLOA 2027, a reserva destinada às emendas impositivas foi levemente menor do que o limite estipulado pela Lei Complementar nº 210/2024. O Poder Executivo tomou como base para a atualização o valor aprovado na LOA 2026, e não o limite aplicável ao exercício de 2026. Nos termos do art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210/2024, o fator de correção deveria incidir sobre o "limite do exercício imediatamente anterior". Como o valor aprovado na LOA 2026 foi inferior a esse limite, as reservas do PLOA 2027 ficaram abaixo do valor calculado com base no critério legal, em cerca de R$ 90 milhões.

Em termos globais, o valor reservado para emendas cresceu 9,7%, passando de R$ 40,8 bilhões para R$ 44,8 bilhões. Os cálculos das reservas devem observar as regras previstas no art. 166 da Constituição e na Lei Complementar nº 210/2024, bem como os critérios estabelecidos pelo STF na ADI 7697. Cumpre observar que, caso o cálculo dos montantes das emendas deva considerar, conforme decisão do STF, a receita corrente líquida, deve-se aplicar o disposto no art. 14, caput e inciso I, da Lei Complementar nº 235/2026.

No caso das emendas individuais, cada deputado e cada senador terão, respectivamente, como limite no PLOA 2027, R$ 43.037.707,00 e R$ 79.133.849,00. No PLOA 2026, o valor por parlamentar era, respectivamente, R$ 40,2 milhões e R$ 74,0 milhões, havendo, portanto, aumento nominal de R$ 2,8 milhões por deputado e R$ 3,9 milhões por senador.

Em relação às emendas de comissão, não há reserva constituída no projeto de lei, o que significa que, na ausência de fatos supervenientes, os recursos para atendimento dessas emendas deverão vir de cortes a serem efetuados em programações do PLOA 2027.

Nos termos da Lei Complementar nº 210/2024 (art. 11, §§ 3º e 4º, inciso II), o limite para as emendas não impositivas do exercício de 2027 é de R$ 12,7 bilhões, haja vista o IPCA acumulado de julho de 2025 a junho de 2026 ter sido de 4,64%.

6.10.2 ESTIMATIVA DO LIMITE DE EMENDAS COM BASE NA VARIAÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO (STF – ADPF 854)

Vale salientar que, além dos limites definidos na Constituição e na Lei Complementar nº 210/2024, existe determinação referendada pelo plenário 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:

> *Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº 200/2023, devendo ser adotado o menor valor entre as três métricas (RCL, teto da LC nº 200/2023 e despesas discricionárias do Executivo), até a decisão definitiva do mérito da ADI 7697.*

As despesas discricionárias são aquelas sobre as quais a administração tem maior flexibilidade quanto à sua execução. Representam a variável de ajuste para fins de cumprimento do limite de despesas (Lei Complementar nº 200/2023) e da meta de resultado primário (Lei Complementar nº 101/2000). As regras fiscais delimitam as despesas discricionárias, desde a elaboração até a execução dos orçamentos, recaindo sobre elas o papel de absorver eventuais desvios decorrentes do efeito combinado de aumentos das despesas obrigatórias e reduções das receitas primárias.

Se considerarmos como parâmetro para fixar o limite de emendas apenas a variação da RCL ou o limite de crescimento da despesa primária, o aumento de despesas obrigatórias ou a aprovação de novas renúncias continuarão produzindo achatamentos apenas das despesas discricionárias do Executivo, sem afetar o montante de emendas. Ver, a propósito, o Anexo IV do PLDO 2027, que destaca que, nos exercícios subsequentes, haverá uma tendência de redução das despesas discricionárias do Poder Executivo (vide o teor do item 9.1 da Nota técnica conjunta referente ao PLDO 2027[80]).

A inclusão de um novo critério limitador do volume total de emendas impositivas (individuais e de bancada), ancorado na variação das despesas discricionárias, pode contribuir para que os efeitos da criação ou ampliação de despesas obrigatórias e de renúncias de receitas sobre o espaço fiscal discricionário sejam também refletidos nos limites disponíveis para emendas parlamentares.

O novo critério trazido na decisão do STF adotada na ADI 7697 encontra-se no contexto do controle do crescimento dos limites orçamentários aplicáveis às emendas parlamentares, que não poderiam crescer mais do que a variação das despesas discricionárias do Executivo. A proporcionalidade serve para definir o limite de emendas a ser observado na elaboração e aprovação da LOA, de modo que a métrica precisa estar disponível antes ou durante a tramitação orçamentária.

Ainda não existe regulamentação legal sobre a forma de se aferir essa variação das despesas discricionárias. De outra parte, é possível apresentar, a título exemplificativo, alguns cenários dentre os possíveis critérios para mensurar o novo limite determinado pela variação das despesas discricionárias do Executivo, caso fosse aplicado a partir do presente exercício. Vale recordar que a decisão judicial ocorreu ao final de 2024.

Os cenários apresentados na Tabela seguinte, com características metodológicas distintas[81], consideram várias possibilidades de aplicação proporcional da variação das despesas discricionárias do Executivo às emendas.

[80] Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/156145129/NTC_03-2026/85876ac9-8f1c-4d39-a4b2-1400a49a70eb.
[81] O critério 1 compara a mesma etapa do ciclo, o que reduz interferências de créditos adicionais e contingenciamentos ocorridos durante 2026. Por outro lado, o PLOA 2026 já está distante da realidade fiscal. Os demais critérios comparam etapas distintas, porém com algumas vantagens metodológicas. O critério 2 usa

TABELA 6.27 - CENÁRIOS PARA O LIMITE DE CRESCIMENTO DAS EMENDAS EM FUNÇÃO DA VARIAÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO EXECUTIVO

R$ bilhões

Critério adotado como base de comparação (2026)	2026 - Discricionárias (a)	2027 - PLOA Discricionárias (b)	Limite: variação (%) das despesas discricionárias (c = b / a -1)
1. PLOA 2026	186,2 (1)	222,0 (1)	19,2
2. Dotação inicial 2026	190,3	222,0	16,7
3. Dotação Atual 2026	228,9 (3)	222,0	-3,0
4. Reprogramado 2026 (Rel. Avaliação do 3º bim.)	208,6 (2)	222,0	6,4
Obs. Critério do PLOA 2027 (Art. 11 da Lei Complementar nº 210/2024)			7,26 (4)

Fonte: Siga Brasil, PLDO 2027 e Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre. (1) Discricionárias do Poder Executivo (R$ 227,0 bilhões no PLOA 2026, e R$ 266,8 bilhões no PLOA 2027), exceto reserva para emendas (R$ 40,8 bilhões no PLOA 2026 e R$ 44,8 bilhões no PLOA 2027). (2) Valores do Relatório de Avaliação do 3º bimestre (Tabela 7 mais discricionárias fora da incidência do teto). (3) Considerada a dotação atualizada em 31/08/2026. (4) IPCA de 4,64% e crescimento real de 2,5%.

A aplicação do parâmetro definido pelo STF pressupõe, portanto, a definição prévia da base de comparação das despesas discricionárias do Poder Executivo. Os resultados variam conforme sejam considerados os valores constantes do projeto de lei orçamentária, da dotação inicial, da dotação atualizada ou das estimativas constantes do Relatório de Avaliação do 3º bimestre.

Assim, a escolha metodológica envolve a definição do estágio do ciclo orçamentário que melhor representa o parâmetro de proporcionalidade determinado pelo STF.

6.10.3 EMENDAS DESTINADAS AO ATENDIMENTO DO PISO DA SAÚDE

Com fundamento no § 9º do art. 166 da Constituição, pelo menos metade das emendas individuais ao PLOA deve atender ao mínimo constitucional a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Observa-se que, assim como nos PLOAs anteriores, metade da reserva destinada às emendas individuais foi incluída no Ministério da Saúde[82].

Para as emendas de bancada estadual, não há disposição constitucional que determine semelhante destinação. Contudo, o § 7º do art. 13 do PLDO 2027 autoriza que até metade dos valores consignados na respectiva reserva seja considerada para fins de observância da aplicação mínima em ASPS. No PLOA 2027, considerando a utilização dessa faculdade, aproximadamente R$ 22,4 bilhões das reservas para emendas individuais e de bancada estadual encontram-se associados à área da saúde.

Quanto às emendas de comissão, o § 4º do art. 4º da Lei Complementar nº 210/2024 prevê que a destinação para ASPS será de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento), observados as orientações e critérios técnicos indicados pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde (SUS).

6.10.4 EVOLUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

O Gráfico 6.17 mostra a evolução dos valores autorizados (autógrafo) no período 2020 até 2026. Para 2027, foi considerado o valor que constou da reserva específica. O crescimento mais acentuado no exercício de 2023 decorreu da promulgação da Emenda Constitucional nº 126/2022, que alterou a regra de cálculo do montante dessas emendas.

Entre as emendas individuais, foram segregadas as referentes a transferências especiais de que trata o art. 166-A da Constituição, as quais são efetivadas sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere.

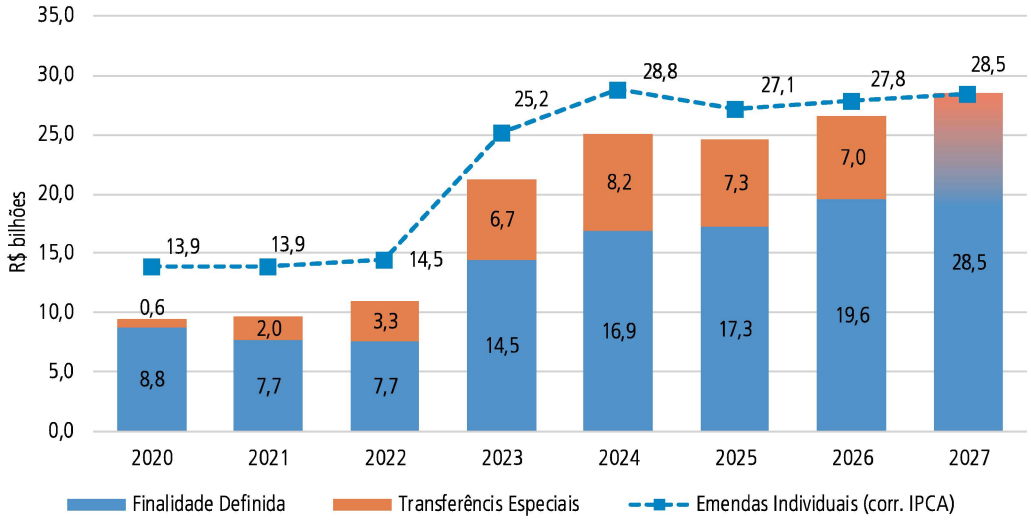
como base o orçamento inicialmente aprovado. O critério 3 reflete créditos adicionais e demais alterações durante o exercício. O critério 4 considera a despesa projetada 2026, no relatório de Avaliação de Receitas e Despesa Primárias do 3º bimestre.

[82] Ação "0Z08 - Reservas Específicas para o atendimento de emendas de execução obrigatória destinadas a ações e serviços públicos de saúde."

No caso dessas transferências, os recursos: (i) passam a pertencer aos entes federados após a transferência; (ii) devem ser aplicados "em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado", reservando-se no mínimo 70% para despesa de capital; (iii) não integram a receita do ente federado para fins de repartição e de cálculo de limites aplicáveis à despesa com pessoal e à dívida pública; e (iv) não podem ser utilizados para o pagamento de despesas com pessoal e com serviço da dívida.

A dispensa de convênio ou instrumento congênere não afasta, contudo, as exigências de transparência, rastreabilidade e controle da aplicação dos recursos, inclusive a indicação do objeto e a apresentação e aprovação prévia de plano de trabalho, nos termos das decisões do STF.

GRÁFICO 6.17 - EVOLUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS – 2020 A 2027 (R$ BILHÕES)



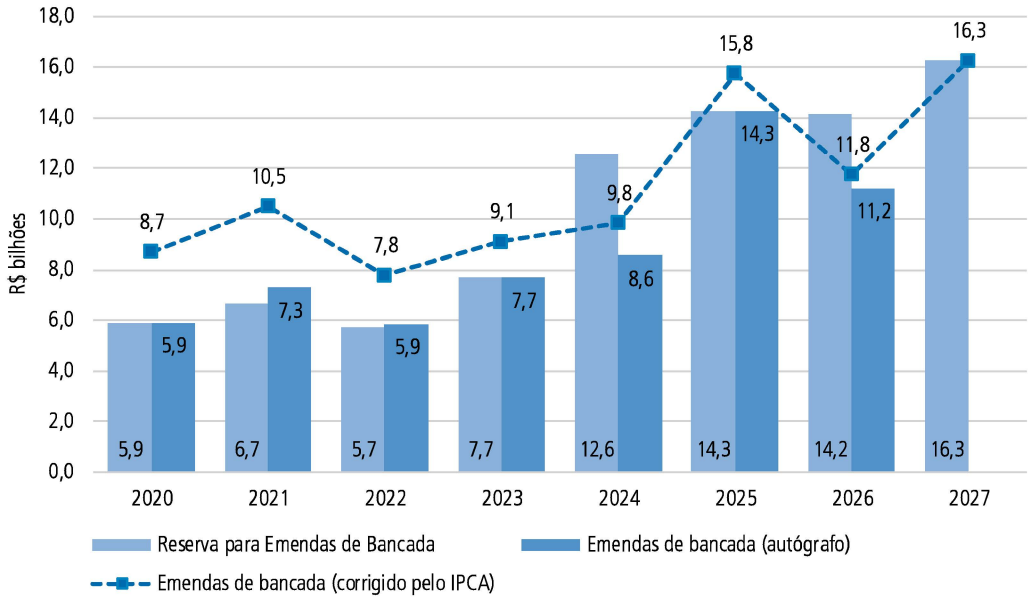
Fonte: Siga Brasil, PLDO 2027 e Lei Complementar nº 210/2024. Para 2020 a 2027, valor do autógrafo. Para 2027, reserva constante do PLOA 2027.

6.10.5 EVOLUÇÃO DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL

O Gráfico 6.18 mostra a evolução dos valores autorizados no período 2020 até 2026 (autógrafo) para as emendas de bancada estadual. Para 2027, considerou-se o valor que consta da reserva específica (R$ 16,3 bilhões). A linha tracejada mostra a evolução dos montantes a preços de julho de 2027, atualizados pelo IPCA, a qual confirma a tendência de crescimento.

Observa-se que, em ano eleitoral, parte dos recursos previstos para as emendas de bancada estadual pode ser destinada ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (art. 16-C da Lei nº 9.504/1997).

GRÁFICO 6.18 - EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL: RESERVAS E AUTÓGRAFO – 2020 A 2027 (R$ BILHÕES)



Fonte: Siga Brasil, PLDO 2027.

6.10.6 EVOLUÇÃO DO CONJUNTO DE EMENDAS

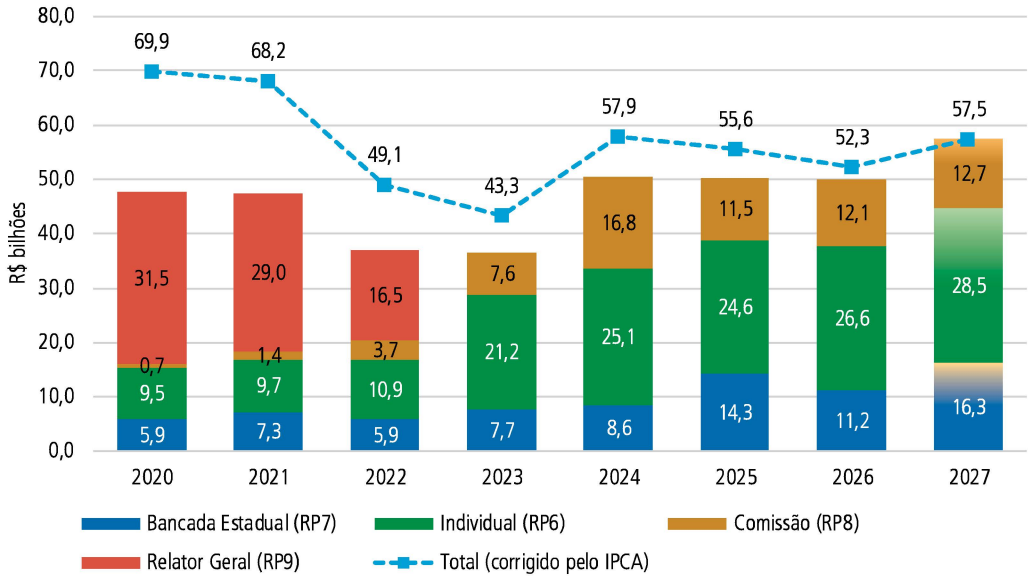
O Gráfico 6.19 mostra, para cada exercício do período de 2020 a 2026, os valores nominais aprovados no autógrafo oriundos do conjunto de emendas aprovadas: emendas individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7), de comissão (RP 8) e de relator-geral (RP 9). Para 2027, apresenta-se o limite potencial das emendas parlamentares, obtido pela soma das reservas constantes do PLOA para RP 6 e RP 7 com o limite legal aplicável às emendas de comissão, de R$ 12,7 bilhões.

Observa-se, nos últimos anos, uma mudança no perfil das emendas. As emendas de relator (RP 9), que apresentavam valores expressivos até 2022, cederam espaço ao incremento de valores associados às emendas individuais, de bancada e às de comissão. Essa mudança de perfil decorre de diferentes fatores, entre os quais as decisões proferidas pelo STF em 2022, que restringiram a utilização das emendas de relator, e as alterações normativas que ampliaram, a partir de 2023, o espaço destinado às emendas individuais.

Quanto às emendas de relator (RP 9), destacam-se os valores expressivos que constaram dos autógrafos das LOAs entre 2020 e 2022 (R$ 31,5 bilhões; R$ 29,5 bilhões; e R$ 16,5 bilhões). Sua execução (valores empenhados), no entanto, já indicava tendência de redução (respectivamente R$ 19,7 bilhões; R$ 16,7 bilhões; e R$ 8,6 bilhões). Registre-se que o uso de tais emendas para alocações discricionárias foi vedado posteriormente pelo STF, de modo que o papel do relator ficou restrito às hipóteses tradicionais de correção de erros e omissões.

A linha tracejada mostra a evolução dos montantes de emendas a preços de julho de 2027, atualizados pelo IPCA. Os valores corrigidos indicam que o montante de emendas aprovadas (autógrafo) no período 2020 e 2021 (cerca de R$ 69 bilhões, a preços de julho de 2027) superava o montante médio das emendas nos últimos 4 anos (cerca de R$ 55,8 bilhões, a preços de julho de 2027). Vale salientar que o PLOA 2027 contém apenas R$ 44,8 bilhões de reservas para RP 6 e RP 7. Os R$ 12,7 bilhões de RP 8 representam limite potencial, pois não foi constituída reserva para o atendimento de emendas de comissão.

GRÁFICO 6.19 - TOTAL DAS EMENDAS PARLAMENTARES – 2020 A 2027 (R$ BILHÕES)



Fonte: Siga Brasil, PLDO 2027 e Lei Complementar nº 210/2024. Para 2020 a 2026, valor do autógrafo. Para 2027, limite potencial.

6.11 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2027 contém reservas de contingência que totalizam R$ 101,1 bilhões, constituídas em consonância com os dispositivos do PLDO 2027.

Quando comparada ao PLOA 2026, a proposta orçamentária para 2027 apresenta elevação de R$ 4,86 bilhões (variação de 5,1%) no montante das reservas de contingência, as quais estão distribuídas conforme a Tabela 6.28.

TABELA 6.28 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA DO PLOA – 2026 A 2027

R$ bilhões

Reserva	PLOA 2026	PLOA 2027	Variação 2026/2027	
			Valor	(%)
Reserva de Contingência Fiscal- Senado Federal	-	1,0	1,0	-
Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641 (Recursos Próprios do Judiciário)	1,2	-	1,2	-100
Emendas do Congresso Nacional (1)	40,8	44,7	3,9	9,7
Emendas Individuais (RP 6)	26,6	28,5	1,8	6,9
Emendas de Bancada (RP 7)	14,2	16,3	2,1	14,9
Recursos indisponibilizados em decorrência do inciso I do art. 14 da Lei Complementar nº 235, de 2026		1,9	1,9	
Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios.	31,9	27,4	-4,5	-14,2
Reserva de Contingência - Fiscal - Geral	3,3	3,7	0,4	13,6
Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição e outras despesas de pessoal e encargos	19,0	23,3	4,3	22,7
Total	**96,3**	**101,1**	**4,9**	**5,1**

Fonte: Siga Brasil.

(1) No PLOA 2027, metade das reservas destinadas ao atendimento de emendas está classificada no GND "4 - Investimento".

6.11.1 RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL

O PLDO 2027, em seu art. 13, caput, prevê reserva de contingência geral em montante correspondente a no mínimo 0,2% da receita corrente líquida (RCL) considerada no projeto de lei, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF. Utiliza-se o adjetivo "geral" para designar a reserva de contingência constituída por recursos que não sejam classificados como próprios ou vinculados, nem se destinem ao atendimento de programação ou propósitos específicos. Assim, fundamentada no art. 5º, inciso III, da LRF, a reserva de contingência geral, caso fosse constituída nas leis orçamentárias com dotações classificadas como despesas primárias, estaria apta a suportar a abertura de créditos adicionais para o atendimento dessas despesas, dando sentido à finalidade prevista na referida disposição legal – "atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos".

Consta da proposta orçamentária reserva de R$ 3,7 bilhões[83], integralmente classificada como despesa financeira (RP 0) na fonte "1000 - Recursos Livres da União". Esse montante atende ao valor mínimo exigido pelo PLDO 2027, tendo em vista que a RCL é estimada em R$ 1.859,9 bilhões, conforme informações complementares.

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

6.11.2 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2027 prevê a constituição de outras reservas no orçamento.

6.11.2.1 RESERVAS À CONTA DE RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS

Com fundamento no art. 13, § 2º, inciso I, do PLDO 2027, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas[84] de diversos órgãos, que totalizam R$ 27,4 bilhões, conforme discriminado na Tabela 6.29. Os recursos que constituem tais reservas, também classificadas como financeiras, deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e, economizados, passam a contribuir para que o projeto e respectiva lei orçamentária estejam compatíveis com a meta de resultado primário. Observe-se que, mesmo que os recursos próprios ou vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida (restrição imposta pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF), os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida.

TABELA 6.29 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS – RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS

R$ milhões

Órgão	PLOA 2027
20000 - Presidência da República	148,3
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	98,7
25000 - Ministério da Fazenda	2134,2
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	2683,0
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	609,9
32000 - Ministério de Minas e Energia	1980,0
33000 - Ministério da Previdência Social	2,6
39000 - Ministério dos Transportes	1267,3

[83] Dotação alocada na ação "0Z00 - Reserva de Contingência Financeira" (subtítulo "6498 - Reserva de Contingência - Fiscal").
[84] As dotações constam da ação "0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira", subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios", indicador de resultado primário "RP 0 - despesa financeira".

R$ milhões

Órgão	PLOA 2027
42000 - Ministério da Cultura	844,5
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança Do Clima	362,5
46000 - Ministério da Gestão E Da Inovação Em Serviços Públicos	69,4
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário E Agricultura Familiar	352,9
51000 - Ministério do Esporte	904,3
52000 - Ministério da Defesa	1774,2
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	138,1
54000 - Ministério do Turismo	1780,2
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	655,0
71000 - Encargos Financeiros da União	389,0
90000 - Reserva de Contingência	11180,5
Total	**27.374,5**

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2027.

6.11.2.2 RESERVAS PARA ATENDER PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 13, § 2º, inciso II, do PLDO 2027, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, com destaque para o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R$ 23,3 bilhões, sendo R$ 4,1 bilhões em despesas financeiras e R$ 19,2 bilhões em despesas primárias. Os dados estão resumidos por órgão na Tabela 6.30 a seguir.

TABELA 6.30 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA – PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)

R$ milhões

Órgão	Despesa Financeira	Despesa Primária	Total
01000 - Câmara dos Deputados	7,3	147,1	154,4
02000 - Senado Federal	1,4	23,9	25,3
03000 - Tribunal de Contas da União	13,2	111,6	124,9
10000 - Supremo Tribunal Federal	3,1	31,2	34,3
11000 - Superior Tribunal de Justiça	8,6	66,5	75,2
12000 - Justiça Federal	71,2	581,7	652,9
13000 - Justiça Militar da União	3,0	24,1	27,1
14000 - Justiça Eleitoral	63,7	364,4	428,1
15000 - Justiça do Trabalho	174,1	1.088,3	1.262,4
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	14,5	129,0	143,5
17000 - Conselho Nacional de Justiça	2,4	15,8	18,2
26000 - Ministério da Educação	1.271,5	4.528,9	5.800,3
29000 - Defensoria Pública da União	12,9	106,3	119,2
34000 - Ministério Público da União	34,0	280,4	314,4
36000 - Ministério da Saúde	0,00	215,4	215,4
52000 - Ministério da Defesa	0,00	518,4	518,4
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	0,5	3,7	4,2
71000 - Encargos Financeiros da União	2.415,6	10.732,7	13.148,3
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	6,3	270,4	276,8
Total	**4.103,3**	**19.239,7**	**23.343,0**

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2027.

6.11.2.3 RESERVAS PARA SUPORTAR EMENDAS PARLAMENTARES

O projeto de lei, com fundamento no art. 13, § 5º, do PLDO 2027, contém reservas destinadas ao atendimento de emendas de execução impositiva (RP 6 e RP 7).

Conforme o art. 166, §§ 9º e 12, da Constituição, o montante reservado no PLOA 2027 para emendas individuais corresponde a 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei (2025). Para as emendas de bancada, a reserva constituída corresponde a 1% da RCL realizada no exercício anterior (2026).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 210/2024, conforme disposto em seu art. 11, § 4º, inciso I, define que o limite para essas emendas, a partir de 2026, deve ser calculado de acordo com a correção do limite de despesa primária:

> *Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.*
> *[...]*
> *§ 4º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:*
> *I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;*
> *[...]*

Em face disso, deve-se considerar que o limite decorrente da aplicação da regra legal é válido, não podendo prevalecer somente quando resultar em montante superior ao calculado pela regra constitucional.

Para 2027, as emendas individuais, que pela regra constitucional poderiam alcançar R$ 30,3 bilhões, ficam limitadas pela regra da Lei Complementar nº 210/2024 em R$ 28,6 bilhões. Já as emendas de bancada estadual poderiam totalizar R$ 16,5 bilhões, mas ficam limitadas em R$ 16,3 bilhões.

Especificamente quanto às reservas destinadas às emendas individuais, o cálculo mais preciso indica uma subestimativa de R$ 89,4 milhões, já que o valor alocado na proposta orçamentária para 2027 resulta da aplicação do fator de correção de 7,26% (IPCA de 4,65% mais 2,50% de crescimento real) sobre o montante aprovado no orçamento de 2026 (R$ 26.560,9 milhões).

Contudo, a referida lei complementar define que o fator de correção deve incidir sobre o limite aplicável ao ano anterior (não ao valor das dotações aprovadas), que é ligeiramente superior (R$ 26.644,2 milhões). Ressalte-se que o valor aprovado em montante inferior ao limite aplicável pode decorrer de vários fatores, como: (i) não apresentação de emendas por algum parlamentar; (ii) apresentação de emendas em montante inferior ao atribuído para deputado ou senador; e (iii) impedimento de apresentação de emendas por decisão judicial.

Quanto às emendas de comissão, o PLDO 2027, em seu art. 13, § 6º, prevê a possibilidade de criação de reserva para atendê-las. Contudo, na proposta orçamentária não há recursos reservados para atender a essas emendas.

Esses temas são tratados na seção 6.10 (Atendimento de Emendas).

6.11.2.4 OUTRAS RESERVAS

Identifica-se também a inclusão na proposta orçamentária para 2027 de reserva para ações relacionadas ao orçamento participativo, no subtítulo "6482 - Reserva de Contingência Fiscal - Recursos para atender ao Orçamento Participativo", com RP 2 (despesa primária discricionária), no valor de somente R$ 1,0 milhão.

Por fim, constata-se a constituição de reserva de R$ 1,9 bilhão, decorrente de recursos indisponibilizados conforme inciso I do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026.

Art. 14. A partir do exercício de 2026, em caso de projeção de déficit primário do governo central no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) que anteceder o envio do projeto de lei orçamentária anual, ficam vedadas, a partir do exercício subsequente, até a apuração de superávit primário anual:
I - a programação de crescimento anual de despesa primária resultante de vinculações estabelecidas por lei complementar ou ordinária superior à variação do limite de que trata o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;
[...]

Nota-se também que os recursos alocados a tal reserva, todos classificados como RP 0 (despesa financeira), decorrem de fontes vinculadas aos respectivos órgãos, conforme Tabela 6.31 a seguir.

TABELA 6.31 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA – RECURSOS INDISPONIBILIZADOS EM DECORRÊNCIA DO INCISO I DO ART. 14 DA LC Nº 235/2026

R$ milhões

Órgão	Fonte de Recursos	PLOA 2027
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	1097 - CT-AERONÁUTICO E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DESPESAS ADMINISTRATIVAS/OPERACIONAIS	32,49
	1098 - CT-AGRONEGÓCIO E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DESPESAS ADMINISTRATIVAS/OPERACIONAIS	37,68
	1099 - CT-BIOTECNOLOGIA E RECURSOS GENÉTICOS, E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DESPESAS ADMINI	33,29
	1100 - CT-SAÚDE E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DESPESAS ADMINISTRATIVAS/OPERACIONAIS	37,68
	1101 - CT-VERDE AMARELO (PROGRAMA DE ESTÍMULO À INTERAÇÃO UNIVERSIDADE-EMPRESA PARA O APOIO À INOVAÇÃO) E FINANCIAMEN	97,56
	1102 - CT-VERDE AMARELO (PROGRAMA DE INOVAÇÃO PARA COMPETITIVIDADE) E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔM	44,39
	1104 - CT-INFRA E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS, DESPESAS ADMINISTRATIVAS/OPERACIONAIS E AÇÕES	8,80
	1107 - CT-PETRO E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS, DESPESAS ADMINISTRATIVAS/OPERACIONAIS E AÇÕES	27,76
	1118 - CT-INFRA E FINANCIAMENTOS REEMBOLSÁVEIS, SUBVENÇÕES ECONÔMICAS E DESPESAS ADMINISTRATIVAS/OPERACIONAIS	60,86
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	1052 - RECURSOS LIVRES DA UO	628,54
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	1050 - RECURSOS PRÓPRIOS LIVRES DA UO	38,19
	1052 - RECURSOS LIVRES DA UO	95,93
	1121 - RECURSOS LIVRES DA UO, COM RECURSOS DE SUPERÁVIT FINANCEIRO VINCULADOS À AMORTIZAÇÃO E AO PAGAMENTO DO SERVIÇO	371,48
	1251 - TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA - FNSP	386,46
	1003 - RECURSOS DA UO PARA APLICAÇÃO NA SEGURIDADE SOCIAL	8,79
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1016 - TRANSFERÊNCIAS PARA ENTIDADES DELEGATÁRIAS DE FUNÇÕES E COMPETÊNCIAS RELATIVAS A RECURSOS HÍDRICOS DE DOMÍNIO	7,50
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	1289 - TRANSFERÊNCIA PARA AS SECRETARIAS DE ESPORTE, OU ÓRGÃOS EQUIVALENTES, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL	6,15
Total		**1.923,53**

Fonte: Siga Brasil.

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

6.12.1 PREVISÃO DE ARRECADAÇÃO E VINCULAÇÕES

O PLOA 2027 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações processadas pela Lei nº 12.734/2012[85], em decorrência dos efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na ADI 4917[86].

Para 2027 estão estimados R$ 96,4 bilhões (acréscimo de 5,3% em relação ao PLOA 2026), nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos: (i) vinculados ao Fundo Social (FS)[87] e aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); (ii) a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios; (iii) classificados como recursos livres da União (RLU); e (iv) alocados em reserva de contingência (RC). A distribuição desses recursos encontra-se na Tabela 6.32, organizada para explicitar, no regime de concessão, a retenção de área, os *royalties* mínimos, os *royalties* excedentes e a participação especial.

TABELA 6.32 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO (OUTORGA, *ROYALTY* E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL)

R$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	RLU	RC	Total
OUTORGA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO Pagamento pela Retenção de Área Regime de Concessão	-	-	-	-	352,7	-	-	-	151,1	-	503,8
PRODUÇÃO EM TERRA Qualquer Situação *Royalties* e Participação Especial Contrato de Concessão	1.594,1	91,9	93,4	1,6	19,3	4,5	-	-	8,5	-	1.813,3
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Pré-sal *Royalties* e Participação Especial Contrato de Concessão	20.100,4	7.390,8	7.516,6	125,8	-	-	-	-	-	-	35.133,6
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Demais Situações *Royalties* e Participação Especial Contrato de Concessão	8.565,0	-	-	-	627,8	147,5	1.314,5	895,3	1.225,2	-	12.775,3

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

[86] A liminar deferida suspende os efeitos dos arts. 42-B, 42-C, 48, inciso II, 49, inciso II, 49-A, 49-B, 49-C, 50, § 2º, 50-A, 50-B, 50-C, 50-D e 50-E da Lei nº 9.478/1997, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.734/2012.

[87] A UO "71903 - Fundo Social" integra o órgão "71000 - Encargos Financeiros da União". Além dos recursos advindos de *royalties* e de participação especial (R$ 7,5 bilhões), essa UO conta com outros recursos que também geram a fonte 1147: receitas industriais referentes à comercialização do petróleo devido à União nos contratos de partilha de produção (R$ 22,3 bilhões), amortização de financiamentos concedidos (R$ 3,9 bilhões) e recebimentos de juros e encargos (R$ 0,4 bilhão). Também conta com recursos próprios livres (fonte 1050), no valor de R$ 6,2 bilhões. A soma de todos esses recursos perfaz R$ 40,3 bilhões, destinados a financiamentos no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida.

R$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	RLU	RC	Total
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Qualquer Situação *Royalties* e Participação Especial Contrato de Concessão	8.503,9	-	3.109,5	1.036,5	-	-	-	-	-	-	12.649,9
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Partilha de Produção	22.325,6	-	-	-	-	-	-	-	-	11.162,8	33.488,4
Total	**61.089,0**	**7.482,7**	**10.719,5**	**1.163,9**	**999,8**	**152,0**	**1.314,5**	**895,3**	**1.384,8**	**11.162,8**	**96.364,3**

Fonte: PLOA 2027.

A Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou, nos contratos de concessão, os percentuais a serem utilizados na transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios. Com os efeitos da mencionada medida cautelar, são observadas as vinculações anteriormente previstas. No regime de concessão, a arrecadação totaliza R$ 62,9 bilhões: R$ 38,8 bilhões são destinados aos entes subnacionais e R$ 24,1 bilhões às destinações da União. A Tabela 6.32 evidencia que esse montante resulta de receitas juridicamente distintas – retenção de área, *royalties* mínimos, *royalties* excedentes e participação especial.

Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R$ 33,5 bilhões em *royalties* relativos a contratos com declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, dos quais R$ 22,3 bilhões (2/3) são destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios e R$ 11,2 bilhões (1/3) são alocados em reserva de contingência, uma vez indefinida sua vinculação por força de liminar do STF, que impactou a aplicação do art. 42-B da Lei nº 12.351/2010[88]. Esses R$ 33,5 bilhões integram a Tabela 6.32 e não se confundem com as receitas de comercialização do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, apresentadas separadamente na Tabela 6.33. No que tange a essas receitas, o PLOA 2027 considera o disposto na Lei nº 12.351/2010. Para 2027 estão estimados R$ 45,5 bilhões (acréscimo de 99,7% em relação ao PLOA 2026), no regime de partilha de produção e em acordos de individualização da produção, com recursos vinculados ao Fundo Social e aos Ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS).

TABELA 6.33 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA COMERCIALIZAÇÃO

R$ milhões

Natureza de receita	FS	MEC	MS	Total
COMERCIALIZAÇÃO DO PETRÓLEO, DO GÁS NATURAL E DE OUTROS HIDROCARBONETOS FLUIDOS DA UNIÃO Partilha de Produção	22.311,3	22.650,6	339,3	45.301,3
COMERCIALIZAÇÃO DO PETRÓLEO, DO GÁS NATURAL E DE OUTROS HIDROCARBONETOS FLUIDOS DA UNIÃO Acordos de Individualização de produção	-	195,8	-	195,8
Total	**22.311,3**	**22.846,4**	**339,3**	**45.497,1**

Fonte: PLOA 2027.

[88] Esse dispositivo define a distribuição dos *royalties* sob o regime de partilha de produção. No caso de a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, deveriam ser destinados 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% ao Fundo Social, deduzidas as parcelas pertencentes aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento. A Lei nº 12.858/2013, porém, estabelece que, nesses casos, serão destinadas exclusivamente para a educação pública e para a saúde as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial na proporção, respectivamente, de 75% e de 25%.

6.12.2 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE

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

a) receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa[89] **e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);**
b) receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);
c) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
d) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

No âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma, regime de concessão), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012. Nessa hipótese, são destinados à educação e à saúde (fontes 1151 e 1035), respectivamente, R$ 3,1 bilhões (75%) e R$ 1,0 bilhão (25%).

Para educação, há ainda o acréscimo resultante da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União e originários de campos das áreas do Pré-Sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 03/12/2012 (fonte 1149). Assim, são destinados à educação R$ 7,5 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social)[90].

Dessa forma, os recursos destinados à educação no PLOA 2027, provenientes da arrecadação de *royalties* e participação especial, somam R$ 10,7 bilhões. Das receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R$ 22,8 bilhões oriundos da comercialização do petróleo, dos quais R$ 195,8 milhões, referentes a acordos de individualização da produção, estão vinculados à educação pelo inciso IV do art. 2º da Lei nº 12.858/2013. Assim, os recursos destinados à educação em decorrência da aplicação dessa lei somam R$ 33,6 bilhões.

O art. 6º da Lei nº 15.164/2025 determinou que a lei orçamentária destinará à educação pública e à saúde o equivalente a 5% dos recursos do Fundo Social, sem prejuízo do disposto na Lei nº 12.858/2013, nos termos de lei específica. Posteriormente, a Lei Complementar nº 235/2026 acresceu o § 3º ao referido art. 6º, autorizando o Poder Executivo a antecipar, para o exercício de 2026, até R$ 3,0 bilhões desse montante relativo ao exercício de 2027. Dessa maneira, após a dedução desses R$ 3,0 bilhões, o PLOA 2027 prevê a alocação de R$ 555,2 milhões no Ministério da Saúde (fonte 1146), sendo R$ 127,4 milhões referentes à exploração de petróleo (R$ 1,6 milhão referentes à produção em terra e R$ 125,8 milhões referentes à produção em plataforma) e R$ 339,3 milhões referentes à comercialização. O restante (R$ 88,5 milhões) refere-se à remuneração de depósitos bancários, amortização de financiamentos concedidos e recebimento de juros e encargos.

6.12.3 VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas de *royalties* e participação especial decorrentes da exploração de petróleo, em plataforma, constantes do PLOA 2027, há previsão quanto aos regimes de concessão e de partilha de produção. Para a União, essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

[89] No PLOA 2027, não há previsão de receita referente ao regime de cessão onerosa.
[90] Situação especial ocorre com os *royalties* excedentes provenientes da exploração em terra. Para esse caso, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea "d", com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, cabendo à educação R$ 93,4 milhões (fonte 1149).

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

Com o advento das Leis nº 12.734/2012 e nº 12.858/2013, os recursos da União seriam destinados somente para educação, saúde e Fundo Social[91]. Com a suspensão parcial de dispositivos, por força da citada medida cautelar, retoma-se, para os contratos de concessão, com declaração de comercialidade antes de 03/12/2012 e produção em plataforma (áreas distintas do Pré-Sal), a vinculação de recursos aos Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovação. Tais recursos somam R$ 3,0 bilhões[92] para 2027.

6.12.4 DESVINCULAÇÕES

A Emenda Constitucional nº 135/2024 ampliou a desvinculação de receitas da União (DRU), que passou a incidir sobre as receitas patrimoniais, com exceção das destinadas ao Fundo Social, das referentes à exploração/comercialização de petróleo e gás natural destinadas à saúde e à educação e das respectivas transferências constitucionais e legais por repartição de receita. Com a alteração, 30% das receitas patrimoniais passaram a ser desvinculadas. No PLOA 2027, esse mecanismo resultou na desvinculação de R$ 1,4 bilhão de receitas patrimoniais decorrentes da exploração/comercialização de petróleo e gás natural, parcela que passa a compor a fonte "1000 - Recursos Livres da União".

6.13 CONCESSÃO DE FINANCIAMENTOS PELA UNIÃO

No PLOA 2027, os recursos destinados à concessão de financiamentos alcançam R$ 238,6 bilhões, sendo R$ 150,1 bilhões consignados nas unidades orçamentárias do órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito", R$ 46,8 bilhões no órgão "71000 - Encargos Financeiros da União" e R$ 41,7 bilhões na unidade orçamentária "40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador", todas classificadas como despesas financeiras (RP 0) e identificadas com GND 5. No último caso, o valor corresponde à transferência de 28% da arrecadação da contribuição do PIS/Pasep ao BNDES, com vistas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

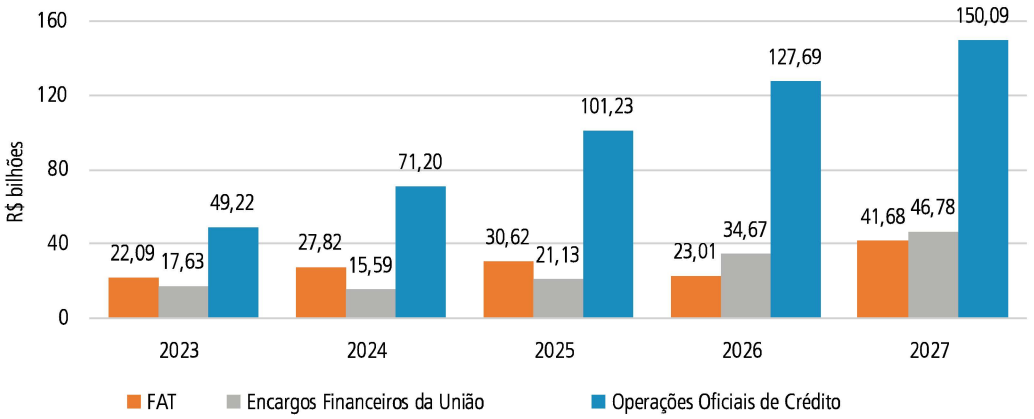
O valor consignado no PLOA 2027 para a concessão de financiamentos não abrange aqueles que serão concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento (instituições financeiras federais) à conta de recursos próprios.

Cabe destacar que, em exercícios anteriores, apurava-se o montante dos financiamentos a partir do órgão "Operações Oficiais de Crédito" e da UO "Fundo de Amparo ao Trabalhador". Contudo, a partir de 2026, verifica-se aumento dos financiamentos concedidos a exportadores, no âmbito do Plano Brasil Soberano, e para beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida - MCMV. Nesses casos, as ações orçamentárias são alocadas no órgão "Encargos Financeiros da União".

O gráfico a seguir apresenta os valores constantes das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo desde 2023.

[91] Parcelas vinculadas a demais órgãos específicos da Administração Direta dependeriam de regulamentação.
[92] São destinados, ainda, R$ 352,7 milhões ao Ministério de Minas e Energia, pela receita de outorga de exploração e produção (pagamento pela retenção de área) e R$ 23,8 milhões aos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, decorrentes da distribuição de participação especial quando a exploração ocorre em terra sob o regime de concessão, com aplicação da redação originalmente prevista no art. 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997.

GRÁFICO 6.20 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO – 2023 A 2027 (R$ BILHÕES)



Fonte: Siop. Dotações constantes das propostas orçamentárias.

Observe-se que o montante de R$ 238,6 bilhões, proposto no PLOA 2027, está distribuído em 32 ações orçamentárias, sendo que 10 delas, adiante discriminadas, correspondem a 84,6% do total.

TABELA 6.34 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

R$ bilhões

Ação	PLOA 2026	PLOA 2027	Variação (%)
00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	42,5	54,7	28,7
0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES (FAT)	23,0	41,7	81,2
00XF - Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida	24,7	40,3	63,3
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES	7,7	10,4	35,2
00X6 - Financiamentos de Investimentos em Infraestrutura Social	10,0	10,0	0,0
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas	8,8	9,9	12,8
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	9,3	9,3	-0,3
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	9,3	9,3	-0,3
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café	7,4	8,3	12,2
0118 - Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval	9,3	8,2	-11,4
Demais (22 ações)	35,1	36,7	4,3
Total	**186,9**	**238,6**	**27,6**

Fonte: PLOA 2027.

Desde o PLOA 2024, a ação "00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima" recebe o maior valor dentre os financiamentos concedidos pela União. Naquele exercício foram alocados R$ 10,4 bilhões, montante que quintuplicou até o PLOA 2027. A ação orçamentária destina-se a financiamentos com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, cuja operacionalização fica a cargo do BNDES.

O Painel Fundo Clima[93], elaborado pelo BNDES, ressalta que até 31/08/2026 foram desembolsados R$ 15 bilhões em recursos do FNMC, dos quais R$ 6,7 bilhões em 2025 e R$ 5,5 bilhões até agosto de 2026. O crescimento dos desembolsos é explicado pelo aumento dos recursos transferidos ao fundo.

Merece destaque a ação "00XF - Financiamento de operações de crédito reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida", que utiliza recursos do Fundo Social (FS) para o programa de financiamento

[93] Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-fnmc, acessado em setembro de 2026.

habitacional. A Lei nº 15.164/2025 permitiu o uso dos recursos do FS para essa finalidade, os quais foram alocados em financiamentos para a faixa 3 do MCMV e para o programa Reforma Casa Brasil. A dotação orçamentária, que se aproxima do montante dos financiamentos com recursos do FAT, mostra a importância do FS para as políticas habitacionais: foram alocados R$ 24,7 bilhões quando houve a aprovação da LOA 2026, elevados em aproximadamente R$ 20 bilhões por intermédio de créditos adicionais abertos durante o exercício de 2026, além de haver previsão superior a R$ 40 bilhões no PLOA 2027.

As ações 0030 e 0031 dizem respeito aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e juntas somam R$ 18,6 bilhões. As ações 0534 e 0029 (não discriminadas na tabela apresentada) correspondem, respectivamente, aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), e cada uma tem dotação no PLOA 2027 de R$ 6,2 bilhões. Esses fundos derivam do disposto no art. 159, inciso I, alínea "c", da Constituição, o qual determina que a União aplique 3% da arrecadação do IR, do IPI e do Imposto Seletivo (IS) em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desse total, 1,8% destina-se ao FNE, com metade assegurada ao semiárido nordestino, 0,6% ao FCO e 0,6% ao FNO. No PLOA 2027, houve redução linear de 0,3% na dotação dos Fundos Constitucionais de Financiamento quando comparada ao montante previsto no PLOA 2026.

O custo fiscal dos financiamentos concedidos pela União apresenta dois componentes. O primeiro decorre da diferença entre as taxas de juros incidentes sobre a captação de recursos (emissão de títulos) e aquelas cobradas dos mutuários beneficiados pela oferta de crédito. Essa diferença, correspondente ao benefício creditício (não explicitado no orçamento), é tema abordado na próxima seção[94].

O outro componente do custo fiscal está relacionado ao risco de crédito da União, a qual deverá suportar as perdas decorrentes da inadimplência dos mutuários (quando o risco não é integralmente assumido por uma instituição financeira ou coberto por mecanismo de garantia). Assim, embora as transferências para instituições financeiras federais sejam classificadas com RP 0 (despesa financeira), é possível haver impacto primário dos financiamentos concedidos, apurados por *net lending* (empréstimo líquido). Nesse caso, o desembolso é considerado como "despesa primária", devendo os reembolsos que ocorrem no exercício financeiro (referentes a novos e antigos financiamentos concedidos) serem considerados redutores dessa despesa. No que se refere a transferências para os fundos constitucionais, considera-se como redutor da "despesa primária", não os reembolsos dos financiamentos concedidos, mas a variação do patrimônio líquido (ou dívida líquida) de cada fundo, sem considerar o efeito dos juros (ativos e passivos).

O Quadro 10-A do PLOA 2027, que demonstra a apuração dos resultados primários e nominal do governo central, abrange os impactos primários apurados por *net lending*. As informações contidas nesse quadro constituem o ponto de partida para a elaboração da tabela a seguir apresentada.

TABELA 6.35 - DESPESAS FINANCEIRAS COM IMPACTO PRIMÁRIO (APURADO POR *NET LENDING*)

R$ milhões

Tipo de Financiamento	Valor
Financiamento Estudantil - FIES (1)	2.531,4
Transferência aos fundos constitucionais (2)	21.793,5
Demais financiamentos (3)	5.963,0
Total	**30.287,9**

Fonte: PLOA 2027 (Quadro 10A) e planilha elaborada pela SOF.

(1) Item IV.3.10. (2) Item II.5. (3) O item IV.3.17 do Quadro 10A abrange subvenções econômicas e *net lending*, cuja soma é de R$ 24.132,2 milhões. A projeção do impacto primário dos financiamentos considera informação, contida em planilha da SOF, sobre ajustes que são feitos na apuração do resultado primário por competência (não sob a ótica financeira).

[94] Na presente seção, interessa destacar que o TCU, no Acórdão nº 1.372/2026-Plenário, apresentou achado a respeito do impacto fiscal do uso de fundos especiais em políticas de concessão de crédito, executadas por meio de instituições financeiras federais, especialmente o BNDES e a Finep. Esse arranjo possibilita a ampliação do crédito direcionado, sem gerar impacto primário, uma vez que as transferências da União às instituições financeiras federais são classificadas como despesas financeiras. Contudo, o custo fiscal apenas é diferido no tempo, sob a forma de benefícios creditícios.

Como se observa, o impacto primário dos financiamentos da União, sem considerar os benefícios creditícios, que serão indicados na próxima seção, é da ordem de R$ 30,3 bilhões para o exercício de 2027.

6.14 BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

As informações complementares do PLOA 2027 apresentam demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, de benefícios tributários, financeiros e creditícios, em observância ao art. 165, § 6º, da Constituição[95].

O Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios[96] trata subsídios e benefícios como sinônimos, conceituando-os como instrumentos de políticas públicas que visam reduzir o preço pago pelo consumidor ou o custo do produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (benefícios financeiros e creditícios), analisados na presente seção, quanto no lado da receita (benefícios tributários).

A Portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) nº 245/2023 define os benefícios financeiros como desembolsos efetivos realizados por meio de equalização de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como pagamento de obrigações decorrentes de dívidas assumidas pelo Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União. Em geral, os benefícios financeiros impactam o resultado primário[97, 98] e estão sujeitos aos limites de despesa previstos na Lei Complementar nº 200/2023.

Os benefícios creditícios, por sua vez, são gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou financiamentos (tema abordado na seção anterior), operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. A Portaria MPO nº 245/2023 define que esse custo de oportunidade corresponde ao custo médio de emissão dos títulos públicos federais. Assim, ocorre subsídio creditício, por exemplo, na concessão de financiamento pela União com taxa de juros abaixo do seu custo de captação. Segundo o Manual Técnico, normalmente os benefícios creditícios não impactam o resultado primário[99] e os limites de despesas estabelecidos pela Lei Complementar nº 200/2023, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), diminuindo a solvência do Estado.

O Manual Técnico esclarece que os montantes dos subsídios creditícios não constam do orçamento da União. Portanto, ao deliberar sobre a lei orçamentária anual, o Congresso Nacional não decide sobre o montante dos subsídios creditícios estimados para o exercício financeiro. Assim, somente os benefícios financeiros constituem gastos explícita e previamente autorizados pelo Poder Legislativo, razão pela qual são também denominados "benefícios explícitos". Por sua vez, os creditícios são também conhecidos como "benefícios implícitos".

Para 2027, o Poder Executivo estima o montante de benefícios financeiros e creditícios em R$ 130,0 bilhões (0,88% do PIB), o que representa redução de R$ 52,1 bilhões bilhões (0,44% do PIB) em relação à projeção para 2026.

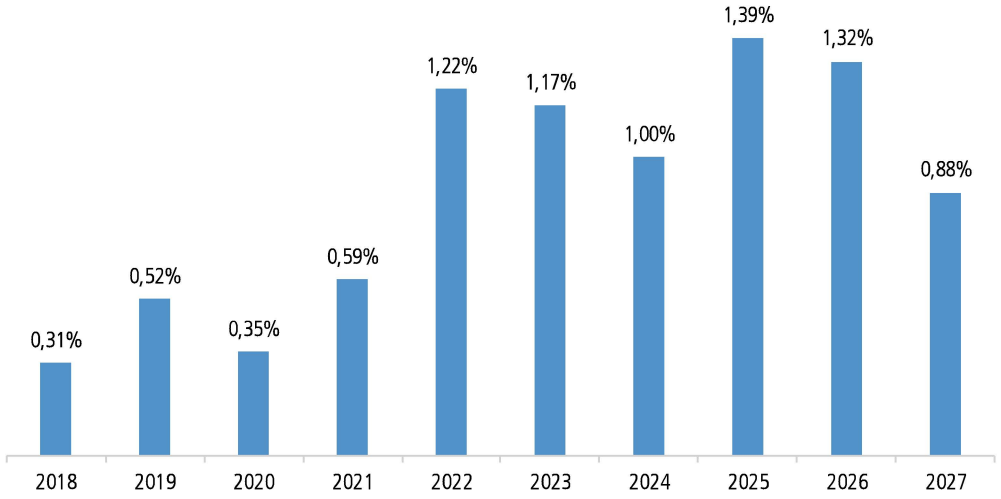
A maior redução é verificada no benefício financeiro associado ao Fundo de Compensação das Variações Salariais, que é zerado em 2027 após constar R$ 37,0 bilhões em 2026. A alteração pode ser explicada pelo encerramento, em 31 de dezembro de 2026, do prazo para a União assumir as obrigações do fundo na forma de novação de dívida (art. 3º-A da Lei nº 10.150/2000). Em 2027, não há valor para o subsídio financeiro decorrente da Subvenção à Comercialização de Óleo Diesel Combustível de Uso Rodoviário[100], ainda que a Medida

[95] "Art. 165. [...] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia."
[96] O MTBFC é publicado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do MPO, conforme previsto no art. 4º da Portaria nº 245/2023 desse Ministério. A versão mais recente do Manual está disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-creditiicios-mtbfc-1, acessado em setembro de 2026.
[97] Disponível em https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-245-de-4-de-setembro-de-2023-508061899. Acessado em setembro de 2026.
[98] No que se refere ao Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). o subsídio financeiro, correspondente ao pagamento de obrigações decorrente da assunção de dívidas dos mutuários, não afeta o resultado primário. Em razão disso, constitui exceção dentre os subsídios financeiros.
[99] Os benefícios creditícios implicam aumento dos juros nominais apurados pelo regime de competência (juros passivos – juros ativos), impactando, portanto, o resultado nominal.
[100] O valor do benefício financeiro indicado para essa subvenção foi R$ 7 bilhões, montante da dotação orçamentária da ação "00QU - Subvenção Econômica à Comercialização de Óleo Diesel de Uso Rodoviário no Território Nacional (Medida Provisória nº 1.340, de 2026)".

Provisória nº 1.391/2026 permita a sua concessão enquanto houver instabilidade na oferta de combustíveis em razão de conflitos geopolíticos.

O Gráfico 6.21 apresenta o histórico do percentual de tais benefícios em relação ao PIB, para o período 2018-2025, além das estimativas para 2026 e 2027.

GRÁFICO 6.21 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS (% DO PIB)

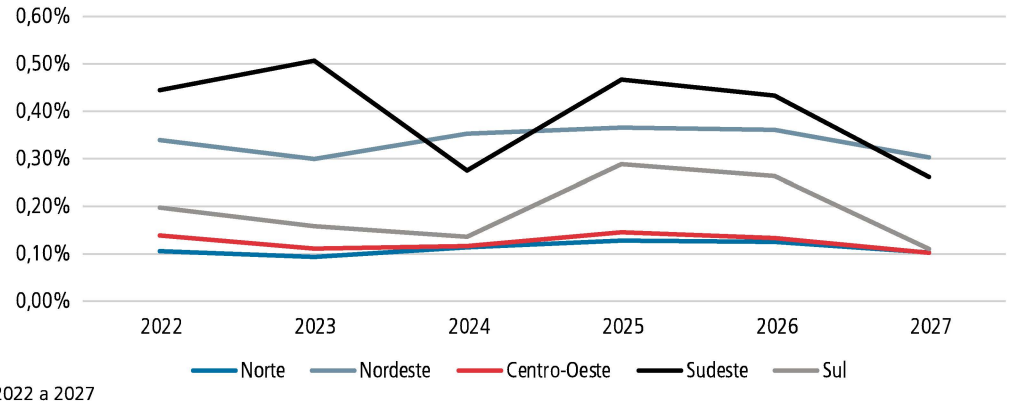


Fonte: PLOAs 2018 a 2027.

O Gráfico 6.22 ilustra a distribuição dos benefícios por região em relação ao PIB. Cabe ressaltar que a Portaria MPO nº 245/2023 apura a regionalização segundo a localização do beneficiário final. A análise das trajetórias demonstra que o decréscimo dos benefícios, estimados para 2027, se dará em todas as regiões, ainda que mais acentuado nas regiões Sudeste e Sul.

Contudo, a região Sudeste segue sendo importante destinatária dos subsídios creditícios e financeiros. Tal concentração parece desconectada do objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, observado critério populacional, no caso dos orçamentos fiscal e de investimento das estatais[101].

GRÁFICO 6.22 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS POR REGIÃO (% DO PIB)



Fonte: PLOAs 2022 a 2027

O PLOA 2027 inova ao trazer um Anexo XII intitulado "Relação de estimativas de benefícios creditícios de despesas financeiras selecionadas". A medida, que aparentemente busca atender determinação do TCU no

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

Acórdão nº 1.372/2026-Plenário[102], traz um rol de transferências, realizadas por fundos especiais da União[103], destinadas a instituições financeiras oficiais para que essas operem políticas de concessão de crédito. Dessa forma, consta a estimativa do benefício creditício para as políticas selecionadas no anexo.

Trata-se de medida que aumenta a transparência dos benefícios creditícios descritos no Anexo XII. Contudo, também revela limitações do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios, pois o anexo traz benefícios creditícios que não constam do demonstrativo, como o financiamento no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida com recursos do Fundo Social (ação 00XF).

6.15 AGENDAS TRANSVERSAIS

Entre o PLOA 2026 e o PLOA 2027, a principal variação absoluta nas dotações associadas a agendas transversais envolve iniciativas classificadas como ações transversais, que agregam programações associadas simultaneamente a mais de uma agenda. Nessa categoria, os recursos passam de R$ 483,7 bilhões para R$ 622,5 bilhões, com crescimento de 28,7%. Integram essa categoria programações como o Bolsa Família (R$ 155,8 bilhões), o Benefício de Prestação Continuada à pessoa com deficiência e a Renda Mensal Vitalícia por invalidez (R$ 84,8 bilhões), o Seguro-Desemprego (R$ 70,7 bilhões), o Programa Farmácia Popular (R$ 8,0 bilhões) e o Bolsa Verde (R$ 320,0 milhões), além de diversas iniciativas voltadas à Política Nacional de Cuidados, ao Programa Periferia Viva, à agricultura familiar, à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável. A Tabela 6.36 sintetiza a evolução de cada agenda entre 2026 e 2030.

TABELA 6.36 - AGENDAS TRANSVERSAIS POR TIPO DE GASTO

R$ milhões

Agenda Transversal	Tipo de gasto	PLOA 2026	PLOA 2027	Variação% 2026/2027	Projeção 2030
Mulheres	Exclusivo	1.216,0	2.202,1	+81,1%	1.983,7
	Não exclusivo	849,9	60.769,4	+7.049,9%	77.076,0
Crianças e Adolescentes	Exclusivo	75.733,6	93.733,0	+23,8%	113.215,0
	Não exclusivo	9.588,7	3.247,0	–66,1%	2.423,3
Igualdade Racial	Exclusivo	130,2	675,6	+418,7%	730,9
	Não exclusivo	87,1	137,6	+57,9%	152,6
Povos Indígenas	Exclusivo	1.678,9	4.985,6	+197,0%	7.432,5
	Não exclusivo	980,8	287,2	–70,7%	316,6
Meio Ambiente	Exclusivo	45.041,6	58.275,3	+29,4%	61.386,6
	Não exclusivo	6.926,2	29.702,2	+328,8%	31.346,9
Ações Transversais	Não exclusivo	483.703,2	622.540,4	+28,7%	743.138,1
Total		**625.936,2**	**876.555,3**	**+40,0%**	**1.039.202,2**

Fonte: PLOA 2026 – Informações Complementares, Agendas Transversais, Tabela 1; PLOA 2027 – Anexo IX, Tabela 1; projeções 2028-2030 – Mensagem Presidencial do PLOA 2027, Tabela 5.[104]

[102] 9.8. determinar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ministério da Fazenda, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Financiadora de Estudos e Projetos e os gestores dos fundos com participação da União que operem políticas de concessão de crédito, incluído o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e nos arts. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000, que, no prazo de 180 dias, apresente ao Tribunal plano de ação com etapas, responsáveis e prazos definidos para operacionalizar a apuração, a publicação e a atualização periódica do valor presente dos benefícios financeiros e creditícios associados a repasses de recursos de fundos ao BNDES, à Finep e a demais instituições federais envolvidas, contemplando, no que for tecnicamente viável nesta etapa, ou justificando a necessidade de implementação progressiva, os seguintes elementos:
(...)
9.8.7. avaliação da inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária Anual ou em demonstrativo fiscal equivalente, de informações sobre inversões financeiras sem impacto primário remuneradas abaixo do custo médio de captação do Tesouro Nacional;

[103] Fundo Social; Fundo de Garantia à Exportação; Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS); Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Aviação Civil/FNAC; e Recursos sob Sup. do Fundo Nac. de Desenv. Científico e Tecnológico/FNDCT.

[104] Os valores de 2026 provêm da Tabela 1 das Informações Complementares ao PLOA 2026 – Agendas Transversais, contraparte metodológica exata do Anexo IX do PLOA 2027. Optou-se por essa fonte, e não pelo Painel das Agendas Transversais do Siop, porque as duas não são comparáveis entre si. Divergem na regra de consolidação: os anexos atribuem o valor integral da ação a uma única agenda, classificando como Ação Transversal a que tenha Planos Orçamentários

A agenda de Mulheres apresenta a maior expansão relativa: o total etiquetado passa de R$ 2,1 bilhões para R$ 63,0 bilhões. Esse salto não decorre necessariamente de decisão alocativa, mas, quase integralmente, da inclusão entre os gastos não exclusivos do Benefício de Prestação Continuada devido à pessoa idosa e da Renda Mensal Vitalícia por idade (R$ 60,3 bilhões[105]). Os gastos exclusivos aumentam significativamente de R$ 1,2 bilhão para R$ 2,2 bilhões (+81,1%), com novas iniciativas associadas à Copa do Mundo Feminina Fifa 2027 (R$ 702,5 milhões distribuídos por dez órgãos) e à implementação do Serviço Militar Inicial Feminino (R$ 8,1 milhões). Há também ampliação dos recursos destinados às Casas da Mulher Brasileira (R$ 80,4 milhões), à Central Ligue 180 (R$ 33,0 milhões) e às ações voltadas às mulheres rurais (R$ 38,2 milhões). Não obstante, o maior item isolado entre os gastos exclusivos é a ação de transferências aos entes federativos para aprimoramento da segurança pública (R$ 1,2 bilhão), que responde sozinha por 53,4% do subtotal de gastos exclusivos da agenda.

A agenda de Crianças e Adolescentes concentra o maior volume de recursos etiquetados como gastos exclusivos, que passam de R$ 75,7 bilhões em 2026 para R$ 93,7 bilhões em 2027, com forte concentração em políticas educacionais, como a complementação da União ao Fundeb (R$ 74,6 bilhões), o Programa Pé-de-Meia (R$ 10,5 bilhões), a distribuição de livros didáticos (R$ 2,4 bilhões) e os investimentos em educação infantil (R$ 1,5 bilhão). Registre-se que 80,4% da agenda é composta de despesas obrigatórias, de modo que a variação observada reflete, em larga medida, o comportamento da complementação ao Fundeb.

Na agenda de Igualdade Racial, os gastos exclusivos saltam de R$ 130 milhões para R$ 676 milhões (expansão de 418,7%), principalmente pela ampliação de ações voltadas à titulação de territórios quilombolas, ao saneamento em comunidades tradicionais, à preservação do patrimônio cultural afro-brasileiro e ao fortalecimento do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR). Ainda assim, a agenda permanece como a de menor expressão financeira do conjunto (R$ 813 milhões, ou 0,1% do total etiquetado) e é composta, em 99,4%, de despesas discricionárias. Registre-se que o total da agenda passa de R$ 217 milhões para R$ 813 milhões, com expansão de 274,1% – a segunda maior do conjunto, atrás apenas da agenda de Mulheres –, uma vez que os gastos não exclusivos também crescem, de R$ 87 milhões para R$ 138 milhões.

A agenda de Povos Indígenas apresenta expansão dos gastos exclusivos de R$ 1,7 bilhão para R$ 5,0 bilhões, associada a uma maior focalização das políticas públicas nesse público, especialmente na saúde, na proteção territorial, no saneamento em aldeias e na implementação de ações ligadas às decisões do Supremo Tribunal Federal relativas à proteção de terras e povos indígenas. A redução simultânea dos gastos não exclusivos, de R$ 981 milhões para R$ 287 milhões, indica uma reclassificação metodológica em direção a programações mais diretamente vinculadas ao público beneficiário. A totalidade de suas dotações é discricionária, de sorte que essa e a agenda de Igualdade Racial, as duas menores do conjunto, são as únicas integralmente expostas a eventual limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento).

A agenda de Meio Ambiente é uma das que mais cresce em termos absolutos. Os gastos exclusivos passam de R$ 45,0 bilhões para R$ 58,3 bilhões, enquanto os gastos não exclusivos aumentam de R$ 6,9 bilhões para R$ 29,7 bilhões. O demonstrativo do PLOA 2027 evidencia que grande parte desse crescimento está associada à ação de apoio financeiro reembolsável para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, operacionalizada por meio do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), que sozinha responde por R$ 54,7 bilhões dos gastos exclusivos da agenda ambiental[106]. Também se destacam os recursos destinados à defesa civil, prevenção e combate ao desmatamento e incêndios florestais, gestão de recursos hídricos, conservação da biodiversidade e monitoramento ambiental pelo INPE.

Por fim, a trajetória projetada para o período 2027-2030 sinaliza continuidade da expansão das agendas transversais em termos nominais. As projeções constantes da mensagem presidencial indicam crescimento dos

marcados em mais de uma, ao passo que o painel preserva o nível de Plano Orçamentário e reparte o valor de uma mesma ação entre agendas e tipos de gasto. O painel permanece útil para aferir a parcela do gasto efetivamente atribuível ao público de cada agenda nas programações não exclusivas, informação que o anexo, ao contabilizar a ação inteira, não oferece.

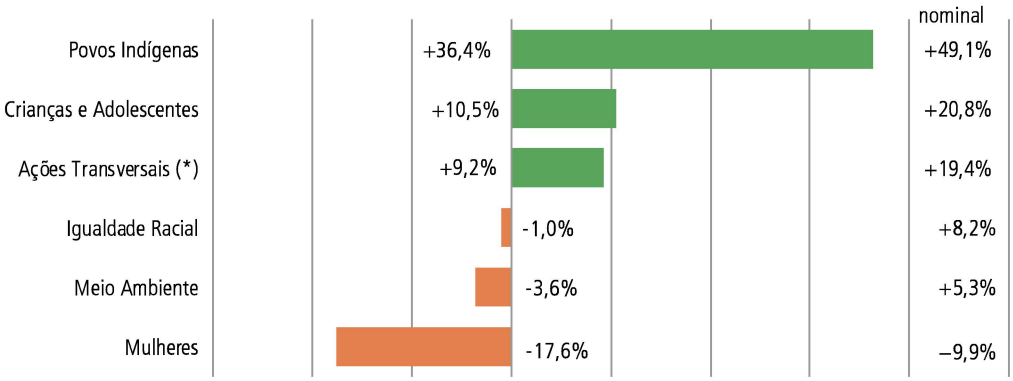
[105] Despesa obrigatória (ação 00H5) preexistente que responde, isoladamente, por 95,8% da agenda.

[106] Cabe qualificar esse dado: a ação 00J4, por ser classificada com RP 0 (despesa financeira), não impacta o resultado primário nem sofre a incidência do limite de despesas estabelecido pela LC nº 200/2023. O mesmo ocorre com a ação 0118 - financiamentos à infraestrutura aquaviária e portuária (computada dentre os gastos não exclusivos), de R$ 8,2 bilhões.

gastos exclusivos em quatro das cinco agendas e, sobretudo, das Ações Transversais, que passam de R$ 622,5 bilhões em 2027 para R$ 743,1 bilhões em 2030. A agenda de Crianças e Adolescentes alcança R$ 113,2 bilhões em gastos exclusivos ao final do período e a agenda ambiental evolui de R$ 58,3 bilhões para R$ 61,4 bilhões.

No entanto, deflacionados pelo IPCA da grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica, os resultados se invertem em três agendas, conforme o Gráfico 6.23: apenas Povos Indígenas (+36,4%) e Crianças e Adolescentes (+10,5%) registram crescimento real relevante dos gastos exclusivos, ao lado das Ações Transversais (+9,2%), ao passo que Igualdade Racial (–1,0%), Meio Ambiente (–3,6%) e, sobretudo, Mulheres (–17,6%) apresentam retração real.

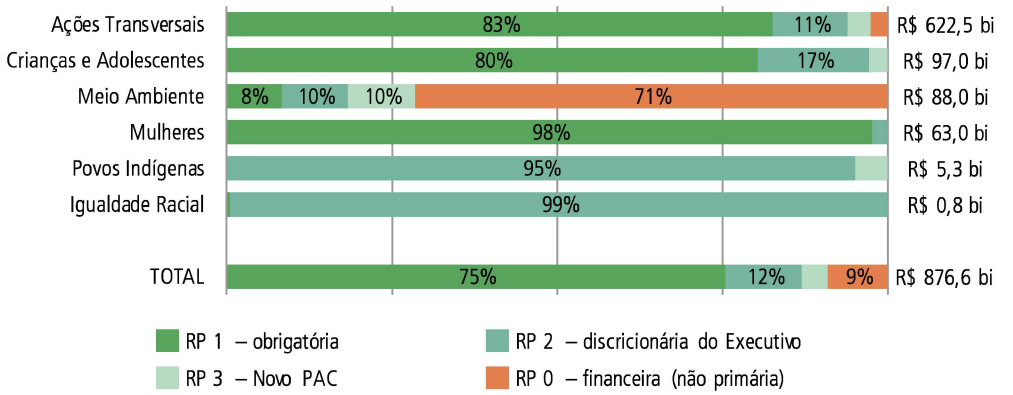
GRÁFICO 6.23 - VARIAÇÃO REAL PROJETADA DOS GASTOS EXCLUSIVOS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS – 2027 A 2030



Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2027, Tabela 5. Deflator: IPCA projetado de 3,00% ao ano entre 2028 e 2030, 9,27% acumulados, conforme a grade de parâmetros do inciso XI das Informações Complementares.

Conforme o Gráfico 6.24, do total etiquetado no Anexo IX, 75,5% correspondem a despesas obrigatórias (RP 1) e 8,9% a despesas financeiras (RP 0), restando R$ 136,5 bilhões (15,6% do conjunto) de despesas primárias discricionárias. Somente estas últimas estão sujeitas ao contingenciamento.

GRÁFICO 6.24 - AGENDAS TRANSVERSAIS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO



Fonte: Anexo IX do PLOA 2027.

O Anexo IX do PLOA 2027 traz o detalhamento, por órgão, programa e ação, das despesas etiquetadas em cada agenda transversal, discriminadas em gastos exclusivos, não exclusivos e transversais. São 1.756 registros, correspondentes a 564 combinações distintas de agenda e ação orçamentária, que somam R$ 876,6 bilhões, dos quais R$ 798,3 bilhões de natureza primária, equivalentes a 28,2% das despesas primárias do projeto.

Destaque-se, assim, a necessidade de se avançar em quatro aspectos estruturantes: a implantação de processos de avaliação *ex ante* das programações segundo as perspectivas transversais; a integração entre o PPA

e a LOA, especialmente quanto à vinculação de cada dotação constante das agendas transversais (e do orçamento como um todo) com os compromissos de resultados inscritos no PPA; a estabilização da metodologia de etiquetagem, hoje sujeita a reclassificações de grande porte entre exercícios, que prejudicam a comparação intertemporal; e a segregação, no próprio demonstrativo, entre despesas primárias e financeiras e entre obrigatórias e discricionárias, sem a qual o valor etiquetado não informa o espaço efetivo de decisão orçamentária.

6.16 MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO

O Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP) foi incorporado aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União a partir do PLOA 2025, com amparo no § 14 do art. 165 da Constituição, instrumento que se tornou obrigatório com a inclusão do inciso V no art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (pela Lei Complementar nº 224/2025). O instrumento é estruturado em bases quadrienais. Preserva-se o tradicional exercício financeiro do PLOA e agregam-se previsões da despesa pública para mais três exercícios, ampliando-se o horizonte de referência para as decisões alocativas do processo orçamentário. Saliente-se, contudo, que a fixação da despesa da União continua subordinada ao princípio da anualidade, uma vez que as projeções constantes do MOMP possuem caráter meramente indicativo, sem vincular a elaboração dos orçamentos subsequentes.

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2027 assinala que o MOMP é precedido por um Marco Fiscal de Médio Prazo (MFMP) apresentado no PLDO 2027, que contém projeções para os principais agregados fiscais da União igualmente para um período de quatro anos. Cabe ao MOMP apresentar projeções desagregadas para esse mesmo lapso temporal, inclusive em nível programático detalhado, tal como consta no Anexo VII do PLOA 2027. Recortes específicos dessas previsões também constam dos Anexos VIII, X e XI do PLOA 2027.

De acordo com a mensagem, a principal inovação do PLOA 2027 "consiste na adoção da metodologia de Linha de Base da Despesa para as projeções de 2028, 2029 e 2030". Nesses termos, o MOMP se propõe a "estimar o montante de recursos necessário à mera manutenção das políticas vigentes, sem a inclusão de expansões ou novas iniciativas". Ao contrário dos ciclos anteriores (PLOA 2025 e PLOA 2026), portanto, a metodologia adotada no PLOA 2027 não mais se baseou na distribuição de referenciais monetários (limites) para o lançamento das projeções do MOMP pelos órgãos setoriais.

Isso implica, em suma, que o MOMP veiculado pelo PLOA 2027 não se sujeitou aos limites de despesas primárias definidos pela Lei Complementar nº 200/2023. Em razão disso, a mensagem confronta os valores projetados no MOMP a partir da linha de base com as estimativas dos referidos limites. A diferença entre esses valores, em cada ano, representa o desafio fiscal a ser equacionado com vistas à preservação do espaço discricionário. Nos termos da mensagem, a "principal contribuição do instrumento está em quantificar os montantes necessários ao atendimento das despesas discricionárias do Poder Executivo sob premissas de linha de base, confrontando-os com o espaço disponível sob o limite de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável". Esse desafio pode ser resumido pela tabela a seguir, elaborada com base em dados apresentados na mensagem e no Anexo VII do PLOA 2027.

TABELA 6.37 - DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO – 2027 A 2030

R$ bilhões

Poder Executivo	2027	2028	2029	2030
1. Linha de Base	222,1	224,2	226,2	233,9
2. Espaço fiscal (RFS)	222,1	208,4	211,3	210,9
3. Necessidade de revisão (1-2)	-	15,8	14,9	23,0

Fonte: Mensagem do PLOA 2027.

Merece atenção, também, o entendimento consignado na mensagem de que a "distância entre a linha de base e o espaço disponível aponta a necessidade de revisão de gastos nos próximos exercícios".

É salutar que o MOMP atue como um sinalizador da necessidade de revisão de gastos, mas é possível identificar espaços para aperfeiçoamento desse processo nos ciclos orçamentários anuais vindouros. Em particular, o MOMP mereceria informar, com maior clareza, qual seria o espaço discricionário do Poder Executivo depois de considerados os impactos dos pisos estabelecidos para saúde, educação e investimentos[107]. Tal informação, ademais, deveria ser apresentada de forma desagregada, com a explicitação de cada um dos referidos impactos e a evidenciação da metodologia utilizada, para, em seguida, propor-se uma agenda de revisão de gastos com vistas ao equacionamento do desafio fiscal dimensionado e ao equilíbrio intertemporal das contas públicas.

[107] Criado pelo art. 10 da Lei Complementar nº 200/2023, o piso para investimentos equivale a 0,6% do PIB projetado em cada PLOA.

7. REVISÃO DE GASTOS

A revisão de gastos assume papel crescente na estratégia de gestão fiscal do governo federal, em contexto de elevada rigidez orçamentária. Segundo a mensagem presidencial, mais de 90% das despesas primárias da União possuem caráter obrigatório, o que reduz a margem de decisão alocativa e aumenta a pressão sobre as despesas discricionárias. Nesse cenário, a revisão é apresentada como instrumento para identificar oportunidades de economia e de melhoria das políticas públicas, contribuindo para a sustentabilidade fiscal e para o financiamento de novas prioridades.

A mensagem mantém três objetivos centrais para o processo: (i) reduzir a pressão decorrente do crescimento das despesas obrigatórias; (ii) gerar recursos para expansão ou criação de políticas a partir de ganhos de eficiência; e (iii) ampliar a participação relativa, nos orçamentos, de programas mais efetivos e equitativos. A agenda foi inicialmente estruturada a partir de grupos de trabalho instituídos em 2023 e de evidências oriundas de auditorias do TCU e da CGU, avaliações do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e estudos de órgãos públicos e instituições de pesquisa.

O principal avanço institucional registrado no PLOA 2027 foi a edição da Portaria GM/MPO nº 79/2026. A norma passou a disciplinar formalmente a revisão de gastos no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, estabelecendo objetivos, critérios de seleção e responsabilidades. Também atribuiu à Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA) e à SOF a condução técnica integrada do processo e previu sua articulação com o PLDO, o PLOA e os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias. Com isso, parte da lacuna apontada no exercício anterior quanto à institucionalização do processo foi superada, embora o arranjo permaneça circunscrito ao MPO e baseado em ato infralegal.

No processo atualmente estruturado, são objeto de revisão os benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e o Seguro-Desemprego do Pescador Artesanal (Seguro-Defeso). No Proagro, alterações de enquadramento, cobertura e focalização, inclusive a redução do limite de enquadramento para R$ 200 mil por ano agrícola, teriam gerado economia aproximada de R$ 3,2 bilhões em 2025 e apresentam economia potencial de R$ 15,1 bilhões entre 2026 e 2029. Também foi criado mecanismo para impedir novos enquadramentos quando a previsão de despesas superar a disponibilidade de recursos do programa.

Nos benefícios previdenciários e assistenciais, as ações concentram-se no aperfeiçoamento dos processos de concessão e reavaliação, no cruzamento de bases de dados, na prevenção de irregularidades e na recuperação de pagamentos indevidos. No BPC, a mensagem destaca a continuidade da atualização cadastral, da verificação dos requisitos de elegibilidade e da reavaliação biopsicossocial. Segundo o documento, as medidas de gestão resultaram na cessação de 528.273 benefícios e em economia de R$ 4,4 bilhões em 2025. No Seguro-Defeso, o PLDO 2027 estima economia potencial de R$ 1,6 bilhão entre 2026 e 2029.

A mensagem também relaciona à contenção do crescimento das despesas obrigatórias medidas de caráter mais amplo. Para 2027, a restrição ao crescimento real das despesas com pessoal e encargos sociais é estimada em R$ 8,3 bilhões. A Lei Complementar nº 235/2026 (art. 14) acrescentou mecanismos que limitam o crescimento de despesas obrigatórias específicas estabelecidas em lei (a variação não pode superar a taxa de crescimento do limite de despesa primária) e das despesas indexadas à receita corrente líquida (a RCL é ajustada pela dedução dos recursos provenientes da comercialização de petróleo da União), com economias estimadas em R$ 1,9 bilhão e R$ 7,0 bilhões. Em conjunto, essas três medidas representam efeito estimado de R$ 17,2 bilhões em 2027.

Outra inovação relevante é a maior articulação da revisão de gastos com o Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP). No PLOA 2027, o MOMP passou a utilizar a metodologia de Linha de Base da Despesa para as projeções de 2028 a 2030, estimando o custo de continuidade das políticas e investimentos previstos para

2027. A diferença entre essa linha de base e o espaço fiscal disponível em relação ao limite de despesa primária aponta excesso de R$ 15,8 bilhões em 2028, R$ 14,9 bilhões em 2029 e R$ 23,0 bilhões em 2030. A própria mensagem associa essa diferença à necessidade de continuidade da revisão de gastos e da repriorização alocativa.

A adoção da linha de base amplia a transparência quanto às pressões futuras sobre os orçamentos, mas não substitui a necessidade de cenários contrafactuais para mensurar a economia efetivamente atribuível a cada medida. A mensagem apresenta economias realizadas em 2025, estimativas acumuladas para 2026 a 2029 e valores específicos para 2027, utilizando períodos e referenciais distintos. Essa heterogeneidade dificulta identificar, de forma agregada, quanto da programação do PLOA 2027 resulta diretamente da revisão de gastos.

Assim, o PLOA 2027 evidencia avanço em relação ao exercício anterior, sobretudo pela formalização do processo no âmbito do MPO e por sua maior integração ao ciclo orçamentário e ao MOMP. Permanecem, contudo, desafios quanto à abrangência institucional do mecanismo e, principalmente, à padronização das estimativas de economia e à demonstração de como seus resultados se traduzem nas dotações propostas. Maior rastreabilidade entre medida adotada, cenário contrafactual, economia estimada e programação orçamentária permitiria avaliar com mais precisão a contribuição da revisão de gastos para o aperfeiçoamento das políticas públicas e para a sustentabilidade fiscal. Também permanece pendente de avanços a adoção de mecanismos e incentivos que apoiem os órgãos setoriais a realizar avaliações sistêmicas de suas linhas de base, em complemento à agenda de avaliações seletivas realizadas pelo MPO.

8. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

A autorização para abertura de créditos suplementares por atos próprios dos Poderes e dos órgãos autônomos constitui exceção, admitida pelo art. 165, § 8º, da Constituição, ao princípio da exclusividade orçamentária, conferindo flexibilidade para que as dotações sejam ajustadas às necessidades verificadas durante a execução orçamentária. Contudo, a amplitude dessas autorizações deve ser avaliada com cautela, uma vez que, quanto maior a possibilidade de alteração dos orçamentos sem nova autorização legislativa específica, menor a participação do Congresso Nacional sobre a destinação dos recursos públicos.

O art. 4º do PLOA 2027 mantém a estrutura básica adotada na LOA 2026 para a abertura de créditos suplementares aos orçamentos fiscal e da seguridade social, sobretudo no que diz respeito às despesas primárias obrigatórias e às despesas financeiras. Entretanto, no que se refere às despesas primárias discricionárias, promove alterações relevantes quanto ao limite geral de suplementação, ao rol das programações beneficiadas por autorizações específicas (sem limite para suplementação) e às condições para alteração de dotações decorrentes de emendas parlamentares.

8.1 AMPLIAÇÃO DO LIMITE GERAL PARA SUPLEMENTAÇÃO

A alteração de maior alcance geral encontra-se no art. 4º, § 1º, inciso IV, que faz com que os subtítulos não abrangidos pelas autorizações específicas dos incisos I a III possam ser suplementados em até 30%. Na LOA 2026, o mesmo limite é de 25%.

Como consequência, a elevação amplia a possibilidade de alterações dos orçamentos por ato próprio, sem a necessidade de submetê-las à apreciação legislativa por meio de projetos de lei específicos de crédito suplementar. Se, por um lado, essa flexibilidade pode favorecer a adaptação das dotações às necessidades surgidas durante a execução das políticas públicas, por outro, amplia a possibilidade de que a composição final dos orçamentos se distancie daquela deliberada pelo Poder Legislativo por ocasião da aprovação da LOA.

Para atender à suplementação, pode-se recorrer ao cancelamento de dotações, até o limite de 30% (limite igual ao da LOA vigente) do valor do subtítulo objeto de cancelamento (art. 4º, § 2º, inciso III).

8.2 REORGANIZAÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES ESPECIAIS PARA SUPLEMENTAÇÃO

O PLOA 2027 modifica o conjunto de despesas discricionárias contempladas com autorizações específicas de suplementação no art. 4º, § 1º, inciso III, as quais não se submetem ao limite de 30%. A maior parte das hipóteses existentes na LOA 2026 é preservada, ao mesmo tempo em que são incluídas novas programações e suprimidas outras. No rol das autorizações específicas, foram incluídas as seguintes ações:

- "21HH - Organização e Realização da Copa do Mundo Feminina da Fédération Internationale de Football Association – FIFA 2027";
- "216H - Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos";[108]
- "00OP - Integralização de Cotas em Rodadas Específicas de Capital de Bancos Internacionais";
- "00V2 - Recomposição a Fundos Internacionais";
- "00ED - Integralização de cotas do Fundo Garantidor para Investimentos – FGI no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito – PEAC-FGI";
- "00EE - Integralização de Cotas do Fundo Garantidor de Operações – FGO";
- "00VE - Integralização de cotas do Fundo Garantidor da Habitação Popular – FGHab";

[108] A ação 216H constava do PLOA 2026, mas foi excluída pelo Congresso Nacional.

- "0A81 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF";
- "0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX";
- Despesas não submetidas ao limite de despesas primárias; e
- Despesas com as subfunções "125 - Normatização e Fiscalização", "541 - Preservação e Conservação Ambiental", "542 - Controle Ambiental" e "543 - Recuperação de Áreas Degradadas", no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.

No entanto, as ações 0A81 e 0A84 referem-se a despesas financeiras, não podendo constar do rol a que se refere o inciso III do § 1º, que trata exclusivamente de despesas primárias discricionárias.

Para atender à suplementação, pode-se recorrer ao cancelamento de dotações, até o limite de 30% (limite igual ao da LOA vigente) do valor do subtítulo objeto de cancelamento (art. 4º, § 2º, inciso I).

8.3 AMPLIAÇÃO DAS POSSIBILIDADES DE REMANEJAMENTOS

Os remanejamentos previstos no § 3º do art. 4º dizem respeito a suplementações que somente podem ser suportadas por cancelamentos de dotações. Neste caso, as suplementações não admitem fontes de recursos provenientes do superávit financeiro, operação de crédito ou excesso de arrecadação. Importa observar que o dispositivo não estabelece limite para a suplementação nem para o cancelamento.

As novas possibilidades de remanejamento estão elencadas no dispositivo mencionado. Para serem efetivados, os remanejamentos deverão ocorrer no âmbito das seguintes ações:

- "21HH - Organização e Realização da Copa do Mundo Feminina da Fédération Internationale de Football Association – FIFA 2027";
- ações orçamentárias relacionadas ao processo de orçamento participativo, inclusive a reserva de contingência específica, nos termos do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027; ou
- ações "0A81 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 10.186, de 12 de fevereiro de 2001)" e "0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX (Lei nº 10.184, de 12 de fevereiro de 2001)".

Cabe destacar que, referente à ação 21HH, que possui somente um subtítulo, sua inclusão no § 3º é inócua. De fato, para que haja a possibilidade de remanejamento de programações no âmbito da ação, é necessário que existam ao menos dois subtítulos.

8.4 DOTAÇÕES CONDICIONADAS À SUBSTITUIÇÃO DO IU 9

Outra inovação do PLOA 2027 em relação à LOA vigente refere-se às dotações classificadas com identificador de uso - IU 9, as quais dizem respeito à possibilidade de ampliação do limite de despesas primárias do Poder Executivo prevista no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 200/2023[109]. Nos termos do art. 3º, § 4º, do PLOA 2027, que se encontra fundamentado no art. 23 do PLDO 2027, despesas no montante de R$ 10,4 bilhões classificadas com o IU 9 somente poderão ser executadas após a substituição desse identificador por meio da abertura de crédito suplementar.

Para viabilizar a operação, o art. 4º, § 4º, inciso II, do PLOA 2027 autoriza a suplementação dos respectivos subtítulos mediante cancelamento das dotações classificadas com o mencionado identificador. Nesse caso, o

[109] Os limites de despesa sofrem atualização monetária segundo a variação do IPCA de JUL/2025 a JUN/2026. Todavia, no caso do Poder Executivo, há a possibilidade de seu limite ser ampliado no exercício financeiro, sem alteração da base de cálculo, quando o IPCA acumulado nos doze meses de 2026 for superior. A estimativa dessa ampliação já está sendo aplicada ao PLOA 2027, embora a ampliação efetiva somente poderá ser autorizada por meio de crédito suplementar.

crédito suplementar não se destina propriamente a ampliar o montante das dotações consignadas a determinadas programações, mas a conceder a necessária autorização orçamentária, que não pode ser conferida por meio de outro instrumento, em conformidade com o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 200/2023.

8.5 ALTERAÇÕES RELATIVAS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES

Merecem especial atenção as modificações promovidas pelo PLOA 2027 nas regras para cancelamento de dotações decorrentes de emendas parlamentares. O caput do art. 4º preserva, como regra, a vedação ao cancelamento de dotações classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8 para fins de abertura dos créditos suplementares, ressalvadas as hipóteses dos §§ 9º e 10.

Na sistemática vigente, a impossibilidade de execução decorrente de impedimento técnico ou legal constitui condição para o cancelamento, com fundamento no § 9º, para fins de abertura de crédito suplementar. No PLOA 2027, passa a ser suficiente, alternativamente, que a execução da despesa ainda não tenha sido iniciada, desde que presente a anuência do autor da emenda. Além disso, deixa de constar como requisito autônomo a exigência de que a despesa não tenha sido empenhada.

Há também mudança relevante quanto à destinação dos recursos decorrentes das anulações. A LOA 2026 contém disciplina mais detalhada, diferenciando as possibilidades de destinação conforme a espécie de emenda e estabelecendo condições específicas para a utilização dos recursos. O PLOA 2027 simplifica essa disciplina, admitindo que os recursos sejam destinados à suplementação de outras emendas do autor ou de programações constantes da própria LOA, observadas a legislação e as demais regras aplicáveis. A nova redação reduz, desta forma, algumas das vinculações atualmente existentes quanto à destinação dos recursos cancelados.

Assim, para fins de suplementar programação constante da LOA, deixa-se de exigir que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada devam suplementar apenas um subtítulo, no caso das emendas classificadas com "RP 6" (individual) e "RP 7" (de bancada estadual), tratamento similar já conferido às emendas classificadas com "RP 8" (de comissão) nas leis orçamentárias. A possibilidade de cancelamento de uma emenda para suplementar diferentes programações da lei orçamentária implica, na prática, o aumento da quantidade de emendas do autor durante a execução orçamentária.

Outra inovação diz respeito à classificação da programação. Como regra, o PLOA 2027 continua exigindo a manutenção do identificador de resultado primário (RP 6, RP 7 e RP 8) e da identificação das emendas e de seus autores. Contudo, passa a admitir expressamente que, mediante solicitação ou concordância do autor, a dotação seja reclassificada como demais despesas primárias discricionárias (RP 2). Essa questão merece ser avaliada com cuidado por afetar, a partir da reclassificação do identificador, a rastreabilidade da execução orçamentária referente às emendas parlamentares.

O PLOA 2027 mantém, em seu § 10, a possibilidade presente na LOA 2026 de cancelamento de dotações de emendas bloqueadas após a avaliação referente ao quinto bimestre para suplementação de despesas primárias obrigatórias. Entretanto, passa a deixar expresso que deverá ser observada a indicação do Poder Legislativo apresentada quando da contenção das despesas correspondentes.

9. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2027 trata da relação de obras e serviços nos quais o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 144, § 1º, inciso IV, do PLDO 2027. Esses indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que, ademais, possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a Administração Pública federal.

O Anexo VI do projeto de lei não relaciona qualquer empreendimento com recomendação de que a execução física, orçamentária e financeira seja suspensa pelo Congresso Nacional. Consoante o mencionado documento, o TCU, por meio do Ofício nº 28579/2026-TCU/Seproc, de 29/07/2026, informou não existirem, atualmente, obras ou serviços com indícios de irregularidade grave que recomendem a paralisação (IGP)[110]. A informação em questão, atualizada até a sessão plenária de 22/07/2026, tem caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo Tribunal até 55 dias após o encaminhamento do PLOA 2027 ou posteriormente, já no exercício de 2027, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 146, inciso II, e 149, caput, do PLDO 2027).

Na hipótese de serem identificados empreendimentos que apresentem IGP, caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN. Após a emissão do parecer da CMO, o Congresso Nacional deliberará sobre a inclusão desses empreendimentos no Anexo VI do PLOA 2027.

Cabe ressaltar que os relatórios e as informações encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de uma obra ou serviço, o Parlamento deve levar em consideração também as informações obtidas em audiência pública, realizada nos termos do § 2º do art. 148 do PLDO 2027, a gravidade dos indícios apontados e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial:

- os impactos sociais, econômicos e financeiros e os riscos ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- a motivação social e ambiental do empreendimento;
- as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados e o estágio de sua implementação;
- o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos;
- as projeções dos custos adicionais para a administração pública federal;
- os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; e
- o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação[111].

É de se destacar, ademais, não haver impedimento legal para que programações constem do Anexo VI e recebam dotações orçamentárias no PLOA 2027. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 144 do PLDO 2027.

[110] PLOA 2027, Volume I, Anexo VI, p. 16. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/159576841/Volume+I.pdf/3767fbe-7-4a3e-451c-9deb-57be7cf8083b.
[111] Art. 145, inciso II, do PLDO 2027.

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CD

CONGRESSO
NACIONAL