

Aviso nº 906 - GP/TCU

Brasília, 4 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1983/2025 proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 27/8/2025, ao apreciar o TC-006.084/2025-7, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 (PLDO 2026), PLN 2/2025-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos arts. 4º e 59 de da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 2º da Lei Complementar nº 200/2023 (Lei do Regime Fiscal Sustentável - RFS).

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 006.084/2025-7

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA 2026 (PLN 2/2025-CN). INDÍCIOS DE IMPRECISÃO NAS PROJEÇÕES ECONÔMICAS E FISCAIS (SUPERESTIMAÇÃO DE RECEITAS E PREMISSAS OTIMISTAS). DEFICIÊNCIAS EM INFORMAÇÕES E CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E ADERÊNCIA ÀS REGRAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INDÍCIOS DE DESCONFORMIDADES NORMATIVAS. ALERTAS AO PODER EXECUTIVO FEDERAL. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de ato de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 (PLDO 2026), PLN 2/2025-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o conteúdo principal do relatório de fiscalização produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 37 a 39):

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	2
I.1 Deliberação e Objetivo	2
I.2 Visão Geral do Objeto	2
I.3 Questões de Auditoria	4
I.4 Metodologia e Limitações	5

I.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle	6
I.6 Processos Conexos	6
II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO	6
II.1 Parâmetros Macroeconômicos.....	6
II.2 Estimativa da Receita Primária, Limite da Despesa Primária e Resultado Primário	8
II.3 Trajetória da Dívida Pública	12
II.4 Limite de Despesas Primárias.....	20
II.5 Agregado Fiscal e proporção de recursos para Investimentos em Andamento.....	21
II.6 Impacto Fiscal das Recomendações resultantes da Avaliação de Políticas Públicas	24
II.7 Renúncias de Receitas Tributárias	28
II.8 Passivos Contingentes	32
II.9 Disposições sobre a Meta de Resultado Primário e sobre o Contingenciamento	37
II.10 Disposições sobre as Metas e Prioridades.....	41
II.11 Disposições sobre a Regra de Ouro	42
II.12 Disposições sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	44
II.13 Disposições sobre Alterações Orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)	47
II.14 Disposições sobre Execução Orçamentária Provisória.....	49
II.15 Disposições sobre o Orçamento Impositivo	51
II.16 Disposições sobre a Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação	55
II.16.1 Alterações Relativas à Renúncia de Receita.....	55
II.16.2 Alterações Relativas à Despesa.....	58
III. CONCLUSÃO	59
IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	63

I. INTRODUÇÃO

I.1 Deliberação e Objetivo

1. O presente acompanhamento, realizado no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na Secretaria de Orçamento Federal e na Secretaria do Tesouro Nacional, tem por objetivo examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 (PLDO 2026), PLN 2/2025-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). A fiscalização é decorrente da Decisão 324/2001-TCU-Plenário (TC 016.632/2000-8, rel. min. Benjamin Zymler).

I.2 Visão Geral do Objeto

2. O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é materializado em três instrumentos devidamente encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme descrito no art. 165 da Constituição Federal (CF/1988).

3. Para este acompanhamento, importa o PLDO 2026, essencialmente seus aspectos fiscais quantitativos e as disposições do texto do projeto relacionadas a aspectos de conformidade das finanças públicas federais. Com efeito, uma das principais funções da LDO é estabelecer os parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA. Também é papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa e selecionar as atuações governamentais que terão prioridade na execução do orçamento subsequente.

4. O processo de elaboração do PLDO, de iniciativa do Poder Executivo, se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse processo, atuam o Ministério do Planejamento e Orçamento, os órgãos setoriais e os órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) constitui órgão específico de orçamento dentro do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e parte de suas competências estão descritas no art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353/2023, além do comando contido no art. 8º da Lei 10.180/2001, os quais estabelecem:

Anexo I do Decreto 11.353/2023:

Art. 20. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

Lei 10.180/2001:

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; (grifou-se)

5. Quanto ao conteúdo da LDO, a CF/1988 prevê nos §§ 2º e 12 do art. 165, com redações dadas, respectivamente, pelas Emendas Constitucionais 109/2021 e 102/2019, que:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(...)

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

6. Outras disposições foram atribuídas à LDO pela LRF, tais como: equilíbrio entre receitas e despesas (art. 4º, inciso I, alínea “a”); critérios e formas de limitação de empenho (art. 9º e art. 31, § 1º, inciso II); normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados dos programas financiados com recursos do orçamento (art. 4º, inciso I, alínea “e”); demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas (art. 4º, inciso I, alínea “f”); Anexo de Metas Fiscais – AMF (art. 4º, § 1º e § 2º); e Anexo de Riscos Fiscais – ARF (art. 4º, § 3º).

7. A LRF estabeleceu, ainda, que a mensagem presidencial que encaminhar o PLDO da União ao Congresso Nacional deve ser acompanhada de um anexo contemplando “os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente” (art. 4º, § 4º).

8. A Lei Complementar 200/2023 dispõe que: i) a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, caput); ii) a elaboração, a aprovação e a execução a LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, quais sejam: menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo PLDO.

9. Ademais, em seu art. 7º, a Lei Complementar 200/2023 prevê que não configura infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, definido em 75% do valor autorizado na respectiva LOA.

10. Outra novidade da Lei Complementar 200/2023 está em seu art. 6º, que trata da hipótese de realização de resultado primário do Governo Central, relativo ao exercício anterior, em montante inferior ao intervalo de tolerância de 0,25 p.p. o PIB. Nesse caso, sem prejuízo da redução do limite de variação real da despesa primária, em relação à variação real da receita primária, de 70% para 50% (art. 5º, inciso II) e de outras medidas de ajuste fiscal, aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no parágrafo único do art. 163 da CF/1988, as vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da CF/1988, quais sejam:

(...)

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

(...)

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e de militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior ao início da aplicação das medidas de que trata este artigo;

VII - criação de despesa obrigatória;

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º desta Constituição;

IX - criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções;

X - concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

11. Ademais, a Lei Complementar 211/2024 incluiu o art. 6º-A à Lei Complementar 200/2023, para dispor que, em caso de apuração de déficit primário do Governo Central, a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, no exercício subsequente ao da apuração, e até a constatação de superávit primário anual: (i) a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorogue incentivo ou benefício tributário; e (ii) até 2030, a programação de crescimento anual real da despesa com pessoal e encargos de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos acima de 0,6% a.a., excluídos os montantes concedidos por força de sentença judicial.

12. Quanto ao prazo de envio do PLDO ao Congresso Nacional, ele será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (dia 15 de abril) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (dia 17 de julho), conforme disposto no art. 35, § 2º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

13. Com efeito, o PLDO 2026 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15/4/2025, mediante a Mensagem 411 (peça 6), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 2/2025. O cronograma de tramitação (peça 33) divulgado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) prevê a votação do Relatório Preliminar e suas emendas de 19/6/2025 a 24/6/2025 e a votação do Relatório Final de 3/7/2025 a 9/7/2025. Já o Parecer da CMO está previsto para ser votado no Plenário do Congresso Nacional de 10/7/2025 a 11/7/2025.

I.3 Questões de Auditoria

14. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 17):

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 são compatíveis com as estimativas de mercado?

Q2. A meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2026 constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 é factível?

Q3. O PLDO 2026 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

Q4. O PLDO 2026 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

Q5. As premissas metodológicas utilizadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2026 para a continuidade dos projetos em andamento são coerentes com o objetivo de garantir recursos suficientes para atender a esses investimentos?

Q6. A estimativa do impacto fiscal decorrente da avaliação das políticas públicas é realista e baseada em premissas metodológicas transparentes e coerentes com os resultados da avaliação das respectivas políticas?

Q7. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2026, 2027 e 2028, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2026, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2026?

Q8. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 e os valores associados a esses passivos?

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

Q10. O PLDO 2026 identifica de forma objetiva as metas e prioridades da administração pública federal, inclusive a nível operacional, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA e a execução orçamentária para o exercício a que se refere?

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a Regra de Ouro?

Q12. As disposições do PLDO 2026 sobre o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente?

Q13. As disposições do PLDO 2026 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais) são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente?

Q14. As disposições do PLDO 2026 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União?

Q15. As disposições do PLDO 2026 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo) são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União?

Q16. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita e geração de despesa)?

15. Pelo teor das questões, percebe-se que as oito primeiras cuidam dos aspectos fiscais propriamente ditos, envolvendo análises quantitativas, e as oito subsequentes tratam dos aspectos de conformidade voltados à gestão orçamentária a cargo do Poder Executivo, bem como ao controle externo a cargo do Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal de Contas.

I.4 Metodologia e Limitações

16. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. Os procedimentos de fiscalização aplicados envolveram análise documental, análise quantitativa e pesquisas na legislação pertinente, na jurisprudência temática e na literatura especializada.

17. A principal limitação aos exames efetuados decorre das inovações trazidas pela Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). Nesse sentido, citam-se:

i) o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência e o efeito esperado e a compatibilidade, no período de dez anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública;

ii) o impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, fruto do processo de revisão de gastos que visa reduzir a pressão das despesas obrigatória, garantir recursos para financiar a expansão de políticas existentes e a criação de novas a partir do ganho de eficiência no que hoje é implementado e aumentar, em termos relativos, a participação de programas mais efetivos e equitativos no volume total do orçamento.

I.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle

18. O volume de recursos fiscalizados envolve os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2026 constantes do AMF, quais sejam, R\$ 2.576,8 bilhões e R\$ 2.593,7 bilhões, respectivamente (peça 12, p. 29).

19. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário federal e para a transparência da gestão fiscal, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

I.6 Processos Conexos

20. Foram identificados ao menos três processos que guardam conexão com os temas do PLDO 2025 selecionados para fins deste acompanhamento. A temática das renúncias de receitas e das despesas obrigatórias de caráter continuado instituídas no exercício de 2024 é abordada no TC 026.098/2024-5 (rel. min. Jhonatan de Jesus).

21. Merecem destaque, ainda, os acompanhamentos sobre aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2025 (TC 007.639/2024-4, rel. min. Antonio Anastasia) e do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2025 (TC 019.698/2024-0, rel. min. Benjamin Zymler).

II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

II.1 Parâmetros Macroeconômicos

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 são compatíveis com as estimativas de mercado?

22. A tabela a seguir apresenta os parâmetros utilizados no PLDO 2026. Foram destacados os que afetam as estimativas das receitas e despesas primárias. As receitas primárias são afetadas basicamente pelo Produto Interno Bruto (PIB) e pela carga tributária. As despesas primárias são afetadas basicamente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Tabela 1 - Parâmetros macroeconômicos do PLDO 2026

Parâmetros	PLDO 2026					
	2024	2025	2026	2027	2028	2029
IPCA (%)	4,83%	4,90%	3,50%	3,10%	3,00%	3,00%
PIB - crescimento real (%)	3,40%	2,30%	2,50%	2,60%	2,60%	2,60%
PIB (R\$ bilhões correntes)	11.744,7	12.747,2	13.705,8	14.682,7	15.725,1	16.854,5

Fonte: PLDO 2026 - Anexo IV, p.12 (peça 12).

23. A tabela a seguir apresenta os parâmetros publicados no Boletim Focus de 9/5/2025 (peça 20). O Boletim Focus é uma publicação semanal do Banco Central do Brasil que apresenta as estimativas do mercado para os principais indicadores econômicos.

24. O Boletim Focus apresenta valores até 2028. Para 2029, foram repetidos os valores de 2028.

Tabela 2 - Parâmetros do Boletim Focus

Parâmetros	2025	2026	2027	2028	2029
IPCA (%)	5,51%	4,50%	4,00%	3,80%	3,80%
PIB - crescimento real (%)	2,00%	1,70%	2,00%	2,00%	2,00%

Fonte: Boletim Focus de 9/5/2025 (peça 20).

25. O Boletim Focus não divulga a previsão do mercado para o crescimento nominal do PIB, que incorpora o crescimento real do PIB e a variação dos preços medida pelo deflator implícito do PIB. O crescimento nominal do PIB é essencial para se estimar o PIB em termos correntes, necessário para estimar a receita primária.

26. A tabela a seguir apresenta parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO 2026 e do Boletim Focus. O deflator é calculado a partir dos valores correntes do PIB, descontando o crescimento real. O deflator ajustado é o deflator anteriormente calculado multiplicado pela proporção entre as estimativas para o IPCA. O PIB estimado parte da base comum de 2024 e os demais valores são calculados usando a estimativa de crescimento real do PIB segundo o Boletim Focus e o deflator anteriormente calculado. A comparação é feita entre as duas estimativas para o PIB.

Tabela 3 - Parâmetros calculados a partir dos dados do PLDO e do Boletim Focus

Dados do PLDO 2026						
Parâmetros	2024	2025	2026	2027	2028	2029
PIB real (%)	3,40%	2,30%	2,50%	2,60%	2,60%	2,60%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	11.744,7	12.747,2	13.705,8	14.682,7	15.725,1	16.854,5
Variação nominal do PIB		8,54%	7,52%	7,13%	7,10%	7,18%
IPCA acum (%)		4,90%	3,50%	3,10%	3,00%	3,00%
Dados do Boletim Focus de 9/5/2025						
IPCA (%)	5,51%	4,50%	4,00%	3,80%	3,80%	3,80%
PIB - crescimento real (%)	2,00%	1,70%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Dados calculados a partir do PLDO 2026 e do Boletim Focus						
Deflator segundo PLDO (%)	6,10%	4,90%	4,41%	4,39%	4,47%	4,47%
Deflator ajustado pelo IPCA do Boletim Focus	6,85%	6,30%	5,69%	5,55%	5,66%	5,66%
PIB estimado (R\$ bilhões)	11.744,7	12.800,7	13.838,1	14.918,6	16.062,2	17.310,3
Variação nominal do PIB		8,99%	8,10%	7,81%	7,67%	7,77%
PIB - comparação	0,4%	1,0%	1,6%	2,1%	2,7%	2,7%

Fontes: elaboração própria a partir dos dados das tabelas anteriores.

27. Como pode-se observar, o mercado projeta menor crescimento real do PIB e maior inflação. Isso faz com que as projeções para o crescimento nominal, que consideram o crescimento real e a inflação, fiquem muito próximas. No entanto, observa-se um crescimento desta diferença, que passa de 0,4% em 2025 a 2,7% em 2029. As projeções do mercado para o PIB são todas superiores às do PLDO 2026, indicando possível folga nas receitas primárias.

28. Com relação às projeções para a despesa primária total (DPT), o principal parâmetro é o IPCA. Como pode-se verificar na tabela a seguir, as projeções da DPT apresentadas no PLDO 2026 diferem de percentuais decrescentes em comparação com as projeções baseadas nas projeções do IPCA do mercado.

Tabela 4 - Evolução da Despesa Primária Total

Item	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Despesa Primária Total - PLDO	2.204,7	2.470,6	2.593,7	2.647,3	2.727,2	2.846,7
DPT - projeção segundo mercado	2.204,7	2.326,2	2.430,9	2.528,1	2.624,2	2.723,9
Diferença absoluta (em R\$ bilhões)		-144,4	-162,9	-119,2	-103,1	-122,9
Diferença relativa		-5,84%	-6,28%	-4,50%	-3,78%	-4,32%
IPCA - projeções do mercado		5,51%	4,50%	4,00%	3,80%	3,80%

Fontes: Anexo IV do PLDO 2026 (peça 12) e Boletim Focus de 9/5/2025 (peça 20).

29. Como visto nesta seção, os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2026 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 9/5/2025. Apesar disso, os números não são os mesmos. O PLDO prevê um crescimento real do PIB 0,8 p.p. maior que o mercado e uma inflação 1 p.p. menor que o mercado, para 2026. Como a previsão do PIB nominal é o produto das duas projeções, o valor do PIB nominal previsto pelo governo é menor do que aquele previsto pelo mercado.

30. O fato de a projeção do PIB nominal do PLDO ser mais conservadora que a do mercado não significa que, necessariamente, que as projeções de receita o sejam. Pois, a receita também depende da estimativa da carga tributária (proporção da renda total gerada pela economia que é transferida ao Estado sob a forma de tributos). Assim, mesmo com uma projeção conservadora do PIB, pode-se ter uma estimativa não conservadora da receita, mediante uma projeção de aumento da carga tributária. Tema que será tratado do tópico seguinte.

31. Em relação às despesas, de acordo com o novo arcabouço fiscal, o limite de seu crescimento é igual ao índice de inflação acrescido de um percentual do crescimento real da receita (limitado a 2,5%). Em relação à inflação, tem-se que a estimativa do IPCA do PLDO para 2026 é inferior à do mercado, indicando que o volume total de despesas poderia ser maior, considerando os limites estabelecidos pela LC 200/2023. Todavia, vale ressaltar que, neste item, analisam-se apenas os parâmetros utilizados para se estimar a despesa total. Como se verá adiante, as projeções de despesa primária total consideram, a partir de 2027, que as despesas discricionárias do Poder Executivo, excluindo-se emendas impositivas, alcançaram níveis críticos (e até negativos, em 2029), cenário que deverá ser modificado, com efeito de potencialmente elevar a despesa primária total desses exercícios.

II.2 Estimativa da Receita Primária, Limite da Despesa Primária e Resultado Primário

Q2. A meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2026 constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 é factível?

32. Nesta seção, analisam-se as projeções feitas no PLDO 2026 para as receitas e despesas primárias para verificar se as metas de resultado primário são factíveis.

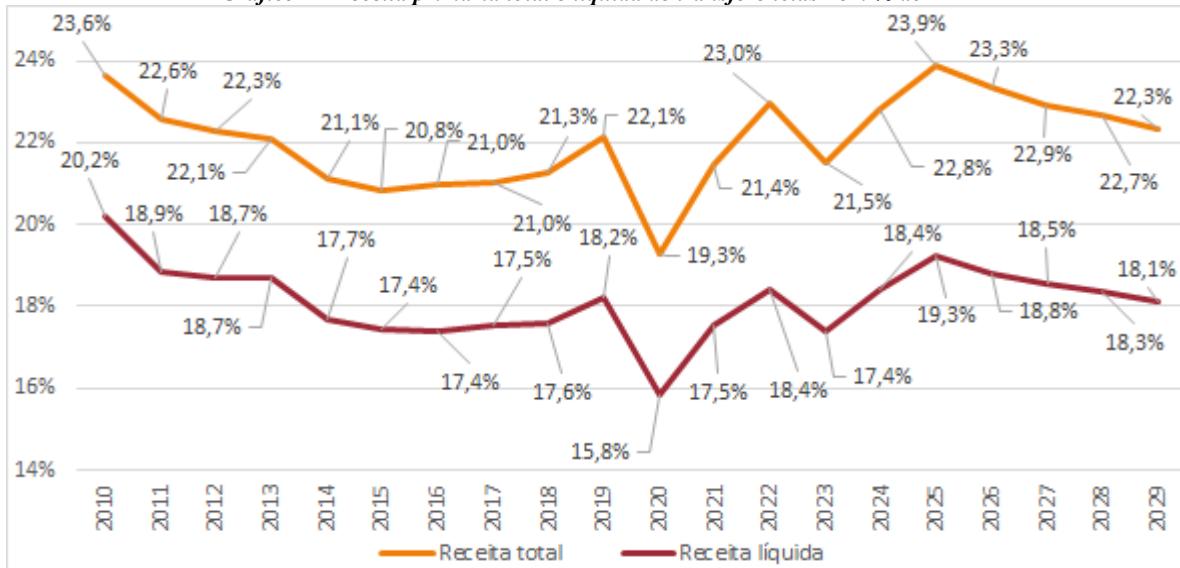
Estimativa da receita primária líquida

33. A estimativa para a receita parte de dois principais parâmetros: PIB e percentual das receitas em relação ao PIB.

34. O gráfico a seguir apresenta a evolução dos percentuais em relação ao PIB da receita primária total e líquida de transferências constitucionais e legais. Os dados até 2024 das receitas foram obtidos da tabela 2.1-A do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de fevereiro de 2025 (peça 22). Os dados após 2024 foram obtidos do Anexo IV do PLDO 2026 (peça 12).

35. Para efeito do resultado primário da União, o mais importante é a receita primária líquida de transferências. A projeção feita no PLDO 2026 para 2025 apresenta forte crescimento, passando a 19,3% do PIB, apresentando sucessivas reduções nos anos seguintes, retomando um patamar observado apenas antes de 2014. A arrecadação nos primeiros três meses de 2025 indica a possibilidade de que a projeção da arrecadação para 2025, apresentada no PLDO 2026, esteja superestimada.

Gráfico 1 - Receita primária total e líquida de transferências - em % do PIB



Fontes: Dados até 2024 - RTN de fev/2025, quadro 2.1-A (peça 22).

Dados após 2024 - PLDO 2026, Anexo IV (peça 12).

36. Na análise que se segue, utiliza-se a seguinte nomenclatura:

RPT	Receita Primária Total
RPL	Receita Primária Líquida
DPT	Despesa Primária Total
RP	Resultado Primário ($RP = RPL - DPT$)
<i>rpt, rpl, dpt e rp representam as respectivas proporções em relação ao PIB</i>	

37. A tabela adiante apresenta estimativas para a RPL tendo como base a rpl e as estimativas para o PIB apresentadas na Q1. Nas três primeiras linhas são apresentados os valores projetados no PLDO 2026. Nas três linhas seguintes são apresentados os valores projetados com dados de acordo com o mercado. Para estas projeções, usou-se o percentual rpl de 18,1%, que foi a média observada entre 2022 e 2024. As projeções do PIB no PLDO 2026 são bem próximas das projeções feitas com base no mercado, mas as projeções feitas no PLDO 2026 para o percentual rpl são otimistas.

Tabela 5 - Projeções para a Receita Primária Líquida (RPL)

	Ano	2025	2026	2027	2028	2029	R\$ bilhões
PLDO 2026	PIB	12.747,2	13.705,8	14.682,7	15.725,1	16.854,5	
	rpl	19,3%	18,8%	18,5%	18,3%	18,1%	
	RPL	2.454,5	2.576,8	2.720,7	2.884,5	3.057,4	
Mercado	PIB	12.800,7	13.838,1	14.918,6	16.062,2	17.310,3	
	rpl	18,1%	18,1%	18,1%	18,1%	18,1%	
	RPL	2.316,9	2.504,7	2.700,3	2.907,3	3.133,2	
Delta RPL		137,5	72,1	20,4	-22,8	-75,7	

Fonte: PLDO Anexo IV (peça 12).

38. Como se pode notar, as projeções da RPL (Receita Primária Líquida), feitas no PLDO 2026 para o período 2025/2027, ficam acima das estimativas feitas com dados do mercado, podendo ser consideradas otimistas.

Estimativa da despesa primária total

39. Nesta seção, é feita a estimativa da despesa primária apenas com relação a seus limites impostos pela legislação, ou seja, pela variação do IPCA e das receitas primárias. Com relação à estimativa da despesa primária, os principais parâmetros são o IPCA e a última despesa realizada.

40. A tabela a seguir apresenta, na primeira linha, as estimativas da Despesa Primária Total (DPT) constante no PLDO 2026 para o período de 2025 a 2029. O valor de 2024 é o efetivamente realizado. A segunda linha apresenta a projeção da DPT, partindo do último valor observado em 2024 com a correção feita pelo IPCA. A terceira linha apresenta as projeções para o teto de despesas usando o IPCA mais 70% do crescimento real das receitas, de acordo com a nova regra estabelecida na LC 200/2023, arts. 3º, 4º e 5º.

41. A quarta linha apresenta o limite para as despesas segundo a regra de que o crescimento real não pode ultrapassar 2,5% a.a.

42. A quinta e sexta linhas apresentam as diferenças entre as projeções do PLDO 2026 e os valores estimados para o teto de despesas.

43. A sétima linha apresenta a variação anual baseada nas projeções do PLDO 2026. A oitava linha apresenta o IPCA segundo o Ministério da Fazenda.

44. De acordo com as linhas 5 e 6, as projeções para 2025 e 2026 ficam acima de ambos os limites.

45. Para os anos de 2027 em diante, as estimativas das despesas apresentadas no PLDO 2026 ficam abaixo de ambos os limites.

Tabela 6 - Projeções para a Despesa Primária Total (DPT)

Linha Item		2024	2025	2026	2027	2028	2029	R\$ bilhões
1 DPT		2.204,7	2.470,6	2.593,7	2.647,3	2.727,2	2.846,7	
2 DPT corrigida pelo IPCA		2.204,7	2.312,7	2.393,7	2.467,9	2.541,9	2.618,2	
3 Limites da DPT (IPCA+70% cresc real receitas)		2.204,7	2.448,0	2.559,1	2.677,7	2.810,7	2.948,4	
4 Limite da DPT (IPCA+2,5%)		2.204,7	2.370,6	2.514,9	2.657,7	2.805,8	2.962,2	
5 Diferença1 (5)=(1)-(3)			22,6	34,6	-30,4	-83,4	-101,6	
6 Diferença2 (6)=(1)-(4)			100,0	78,9	-10,4	-78,6	-115,5	
7 Variação anual			12,06%	4,99%	2,06%	3,02%	4,38%	
8 IPCA		4,83%	4,90%	3,50%	3,10%	3,00%	3,00%	

Fontes: Valores de 2024 – RTN fev/2025, tab 2.1 (peça 21).

Valores após 2024 – Anexo IV do PLDO 2025 (peça 12).

Estimativa do resultado primário

46. A tabela a seguir apresenta os dados projetados no PLDO 2026 para o período de 2025 a 2029, conforme a o Anexo IV do PLDO 2026 (peça 12).

Tabela 7 - projeções do PLDO 2026 para as metas fiscais

Discriminação	2025		2026		2027		2028		2029	
	Valor	% PIB								
Receita Primária Total	3.045,5	23,89%	3.197,4	23,33%	3.366,5	22,93%	3.562,1	22,65%	3.765,6	22,34%
Transferências	591,1	4,64%	620,6	4,53%	645,8	4,40%	677,6	4,31%	708,2	4,20%
Receita Primária Líquida	2.454,5	19,25%	2.576,8	18,80%	2.720,7	18,53%	2.884,5	18,34%	3.057,4	18,14%
Despesas Primárias	2.470,6	19,38%	2.593,7	18,92%	2.647,3	18,03%	2.727,2	17,34%	2.846,7	16,89%
Obrigatórias	2.272,2	17,82%	2.385,4	17,40%	2.525,2	17,20%	2.667,7	16,96%	2.837,9	16,84%
Discretionárias	198,4	1,56%	208,3	1,52%	122,1	0,83%	59,5	0,38%	8,9	0,05%
Resultado Primário (A)	-16,1	-0,13%	-16,9	-0,12%	73,4	0,50%	157,3	1,00%	210,7	1,25%
Exclusão de despesas (B)	52,5	0,41%	55,1	0,40%	0,0	0,00%	0,0	0,00%	0,0	0,00%
Resultado com exclusão (A+B)	36,4	0,29%	38,2	0,28%	73,4	0,50%	157,3	1,00%	210,7	1,25%
Meta Fiscal (D)	0,0	0,00%	34,3	0,25%	73,4	0,50%	157,3	1,00%	210,7	1,25%
Meta Estatais (E)	-6,4	-0,05%	-6,8	-0,05%	-7,1	-0,05%	-6,8	-0,04%	-6,6	-0,04%
Meta total (D+E)	-6,4	-0,05%	27,5	0,20%	66,3	0,45%	150,5	0,96%	204,1	1,21%
Esforço ou ampliação	42,8	0,34%	10,7	0,08%	7,1	0,05%	6,8	0,04%	6,6	0,04%
PIB	12.747,2		13.705,8		14.682,7		15.725,1		16.854,5	

Fonte: Anexo IV do PLDO 2026, p.29 (peça 12)

47. Os valores da receita primária líquida (RPL) apresentados no PLDO 2026 para o periodo de 2025 a 2027 estão acima das estimativas feitas com parâmetros do mercado, como visto anteriormente nesta seção.

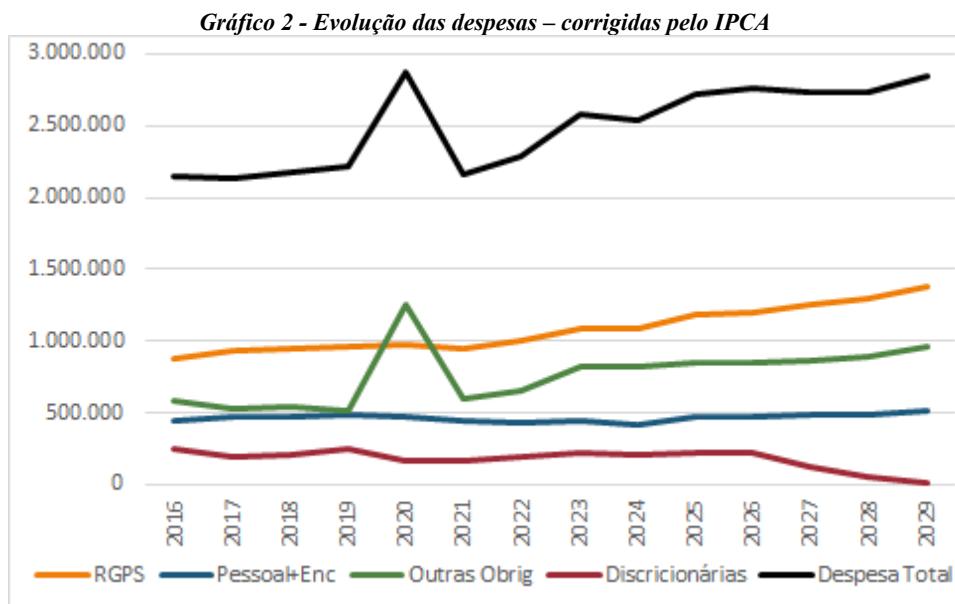
48. Quanto à DPT, os valores propostos ficam acima da evolução da DPT pelo IPCA, mas abaixo do teto calculado pelas regras estabelecidas na LC 200/2023.

49. O resultado proposto para 2025 é de déficit de R\$ 16,1 bilhões e para 2026, de déficit de R\$ 16,9 bilhões. Resultados positivos são previstos apenas a partir de 2027, quando as projeções indicam que forte compressão das despesas discretionárias. Como existem as emendas impositivas, a dotação para as “Despesas Discretionárias Ordinárias do Poder Executivo” fica negativa em 2029, indicando a inviabilidade do funcionamento da administração federal.

50. Como já observado em anos anteriores, as margens para as despesas discretionárias caíram desde a promulgação da EC 95/2016 em decorrência do aumento acima da inflação das despesas com benefícios previdenciários e das outras despesas obrigatórias.

51. Esta situação poderá ocorrer mesmo com aumento real da despesa total para 2029, como pode-se observar no gráfico a seguir. O crescimento acima da inflação dos benefícios previdenciários

e das outras despesas obrigatórias praticamente eliminam o espaço que sobra no orçamento para as despesas discricionárias.



Fontes: Valores até 2024 – RTN de fev/2025, tab 2.1 (peça 21).
Valores após 2024 – PLDO 2026, Anexo IV (peça 12).

52. De acordo com o exposto nesta seção, as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no PLDO 2026 para o período de 2025 a 2027 são otimistas, ficando acima das projeções feitas com base em dados do mercado. A projeção de receita primária total para 2025 resulta em crescimento nominal de 13,66% em comparação com a realizada em 2024.

53. O aumento das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na LC 200/2023, parece não ser suficiente para recuperar os níveis das Despesas Discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2026. Em 2025 e 2026 as estimativas do PLDO 2026 ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano.

54. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 8º da LC 200/2023, caso as despesas obrigatórias ultrapassem o patamar de 95% do total das despesas primárias, deverão ser imediatamente aplicadas as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição, que visam conter o avanço de gastos de natureza obrigatória. Este limite poderá ser ultrapassado a partir de 2027.

55. Como consequência, as projeções para o Resultado Primário apresentam riscos decorrentes da possibilidade de frustrações de receitas, do aumento das despesas obrigatórias e da limitação do contingenciamento a 25% das Despesas Discricionárias.

II.3 Trajetória da Dívida Pública

Q3. O PLDO 2026 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

56. A efetividade da regra fiscal associada às metas de resultado primário foi enfraquecida ao longo das últimas décadas, tanto pela criação de exceções ad hoc na apuração do resultado fiscal, quanto pelo estabelecimento de metas deficitárias e insuficientemente rigorosas. No período de 2011 a 2015, por exemplo, o texto das LDOs admitia deduzir despesas específicas do cálculo do resultado primário, como determinados investimentos e desonerações tributárias, o que criava uma separação entre o resultado primário formal e o impacto efetivo da política fiscal nas contas públicas. De 2016 a 2023, a meta fiscal estabelecida nas LDOs foi deficitária em todos os anos, além de ter sofrido

frequentes modificações ao longo do exercício financeiro ao se constatar o risco do respectivo descumprimento. Assim, paulatinamente foi perdido o intuito de assegurar a sustentabilidade da dívida, que originalmente motivou a introdução do regime de metas fiscais nas LDOs ao final da década de 1990, e, posteriormente, na LRF a partir de 2000.

57. Diante disso, diversas inovações recentes buscam retomar o foco original das metas fiscais. A Emenda Constitucional 109/2021 passou a exigir a compatibilidade da política fiscal com a sustentabilidade da dívida pública. Nessa mesma direção, de modo mais específico, a Lei Complementar 200/2023 passou a exigir o estabelecimento de metas de resultados primários suficientes para a estabilização da relação entre a DBGG e o PIB.

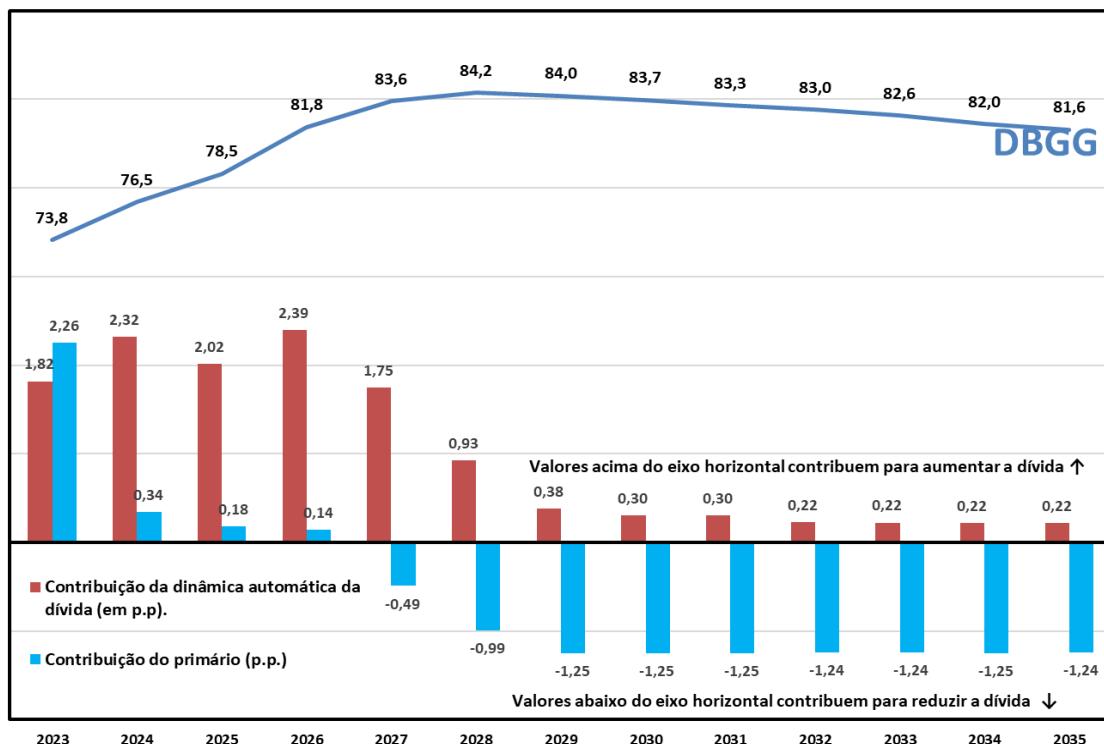
58. Por esta razão, uma das questões de auditoria desta fiscalização é a seguinte: o PLDO 2026 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a DBGG e o PIB?

59. A resposta a essa pergunta exige a avaliação do demonstrativo acrescentado ao Anexo de Metas Fiscais pela LC 200/2023 para atestar a compatibilidade das metas com a dívida. No PLDO 2026, esse demonstrativo foi apresentado no tópico “IV.3. Metas de Resultado Primário e Trajetória de Convergência da Dívida Pública” dentro do Anexo “IV – Metas Fiscais” (peça 12).

60. Pela estimativa apresentada, observa-se tendência de aumento da DBGG até 2028, quando atinge o pico de 84,2% do PIB. A partir de então, projeta-se redução gradual, alcançando 81,6% do PIB em 2035, último ano da série. Em outras palavras, o Poder Executivo sinaliza a expectativa de que a política fiscal será suficiente para estabilizar a dívida a partir de 2028.

61. Essa perspectiva contrasta com a apresentada no PLDO 2025, que previa a recondução da dívida a patamar quase equivalente ao de 2023 (74,5%). O PLDO 2026 reconhece que a dívida permanecerá em nível elevado em termos históricos. O valor projetado para 2035 (81,6%), último ano da projeção, só é superado pelos percentuais observados entre junho de 2020 e abril de 2021, período marcado pelos efeitos fiscais da pandemia de Covid-19. O gráfico a seguir apresenta a evolução da dívida projetada até 2035.

Gráfico 3 - Projeção da DBGG até 2035 e seus Principais Fatores Explicativos



Fontes: Valores dos juros e do PIB: Banco Central do Brasil, Valores do resultado primário de 2022 a 2023: Resultado do Tesouro Nacional – Série Histórica – Março de 2025. Valores de 2025 em diante: Tabelas 1 e 2 do IV.3 - Metas de Resultado Primário e Trajetória de Convergência da Dívida Pública do Anexo IV - Metas Fiscais do PLDO 2026.

Obs.: A soma das variações dos dois fatores, resultado primário e dinâmica automática de juros, não equivale exatamente à variação da dívida projetada no PLDO 2026, pois outros fatores são considerados na metodologia oficial.

62. Além da trajetória da dívida, o gráfico anterior apresenta, para cada ano, a decomposição da variação do endividamento entre dois fatores principais: o resultado primário e a dinâmica automática da dívida. A análise adota uma versão simplificada da equação da dívida, que considera exclusivamente o impacto do diferencial entre a taxa implícita de juros e o crescimento do PIB (dinâmica automática), bem como o efeito direto da política fiscal via resultado primário. A variação da dívida como proporção do PIB é estimada pela seguinte expressão:

$$\Delta \frac{D_t}{Y_t} = \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}}(r - g)(1 + g) - \frac{P_t}{Y_t}, \text{em que:}$$

D_t representa o estoque da dívida bruta no final do ano t ;

Y_t é o PIB nominal no ano t ;

r é a taxa real de juros implícita da dívida;

g é a taxa de crescimento real do PIB;

P_t é o resultado primário do ano t .

63. Observa-se que o resultado fiscal deverá deixar de contribuir para o aumento na dívida somente a partir de 2027. Além disso, nota-se que o governo espera uma melhoria gradual no resultado primário e no custo da dívida, cujos efeitos combinados causariam uma redução gradual no endividamento.

64. Diante da postergação do ajuste fiscal para anos posteriores, cabe avaliar se a decisão tem justificativa econômica e se a projeção de melhoria é factível.

Fundamento Econômico da Meta de Resultado Primário

65. Na teoria econômica, o conceito de hiato do produto é central para entender as decisões de política fiscal ideal em diferentes fases do ciclo econômico. O hiato do produto refere-se à diferença entre o produto real de uma economia (o PIB real) e o seu produto potencial (o PIB que a economia poderia atingir em pleno emprego). Quando o hiato do produto é positivo, a economia está operando acima de sua capacidade, geralmente acompanhada de pressões inflacionárias. Nesse cenário, a política fiscal recomendada é contracionista, ou seja, o governo deveria gerar superávits para esfriar a economia e controlar a inflação. Por outro lado, um hiato do produto negativo indica que a economia está abaixo de sua capacidade, com recursos subutilizados e desemprego mais alto. Neste caso, a política fiscal expansionista é apropriada para estimular a economia e impulsionar o crescimento em direção ao produto potencial do sistema econômico. Assim, a relação entre o hiato do produto e a política fiscal ajuda a alinhar as ações do governo com as necessidades econômicas do momento, buscando estabilizar a economia e promover um crescimento sustentável.

66. De acordo com informações disponíveis no portal eletrônico da Instituição Fiscal Independente (IFI), as estimativas realizadas pela instituição em 27/3/2025 indicam que o hiato do produto tem sido positivo desde o segundo trimestre de 2023 e tem apresentado tendência de crescimento desde então (peça 29). Por seu turno, o Banco Central do Brasil estimou um hiato do produto positivo desde o primeiro trimestre de 2022, conforme dados do Anexo Estatístico do Relatório de Política Monetária de março de 2025 (peça 28).

67. Para complementar este diagnóstico, esta equipe de fiscalização aplicou a metodologia desenvolvida por Junior, Briceño e Sousa (2022) descrita no estudo “Minding the output gap: A Hamilton Filter Approach and Updated Estimates for the Brazilian Economy”. Os resultados obtidos indicam um hiato do produto médio positivo de 3,24% em 2023 e de 3,56% em 2024, reforçando as evidências de que a economia tem operado acima de seu potencial nos últimos anos (peça 30).

68. Nota-se que, mesmo diante do aquecimento da economia acima do potencial, o governo tem optado por perseguir déficits, postergando o ajuste fiscal para anos posteriores. Essa opção contraria a prescrição teórica de contração fiscal em períodos de hiato positivo e pode ampliar as pressões inflacionárias e o custo de financiamento da dívida pública.

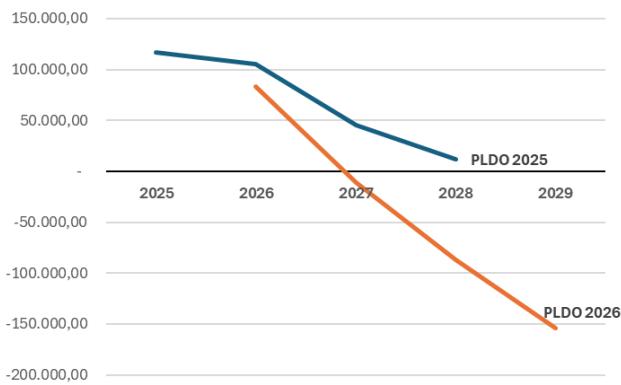
69. Ademais, a estratégia de buscar superávits primários crescentes de 2027 a 2035 implica um adiamento da consolidação fiscal até um período mais distante e incerto. Essa abordagem pode introduzir vulnerabilidades ao equilíbrio das contas públicas, dado que flutuações na demanda ou outros choques adversos poderiam restringir futuramente a capacidade do governo de implementar políticas efetivas em resposta a ciclos econômicos.

Factibilidade do resultado primário

70. Considerando que parte relevante das despesas discricionárias deverá ser destinada às emendas parlamentares e ao cumprimento dos limites mínimos de despesas com saúde e educação, torna-se relevante evidenciar a estimativa das despesas discricionárias que restam após atender esses componentes com dotação assegurada pela legislação.

71. Nesse sentido, a projeção do Poder Executivo indica forte compressão das despesas discricionárias líquidas de emendas parlamentares e dos mínimos constitucionais de saúde e educação. No PLDO 2025, o valor previsto para 2024 era de R\$ 100.946,7 milhões, reduzindo-se progressivamente até R\$ 11.752,0 milhões em 2028. Já no PLDO 2026, a compressão é ainda mais acentuada, a ponto de tornar essa rubrica negativa. Conforme demonstrado na Tabela 7 do IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais do PLDO 2026 (peça 12, p. 39), o valor estimado passa de R\$ 83.091,61 milhões em 2026 para R\$ -154.252,75 milhões em 2029. O gráfico a seguir apresenta essas estimativas.

Gráfico 4 - Despesas Discricionárias Líquidas de Mínimos Constitucionais e de Emendas (R\$ milhões)



Fontes: Nota Técnica 526/2024/MPO (peça 34) e Tabela 7 do IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais do PLDO 2026 (peça 12, p. 39).

72. Embora não exista despesa negativa, a projeção de valores negativos para esse conjunto de despesas discricionárias decorre da metodologia adotada pelo governo, que estima as despesas pelos grandes agregados fiscais. Nesse contexto, são projetadas apenas as despesas obrigatórias e o total da despesa primária. A despesa discricionária, portanto, resulta do valor residual obtido pela diferença entre a despesa primária total e as obrigatórias.

73. Dessa forma, o nível de despesa primária projetado no PLDO 2026 pressupõe que haverá rígido controle sobre, ao menos, um dos seguintes componentes: despesas obrigatórias, cumprimento dos mínimos constitucionais ou execução das emendas parlamentares. Caso contrário, será necessário ampliar a despesa primária, o que pressionaria o resultado primário se não fosse acompanhado por um aumento correspondente da receita. Essa última hipótese, em que haveria aumento da despesa primária total, é possível pelas regras fiscais atuais, pois as projeções de despesa

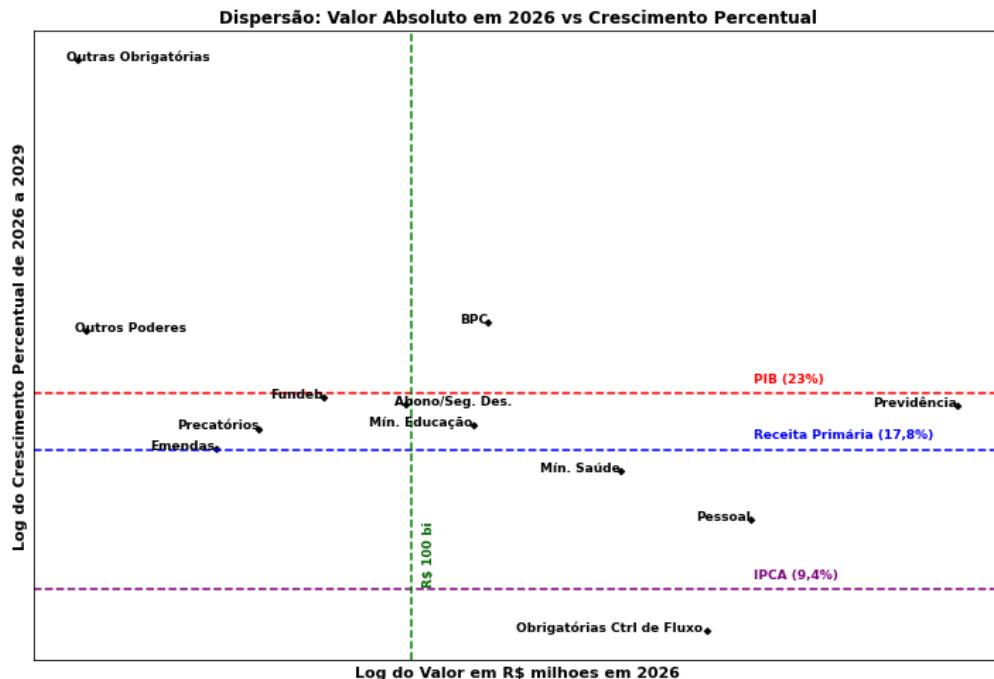
não consumiram integralmente o espaço fiscal disponível no teto da despesa primária da LC 200/2023 (peça 23).

74. Ainda assim, a abordagem adotada nas projeções parte de uma visão otimista, ao pressupor que os desafios mencionados serão superados ao longo do tempo, permitindo que o equilíbrio fiscal seja preservado sem prejuízo à execução de políticas públicas essenciais.

75. Diante desse cenário de alta compressão das discricionárias, torna-se relevante examinar a composição e a trajetória das despesas obrigatórias individualmente, uma vez que elas representam a maior parte da despesa primária e exercem papel central na dinâmica fiscal. A seguir, analisam-se quais rubricas obrigatórias apresentaram maior crescimento e quais concentram os maiores volumes monetários, com o objetivo de compreender os vetores que podem pressionar o gasto público nos próximos anos.

76. O gráfico a seguir apresenta a variação das despesas obrigatórias entre 2026 e 2029, correlacionando-a com o valor absoluto dessas despesas em 2026. Para facilitar a visualização no gráfico de dispersão, especialmente devido à presença de outliers, todos os dados foram transformados em escala logarítmica. Além disso, como a ênfase da análise recai nas despesas cuja projeção é crescente, foi retirada do gráfico a despesa “Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro”, cuja projeção diminuiu 3,73% entre 2026 e 2029. Por fim, foram incluídas linhas tracejadas como referências visuais. As linhas horizontais indicam o crescimento do PIB (vermelha), da Receita Primária (azul) e do IPCA (roxa), enquanto a linha vertical (verde) marca o limite das despesas que, em 2026, superarão R\$ 100 bilhões.

Gráfico 5 - Valor Absoluto em 2026 vs Crescimento Percentual



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Anexo IV – Metas Fiscais do PLDO 2026.

Observação: IPCA calculado considerando o final de período (31/12/2026 a 31/12/2029).

77. A Previdência Social permanece como a principal despesa obrigatória da União, com valor estimado em R\$ 1,13 trilhão em 2026 e crescimento acumulado de 21,7% até 2029. Além do volume expressivo, esse ritmo de expansão supera o crescimento da receita primária no período (17,8%), o que reforça o papel central da Previdência na pressão estrutural sobre as contas públicas.

78. A maior variação percentual no período foi registrada na rubrica “Outras Despesas Obrigatórias”, que mais do que dobrou entre 2026 e 2029, com alta de 104,9%. Esse crescimento está

associado, sobretudo, à criação do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), instituídos no contexto da reforma tributária.

79. O Benefício de Prestação Continuada (BPC) também se sobressai, com crescimento de 31,7% entre 2026 e 2029. Além da segunda maior taxa de expansão entre as rubricas obrigatórias, o programa apresenta elevado volume de recursos, projetado em R\$ 140,1 bilhões já em 2026, o que reforça seu peso fiscal.

80. A despesa com custeio e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), referida no gráfico como “Outros Poderes”, ocupa a terceira posição em termos de crescimento percentual no período, com aumento de 30,6%. Essa tendência ganha relevância adicional diante da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 14/4/2025, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641, que excepcionou do teto de despesas da LC 200/2023 os gastos financiados com receitas próprias desses órgãos, desde que vinculados a atividades específicas do Poder. Essa exclusão tende a ampliar o espaço para expansão dessa rubrica nos próximos anos, elevando os riscos de pressões adicionais sobre o orçamento.

81. Por fim, percebe-se que, com exceção do gasto com “Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro”, que teve redução nominal e não foi apresentado no gráfico, e das despesas obrigatórias com controle de fluxo, as demais despesas obrigatórias crescerão acima da inflação entre 2026 e 2029.

Factibilidade das demais premissas da projeção da dívida

82. O PIB tem efeito significativo na trajetória da dívida, visto que o indicador usual para mensurar a dívida considera o estoque de obrigações relativamente ao tamanho do produto. Por isso, é necessário avaliar a premissa utilizada na projeção decenal da dívida.

83. Para essa avaliação, esta equipe de fiscalização coletou dados sobre as expectativas de mercado registradas na pesquisa Focus (peça 27) e a previsão realizada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) no World Economic Outlook (WEO) de abril de 2025 (peça 26). No caso da Focus, foram utilizadas as projeções feitas na mesma data da grade de parâmetros macroeconômicos da SPE adotada no PLDO 2026, ou seja, 10/3/2025. Quanto ao WEO, que é publicado duas vezes ao ano, utilizou-se a edição de abril por ser a mais próxima à data da grade da SPE.

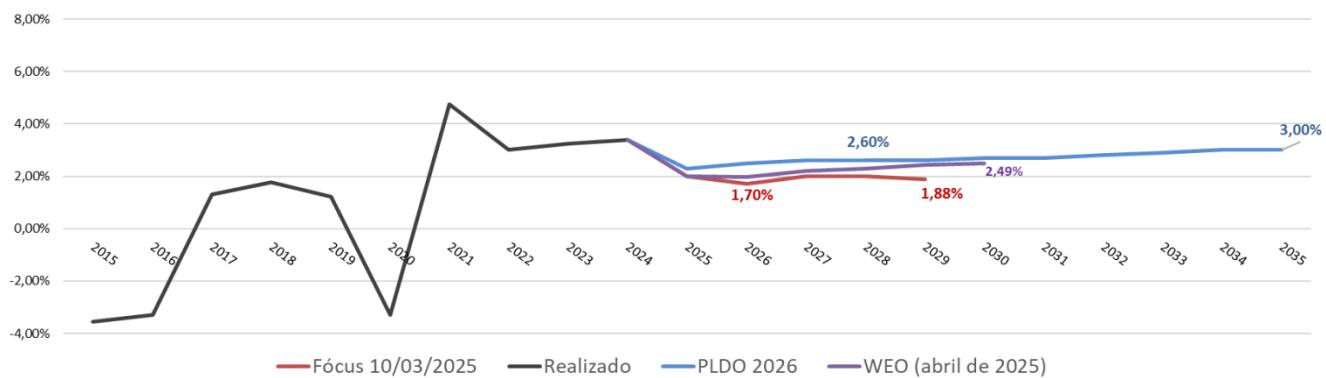
84. Os dados, apresentados na tabela e no gráfico a seguir, mostram que a projeção do PLDO 2026 é mais otimista que a apresentada pelo FMI e pela pesquisa do Bacen junto ao mercado. Para anos posteriores a 2028, para os quais não há estimativas na Focus e no WEO, o governo presume uma aceleração no crescimento, com a taxa chegando a 3% nos últimos anos da série.

Tabela 8 - Comparação do crescimento real do PIB adotado na projeção da dívida na PLDO 2026 com a projeção de crescimento de outras fontes na mesma data

Fonte	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Focus 10/3/2025	1,70%	2,00%	2,00%	1,88%						
WEO (abril de 2025)	1,98%	2,19%	2,31%	2,43%	2,49%					
PLDO 2026	2,50%	2,60%	2,60%	2,60%	2,70%	2,70%	2,80%	2,90%	3,00%	3,00%

Não há dados previstos da Focus ou o WEO para anos posteriores a, respectivamente, 2029 e 2030.

Fonte: elaboração própria.

Gráfico 6 - Crescimento econômico histórico e projetado


Fontes: Série 7326 – “Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano” disponível no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil, Pesquisa Focus de 10/3/2025, PLDO 2026 e World Economic Outlook (WEO) de abril de 2025.

85. Outra comparação relevante para avaliar o realismo das premissas de crescimento econômico do PLDO 2026 é a análise histórica. Os resultados dessa análise mostram que o crescimento médio previsto no PLDO 2026 é bastante superior à média dos últimos anos para diferentes prazos. Isso indica que a projeção do governo assumiu a hipótese de que haverá uma quebra estrutural que não estaria ainda refletida nos dados, hipótese difícil de avaliar empiricamente.

Tabela 9 - Comparação do crescimento real do PIB adotado na projeção da dívida do PLDO 2026 com valores históricos

Indicador	Crescimento real do PIB
Média prevista no PLDO 2026 (2026 a 2035)	2,74%
Média dos últimos 10 anos	0,86%
Média dos últimos 10 anos sem anos da Covid-19	0,89%
Média dos últimos 20 anos	2,19%
Média dos últimos 20 anos sem anos da Covid-19	2,35%

Observações:

- “Sem anos da Covid-19” representa a retirada dos anos de 2020 e 2021.

- Os indicadores foram calculados pela média aritmética simples das taxas, para facilitar a interpretação do leitor. Porém, a análise pela média geométrica (ou pela acumulação das taxas) não alteraria a conclusão, pois resultaria em valores próximos: 2,74%; 0,82%; 0,86%; 2,14%; 2,31%, lidos de cima para baixo na tabela.

Fonte: elaboração própria a partir da série 7326 – “Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano” disponível no Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil, acesso em 13/5/2025 e da tabela 2 do Anexo IV.3 – Metas Fiscais - Metas de Resultado Primário e Trajetória de Convergência da Dívida Pública do PLDO 2026 (p. 45).

86. No caso da taxa implícita real de juros da DBGG, é importante esclarecer que não há previsão disponível no mercado para fazer a comparação diretamente. Por isso, esta equipe projetou esse indicador com base na Selic real esperada pelo mercado na Focus de 10/3/2025. Os dados mostram que a projeção adotada pelo governo para o custo real da dívida é mais otimista que as estimativas baseadas nas expectativas de mercado para a Selic real.

Tabela 10 - Comparação da Taxa Implícita Real de Juros adotada na projeção da dívida no PLDO 2026 com projeções baseadas em expectativas de mercado

Fonte	2025	2026	2027	2028	2029
<i>Previsão baseada na expectativa de mercado</i>	8,11%	7,09%	5,71%	5,49%	5,71%
<i>Taxa implícita real DBGG - PLDO 2026</i>	6,20%	7,10%	6,10%	5,20%	4,60%

- Nas previsões da equipe de fiscalização, utilizou-se como variável dependente a taxa implícita real da DBGG, e como variável independente a Selic Over Real. O valor real, em ambas as variáveis, foi calculado com base no IPCA, por ter maior disponibilidade que o deflator do PIB nos dados de expectativa de mercado.

- O modelo foi treinado com dados mensais de jan/2007 a dez/2024 (216 observações).

- A data da Pesquisa Focus é a mesma da grade da Secretaria de Política Econômica utilizada no PLDO 2026, ou seja, 10/3/2025.

- Os resultados do teste de Dickey-Fuller aumentado sugeriram estacionariedade das variáveis. Os resultados do Teste de Ljung-Box indicam ausência de autocorrelação.

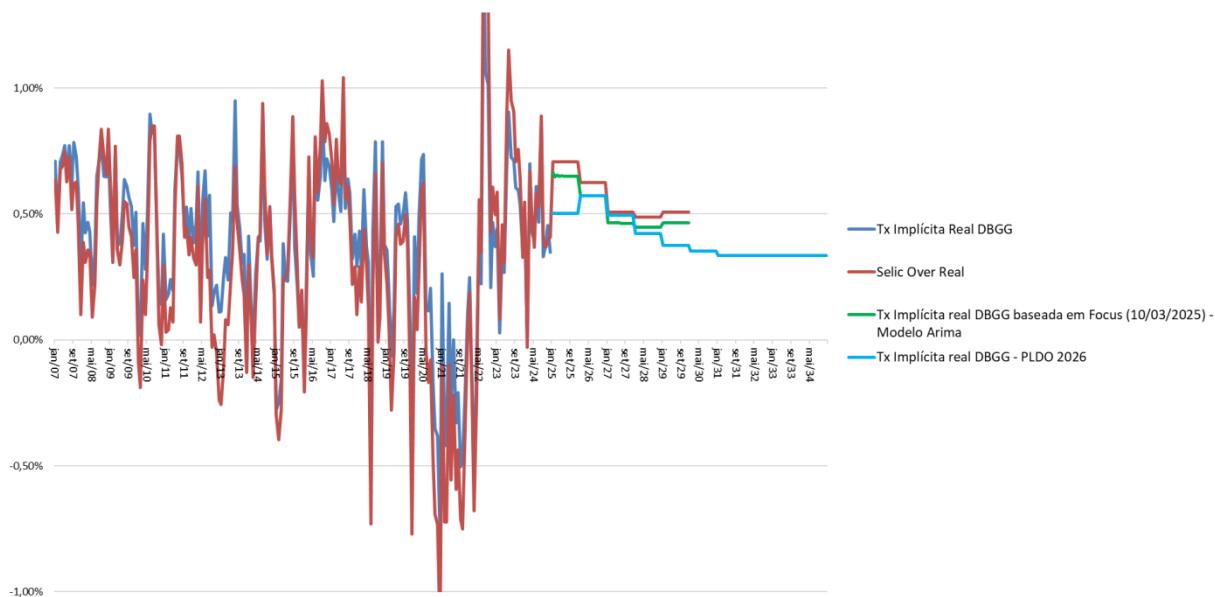
- Houve violação da normalidade dos resíduos (teste de D'Agostino-Pearson), mas como o objetivo era a estimativa pontual e não a construção de intervalos de confiança paramétricos, o modelo foi mantido.

- O ARIMA com variável exógena utilizou a ordem (2, 0, 0), escolhido com base no menor Akaike Information Criterion (AIC).

Fonte: elaboração própria.

87. No gráfico a seguir, observa-se que o governo prevê uma gradual redução no custo real da dívida, com valores inferiores ao que seria esperado com base nas expectativas de mercado. Além do mais, para além de 2028, período não abrangido pelas expectativas de mercado, o PLDO 2026 prevê que a taxa implícita real continue caindo, convergindo para 4,1% ao ano.

Gráfico 7 - Comparação da Taxa Implícita Real de Juros adotada na projeção da dívida no PLDO 2026 com projeções baseadas em expectativas de mercado



Observações:

- Utilizaram-se valores mensais para todas as variáveis, aplicando-se a transformação quando necessário. A previsão informada pelo Poder Executivo, por exemplo, continha valores anuais originalmente.

- O valor real, em ambas as variáveis, foi calculado com base no IPCA, por ter maior disponibilidade que o deflator do PIB nos dados de expectativa de mercado.

Fonte: elaboração própria.

88. Comparando com o histórico, nota-se que a taxa implícita real da DBGG média prevista no período do PLDO 2026 (2026 a 2035) é superior aos indicadores de média histórica que consideraram os anos da pandemia. Durante a pandemia, houve forte redução na taxa Selic, com a meta fixada pelo Conselho de Política Monetária (Copom) chegando a atingir 2% ao ano. No entanto, ao excluir os anos atípicos de 2020 e 2021, nota-se que a projeção do PLDO 2026 está relativamente otimista, ao estimar um custo real da dívida abaixo da média histórica em condições normais.

Tabela 11 - Comparação entre a premissa da Taxa Implícita Real da DBGG do PLDO 2026 e o histórico

Informação	Valor (%)
Média prevista no PLDO-2026 (2026 a 2035)	4,85
Média dos últimos 10 anos	3,86

Média dos últimos 10 anos sem anos da covid	4,98
Média dos últimos 18 anos	4,65
Média dos últimos 18 anos sem anos da covid	5,31

Observações:

- Foi utilizada o IPCA para descontar a inflação, para manter compatibilidade com a análise anterior, que utilizou as expectativas de mercado.
- Utilizam-se dezoito anos, pois a série disponível no portal eletrônico do Bacen tinha início em 2007.

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Bacen e da tabela 1 do Anexo IV.3 – Metas Fiscais - Metas de Resultado Primário e Trajetória de Convergência da Dívida Pública do PLDO 2026 (p. 44).

89. *Ante o exposto, constata-se um viés de otimismo nas premissas acerca do crescimento econômico e do custo real da dívida, tanto em comparação com as expectativas de mercado quanto em comparação com valores históricos. Isso representa um risco para o equilíbrio das contas públicas, pois se a atividade econômica e os juros da dívida não acompanharem as previsões do governo, o estoque da dívida pode ter trajetória bastante distinta daquela apresentada no PLDO 2026.*

Avaliação da Consistência entre Resultados Fiscais e Sustentabilidade da Dívida

90. Esta seção do relatório, dedicada à análise da projeção decenal da dívida, em conformidade com o art. 164-A da Constituição Federal e o art. 2º da LC 200/2023, visa esclarecer a seguinte questão de auditoria: “A trajetória de convergência da dívida pública evidencia resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG em relação ao PIB?” A análise conduzida indica que a projeção decenal da DBGG não demonstra resultados fiscais que sustentem a estabilização da dívida.

91. *Em primeiro lugar, tanto na LDO de 2025 quanto no PLDO 2026, optou-se por postergar a obtenção de superávits primários para o período a partir de 2027, apesar de os anos de 2024 e 2025 terem sido caracterizados por hiato do produto positivo, com a economia operando acima de seu potencial. Além disso, a consolidação fiscal foi adiada para um horizonte mais distante e incerto, no qual uma eventual reversão do ciclo econômico poderá dificultar a geração de superávits necessários à estabilização da dívida.*

92. *Além disso, a projeção baseia-se em premissas consideradas otimistas quanto à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida. No caso da política fiscal, a previsão de despesa primária pressupõe uma compressão tão acentuada nas despesas discricionárias líquidas de emendas parlamentares e de mínimos constitucionais que essa rubrica se tornaria negativa já no segundo ano da projeção. Para que a despesa primária se mantenha nos níveis estimados e ainda seja possível assegurar um volume mínimo de discricionárias necessário à manutenção da máquina pública, o governo terá de conter o crescimento das despesas obrigatórias, revisar o espaço ocupado pelas emendas parlamentares ou alterar a regra de cálculo dos mínimos constitucionais em saúde e educação. Caso nenhuma dessas medidas se concretize, será inevitável elevar a despesa total além do previsto, ocupando integralmente o espaço fiscal permitido pelo limite estabelecido na LC 200/2023, o que resultaria em déficit primário caso não haja elevação correspondente da receita. Ademais, a taxa de crescimento real do PIB projetada é superior às estimativas da pesquisa Focus, do World Economic Outlook (WEO) e às médias históricas. De forma igualmente otimista, o custo real da dívida previsto é inferior tanto às projeções derivadas da Focus quanto aos patamares históricos observados em períodos normais, ou seja, excluídos os anos da pandemia.*

II.4 Limite de Despesas Primárias

Q4. *O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 apresenta, de forma adequada e suficiente, o risco de abandono, ruptura ou flexibilização da âncora fiscal da LC 200/2023 diante de eventual não aprovação de reformas legislativas que controlem o crescimento da despesa obrigatória?*

93. Por meio do Ofício 000.021/2025 - AudFiscal (peça 18), foi encaminhada diligência à SOF com o objetivo de obter os valores projetados da despesa primária sujeita ao limite da LC 200/2023, bem como a identificação do espaço fiscal não utilizado. As informações encaminhadas pelo jurisdicionado (peça 23) mostram que as projeções de despesa primária constantes no PLDO 2026 para os anos de 2027, 2028 e 2029 não utilizam integralmente o espaço fiscal delimitado pela LC 200/2023.

94. Ainda assim, caso não sejam adotadas medidas para conter o crescimento das despesas obrigatórias, alterar os pisos constitucionais ou reavaliar o volume de emendas parlamentares, haverá uma compressão drástica das despesas discricionárias líquidas ao longo do horizonte 2027–2029, mesmo após a utilização integral da folga fiscal projetada no limite da LC 200/2023. A tabela a seguir ilustra essa situação, apresentando as projeções de despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos constitucionais de saúde e educação no cenário em que a folga fiscal seja integralmente utilizada para reforçar esse tipo de despesa.

Tabela 12- Projeção das Despesas Discricionárias Líquidas com e sem Utilização da Folga no Limite da LC 200/2023 (2026-2029)

Item	2026	2027	2028	2029
Folga no limite da LC 200/2023 (A)		51.406,70	123.579,90	160.110,90
Despesas discricionárias líquidas (emendas e mínimos constitucionais) (B)	83.091,61	-10.943,97	-87.323,53	-154.252,75
Despesas discricionárias líquidas caso a folga seja usada para incrementá-la até o limite do teto (A+B)		40.462,73	36.256,37	5.858,15

*Esta análise desconsidera a parcela da despesa discricionária que é executada fora do limite do teto, uma vez que não foi possível identificar, nas projeções, qual fração da despesa discricionária líquida de emendas e mínimos é classificada como extrateto. No entanto, segundo dados do Anexo IV, Tabela 8 do PLDO 2026, estima-se que a despesa discricionária executada fora do teto varie entre R\$ 2,2 bilhões e R\$ 2,5 bilhões no período de 2026 a 2029, o que não altera de forma significativa as conclusões apresentadas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Tabela 7 do IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais do PLDO 2026 (peça 12, p. 39) e Nota Técnica SEI 584/2025/MPO (peça 23).

95. Trata-se, portanto, de um risco fiscal relevante, relacionado à insustentabilidade prática da âncora fiscal diante da rigidez crescente da despesa primária. Esse risco, embora seja relevante, não foi tratado expressamente no Anexo de Riscos Fiscais.

II.5 Agregado Fiscal e proporção de recursos para Investimentos em Andamento

Q5. As premissas metodológicas utilizadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2026 para a continuidade dos projetos em andamento são coerentes com o objetivo de garantir recursos suficientes para atender a esses investimentos?

96. A CF/1988 dispõe que integrará a LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento, aplicando-se esse dispositivo exclusivamente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - OFSS (art. 165, §§ 12 e 13).

97. Em consonância, o art. 45 da LRF dispõe que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a LDO. Ainda, a LRF estabelece que o Poder Executivo encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do PLDO, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto em seu art. 45, ao qual será dada ampla divulgação.

98. Nesse sentido, o art. 19 da PLDO 2026 prevê que o PLOA 2026 e a respectiva lei deverão considerar a proporção de recursos para a continuidade dos investimentos em andamento, constante do seu Anexo IV – Anexo de Metas Fiscais.

99. Adicionalmente, o PLDO 2026 dispõe que o PLOA 2026 e a respectiva lei e os créditos especiais somente incluirão ações ou subtítulos novos se tiverem sido suficientemente contemplados os projetos e os seus subtítulos em andamento, que são aqueles cuja execução financeira, até 31/5/2025: i) tenha ultrapassado 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 milhões, desde que tenha sido iniciada a execução física (art. 20, inciso I, alínea “b” e § 1º).

100. O PLDO 2026 reproduz os dispositivos relativos aos projetos em andamento constantes na LDO 2025, com acréscimo do previsto no art. 20, inciso II, alínea “b”, o qual estabelece que, para a inclusão de novos projetos, as despesas de conservação e recuperação do patrimônio da União sob responsabilidade do órgão devem estar adequada e suficientemente contempladas, em conformidade com o art. 45 da LRF.

101. Ainda, no PLDO 2026, a metodologia adotada para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento é a mesma que foi utilizada no PLDO 2025, que teve como base o “Piso de Investimentos”, estabelecido no art. 10 da LC 200/2023.

102. Assim, conforme a Seção “IV.4. Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento” do AMF do PLDO 2026, o cálculo da proporção de recursos para investimentos foi realizado da seguinte forma (peça 12, p. 46-47):

(...) o numerador é dado pelo somatório dos valores do grupo de natureza de despesa 4 (Investimentos), marcadas com identificador de resultado primário (RP) 2 ou (RP) 3, alocados em ações tipo projeto no âmbito do Poder Executivo Federal no PLOA 2025 e que atendem aos requisitos definidos para investimentos em andamento, nos termos do § 1º do art. 20 da LDO 2025 (Lei 15.080, de 30 de dezembro de 2024). Já o denominador, como mencionado, corresponde ao total das dotações destinadas ao grupo natureza de despesa “4 - investimentos” e “5 – inversões financeiras”, destinadas a programas habitacionais para provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais no PLOA 2025. Como resultado, fica previsto que 30,9% do valor constante para o Piso de Investimentos no projeto e na lei orçamentária anual de 2026 será alocado para a continuidade dos investimentos em andamento (...) (grifou-se)

103. Em síntese, o valor da proporção de recursos para investimentos em andamento a ser alocada na LOA 2026 (30,9%) é resultado da relação entre o somatório dos valores dos investimentos que são considerados como em andamento (R\$ 21,6 bilhões), excluídos os relativos às emendas parlamentares, e o Piso de Investimentos (R\$ 69,8 bilhões), deduzidas as reservas específicas de emendas, ambos com base no PLOA 2025, como demonstrado na Tabela 1 da Seção IV.4 do AMF do PLDO 2026.

104. O PLDO 2026 apresenta um percentual fixo para os investimentos em andamento para os exercícios de 2026 a 2028. Considerando o percentual calculado (30,9%) e as projeções para o PIB em relação ao período, a alocação mínima para investimentos em andamento com recursos dos OFSS estimada será de R\$ 25,4 bilhões em 2026, R\$ 27,2 bilhões em 2027 e R\$ 29,2 bilhões em 2028, a preços correntes (Tabela 2 da Seção IV.4 do AMF).

105. Conforme já mencionado, o Poder Executivo deve encaminhar ao Legislativo, até a data do envio do PLDO, relatório com as informações necessárias ao atendimento do art. 45 da LRF, que prevê que novos projetos só podem ser incluídos na LOA após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público. Em vista disso, o PLDO 2026 traz, na Seção IV.5 do AMF, a relação dos projetos ou subtítulos identificados como “em andamento”, pelos critérios da LDO 2025, e o rol de ações orçamentárias relativas às despesas com conservação do patrimônio público, com o detalhamento de: Ação, Localizador, Descrição da Ação e Descrição do Localizador.

106. Cabe registrar que, informa-se, na nota explicativa da Seção IV.5 do AMF, que a relação dos projetos ou subtítulos em andamento e das ações de conservação do patrimônio será atualizada quando do encaminhamento do PLOA 2026, pois a verificação do que “está em andamento” é realizada considerando a execução financeira até 31/5/2025, data posterior ao envio do PLDO 2026 ao Congresso Nacional.

107. Constata-se que o PLDO 2026 avançou em alguns pontos, com relação à transparência e ao detalhamento de informações, em comparação ao PLDO 2025. A seção IV.4 do AMF do PLDO 2026 apresenta os valores totais que compõem o cálculo da proporção (Tabela 1), bem como a projeção para investimentos em andamento para os exercícios de 2026, 2027 e 2028 (Tabela 2), informações que não constavam no PLDO 2025. Ademais, o PLDO 2026 inova ao incluir como seção do AMF o relatório dos projetos em andamento e das ações de conservação do patrimônio.

108. Contudo, apesar das melhorias identificadas, importa destacar os seguintes pontos:

i. optou-se por adotar um percentual fixo de proporção de recursos para investimentos em andamento, calculado com base no PLOA 2025, como estimativa para os exercícios de 2026 a 2028, com o fim de preservar a participação dos recursos para tal finalidade no total do Piso de Investimentos. Apesar de esse ser um critério passível de ser utilizado, cumpre destacar a relevância de, a cada elaboração do PLOA, verificar se o percentual adotado vai resultar em um valor que possibilite atender os investimentos em andamento do exercício de referência. Isso porque o montante de recursos para esse fim pode variar consideravelmente a depender do ritmo de execução dos projetos já em andamento e dos que se iniciem a cada exercício;

ii. na Seção IV.4 do AMF do PLDO 2026 foram informados os valores totais que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos em andamento. Contudo, não foram detalhados os projetos e os respectivos valores que foram somados para se chegar ao valor total dos investimentos em andamento, prejudicando a transparência e impossibilitando o recálculo pelos interessados. Além disso, não é possível fazer uma associação entre a relação dos projetos ou subtítulos em andamento constante da Seção IV.5 do mesmo anexo e o valor considerado como “alocado em investimentos em andamento” na Tabela 1 da Seção IV.4 do AMF;

iii. para possibilitar a verificação de compatibilidade dos valores a serem alocados na LOA para os projetos em andamento com a necessidade real de execução orçamentária a cada exercício, é essencial que o relatório previsto no parágrafo único do art. 45 da LRF contenha todas as informações necessárias para tanto, conforme determina a LRF. Na Tabela 1 da Seção IV.5 do AMF, são apresentados somente os dados da “Ação”, “Localizador”, “Descrição da Ação” e “Descrição do Localizador”. Esses dados não permitem verificar se os recursos a serem incluídos na LOA 2026 serão suficientes para o atendimento dos projetos em andamento, pois não é possível saber, a partir deles, qual será a necessidade orçamentária para o exercício. Para viabilizar essa verificação, é importante que sejam também apresentados os dados referentes à execução física e financeira/orçamentária já realizada dos projetos e, principalmente, seja apresentada a estimativa do que será executado no exercício de 2026 para cada projeto ou subtítulo de projeto em andamento;

iv. verificou-se, a partir de consulta no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), que as ações listadas na Tabela 1 da Seção IV.5 do AMF não se restringem àquelas correspondentes ao grupo de natureza de despesa (GND) 4 – Investimentos, a exemplo das ações 15UK e 15UL (GND 3 – Outras Despesas Correntes). Para que seja possível identificar diretamente quais são os projetos em andamento que se referem a investimentos, entende-se oportuno que, além de incluir as colunas relativas aos valores de cada ação, a Tabela 1 da Seção IV.5 do AMF seja dividida em ações classificadas como investimentos e demais ações;

v. o relatório constante da Tabela 1 da Seção IV.5 do AMF é elaborado tendo como critério o §1º do art. 20 da LDO 2025, para identificação do que está “em andamento”. Esse dispositivo da LDO 2025 estabelece a execução financeira até 31/5/2024 como parâmetro para

identificar os investimentos em andamento. O relatório em questão apresentaria uma maior aderência à realidade, e possibilitaria uma alocação orçamentária mais alinhada às necessidades do exercício a que se refere o PLDO, no caso o exercício de 2026, se a identificação dos investimentos em andamento fosse realizada com base em dados mais atualizados, tendo como parâmetro, por exemplo, 31/12/2024 ou os meses iniciais do exercício de 2025.

109. Cumpre ressaltar que, conforme mencionado, os valores relativos às emendas parlamentares foram excluídos do cálculo da proporção de recursos para investimentos. Todavia, no art. 80 do PLDO 2026, na subseção que trata das dotações ou programações incluídas por emendas, são estabelecidos requisitos para apresentação de emendas com o fim de garantir o atendimento dos projetos em andamento.

110. Diante do exposto, conclui-se que as premissas metodológicas adotadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2026 para a continuidade daqueles em andamento precisam ser aprimoradas para garantir que essa proporção seja a mais fiel possível à realidade e, assim, assegure o atendimento adequado de tais investimentos. Ademais, constata-se que há necessidade de ampliar a transparência das informações, de modo a permitir a análise pelos interessados quanto à adequação da referida proporção. Sendo assim, propõe-se dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que:

a) a ausência de detalhamento dos projetos e dos respectivos valores que foram somados para se chegar ao valor total alocado em investimentos em andamento apresentado na Tabela 1 da Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais compromete a transparência das informações, prejudicando a verificação do cumprimento do art. 45 da LRF;

b) o relatório apresentado na Tabela 1 da Seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais não permite a verificação de compatibilidade dos valores a serem alocados na LOA para os projetos em andamento com a necessidade real de execução orçamentária, tendo em vista, principalmente, a ausência de valores relativos à execução física e financeira/orçamentária realizada e a realizar dos projetos elencados, em desacordo com o parágrafo único do art. 45 da LRF;

c) o critério temporal adotado no relatório constante da Tabela 1 da Seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais para caracterização do que “está em andamento” impossibilita que a identificação dos investimentos em andamento seja realizada com base em dados mais atualizados, capazes de refletir com maior precisão a situação desses investimentos, o que pode levar à alocação orçamentária insuficiente para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como, por consequência, ao descumprimento do art. 45 da LRF.

II.6 Impacto Fiscal das Recomendações resultantes da Avaliação de Políticas Públicas

Q6. A estimativa do impacto fiscal decorrente da avaliação das políticas públicas é realista e baseada em premissas metodológicas transparentes e coerentes com os resultados da avaliação das respectivas políticas?

111. A LRF, em dispositivo incluído pela LC 200/2023, prevê que, no caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO “conterá também a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas previstas no § 16 do art. 37 da Constituição Federal” (art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF).

112. A CF/1988 dispõe, no art. 165, § 16, que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos em seu art. 37, § 16. Este dispositivo, por sua vez, estabelece que os “órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”.

113. Nesse sentido, o PLDO 2026 apresenta, na Seção IV.6 do AMF, a estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas. Essa seção, de maneira específica, expõe as estimativas de economia potencial de despesas, para o período de 2025-2029, resultante do processo de revisão de gastos.

114. A revisão de gastos de que trata a referida Seção IV.6 tem como objeto os benefícios previdenciários e assistenciais operacionalizados pelo INSS e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

Proagro

115. O Proagro garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

116. O PLDO 2026 traz estimativas de economia de despesas relativas a alterações da gestão do Proagro, aprovadas pelo CMN, associadas à Ação 0265 – Indenização e Restituições relativas ao Proagro.

117. Em relação ao PLDO 2025, foram acrescidas quatro novas medidas de gestão (linhas de atuação) e atualizadas as estimativas das medidas já anteriormente listadas, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 13 - Medidas de Gestão e Economia: Proagro – Ação Orçamentária 0265

Linha de Atuação	Economia potencial (R\$ bilhões)										
	PLDO 2026					Total	PLDO 2025				
	2025	2026	2027	2028	2029		2025	2026	2027	2028	Total
Reducir o limite de enquadramento obrigatório no Proagro de R\$ 335.000,00 para R\$ 270.000,00, por ano agrícola.	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	2,9	0,8	0,9	0,9	1,0	3,6
Reducir o pagamento de indenizações em operações com emergência no período de Zarc com risco 30% e 40%.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,3	0,6	0,6	0,8	0,8	2,8
Reducir o teto para pagamento de Garantia de Renda Mínima (GRM) em operações do Proagro Mais.	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	2,9	0,5	0,6	0,6	0,6	2,4
Flexibilizar a vedação de indenização por perdas reincidentes, para algumas culturas e imóveis compartilhados com o mesmo CAR; e desconsiderar perdas a produtores atingidos pela calamidade pública no Estado do RS, em 2024.	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-2,4	-	-	-	-	-
Ajustar as alíquotas básicas pagas para enquadramento no Proagro, diferenciando-as conforme os riscos de perdas por culturas ou conjunto de culturas e localização geográfica.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	2,3	-	-	-	-	-

Linha de Atuação	Economia potencial (R\$ bilhões)										
	PLDO 2026						PLDO 2025				
	2025	2026	2027	2028	2029	Total	2025	2026	2027	2028	Total
Reducir a indenização a empreendimentos com alíquotas de equilíbrio superior a 40%.	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	5,8	-	-	-	-	-
Reducir em 15% a indenização aos empreendimentos enquadrados na faixa de risco de 20% do Zarc e sobre aqueles não zoneados, cobertos pelo Proagro Mais.	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	5,0	-	-	-	-	-
Total ⁽¹⁾	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	18,9	2,0	2,1	2,2	2,3	8,7

Fonte: PLDO 2026 (Anexo IV.6). Elaboração própria.

(1) As diferenças em alguns valores totais decorrem dos arredondamentos.

118. Verifica-se que, no PLDO 2026, foi reduzida a estimativa de economia total relativas às três primeiras linhas de atuação, para o período de 2025 a 2028, em aproximadamente R\$ 1,9 bilhão, passando de R\$ 8,7 bilhões no PLDO 2025 para R\$ 6,8 bilhões no PLDO 2026. Em contrapartida, o valor total da estimativa de economia – somadas todas as linhas de atuação – passou de R\$ 8,7 bilhões para R\$ 18,9 bilhões, aumentando em R\$ 10,2 bilhões.

Benefícios Previdenciários

119. No que se refere aos benefícios previdenciários, o PLDO 2026 apresenta estimativas de economia potencial relativas a três linhas de atuação, associadas à Ação 00SJ – Benefícios Previdenciários, de maneira similar ao que foi apresentado no PLDO 2025. Contudo, observa-se no PLDO 2026 uma redução significativa nos valores estimados, como demonstrado a seguir:

Tabela 14 - Benefícios Previdenciários – Ação Orçamentária 00SJ

Linha de Atuação	Economia potencial (R\$ bilhões)										
	PLDO 2026						PLDO 2025				
	2025	2026	2027	2028	2029	Total	2025	2026	2027	2028	Total
AtestMed para Auxílio por Incapacidade Temporária	2,4	2,7	2,9	3,1	3,3	14,4	6,2	6,1	6,0	5,9	24,1
Prevenção e contenção de fraudes previdenciárias; promoção da atividade de apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais	0,1	0,4	0,4	0,4	0,4	1,7	0,9	1,0	1,0	1,0	3,8
Cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos	0*	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,15	0,15	0,15	0,15	0,6
Total ⁽¹⁾	2,5	3,1	3,4	3,6	3,8	16,4	7,2	7,2	7,1	7,0	28,6

Fonte: PLDO 2026 (Anexo IV.6). Elaboração própria.

(1) As diferenças em alguns valores totais decorrem dos arredondamentos.

* Para 2025, o INSS estima uma economia potencial de R\$ 39,03 milhões na linha de atuação 3.

120. Observa-se, da tabela acima, que – considerando o período de 2025 a 2028 – houve redução no valor total estimado de economia potencial de mais de 50%, passando de R\$ 28,6 bilhões no PLDO 2025 para R\$ 12,6 bilhões no PLDO 2026.

121. Segundo o PLDO 2026, as estimativas de economia potencial dos gastos foram atualizadas devido ao fato de a implementação total do Atestmed, os investimentos em solução sistêmica e tecnológica e a ampliação do quadro de pessoal (necessários para a realização das estimativas de economia) não terem se efetivado conforme inicialmente previsto.

Benefício de Prestação Continuada

122. Com relação ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), o PLDO 2026 apresenta estimativas de economia potencial de gastos associadas à revisão bienal do BPC Pessoa Idosa (Ação Orçamentária 00H5) e do BPC Pessoa com Deficiência (Ação Orçamentária 00IN).

123. Conforme o projeto, a revisão cadastral dos beneficiários do BPC que não estavam inscritos no CadÚnico ou que estavam com o cadastro desatualizado há mais de 24 meses, prevista desde 2019 pela inserção do art. 21-B na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), teve sua implementação iniciada em 2024.

124. Seguem abaixo as estimativas de economia de despesas associadas à referida revisão cadastral:

Tabela 15 - Benefício de Prestação Continuada – Ações Orçamentárias 00H5 e 00IN

Linha de Atuação	Economia potencial (R\$ bilhões)					
	PLDO 2026					
	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Revisão Bienal do BPC Pessoa Idosa	1,2	0,9	1,9	2,0	2,0	8,0
Revisão Bienal do BPC Pessoa com Deficiência	1,5	1,1	2,3	2,5	0,0	7,4
Total	2,7	2,0	4,2	4,5	2,0	15,4

Fonte: PLDO 2026 (Anexo IV.6). Elaboração própria.

125. Conforme a tabela acima, a economia potencial estimada decorrente da revisão cadastral dos beneficiários do BPC é de R\$ 15,4 bilhões para o período de 2025 a 2029. Observe-se que há uma oscilação ao longo do período, variando de R\$ 2 bilhões a R\$ 4,5 bilhões ao ano.

Análise

126. Na Seção IV.6 do AMF do PLDO 2026 foram apresentadas as linhas de atuação e as respectivas estimativas de economia para cada objeto de revisão de gastos: Benefícios Previdenciários, Proagro e BPC. Porém, não foi detalhada, para nenhum dos objetos, a metodologia utilizada e nem apresentada a memória do cálculo utilizado para se chegar aos valores divulgados, o que compromete a credibilidade e a transparéncia das informações.

127. A mesma Seção cita que a identificação de oportunidades de melhorias do gasto público relativas aos benefícios previdenciários e assistenciais e ao Proagro teve por base a análise de relatórios de avaliação e de auditorias, e inclui links de acesso a esses documentos (Seção IV.6 do AMF do PLDO 2026, p. 1). Contudo, não é possível fazer uma associação direta e imediata entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais que as fundamentaram. Para se ter ciência das recomendações que deram origem às linhas de atuação, é necessário consultar cada documento, a partir dos links incluídos. Assim, considera-se que a apresentação, na Seção IV.6 do AMF do PLDO 2026, ainda que de forma resumida, das recomendações das avaliações de políticas públicas, relacionando-as com as respectivas linhas de atuação, promoveria maior clareza quanto ao pleno atendimento do art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF e, ainda, maior transparéncia e publicidade das informações.

128. Verificou-se que, do PLDO 2025 para o PLDO 2026, foram reduzidas as estimativas de economia nos objetos de gastos (Benefícios Previdenciários e Proagro) e respectivas linhas de atuação que constam desses dois projetos. Essa redução pode indicar que as premissas que estão sendo utilizadas para o cálculo das estimativas são frágeis ou não são confiáveis, uma vez que os valores calculados não se confirmaram de um exercício para o outro. Destaca-se a estimativa de

economia dos benefícios previdenciários que foi reduzida em mais de 50%, considerando o período de 2025 a 2028.

129. Ressalte-se que as estimativas de economia de gastos relativas aos benefícios previdenciários devem ser vistas com cautela, pois estão condicionadas à implementação de ações prévias como investimentos em soluções tecnológicas e ampliação do quadro de pessoal do INSS. A confiabilidade de tais estimativas está diretamente relacionada ao grau de concretização das condições necessárias para que as medidas surtam efeitos.

130. No que concerne ao BPC, a revisão cadastral dos beneficiários, iniciada em 2024, foi considerada como parte do processo de revisão de gastos. Contudo, tal medida já estava prevista desde 2019, conforme inserção do art. 21-B na Lei 8.742/1993. Assim, embora a referida revisão represente uma decisão de gestão recente com potencial de economia, trata-se, na verdade, do cumprimento de uma obrigação legal preexistente. Portanto, não se configura como uma nova iniciativa de racionalização fiscal, mas sim como a implementação tardia de um dispositivo já exigido por lei.

131. A revisão de gastos caracteriza-se por ser um processo sistemático de gestão, baseado em evidências, do qual são aspectos fundamentais a intenção estratégica, o esforço analítico e a capacidade de gerar impacto fiscal real. No caso do BPC, entende-se que o governo não realizou um esforço proativo e voluntário de reformulação da política — apenas passou a cumprir o que estava previsto em lei. Isso pode ser interpretado como medida de gestão rotineira e corretiva, não como parte de um ciclo sistemático de revisão baseado em priorização estratégica.

132. Observa-se também que, assim como no PLDO 2025, a seção do AMF do PLDO 2026 relativa à estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas não contemplou estimativas relacionadas à avaliação de caráter mais sistêmico de políticas públicas (que tem como foco a eficácia, eficiência e efetividade), ficando restrita ao processo de revisão de gastos. Entende-se que a Constituição Federal, em seus arts. 37, §16, e 165, § 16, e a LRF, em seu art. 4º, § 5º, inciso VI, fazem referência à avaliação de políticas públicas em sentido mais amplo, o que indica que o anexo do PLDO que trata do tema não deve se restringir à revisão de gastos.

133. Adicionalmente, considerando os três objetos de revisão de gastos, importa ressaltar que as estimativas de economia potencial apresentadas são úteis como direcional estratégico e demonstração de intenção de política pública, mas não devem ser tomadas como previsões certas ou como garantia de resultado fiscal. Sobre esse ponto, cabe registrar que a confiabilidade das estimativas de redução de gastos depende, além de outros fatores, da garantia de execução das medidas estruturantes, do monitoramento transparente dos resultados e da revisão periódica das projeções com base em dados efetivos.

134. Por fim, cabe destacar que num cenário em que as despesas obrigatórias crescem de forma acelerada (especialmente no tocante a benefícios previdenciários, assistenciais, folha de pessoal e subsídios), a revisão de gastos públicos torna-se essencial para preservar a governabilidade fiscal e o funcionamento do Estado. Num contexto de restrição fiscal e alta carga tributária, revisar gastos existentes pode ser uma opção, talvez a única, legítima e eficiente de financiar novas políticas ou manter políticas estratégicas.

135. Diante do exposto, destacam-se as seguintes conclusões relativas ao conteúdo da Seção IV.6 do AMF e ao processo de revisão de gastos nela apresentado, das quais propõe-se dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento que:

a) a ausência das informações relativas à metodologia e da memória de cálculo das estimativas de economia potencial compromete a credibilidade e a transparência das informações exigidas pelo art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF;

b) a impossibilidade de se fazer uma associação direta, na Seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais prejudica a verificação do pleno atendimento do art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF;

c) a ausência de estimativas do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas de caráter mais sistêmico que tem como foco a eficácia, eficiência e efetividade, quando é o caso, conflita com os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal e art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF.

II.7 Renúncias de Receitas Tributárias

Q7. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2026, 2027 e 2028, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2026, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2026?

136. Os benefícios tratados no tópico referem-se às renúncias de receitas tributárias contidas no Anexo IV do PLDO 2026 (IV.15 - Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência Ano 2016), conforme peça 12, p. 498-810), em consonância com o art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, transcreto a seguir:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

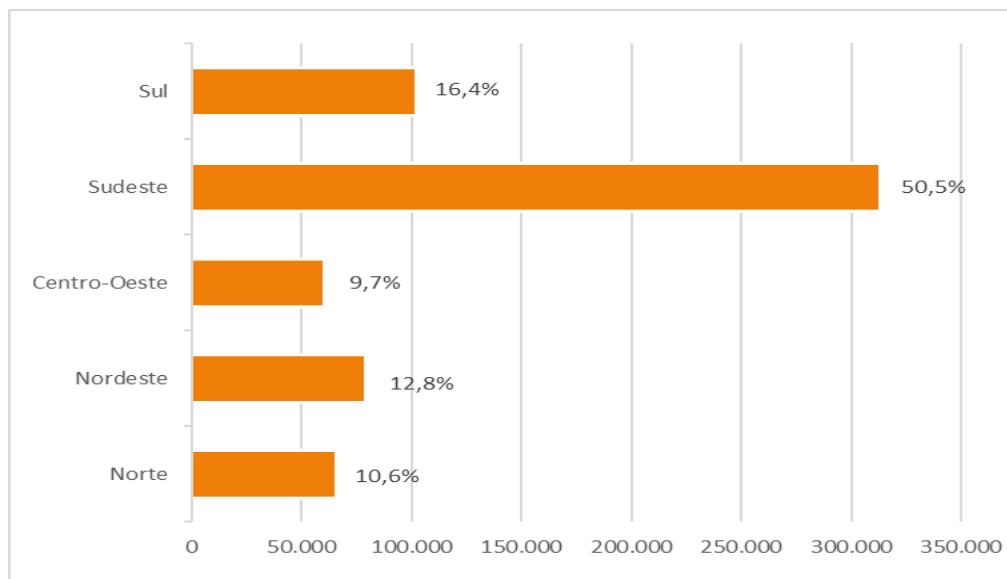
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

137. Em relação à projeção dos gastos tributários para 2026, com base no referido documento, tem-se o montante de R\$ 620,8 bilhões (considerando-se também os benefícios previdenciários), equivalente a 4,53% do PIB e, para 2027 e 2028, R\$ 648,1 bilhões (4,41% do PIB) e R\$ 668,6 bilhões (4,25% do PIB), respectivamente, demonstrando tendência de queda nas projeções para os próximos exercícios, em relação ao PIB.

138. Não obstante, esse percentual para 2026 é maior do que os projetados para 2024 (4,89%) e 2025 (4,39%), conforme dados constantes, respectivamente, do Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2024 (TC 008.437/2025-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), e do Acompanhamento do Projeto de Lei Orçamentária para 2025 (TC 019.698/2024-0, rel. min. Benjamin Zymler).

139. O gráfico a seguir apresenta a projeção das renúncias tributárias por região geográfica em 2026. Segundo os dados contidos no PLDO 2026, a região Sudeste, a mais desenvolvida economicamente, deverá ser contemplada com grande parcela dos benefícios (50,5%), seguida pelas regiões Sul (16,4%), Nordeste (12,8%), Norte (10,6%) e Centro-Oeste (9,7%). Os dados demonstram, assim, que os benefícios em questão não estão sendo utilizados, de forma geral, com vistas à redução das disparidades regionais e sociais, em desacordo os preceitos contidos no art. 43, caput, § 2º, inciso III, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna.

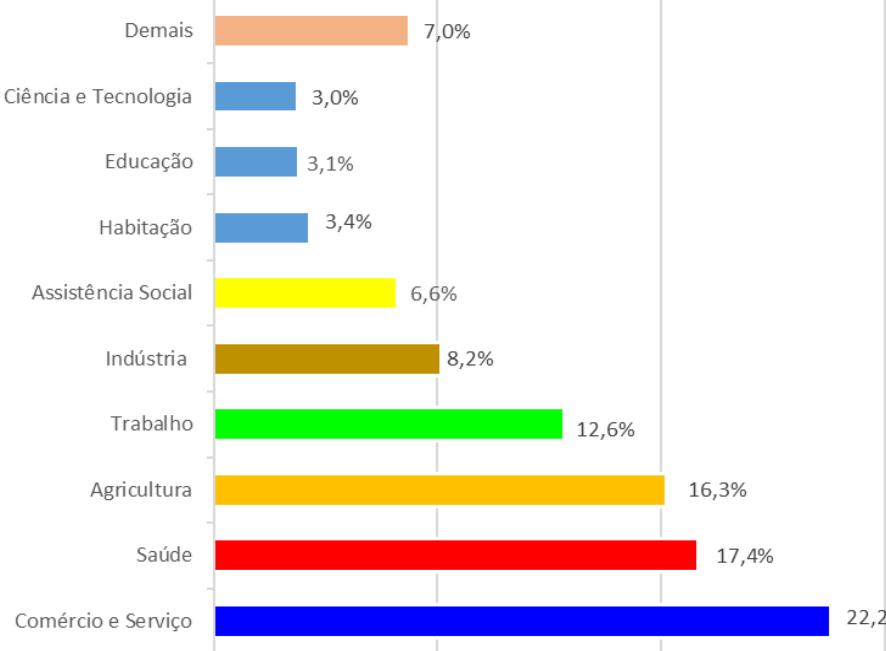
Gráfico 8 - Benefícios Tributários por Região – 2026 (R\$ milhões)



Fonte: PLDO 2026, Anexo IV.15, Quadro I, p. 498 (peça 12).

140. A distribuição das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias por função orçamentária é apresentada no próximo gráfico, evidenciando que os setores de Comércio e Serviço, Saúde e Agricultura deverão receber as maiores parcelas dos benefícios (respectivamente, 22,2%, 17,4% e 16,3%).

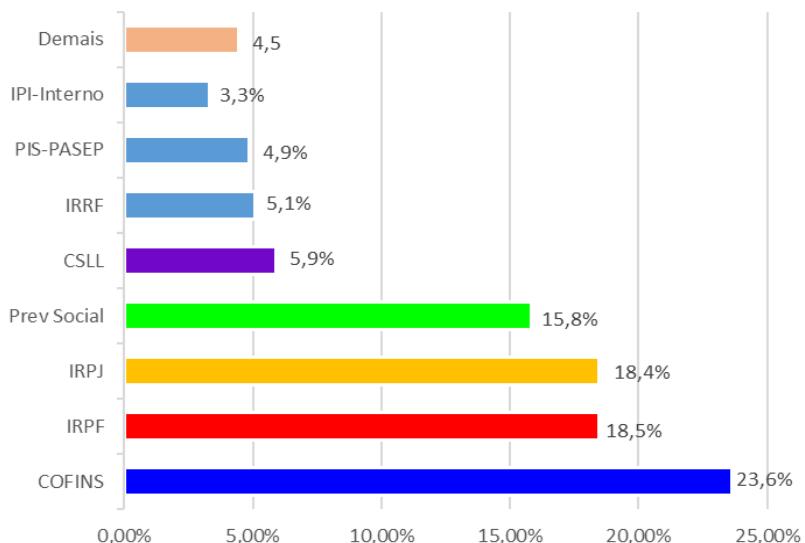
Gráfico 9 - Gastos Tributários por função orçamentária – 2026



Fonte: PLDO 2026, Anexo IV.15, Quadro V, p. 506 (peça 12).

141. O gráfico a seguir apresenta a participação dos gastos tributários e previdenciários por tributo. Segundo as projeções, os principais benefícios para 2026 dizem respeito à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ao Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), e ao Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), que somam, juntos, 60,5% do montante de todas as renúncias tributárias.

Gráfico 10 - Gastos Tributários por tributo – 2025

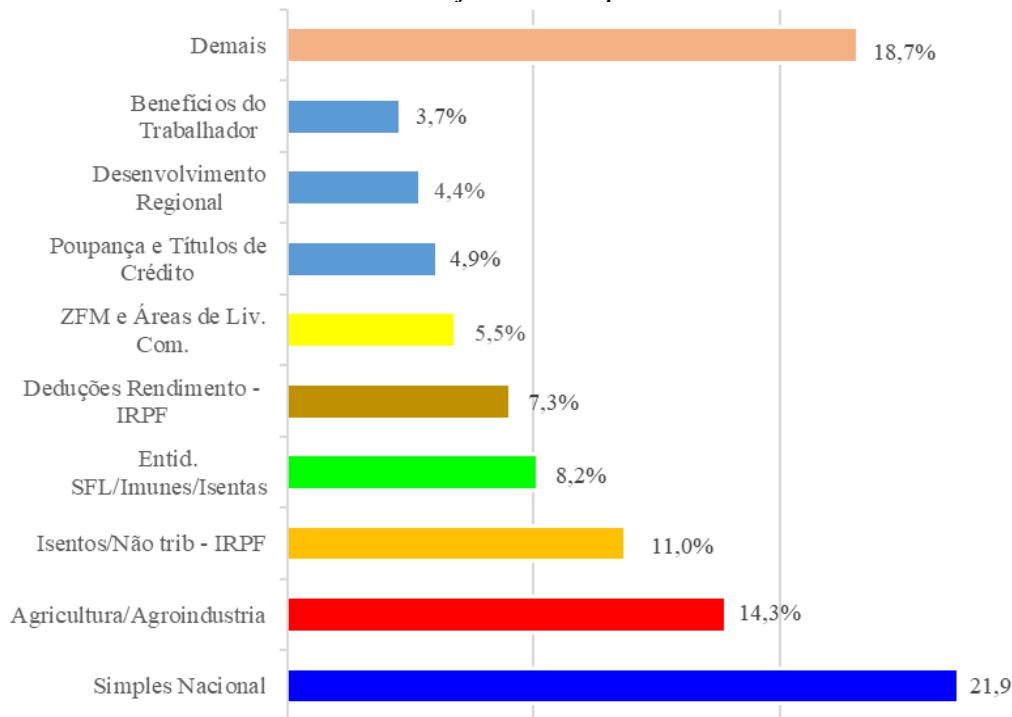


Fonte: PLDO 2026, Anexo IV. 15, Quadro VI, p. 507 (peça 12).

142. Com base no gráfico seguinte, especificam-se as nove renúncias tributárias mais significativas por ordem de materialidade e os respectivos percentuais projetados para 2026. Cabe destaque, assim como em anos anteriores, ao Simples Nacional (regime de tributação diferenciado para microempresas e empresas de pequeno porte, instituído pela Lei Complementar 123/2006), que apresenta o maior gasto tributário projetado para o ano, correspondente a 21,9% do total das renúncias.

143. Outras desonerações significativas dizem respeito aos benefícios à agricultura/agroindústria (14,3%), bem como aos rendimentos isentos e não tributáveis referentes ao IRPF (11,0%). Esses gastos tributários mencionados representam, no conjunto, cerca de 47,3% do total.

Gráfico 11 - Principais Gastos Tributários – 2026



Fonte: PLDO 2026, Anexo IV.15, Quadro X, p. 516-517 (peça 12).

144. No que se refere especificamente ao demonstrativo com as medidas de compensação às renúncias de receita, previsto no inciso XVI da Relação das Informações Complementares ao Projeto

de Lei Orçamentária de 2026 (peça 10, p. 3), conforme o inciso V, § 2º, do art. 4º, da LRF, no âmbito do Anexo IV.16 do PLDO 2026 (peça 12, p. 811), constou a informação de que, segundo a RFB, até aquele momento, não haviam sido identificadas renúncias de receitas tributárias instituídas em 2025.

145. Registre-se que a LRF, segundo o art. 14, inciso II, estipula como uma das condições alternativas para instituição dos gastos tributários a apresentação de medidas de compensação, conforme transcrito a seguir:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (grifou-se)

146. Da mesma forma, no âmbito do texto do PLDO 2026 prevê-se que essas medidas podem ser apresentadas nas proposições legislativas, propostas de decreto legislativo e para edição de atos infralegais com vistas à instituição de renúncias de receitas, conforme disposto no seu art. 133, §§ 3º e 4º. Registre-se que os dispositivos que abordam essas renúncias são tratados especificamente no subtópico II.16.1 deste relatório (Alterações Relativas à Renúncia de Receita).

147. Por fim, esclarece-se que o exame a respeito do cumprimento das exigências constitucionais e legais para instituição das renúncias de receitas tributárias, inclusive das medidas de compensação requeridas, é realizado periodicamente por esta unidade técnica, no âmbito do acompanhamento com vistas a avaliar a conformidade das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receitas instituídas em cada exercício.

II.8 Passivos Contingentes

Q8. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 e os valores associados a esses passivos?

148. Com base no § 3º do art. 4 da LRF, dispõe-se que a LDO conterá Anexo de Riscos Fiscais - ARF, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Assim também, conforme o respectivo art. 5º, inciso III, alínea "b", a LRF estabeleceu que a LOA deve conter reserva de contingência para atender a passivos contingentes, bem como outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

149. Convém esclarecer que os riscos fiscais representam possibilidades de ocorrência de eventos, que não possam ser controlados ou evitados pelo governo, capazes de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. No ARF integrante do PLDO 2026 (Anexo V, peça 13) consta que os riscos fiscais são agrupados em duas categorias: riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos. Os primeiros apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis econômicas (crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros). A identificação desses riscos gera informação relevante para o planejamento da execução orçamentária, o cumprimento de regras fiscais, bem como para o monitoramento da sustentabilidade das finanças públicas.

150. Por sua vez, os riscos específicos dizem respeito aos ativos e passivos contingentes do governo, tais como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Públ

Privadas (PPPs), fatores demográficos, entre outros. Segundo consta daquele Anexo, a “análise dos riscos específicos envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo” (peça 13, p. 11).

151. Especificamente quanto aos passivos contingentes, objeto desta seção do relatório, são identificados no ARF como possíveis novas obrigações, cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. O ARF considera, também, como passivos contingentes “as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança” (peça 13, p. 42).

152. Segundo aquele documento, as espécies de passivos contingentes tratadas são (peça 13, p. 43): (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (5) Fundos Garantidores. No âmbito da tabela a seguir, são especificados os valores dos estoques das espécies, classificados conforme seus impactos primários ou financeiros, em 2023 e 2024, com base na Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados do ARF (peça 13, p. 16).

Tabela 16 - Estoque de Passivos Contingentes – 2023/2024

Item	Tipo de impacto ¹	Estoque	
		2023	2024
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	P	2.586,1	2.101,5
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Prováveis)	P	1.015,7	559,1
Passivos Contingentes em fase de reconhecimento	F	82,3	62,6
Contragarantias de operações de crédito	F	285,3	337,1
Seguro de crédito à exportação ²	P	29,3	30,3
Fundos Garantidores	P	76,9	75,1
Total		4.075,6	3.165,7

Fonte: Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados, ARF - Anexo V do PLDO 2026.

¹ P (Impacto primário) e F (Impacto financeiro).

² Seguro de Crédito à Exportação: valor referenciado em dólar foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

153. De acordo com o disposto no Anexo, os passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais são aqueles em que a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha representação judicial e dividem-se conforme a atuação dos órgãos a seguir especificados:

- a) Advogado-Geral da União: representa a União junto ao Supremo Tribunal Federal (art. 4º, III, da Lei Complementar 73/1993);
- b) Procuradoria-Geral da União (PGU): representa a União junto ao Poder Judiciário nas suas diferentes instâncias, com exceção do STF (art. 9º da Lei Complementar 73/1993);
- c) Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN): apura a liquidez e certeza da dívida ativa da União e realiza a sua inscrição para fins de cobrança, amigável ou judicial e representa judicialmente a União nas causas de natureza fiscal (art. 12 da Lei Complementar 73/1993);
- d) Procuradoria-Geral Federal (PGF): representa as autarquias e fundações públicas junto ao Poder Judiciário (art. 10 da Lei 10.480/2002); e
- e) Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil: a representação judicial do Banco junto ao Poder Judiciário (art. 4º da Lei 9.650/1998).

154. Registre-se que, a partir do Decreto 11.379/2023, foi criado, no âmbito da AGU, o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais, com a finalidade de propor medidas de aprimoramento da governança dos riscos fiscais judiciais, bem como fortalecer as

atividades relacionadas a processos judiciais e garantir maior previsibilidade e segurança na gestão fiscal do país.

155. Consta do ARF referente a 2026 que passivos contingentes em fase de reconhecimento dizem respeito às dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), criado com a finalidade de cobrir os saldos residuais eventualmente existentes no encerramento dos contratos de financiamento habitacional celebrados no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação – SFH.

156. Já as garantias prestadas pelo Tesouro Nacional incluem as relacionadas com as operações de crédito, ou seja, os avais concedidos pela União aos entes federados e aos da administração indireta das três esferas de governo, para a concessão de crédito (internas ou externas), conforme o art. 29, inciso IV, e o art. 40 da LRF. Essas garantias compreendem também as prestadas a fundos e programas.

157. O Seguro de Crédito à Exportação (SCE) é a cobertura da União às exportações nacionais contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O seguro pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador.

158. Os Fundos Garantidores possuem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas. O patrimônio dos fundos é formado pelas contribuições dos cotistas e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas. Os riscos fiscais relacionados a esses fundos estão associados a eventos que possam diminuir os respectivos patrimônios líquidos, reduzindo os valores das respectivas cotas e, por consequência, gerando perdas de recursos da União.

159. Considerando a grande materialidade (66,4%, em 2024) em relação ao montante total dos passivos contingentes, será realizada análise mais aprofundada dos passivos contingentes pertinentes às demandas judiciais. Cabe enfatizar, segundo observado no texto do ARF (peça 13, p. 46), que a estimativa dos valores envolvidos nas causas é complexa, uma vez que se trata de eventos imprevistos e incertos, sendo baseada nos pedidos das partes, nas estimativas dos órgãos públicos federais e da área técnica da AGU, o que impõe uma avaliação cautelosa dos valores relacionados às demandas judiciais. Ademais, algumas dessas ações não possuem informações disponíveis sobre o impacto fiscal estimado, de modo que o impacto real pode ser maior do que o apresentado nos demonstrativos.

160. Quanto aos procedimentos judiciais, esses podem ser classificados (peça 13, p. 44), resumidamente, resumo em: a) Processos de conhecimento, para decidir qual parte tem o direito, produz como decisão final o título judicial ou sentença transitada em julgado, decisão não mais sujeita a recursos; b) Processos de execução ou de cumprimento de sentença transitada em julgado, que estabelecem o valor a ser pago pela parte; e c) Precatório, processo administrativo que operacionaliza o pagamento judicial feito pela Fazenda Pública à parte vencedora em valores superiores a sessenta salários mínimos.

161. A avaliação das ações judiciais ajuizadas contra a União, suas autarquias ou fundações públicas, que possam representar riscos fiscais, toma por base os parâmetros definidos na Portaria-AGU 68/2022, conforme informado no ARF (peça 13, p. 44-45). As principais regras estabelecidas por este normativo, e que afetam a classificação dessas ações, estão estabelecidas nos respectivos arts. 2º (delimita a abrangência das ações), 3º (define critérios com relação à probabilidade de perda - riscos provável, possível e remoto), e 6º (atualiza os parâmetros referentes ao impacto financeiro dos riscos).

162. Para melhor entendimento, convém explicitar a seguir, de forma resumida, os seguintes níveis de classificação do risco, quanto à contabilização dessas demandas judiciais em termos de probabilidade de perda por parte da União:

- a) Risco provável: quando a probabilidade de perda é alta, ensejando o registro do passivo no balanço patrimonial da União;
- b) Risco possível: quando a probabilidade de perda não é alta, mas ainda considerável, e não reconhecido como passivo no balanço patrimonial;
- c) Risco Remoto: quando a probabilidade de perda da ação é remota, não sendo realizado nenhum registro.

163. Conforme a Tabela 29 - Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável, do ARF (peça 13, p. 57-58), o montante total dessas demandas alcançou R\$ 2.660,6 bilhões em 2024, representando expressiva queda (26,1%) em relação 2023, cujo total foi de R\$ 3.601,8 bilhões. Relativamente às ações classificadas como de risco possível, foi registrada a soma de R\$ 2.101,5 bilhões em 2024, ou seja, um declínio substancial 18,7% em comparação a 2023 (R\$ 2.586,1 bilhões). Para tanto, convém considerar, principalmente, a redução do montante das demandas judiciais da administração direta, as mais representativas do grupo (35,8%), de R\$ 1.170,9 bilhões (em 2023) para R\$ 752,3 bilhões (em 2024). O motivo principal dessa queda (R\$ 295,9 bilhões) foi a reclassificação, para risco remoto, das ações judiciais do “FGTS correção monetária (SGCT)”, segundo consta da “Tabela 16 - Demandas Judiciais Contra a Administração Direta da União no âmbito da PGU – Risco Possível” (peça 13, p. 46).

164. Por outro lado, cabe também destaque para o acréscimo expressivo das ações judiciais das empresas dependentes com perda considerada possível, cujo montante passou de R\$ 4,1 bilhões em 2023 para R\$ 12,1 bilhões em 2024, representando aumento de 295,1%. Essa elevação ocorreu, sobretudo, por conta do “ajuizamento da ação civil pública para pagamento de indenização por parte da Empresa de Pesquisa Energética (EPE) em decorrência de apagão (blecaute) no estado do Amapá em 2020” (peça 13, p. 50), no montante de cerca de R\$ 7,8 bilhões.

165. Já em relação às ações de risco provável, observa-se declínio do montante ainda mais considerável, da ordem de 45,0% (R\$ 1.015,7 bilhões em 2003, contra R\$ 559,1 bilhões em 2024). O maior impacto foi verificado no grupo “Autarquias e Fundações”, também por conta, principalmente, da reclassificação, como risco remoto, da ação denominada “Revisão da Vida Toda” (Reconhecimento aos segurados que ingressaram na Previdência Social até o dia anterior à publicação da Lei 9.876/1999 do direito de opção, na apuração do seu salário-de-benefício, entre a regra “de transição” estabelecida no art. 3º da Lei 9.876/1999). Consta da “Tabela 23 - Ações judiciais de Risco Provável no âmbito da PGF” (peça 13, p. 53), que o valor dessa ação, em 2023, era de R\$ 480 bilhões. No âmbito desse grupo das ações classificadas como de risco provável, sobressaíram-se, também, aquelas referentes à Administração Direta, no montante de R\$ 313,3 bilhões, ou seja, 56% do total.

166. Quanto às Despesas Judiciais em relação à Despesa Primária, vê-se, segundo demonstrado na Tabela 30 do ARF (peça 13, p. 58), que as despesas pagas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentaram comportamento crescente desde 2016. Em 2023, os valores atingiram o ápice, totalizando R\$ 151,9 bilhões (7,1% da despesa primária do ano), por conta dos efeitos do pagamento de precatórios regularizado após decisão do STF no âmbito da ADI 7064. Em 2024, os pagamentos totais atingiram R\$ 70,3 bilhões, correspondente a 3,2% das despesas primárias, ou seja, voltando ao patamar observado em 2021 (3,4%) e em 2022 (3,3%).

167. Ainda sobre as demandas judiciais, foi ressaltado, no texto da ARF (peça 13, p. 58), que os respectivos riscos fiscais não necessariamente geram impacto no pagamento de despesas com as sentenças, tais como precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs). Isso porque, em caso de

“decisão judicial desfavorável à União, o impacto fiscal pode ocorrer também por meio de aumento de despesas administrativas, levantamento de depósitos judiciais, perda de arrecadação e compensação de débitos”. Acrecentou-se, ainda, que “o § 11º do artigo 100 da CF permite que créditos líquidos e certos decorrentes de decisões judiciais sejam utilizados para a quitação de débitos, o que pode impactar as receitas públicas”.

168. Importa consignar que, no âmbito de Acompanhamentos realizados anteriormente com vistas a examinar os aspectos fiscais e de conformidade dos PLDOs para os exercícios de 2022 (TC 012.992/2021-6, rel. min. Aroldo Cedraz), 2023 (TC 017.144/2022-9, rel. min. Aroldo Cedraz), e 2024 (TC 007.754/2023-0, rel. min. Jhonatan de Jesus), foi constatado que os respectivos ARFs não trouxeram informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desacordo com o previsto no retromencionado § 3º do art. 4º da LRF.

169. Em função dessa impropriedade, relativamente ao referido Acompanhamento do PLDO 2024, o Tribunal assim deliberou, conforme o subitem 9.1 do Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário:

9.1. dar ciência ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, e informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que o Anexo de Riscos Fiscais que integra o PLDO 2024 não apresenta informações sobre as providências a serem tomadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, o que contraria o disposto no art. 4º, § 3º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

170. O TCU também já havia dado ciência, com o mesmo teor, ao antigo Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda, consoante o subitem 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário.

171. No entanto, assim como observado no último Acompanhamento realizado por esta Audfiscal, referente ao PLDO de 2025 (TC 007.639/2024-4, rel. min. Antonio Anastasia), verificou-se, quanto ao ARF do PLDO 2026 em questão, que o Ministério da Fazenda efetivamente apresentou informações sobre as respectivas providências a serem tomadas, em consonância com o supracitado dispositivo da LRF, bem como com as mencionadas deliberações. Dentre essas informações, cabe transcrever, a seguir, alguns trechos que tratam do assunto, consoante item “3. Sumário Executivo” daquele Anexo (peça 13, p. 17):

Em caso de materialização de riscos macroeconômicos ou específicos que afetam receitas ou despesas primárias da União no exercício corrente, as providências compreendem a revisão das estimativas constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, atualizado bimestralmente, nos termos do art. 9º da LRF, e estimativas do PLOA e PLDO subsequentes. Em especial, no caso de riscos que afetam despesas primárias da União, devem ser tomadas providências pelo órgão setorial responsável do Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observadas as regras fiscais vigentes. No caso de despesas oriundas de sentenças judiciais, cabe observar que, em se tratando de precatórios, o volume que impacta o orçamento considera a expedição ocorrida até abril do ano anterior.

Havendo materialização de riscos com impacto financeiro para a União, as providências relatadas ao longo deste relatório incluem o acionamento de garantias e contragarantias, utilização de reserva de liquidez, suplementação orçamentária, medidas legislativas, inscrição em Dívida Ativa da União, dentre outras.

172. Além disso, foram apresentadas, na seção específica da análise dos passivos contingentes (item 5.1 do ARF), diversas outras informações sobre as essas providências específicas a serem tomadas no caso de concretização das espécies que compõem esse passivos, conforme os seguintes subitens: “5.1.1 Demandas Judiciais (peça 13, p. 58), “5.1.2 Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento” (peça 13, p. 60), “5.1.3 Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional” (peça 13, p.

63), “5.1.4 Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação (peça 13, p. 68), e “5.1.5 Fundos Garantidores” (peça 13, p. 70). No caso específico das demandas judiciais, foram previstas as seguintes as providências:

Em caso de materialização de decisão desfavorável à União que afete a despesa pública, o poder judiciário deve encaminhar à Secretaria de Orçamento Federal – SOF até abril de cada exercício, a relação dos débitos constantes de precatórios judiciais, para fins de inclusão da despesa correspondente no projeto de lei orçamentária do exercício seguinte. Os arts. 30 a 41 da Lei nº 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025), na “Seção III – Dos débitos judiciais”, disciplinam as providências adotadas em caso de materialização de riscos fiscais judiciais que afetam as despesas públicas para o exercício de 2025. No caso das Requisições de Pequeno Valor – RPV, cujo pagamento se dá em até 2 (dois) meses contado da entrega da requisição, a respectiva previsão de pagamento deve ser inserida pela SOF na previsão de despesa constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

Por fim, em se tratando de decisão desfavorável à União que afete a receita administrada, cabe à Secretaria da Receita Federal incorporar esse impacto na reestimativa de receitas que subsidia a elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Além disso, podem ser adotadas medidas que permitam uma melhor previsibilidade da arrecadação, a exemplo da Lei nº 14.873/2024, que limitou a compensação de crédito decorrente de decisão judicial transitada em julgado, que passou a observar o limite mensal estabelecido em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

II.9 Disposições sobre a Meta de Resultado Primário e sobre o Contingenciamento

Q9. *Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?*

173. *Conforme os arts. 163 e 165 da CF/1988, o art. 4º da LRF determinou que as LDOs devem incluir o Anexo de Metas Fiscais, contendo metas de resultados nominal e primário, bem como o montante da dívida pública. Além disso, o referido artigo da LRF estabeleceu que cabe às LDOs regulamentar os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, mecanismo conhecido como “contingenciamento”.*

174. *Desde então, o regime de metas fiscais tem se consolidado como elemento essencial na condução da política fiscal do país. Em dezembro de 2016, foi promulgada a Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Regime Fiscal, conhecido como “Teto de Gastos”, essencialmente congelando, em termos reais, as despesas primárias da União. Assim, a partir de 2017, passaram a coexistir, no âmbito fiscal, esses dois regramentos: as metas fiscais e o Teto de Gastos. Posteriormente, em março de 2021, a Emenda Constitucional 109/2021 estabeleceu a consonância entre as diretrizes de política fiscal e a trajetória sustentável da dívida pública.*

175. *Em dezembro de 2022, a Emenda Constitucional 126/2022 revogou o regime de “Teto de Gastos”, determinando a elaboração de um projeto de lei complementar para instituir um novo regime fiscal, com o objetivo de promover a estabilidade macroeconômica e criar condições adequadas para o crescimento econômico. O projeto de lei foi encaminhado ao Congresso Nacional e, em agosto de 2023, foi convertido na da Lei Complementar 200/2023.*

176. *Grosso modo, a LC 200/2023, que se aplica às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, mescla no mesmo arcabouço um regime de metas fiscais e de limite de despesa primária. A meta de resultado primário deve ser compatível com a estabilização da dívida e há um intervalo de +/- 0,25 p.p. do PIB na aferição do seu cumprimento. O limite individualizado para as despesas primárias é estabelecido para os Poderes e órgãos autônomos, inclusive para a DPU. Há uma série de despesas excluídas do limite. Além da atualização monetária, o projeto prevê aumento real das despesas que variará entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a. O crescimento real da despesa é limitado a 70%/50% da variação real da receita.*

177. Os artigos referentes às metas de resultado primário do PLDO 2026 são apresentados no capítulo “Das Metas e Prioridades da Administração Pública Federal”. O art. 2º estabelece a meta superavitária de R\$ 34,3 bilhões (0,25% do PIB) para o resultado primário dos OFSS, e, conforme a sistemática estabelecida pela LC 200/2023, prevê margem de tolerância de mesma magnitude. O Anexo IV do PLDO 2026 detalha os valores e apresenta a projeção de resultado primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no valor de R\$ 1,1 bilhão, a ser usado como referência para a contratação de operações de crédito e concessão de garantias pela União.

178. O art. 3º do PLDO 2026 estabelece como meta de resultado primário para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) um déficit de R\$ 6,7 bilhões, valor muito próximo ao previsto na LDO 2025 (déficit de R\$ 6,2 bilhões). Assim como na LDO de 2025, não são consideradas nessa meta as empresas do Grupo Petrobras, do Grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) e “as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC, limitadas a R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais)”.

179. É interessante observar que o PLDO 2025, com base em uma previsão de crescimento real do PIB de 2,58% e em uma variação anual do IPCA de 3%, estimou, para o exercício de 2026, um resultado primário superavitário de 0,25% do PIB, com receita primária líquida correspondente a 18,68% do PIB, despesa primária de 18,79% do PIB e exclusões da meta no montante de 0,36% do PIB.

180. O PLDO 2026 parte de projeção de crescimento do PIB de 2,5% e de variação anual do IPCA de 3,5%, mantendo a meta de resultado primário superavitário de 0,25% do PIB, com receita primária líquida de 18,8% do PIB, despesa primária de 18,92% do PIB e exclusões da meta no valor de 0,40% do PIB. Assim, as projeções do PLDO 2026 para o respectivo exercício contemplam, em relação ao PIB, aumentos nas receitas, nas despesas e nas exclusões para a apuração da meta, quando comparadas às projeções do PLDO 2025 para o exercício de 2026.

181. Pelas projeções apresentadas no Anexo de Metas Fiscais, o Poder Executivo estima um déficit primário de R\$ 16,9 bilhões (0,12% do PIB). No entanto, deste valor, para a devida apuração do cumprimento da meta, deve ser deduzida parte dos gastos de precatórios que excede ao subteto estabelecido pela EC 114/2021 (R\$ 55 bilhões), em consonância com as ADIs 7064 e 7047. Assim, após a dedução, o Anexo prevê um superávit primário de R\$ 38,2 bilhões.

182. Os parâmetros utilizados para embasar as projeções para 2027, 2028 e 2029 (anos para os quais não está prevista a dedução de parte dos precatórios o governo) são um crescimento real anual do PIB de 2,6% e uma variação anual do IPCA da ordem de 3%.

183. No entanto, mesmo considerando factível essa estimativa otimista de variação do PIB e que esse crescimento se traduza em aumento de receita, bem como que a inflação retorne ao centro da meta, o arcabouço fiscal limita o crescimento das despesas a um percentual (70%) do crescimento da receita efetiva. Assim, se as despesas obrigatórias crescerem acima do teto estabelecido para o conjunto das despesas sujeitas ao limite (art. 3º da LC 200/2023), outras despesas deverão ser reduzidas, de forma a compensar o crescimento excedente. A intensidade e a continuidade dessa situação podem levar à insustentabilidade do arcabouço fiscal, ao inviabilizar o funcionamento da máquina pública diante da inexistência de espaço fiscal para execução de despesas discricionárias.

184. É exatamente esse o cenário projetado no PLDO 2026 para os exercícios de 2027 a 2029. A Tabela 7 do Anexo de Metas Fiscais evidencia claramente essa situação, com despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos negativas.

Tabela 17 - Cálculo das Despesas Discricionárias Líquidas de Emendas e Mínimos da Saúde e da Educação

Distribuição Discricionária	2026	2027	2028	R\$ milhões 2029
I. Discricionárias totais ¹	208.284,20	122.208,90	59.522,40	8.852,10
II. Emendas Individuais e de bancadas estaduais ²	40.844,21	43.936,22	44.979,69	48.291,58
III. Emendas de Comissão ³	12.125,60	12.585,16	12.990,40	13.387,91
IV. Discricionárias líquidas de emendas (I - II - III)	155.314,39	65.687,52	1.552,31	-52.827,39
V. Complementação mínimo de saúde	47.033,10	50.518,17	59.269,21	67.319,77
VI. Complementação mínimo da educação	25.189,68	26.113,32	29.606,63	34.105,59
VII. Discricionárias líquidas de emendas e mínimos (IV - V - VI)	83.091,61	-10.943,97	-87.323,53	-154.252,75

¹ reflete montantes dos itens IV.10.2 e IV.10.3 da Tabela 4.

² equivale aos montantes do item IV.10.3.2 da Tabela 4.

³ calculado de acordo com §§ 3º e 4º do art. 11 da Lei Complementar 210, de 2024.

Fonte: Anexo de Metas Fiscais (peça 12, p. 39, Tabela 7).

185. Após a apresentação desses dados, o tópico do anexo referente às Metas Fiscais e ao Marco Fiscal de Médio Prazo, faz a seguinte análise (peça 12, p. 40):

A partir desses números é possível destacar a compressão das despesas discricionárias em patamar relevante, apontando necessidade de adoção de medidas e ações de incremento de receita líquida, bem como revisão de gastos com despesas obrigatórias e alocações rígidas, viabilizando assim uma trajetória de médio prazo que atenda prioridades de manutenção de políticas discricionárias relevantes para a sociedade e Estado, e, ao mesmo tempo, garanta condições para o atingimento das metas fiscais planejadas para o horizonte de médio prazo.

186. Essas informações receberam grande destaque na imprensa e durante a entrevista coletiva sobre o PLDO 2026 (<https://www.youtube.com/live/fbK0QMPbqcA>), os técnicos do Poder Executivo ressaltaram que o problema estava exposto e que havia prazo para que medidas corretivas fossem estudadas e implementadas pelas instituições competentes. Essencialmente, no campo das despesas as propostas aventadas por especialistas e pela imprensa em geral focam na desvinculação dos limites de saúde e educação ao crescimento da receita (pois o crescimento da despesa é limitado no máximo a 70% do da receita) e a desvinculação dos benefícios sociais do salário-mínimo.

187. Em junho de 2025, a discussão sobre a viabilidade do novo arcabouço fiscal voltou a ocupar posição central, após a divulgação pela IFI do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de junho, que atualiza as projeções fiscais de curto e médio prazos das variáveis macrofiscais. O cenário-base de suas novas projeções considera para 2026, um crescimento real do PIB de 1,7% e uma inflação de 4,3%. As conclusões da IFI quanto à viabilidade das metas de resultado primário são (peça 31, p. 35):

Conforme visto, no cenário base, as metas de resultado primário seriam atingidas em 2025 no limite inferior da meta, em função do contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões já anunciado no RARDP do 2º bimestre de 2025. Para 2026, o contingenciamento necessário seria de R\$ 75,9 bilhões, o que é inviável, pois deixaria o nível da despesa discricionária abaixo do mínimo necessário para o funcionamento da máquina pública.

Desta forma, conforme as projeções da IFI e mantidas as metas fiscais das diretrizes orçamentárias, para se evitar o shutdown da máquina pública já em 2026, o Poder Executivo deverá buscar outras medidas de aumento das receitas e de contenção de despesas.

(...)

De 2027 em diante, as metas indicadas no PLDO 2026 são completamente irrealis (dado que as despesas discricionárias são negativas e que o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias foi suavizado), tendo sido estabelecidas em valores muito distantes até mesmo das projeções mais otimistas da IFI. (grifo no original)

188. Enfim, a necessidade de busca por soluções se antecipou para 2026. Concomitantemente ao RAF, foi divulgado, no final de junho de 2025, o relatório do Banco Mundial intitulado “Dois por Um: Políticas para Atingir Sustentabilidade Fiscal e Ambiental”. O relatório apresenta um

diagnóstico fiscal no qual ressalta que o Brasil tem apresentado déficits fiscais recorrentes em quase todos os anos após 2013, resultando em aumento de quase vinte pontos percentuais da relação dívida/PIB. Como a despesa com juros também cresce, tornam-se necessários superávits primários mais elevados para estabilizar essa relação. Em relação aos anos recentes, o Banco Mundial afirma (peça 32, p. 8):

Expressivos déficits fiscais persistiram, mesmo com a retomada do crescimento econômico nos últimos anos. Entre 2022 e 2024, o PIB cresceu, em média 3,2% ao ano – acima da tendência histórica recente. No entanto, os déficits fiscais permanecem elevados (8,4% do PIB em 2024), o que leva a um aumento contínuo da dívida pública. O forte desempenho econômico teve impacto positivo limitado sobre os resultados fiscais, em parte devido a certas regras orçamentárias vigentes no país, como a vinculação de receitas e a indexação de benefícios ao salário-mínimo – este último atrelado as taxas de crescimento econômico. (grifo no original)

189. O Relatório conclui que o Brasil precisa de um ajuste fiscal da ordem 3% do PIB para garantir a sustentabilidade, pois as medidas de ajustes implementadas no final de 2024 proporcionaram apenas um alívio de curto prazo, sendo necessárias reformas estruturais adicionais. Nesse sentido, o documento propõe ações voltadas ao controle do crescimento das despesas e ao aumento das receitas, destacando-se a eliminação de regras de indexação e da rigidez das despesas.

190. Pelas informações apresentadas, pode-se afirmar que a meta fiscal estabelecida, compatível com o arcabouço criado pela LC 200/2023, exigirá um esforço significativo da gestão orçamentária e do próprio controle externo. O crescimento das despesas obrigatórias, em percentual superior ao teto estabelecido para as despesas primárias pelo arcabouço, aliado à dificuldade para obtenção de novas receitas levou ao limite a possibilidade de cumprimento da meta, como demonstram os trabalhos apresentados e o próprio PLDO. A divergência não reside no diagnóstico de saturação do arcabouço devido ao crescimento das despesas obrigatórias, caso não sejam feitas reformas estruturantes, mas sim quanto ao ano em que ela se materializará: se 2026 ou 2027.

191. O instrumento previsto caput do art. 9º da LRF para lidar, no decorrer do exercício, com oscilações de receitas e despesas em relação à previsão inicial e perseguir o atingimento da meta fiscal é o contingenciamento. Nos termos da LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

192. A Lei Complementar 200/2023, mesmo mantendo a sistemática da LRF, reduziu a intensidade da ferramenta, ao limitar o volume de despesas discricionárias passíveis de contingenciamento. Nesse sentido, o seu art. 7º, estabeleceu que:

Art. 7º Não configura infração à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

*I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e
(...)*

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

193. Ou seja, na medida que foi estabelecido o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias, o gestor não pode contingenciar mais do que 25% das despesas primárias

discricionárias, mesmo ocorrendo o descumprimento da meta. No art. 9º da LRF não há nenhuma restrição.

194. A forma de contingenciamento estabelecida nas LDOs não variou muito desde 2001, embora tenham ocorrido ajustes de redação nos textos dos respectivos dispositivos. Desde 2003, as atividades têm sido excluídas do montante contingenciável dos demais Poderes.

195. No entanto, a partir do PLDO 2025, em decorrência da LC 200/2023, uma nova questão passou a ser discutida: o valor a ser considerado no cálculo do montante a ser contingenciado. O PLDO 2025 estabelecia que deveria ser considerado o limite inferior da meta. Na LDO, contudo, o dispositivo foi alterado, determinando que, para fins de cálculo, deve ser considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da própria Lei. Na condução da execução orçamentária de 2025, o Governo interpretou que considerar a meta não implica, necessariamente, contingenciar com base no centro da meta. A questão está sendo debatida no âmbito do processo TC 008.760/2025-0, Acompanhamento dos Resultados Fiscais e Execução Orçamentária e Financeira da União - 2º Bimestre 2025 (rel. min. Benjamin Zymler).

196. A forma como se propõe no PLDO 2026 a realização do contingenciamento está estabelecida no art. 73 e retoma os parâmetros estabelecidos no PLDO de 2025:

Art. 73. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário, estabelecido no art. 2º, § 1º, inciso II, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo quarto dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo federal e pelos órgãos referidos no caput:

I - será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações iniciais classificadas como despesas primárias discricionárias, identificadas na Lei Orçamentária de 2026 na forma prevista no art. 7º, § 4º, inciso II, alíneas “b”, “c” e “d”, desta Lei, excluídas as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União constantes da Lei Orçamentária de 2026 e as despesas ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e

II - deverá preservar, no âmbito do Poder Executivo federal e de cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, o nível mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na Lei Orçamentária para essas despesas, nos termos do disposto no art. 7º, § 2º, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. (grifou-se)

197. As despesas ressalvadas da limitação de empenho e movimentação financeira, na forma prevista no § 2º do art. 9º da LRF, constituem um anexo específico da LDO. No anexo do PLDO 2026 (Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do disposto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), foram incluídas apenas as obrigações constitucionais ou legais da União, subdivididas entre despesas primárias – setenta itens elencados – e financeiras – quatro itens.

198. Enfim, no que se refere às regras de limitação de empenho e pagamento, o PLDO 2026, em linhas gerais, mantém os critérios estabelecidos nas LDOs anteriores. No entanto, quanto ao parâmetro a ser utilizado para o cálculo do montante a ser contingenciado, o projeto retoma a

proposta originalmente apresentada no PLDO 2025 — proposta essa que não foi acolhida pelo Congresso Nacional durante a votação da LDO 2025.

II.10 Disposições sobre as Metas e Prioridades

Q10. O PLDO 2026 identifica de forma objetiva as metas e prioridades da administração pública federal, inclusive a nível operacional, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA e a execução orçamentária para o exercício a que se refere?

199. A Constituição Federal prevê, no art. 165, § 2º, que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal.

200. Em atendimento ao comando constitucional, o PLDO 2026 dispõe, em seu art. 4º, que as prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2026, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem no Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) e na relação de objetivos específicos e de metas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 constante do Anexo VIII, selecionados no âmbito das prioridades estabelecidas no art. 3º da Lei 14.802/2024, que institui o PPA 2024-2027.

201. O art.4º do PLDO 2026 dispõe, ainda, que as prioridades e metas devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante as fases de elaboração, aprovação e execução do orçamento. Ademais, o parágrafo único do referido artigo prevê que o Projeto de Lei Orçamentária de 2026 (PLOA 2026) e a respectiva lei evidenciarão o rol de despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas em seu caput.

202. Cabe esclarecer que o Anexo VI do PPA 2024-2027 apresenta os programas finalísticos que estão associados às prioridades da administração pública federal, estabelecidas no citado art. 3º do PPA 2024-2027. Os programas do PPA têm como atributos um objetivo geral e um ou mais objetivos específicos. Por sua vez, cada objetivo específico possui um indicador, uma unidade de medida e as metas anuais a serem alcançadas, definidas para os exercícios de 2024 a 2027.

203. Nesse sentido, o PLDO 2026 define que as prioridades e metas da administração pública para o exercício de 2026 são, além do PAC, os programas e objetivos específicos selecionados entre aqueles associados às prioridades definidas no PPA 2024-2027, conforme se segue: Combate à Fome e Redução das Desigualdades (cinco programas e seis objetivos específicos), Saúde: atenção primária e atenção especializada (três programas e quatro objetivos específicos), Educação Básica (um programa e três objetivos específicos), Combate ao Desmatamento e Enfrentamento da Emergência Climática (cinco programas e seis objetivos específicos), e Neoindustrialização, Trabalho, Emprego e Renda (cinco programas e oito objetivos específicos).

204. Constata-se que o PLDO 2026 deixou de incluir a previsão constante na LDO 2025 que estabelece tratamento prioritário, em relação às demais despesas discricionárias do Poder Executivo, para aquelas relacionadas ao pagamento de contraprestações anuais decorrentes de contratações de parcerias público-privadas da União.

205. Ademais, em relação à definição das metas e prioridades, observam-se melhorias no PLDO 2026 em comparação à LDO 2025. Conforme seu art. 4º, o PLDO 2026 seleciona, entre todos os programas constantes do Anexo VI do PPA 2024-2027 (Anexo de Prioridades), aqueles que serão prioridades para o exercício a que se refere. Ainda, seleciona quais objetivos específicos desses programas serão prioridades para o exercício de 2026.

206. Já a LDO 2025 prevê que são prioridades para o exercício de 2025 todos os programas, e todos os seus respectivos objetivos específicos, definidos como prioridades no plano plurianual vigente, nos termos do seu art. 4º: as prioridades e as metas das administração pública federal para o

exercício de 2025 são as “estabelecidas no Anexo VI da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024” (Anexo de Prioridades do PPA 2024-2027).

207. Ressalte-se que, em um contexto de restrição orçamentária para o atendimento de despesas discricionárias, torna-se essencial a “hierarquização” das prioridades, considerando a possibilidade de insuficiência de recursos orçamentários para atender, em cada exercício, a todas as prioridades definidas no Plano Plurianual.

208. Adicionalmente, o PLDO 2026, em seu Anexo VIII, especifica as metas a serem atingidas no exercício correspondente, em observância ao comando constitucional que prevê que a LDO compreenderá as metas e prioridades para a administração pública. Em contrapartida, a LDO 2025 delega ao PLOA 2025 a responsabilidade de indicar as metas do PPA que serão acompanhadas no exercício, transferindo para o PLOA, assim, uma função que, conforme a Constituição Federal, é atribuída a LDO.

209. Diante do exposto, conclui-se que o PLDO 2026 identifica de forma objetiva, em seu Anexo VIII, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de 2026, inclusive em nível operacional, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA e a execução orçamentária do exercício em questão.

II.11 Disposições sobre a Regra de Ouro

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a Regra de Ouro?

210. O inciso III do art. 167 da CF/1988 veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Essa vedação é conhecida como “Regra de Ouro”.

211. Até 2018, a Regra de Ouro não era tema de LDO. No entanto, os sucessivos déficits primários ocorridos a partir de 2014 culminaram na impossibilidade do seu cumprimento sem a utilização da ressalva prevista constitucionalmente. Assim, a partir de 2019, as LDOs passaram a estabelecer regras para sua operacionalização.

212. O art. 22 do PLDO 2026 traz os mesmos regramentos das LDOs de 2023, 2024 e 2025, in verbis:

Art. 22. O Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional por maioria absoluta, de acordo com o disposto no 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 respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2026 a 2028.

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

213. Como já foi observado, os PLDOs de 2023 e 2024 continham dispositivos idênticos aos dos PLDOs de 2025 e 2026, que previam a possibilidade de execução de despesas condicionada à

aprovação de crédito por maioria absoluta do Congresso Nacional. No entanto, os respectivos Anexos de Riscos Fiscais projetavam, em seus cenários-base, margem de suficiência em todos os exercícios contemplados. Essa aparente contradição justifica-se pelo fato de as projeções dos anexos considerarem a utilização de saldos de superávits financeiros de exercícios anteriores — valores que, por sua vez, não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA, a qual leva em conta apenas as receitas do exercício de referência.

214. Nos PLDOs de 2025 e 2026, o quadro é distinto. Nos respectivos Anexos de Riscos Fiscais, mesmo com estimativas que consideram a utilização de superávits de exercícios anteriores, projeta-se insuficiência em todos os exercícios, conforme apresentado na tabela a seguir. No entanto, é importante ressaltar que os dados se referem ao cenário-base — ou seja, trata-se de estimativas preliminares, formuladas com hipóteses simplificadas, que são posteriormente atualizadas durante a elaboração do PLOA.

Tabela 18 - Projeções da Margem de Suficiência da Regra de Ouro – PLDOs 2023, 2024, 2025 e 2026 – Cenário Base – Anexos de Riscos Fiscais

R\$ milhões

Fonte/Exercício	2023	2024	2025	2026	2027	2028	
PLDO 2023 – Anexo V – Tabela 14 – p. 37	17.349,2	15.657,8	14.525,9				
PLDO 2024 – Anexo V – Tabela 14 – p. 38		21.532,8	21.573,3	22.379,0			
PLDO 2025 – Anexo V – Tabela 14 – p. 37			-52.727,3	-293.317,4	-263.731,1	-271.996,0	
PLDO 2026 – Anexo V – Tabela 14 – p. 37				-269.739,9	-399.873,9	-303.062,6	-409.416,5

Fonte: STN.

215. Pelos dados apresentados, pode-se afirmar que, também para o exercício de 2026, a manutenção do dispositivo referente à autorização de créditos suplementares por maioria absoluta do Congresso Nacional configura-se como uma necessidade — e não apenas uma medida de prudência, como foi aventado nos PLDOs de 2023 e 2024. Além disso, a insuficiência fiscal projetada para todos os exercícios a partir de 2027 é superior à de 2026, atingindo seu ápice em 2029, quando se estima um valor de R\$ 409 bilhões.

216. Frise-se que o descumprimento da Regra de Ouro configura risco legal à gestão da dívida pública, uma vez que sua inobservância, sem a devida autorização do Poder Legislativo, impediria a realização de operações de crédito.

217. A respeito das projeções apresentadas e da necessidade de aprovação do art. 22 do PLDO 2026, o Anexo de Riscos Fiscais atualiza as observações contidas no anexo de 2025, nos seguintes termos (peça 13, p. 42):

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

Para os futuros exercícios vislumbra-se desafios maiores, com projeções de margens negativas para os próximos 4 exercícios. Portanto, para que esse cenário não implique em um

descumprimento da Constituição Federal e, consequentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo constitucional. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória.

218. *Diante desse cenário, é imperioso concluir que, embora o art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 inclua, entre os objetivos do Regime Fiscal Sustentável, a garantia de cumprimento da Regra de Ouro, as projeções contidas no Anexo de Riscos Fiscais indicam um aumento significativo dos valores que deverão ser excepcionalizados do cumprimento da regra, a fim de viabilizar a manutenção do funcionamento da máquina pública.*

II.12 Disposições sobre o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

Q12. *As disposições do PLDO 2026 sobre o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente?*

219. *A Constituição Federal dispõe, no inciso II do § 5º do art. 165, que a lei orçamentária compreenderá, além dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o Orçamento de Investimento (OI) das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.*

220. *A sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação é considerada empresa controlada, do acordo com o art. 2º, inciso II, da LRF. Ademais, conforme esse artigo, inciso III, a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, é classificada como empresa estatal dependente.*

221. *O Orçamento de Investimento é disciplinado no art. 51 do PLDO 2026, que, em seu caput, estabelece que o OI abrangerá as empresas controladas pela União, ressalvado o disposto em seu § 5º, do qual constarão todos os investimentos a serem realizados no exercício financeiro de 2026. O mencionado § 5º dispõe que as empresas cujas programações constem integralmente dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, de acordo com o disposto no art. 6º, não integrarão o Orçamento de Investimento.*

222. *Ao analisar o texto do PLDO 2026, verifica-se que os dispositivos acerca do OI mantêm, em essência, os regramentos previstos no PLDO 2025 e na LDO 2025. Contudo, constata-se que o PLDO 2026 reproduz dispositivos que foram incluídos ou alterados no PLDO 2025, após a análise do projeto de 2025 por esta unidade técnica no âmbito do acompanhamento objeto do TC 007.639/2024-4 (rel. min. Antonio Anastasia). Considerando a relevância dessas alterações, e que elas não foram avaliadas no mencionado trabalho, elas serão tratadas na sequência.*

223. *Por meio da Mensagem Modificativa 1.210 (peça 25), de 3/10/2024, foram alterados ou incluídos, no PLDO 2025, dispositivos relativos a empresas estatais e contratos de gestão no art. 6º, que trata da estrutura e da organização dos orçamentos, e no art. 48 (art. 51 do PLDO 2026), que versa sobre o Orçamento de Investimento.*

224. *Entre as alterações do art. 6º, destaca-se a inclusão de dispositivo que exclui da obrigatoriedade de integrar os Orçamento Fiscal e da Seguridade Social o conjunto das receitas*

públicas e das despesas das empresas públicas e sociedades de economia mista que, entre outros, recebam recursos da União apenas em decorrência de contrato de gestão, firmado nos termos do disposto no art. 47 da LRF, com exceção das despesas decorrentes do repasse de recursos pelo ente controlador a essas empresas.

225. Com relação às alterações do artigo que trata sobre o Orçamento de Investimento, cumpre destacar todas a seguir:

Art. 51. O Orçamento de Investimento, previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição, abrangerá as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos a serem realizados no exercício financeiro de 2026.

(...)

§ 3º A receita de cada empresa referida no caput será discriminada por fonte de financiamento do investimento, de forma a evidenciar os recursos:

(...)

III - decorrentes do contrato de gestão de que trata o art. 47, parágrafo único, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

(...)

§ 4º As programações do Orçamento de Investimento que devam ser realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social observarão o valor e a destinação deles constantes.

(...)

§ 6º O contrato de gestão de que trata o art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá especificar, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal, os objetivos e as metas de desempenho da empresa, ou os bens e serviços a serem fornecidos, e terá prazo de vigência definido, com a finalidade de promover a sustentabilidade econômica e financeira da empresa.

§ 7º As empresas estatais que firmarem contrato de gestão na forma prevista no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão observar o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição e, em decorrência de sua autonomia orçamentária e financeira, atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.

§ 8º O montante dos repasses de recursos a que se refere o art. 6º, § 2º, pelo ente controlador às empresas estatais, estará limitado ao valor das dotações constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2026, com fontes do Tesouro Nacional, corrigido para 2026 pela variação do IPCA, podendo ser acrescido ao contrato de gestão, para as empresas com capital aberto, recursos para pagamento de passivos judiciais e administrativos existentes em 2025, devendo ser quitados no período de até quatro anos.

(grifou-se)

226. O art. 47 da LRF estabelece que “a empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira” (grifou-se). Com base nesse dispositivo, o PLDO 2026, no art. 6º, reproduzindo texto da LDO 2025, prevê que as empresas estatais, nessa condição, ficarão excluídas dos OFSS e, por consequência, integrarão o OI. Todavia, para além disso, o § 7º do art. 51 do PLDO 2026 prevê que essas empresas, em decorrência de sua autonomia orçamentária e financeira, atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.

227. A exclusão de tais estatais dos OFSS e, assim, a inclusão no OI é justificável para possibilitar que essas empresas adquiram autonomia orçamentária e financeira. Porém, entende-se que o PLDO 2026 extrapola o disposto no art. 47 da LRF e conflita com o art. 2º, inciso III, ao estabelecer que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão ficarão sujeitas às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes. A LRF prevê que essas empresas tenham autonomia orçamentária e financeira, sem que isso implique, automaticamente, que sejam classificadas como não dependentes. Para que uma empresa estatal deixe de ser considerada dependente, é necessário que cesse o recebimento de recursos financeiros do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal, custeio em geral ou de capital, excetuando-se, neste último caso, os recursos provenientes de aumento de participação acionária, conforme estipulado no art. 2º, inciso III, da LRF.

228. Por meio do Acórdão 516/2025-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), o Tribunal firmou entendimento nesse sentido, conforme abaixo:

9.1.1. alterar a redação do subitem 9.2 do [Acórdão 937/2019-TCU-Plenário](#), que passa a ser a seguinte:

"9.2. firmar entendimento no sentido de que, para fins de aplicação de regras de finanças públicas tratadas na Lei Complementar 101/2000, empresa estatal federal dependente é aquela que utiliza aportes de recursos da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, exceto, neste último caso, se os recursos forem provenientes de aumento da participação acionária da União, nos termos estabelecidos pelo § 5º do art. 2º do Decreto 10.690/2021";

229. Outro ponto a ressaltar é que o § 6º do art. 51 do PLDO 2026 dispõe que o contrato de gestão de que trata o art. 47 da LRF deverá especificar os objetivos e as metas de desempenho da empresa, observado o disposto “em ato do Poder Executivo”. Contudo, o art. 47 LRF dispõe que os objetivos e metas devem ser estabelecidos na forma da lei, e não conforme ato do Poder Executivo.

230. Extrai-se da Exposição de Motivos 82/2024 MPO (peça 25, p. 4), relativa à modificação do PLDO 2025, que a opção de as empresas estatais firmarem contrato de gestão tem o fim de viabilizar que empresas estatais atualmente classificadas como dependentes que tenham condições de alcançar a sustentabilidade econômica e financeira passem a compor o Orçamento de Investimento, obtendo assim maior autonomia gerencial, orçamentária e financeira. Pretende-se, dessa forma, “criar um caminho institucional de transição para que empresas dependentes possam adequar suas operações e promover a geração de receitas próprias, de modo a alcançar a saída futura da dependência de recursos do Tesouro Nacional”.

231. Conforme se depreende da EM 82/2024 MPO, o contrato de gestão tem o fim de ser uma ferramenta de transição para que empresas estatais dependentes se tornem independentes de recursos do Tesouro Nacional. De fato, o contrato de gestão, e a consequente migração para o Orçamento de Investimento, tem o potencial de contribuir para o desenvolvimento da estatal, pois permite mais flexibilidade na aplicação dos recursos, estimula a cultura de gestão orientada a resultados e desempenho, fortalecendo a eficiência na administração pública, e facilita a execução de projetos, pela não limitação ao limite de despesas primárias, que é aplicado somente aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

232. Por outro lado, a exclusão das despesas das estatais dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pode prejudicar a transparência e a fiscalização pelo Congresso Nacional e demais instâncias de controle externo, pois reduz o detalhamento e a visibilidade sobre o uso de recursos do Tesouro Nacional.

233. Desse modo, para se obter o efeito desejado de promover a sustentabilidade econômica e financeira da empresa e diminuir o risco de que a empresa continue a demandar recursos públicos de forma significativa por longo período, é essencial que sejam estabelecidos prazos adequados,

objetivos claros e metas de desempenho mensuráveis e coerentes, disciplinados por lei, conforme determina a LRF, e plano de monitoramento dos resultados. Além disso, com o fim de garantir a transparência e a gestão fiscal responsável no uso dos recursos públicos, a empresa estatal que firmar contrato de gestão deve atender aos regramentos previstos na LRF enquanto permanecer a sua condição de dependência, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF, salvo quanto ao que for incompatível com o Orçamento de Investimento.

234. Diante do exposto, conclui-se que o PLDO 2026, reproduzindo dispositivos da LDO 2025, flexibiliza a inclusão das empresas estatais dependentes no Orçamento de Investimento, a partir da formalização do contrato de gestão previsto no art. 47 da LRF, o que, por um lado, pode contribuir para o desenvolvimento econômico e a independência da empresa, mas, por outro, pode prejudicar a transparência e o controle externo em relação ao uso dos recursos oriundos do Tesouro Nacional.

235. Ademais, conclui-se que o § 6º do art. 51 do PLDO 2026 está em desacordo com o art. 47 da LRF, ao dispor que o contrato de gestão deverá especificar os objetivos e metas de desempenho da empresa, observado o disposto “em ato do Poder Executivo”, bem como que o § 7º do art. 51 do PLDO 2026 extrapola o disposto no art. 47 da LRF e conflita com o art. 2º, inciso III, ao estabelecer que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais “não dependentes”, sobre o que se propõe dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

II.13 Disposições sobre Alterações Orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais)

Q13. As disposições do PLDO 2026 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais) são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente?

236. O PLDO 2026 trata das alterações na Lei Orçamentária e nos créditos adicionais nos arts. 52 a 71. As regras e os parâmetros estabelecidos nesses artigos para a realização de alterações orçamentárias e a abertura e a reabertura de créditos adicionais são, em essência, os mesmos previstos na LDO 2025.

237. No art. 52, o PLDO 2026 prevê possibilidades de alterações orçamentárias de acordo com as necessidades da execução, desde que mantido o valor total do subtítulo e atendidas determinadas condições. Conforme o § 1º desse artigo, as alterações poderão ser realizadas, mediante justificativa, em relação a subtítulos constantes da Lei Orçamentária de 2026 (LOA 2026) e de créditos especiais ou extraordinários abertos, ou reabertos, no exercício financeiro, se autorizadas por meio de ato: dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União (inciso I), da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, quanto ao Orçamento de Investimento (inciso II); da Secretaria de Orçamento Federal, quanto aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (inciso III).

238. Nos demais artigos, o PLDO 2026 estabelece regras gerais para as alterações orçamentárias e a abertura e a reabertura de créditos adicionais e apresenta requisitos para que sejam realizadas em conformidade com a CF/1988 e com as leis que regem à matéria. Citam-se, por exemplo, os dispositivos sobre: excesso de arrecadação (arts. 52, § 5º, e 54, § 5º); superávit financeiro (arts. 54, §§ 6º e 7º); abertura de crédito extraordinário (art. 56, caput e §§); reabertura de créditos especiais (arts. 59, caput e §§, e 60); reabertura de créditos extraordinários (art. 61); transposição remanejamento e transferência de recursos (arts. 62 e 63); “regra de ouro” (art. 65, caput e §§); e cumprimento dos limites individualizados de que trata a LC 200/2023 (art. 71, caput e §§).

239. Com relação às poucas diferenças entre o PLDO 2026 e a LDO 2025 sobre o tema, cumpre ressaltar que o PLDO 2026 não reproduziu o disposto no § 17 do art. 51 da LDO 2025, incluído durante a tramitação do respectivo PLDO. Tal dispositivo contribui para a transparência e o acompanhamento da execução dos recursos públicos ao impor ao Poder Executivo a divulgação de

informações atualizadas, em sítio eletrônico, relativas ao saldo de recursos do superávit financeiro apurado no exercício anterior, por fonte de recursos, disponíveis para abertura de créditos adicionais, deduzidos os valores utilizados para créditos adicionais abertos ou em tramitação no exercício.

240. Ademais, cabe destacar a inclusão no PLDO 2026, no art. 64, de dispositivo autorizando o Poder Executivo federal a abrir créditos especiais ao Orçamento de Investimento com o fim de promover as adequações necessárias à migração de empresa estatal em decorrência da celebração de contrato de gestão, de que trata o art. 6º, § 1º, inciso III, alínea “e”, desde que sejam mantidos os valores e as finalidades das despesas.

241. Conforme o art. 6º, § 1º, inciso III, alínea “e”, as empresas estatais que receberem recursos da União apenas em decorrência de contrato de gestão, firmado nos termos do art. 47 da LRF, terão seu conjunto de receitas e despesas públicas excluído dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Por consequência, essas empresas passarão a integrar o Orçamento de Investimento. Assim, o disposto no referido art. 64 confere ao Poder Executivo maior flexibilidade para fazer os ajustes orçamentários que forem necessários nesses casos de transição de esfera orçamentária das receitas e despesas das empresas estatais.

242. Isso posto, não foram identificadas disposições do PLDO 2026 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais) que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente, com a ressalva de que o que o PLDO 2026 não incorporou o dispositivo previsto no § 17 do art. 51 da LDO 2025, incluído durante a tramitação do respectivo projeto, que contribui para a transparência e o acompanhamento do saldo de recursos de superávit financeiro apurado no exercício anterior.

II.14 Disposições sobre Execução Orçamentária Provisória

Q14. As disposições do PLDO 2026 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União?

243. Conforme o art. 167, caput, inciso I e II, da CF/1988, são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na LOA e a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas sem a autorização orçamentária correspondente via créditos orçamentários ou adicionais.

244. Adicionalmente, de acordo com o art. 35, § 2º, inciso III, do ADCT, o PLOA será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

245. Apesar dos mencionados comandos constitucionais, há situações em que o PLOA não é sancionado dentro do prazo previsto, resultando na ausência de publicação da LOA até o início do exercício financeiro correspondente. Essa circunstância acarreta a falta de autorização orçamentária para execução das despesas do exercício até que a LOA entre em vigor. Considerando isso, para evitar a paralisação da administração pública e assegurar o atendimento de determinadas despesas, o PLDO 2026 dispõe, em seu art. 74, sobre a execução provisória do PLOA.

246. De acordo com o art. 74, na hipótese de a Lei Orçamentária de 2026 não ser publicada até 31/12/2025, as programações constantes do PLOA 2026 poderão ser executadas, de forma integral, para o atendimento de:

- i. despesas com obrigações constitucionais ou legais da União;
- ii. ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;
- iii. ações de fortalecimento do controle de fronteiras;

- iv. ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade;
- v. ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- vi. ações de prevenção a desastres e a incêndios florestais ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção “Defesa Civil”; ou nas subfunções “Normatização e Fiscalização”, “Preservação e Conservação Ambiental”, “Controle Ambiental” e “Recuperação de Áreas Degradadas”, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- vii. concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;
- viii. dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;
- ix. realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;
- x. despesas custeadas com receitas próprias, de convênios ou de doações;
- xi. formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;
- xii. integralização de cotas pela União em fundo privado com o objetivo de custear e gerir poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio.

247. Além disso, as programações constantes do PLOA 2026 poderão ser executadas, até o limite de um doze avos multiplicado pelo número de meses decorridos, até a data da publicação da LOA, para o atendimento de: despesas do Novo PAC, classificadas com RP 3; outras despesas de capital referentes a projetos, obras ou empreendimentos em andamento cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública; e outras despesas correntes de caráter inadiável. E, até o limite de um vinte e quatro avos, para o atendimento de outras despesas de capital de caráter inadiável.

248. Registre-se que, do mesmo modo que a LDO 2025, o PLDO 2026 estabelece que a utilização dos recursos orçamentários autorizados no art. 74 será considerada antecipação de crédito à conta da LOA 2026 e a respectiva utilização de recursos financeiros será considerada antecipação do cronograma de pagamento, até que seja publicado o cronograma anual de execução mensal de desembolso. Além disso, estabelece que serão ajustados, nos termos do § 3º desse artigo, os eventuais saldos negativos apurados entre o PLOA 2026 encaminhado ao Congresso Nacional e a respectiva Lei.

249. No que se refere à restrição de execução antecipada, o PLDO 2026 mantém dispositivo que veda a execução provisória de programações relacionadas a aumento de despesas com pessoal (previstas no art. 121).

250. Constatase que, em relação à LDO 2025, o PLDO 2026 ampliou as hipóteses de execução provisória ao prever que poderão ser atendidas, de forma integral, despesas relativas a: ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em situação de emergência ou estado de calamidade pública; ações de prevenção a incêndios florestais; e integralização de cotas pela União em fundo privado com o objetivo de custear e gerir poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio (Programa Pé-de-Meia); e, de forma limitada, relativas a: Novo PAC, classificadas como RP 3; e outras despesas de capital de caráter inadiável. Por outro

lado, o PLDO 2026 excluiu a possibilidade de execução provisória de despesas com contrato de gestão mantido pelo Ministério da Saúde com a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação.

251. Adicionalmente, cabe ressaltar que o PLDO 2026 alterou o texto relativo à execução provisória das despesas de capital em andamento (inciso XIV, do art. 74), explicitando que essas despesas compreendem projetos, obras e empreendimentos. A LDO 2025 faz referência somente a “projetos” em andamento. Conforme a Exposição de Motivos 12/2025 MPO (peça 7, p. 3), relativa ao PLDO 2026, essa alteração tem por objetivo esclarecer que as despesas de capital em andamento referem-se à “continuidade de investimentos, envolvendo projetos, obras e empreendimentos, sem que haja relação com a tipologia das ações orçamentárias”.

252. Registre-se que este Tribunal recebeu consulta sobre a execução provisória das despesas de capital em andamento, formulada pela Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento, tratada no âmbito do processo TC 003.730/2025-5 (rel. min. Augusto Nardes), a qual ainda está pendente de análise de mérito. Informe-se que, ao analisar a matéria, esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal encaminhou a seguinte proposta:

b) nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, responder ao consultante que é correto afirmar que o inciso IX do art. 70 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 autoriza a execução de projetos em andamento, inclusive projetos, obras ou empreendimentos realizados no âmbito de entes subnacionais, cuja continuidade dependam de transferência de recursos da União, independentemente da classificação de tipologia da ação orçamentária (atividade, projeto ou operação especial), desde que satisfeitos os requisitos nele previstos;

253. Diante do exposto, conclui-se que não foram identificadas disposições no PLDO 2026 relativas à execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União. Contudo, cabe ressaltar o entendimento de que a execução provisória do PLOA deve ser justificada pelos critérios de relevância, essencialidade ou urgência da despesa, ou por outra característica que legitime sua realização sem respaldo em créditos orçamentários ou adicionais, em conformidade com o art. 167, caput, incisos I e II, da Constituição Federal.

254. Adicionalmente, há de se ressaltar a importância de que as regras relacionadas à execução provisória da programação constante do PLOA, no caso de a Lei Orçamentária Anual não ser publicada até 31 de dezembro do exercício anterior ao de referência, constem de lei permanente e não de lei temporária, como é o caso da LDO. Conforme destacado no Acórdão 135/2021-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), a positivação das regras de execução provisória da programação constante do PLOA em diploma legal permanente, a exemplo da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, da Constituição Federal, mitigaria os riscos sociais e econômicos decorrentes de eventual não aprovação tempestiva da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou da Lei Orçamentária Anual.

II.15 Disposições sobre o Orçamento Impositivo

Q15. As disposições do PLDO 2026 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo) são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União?

255. O PLDO 2026 trata do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo), em cinco subseções (arts. 75 a 88), descritas a seguir:

Subseção I - Disposições gerais

256. Na Subseção I (arts. 75 a 77), referente às disposições gerais, o PLDO 2026 estabelece regras essenciais sobre o dever da administração pública federal em relação à execução das programações orçamentárias de despesas primárias discricionárias, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, bem como dispõe sobre as condições em que essa execução pode ser restringida, como nos casos de limitação de empenho e movimentação financeira, bloqueios e

impedimentos de ordem técnica, em conformidade com os arts. 165, §§ 10 e 11; e 166, §§ 11 a 13, da CF/1988.

257. O art. 75 do PLDO 2026 dispõe que o dever de execução das programações orçamentárias compreende a emissão de empenho até o término do exercício financeiro, sem prejuízo da reabertura de créditos especiais e extraordinários, e a liquidação e pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar.

258. O art. 76 prevê que impedimento de ordem técnica é a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária. Esse artigo, ainda, lista as hipóteses de impedimento de ordem técnica, sem prejuízo daquelas previstas no art. 10 da LC 210/2024 e de outras posteriormente identificadas pelo Poder Executivo federal. Entre as hipóteses de impedimento elencadas, destaca-se a não apresentação do plano de trabalho pelo ente beneficiário ou a não aprovação prévia do plano pelo Poder Executivo, no caso de transferência especial (“Emenda Pix”). Essa situação de impedimento não constava do PLDO 2025, mas foi incluída na LDO 2025 e mantida no PLDO 2026, em consonância com decisão recente do STF, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854, que trata de regras de execução e de transparências das emendas parlamentares.

259. Por fim, o art. 77 aborda a necessidade de justificativas para a não execução das despesas primárias discricionárias pelos Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública da União. A apresentação de justificativas é opcional nos casos em que a execução da despesa tenha sido igual ou superior a 99% da dotação autorizada, incluindo emendas parlamentares impositivas.

Subseção II - Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas

260. A Subseção II (arts. 78 a 82) trata das regras gerais aplicáveis às dotações e programações orçamentárias incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares.

261. O art. 78, caput, do PLDO 2026 dispõe que as dotações ou programações incluídas ou acrescidas por emendas são aquelas referentes às despesas primárias discricionárias classificadas com identificador de: RP 6 - individuais, de execução obrigatória; RP 7 - de bancada estadual, de execução obrigatória; e RP 8 - de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista do Congresso Nacional.

262. O art. 78, § 1º, estabelece, para fins de atender ao disposto no art. 166, § 19, da CF/1988 (execução equitativa de emendas parlamentares impositivas), que no caso de bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias ou limitação de empenho e movimentação financeira, o ônus máximo suportado por autor deve ser o equivalente ao menor valor entre: (i) o montante total das medidas no âmbito de cada conjunto de emendas (RP 6 e RP 7), dividido proporcionalmente à dotação das emendas de cada autor; e (ii) os saldos não empenhados das emendas do autor.

263. Já o art. 80, parágrafo único, prevê os requisitos que devem ser atendidos ao apresentar emendas ao PLOA 2026: as emendas relativas a início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro deverão corresponder a projetos incluídos no Plano Plurianual 2024-2027; as emendas serão destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento; e emendas que dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada por emenda do autor deverão ser objeto de emenda pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento. Observe-se que esses requisitos estão em consonância com os arts. 166, § 20, e 167, § 1º, da CF/1988 e o art. 45 da LRF. Ademais, estão em conformidade com o item 9.2.2 do Acórdão 2.183/2022-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), relativo ao PLDO 2023, no qual se recomendou que:

(...) sejam priorizados os investimentos em andamento, mediante indução da alocação de emendas individuais (RP 6) nestes investimentos, a exemplo do que ocorre com as emendas de bancada estadual (RP 7), consoante o art. 81 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para

2023, objetivando o cumprimento da proporção dos recursos para investimentos em andamento que serão alocados na lei orçamentária anual, conforme estatui o § 12 do art. 165 da Constituição Federal, também em respeito ao que dispõe o art. 45 da Lei Complementar 101/2000 e o inciso IV do art. 4º do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2023;

264. Com relação aos demais dispositivos da Subseção II, cumpre destacar os seguintes: na abertura de créditos adicionais, não poderá haver redução do montante das dotações, por autor, relativas a ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 78, § 3º); as emendas ao PLOA 2026, exceto as destinadas à correção de erros e omissões, somente poderão alocar recursos para programações de natureza discricionária (art. 80); e os procedimentos e prazos referentes às dotações incluídas ou acrescidas por emendas e os critérios de publicidade e transparência de sua execução serão estabelecidos por ato próprio do Poder Executivo federal, no prazo de sessenta dias da publicação da LOA 2026, sem prejuízo dos prazos já definidos nos artigos específicos sobre emendas individuais, de bancada e de comissão no PLDO 2026 (art. 82).

265. Importa salientar que, sobre execução equitativa das emendas individuais, a LDO 2025 basicamente reproduz os dispositivos da CF/1988 (art 166, §§ 11 e § 19). Já o PLDO 2026, no art. 78, define critérios para execução equitativa das emendas individuais aplicáveis em caso de necessidade de bloqueio ou contingenciamento. Todavia, não estipula critérios gerais para execução equitativa dessas emendas no decorrer do exercício.

266. Ressalte-se que o § 11 do art. 166 da CF/1988 dispõe que os critérios para execução equitativa das programações oriundas de emendas individuais seriam definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 da própria Constituição, todavia, a referida lei ainda não foi editada.

267. Dessa forma, verifica-se que não há definição expressa dos critérios objetivos e imparciais que caracterizam a execução equitativa das emendas, em virtude da inexistência da citada lei complementar e do não detalhamento do tema pelas LDOs e, no caso, pelo PLDO 2026, que traz critérios somente aplicáveis no caso de bloqueios e contingenciamentos. A falta de definição desses critérios pode prejudicar o atendimento de forma igualitária e impessoal das emendas parlamentares no decorrer do exercício financeiro.

Subseção III - Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais

268. A Subseção III (arts 83 a 86) prevê diretrizes e procedimentos relacionados à execução de emendas parlamentares individuais, previstas no art. 166, §§ 9º, da Constituição Federal, especialmente daquelas classificadas como transferências especiais, estabelecendo prazos, etapas, responsabilidades e mecanismos de controle e transparência.

269. O art. 83 do PLDO 2026 estabelece os prazos e procedimentos necessários para viabilizar a execução das emendas individuais impositivas, em conformidade com o disposto no art. 166, § 14, da CF/1988, que atribui à LDO a responsabilidade de regulamentar o tema. Entre as disposições desse artigo, destaca-se a previsão de que, em caso de necessidade de limitação de empenho e pagamento, conforme o art. 166, § 18, da Constituição Federal, deverá ser observada a ordem inversa das prioridades definidas no Siop pelos autores das emendas.

270. O art. 84 dispõe sobre obrigações a cargo do beneficiário das transferências especiais, referidas no art. 166-A, caput, inciso I, da Constituição Federal, estabelecendo que o beneficiário deverá: informar na plataforma Transferegov.br os dados da conta bancária para depósito e movimentação do recurso e o plano de trabalho; utilizar o Portal Nacional de Contratações Públicas – previsto no art. 174 da Lei 14.133/2021 – para registro das contratações públicas realizadas; e elaborar relatório de gestão sobre os recursos recebidos. Conforme § 4º desse artigo, o descumprimento de tais obrigações levará à suspensão imediata das transferências até que sejam regularizadas.

271. O art. 85 estabelece que o Poder Executivo do ente beneficiário da transferência especial deverá comunicar ao Tribunal de Contas da União e aos respectivos Poder Legislativo e Tribunal de Contas do Estado ou Tribunal de Contas do Município, no prazo de trinta dias, o valor recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, dos quais dará ampla publicidade.

272. Por fim, conforme o art. 86, os planos de trabalho elaborados pelos entes beneficiários das transferências especiais deverão ser avaliados pelos órgãos e entidades setoriais do Sistema de Gestão de Parcerias da União – Sigpar, previamente à liberação dos recursos. Esse dispositivo, incluído no PLDO 2026, vai ao encontro da exigência oriunda da decisão do STF de aprovação prévia do plano de trabalho pelo Poder Executivo federal.

Subseção IV - Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual

273. A Subseção IV (art. 87) trata das emendas de bancada estadual. Esse artigo estabelece diretrizes, procedimentos e prazos para viabilizar a execução das dotações ou programações dessas emendas. De acordo com esse artigo, a execução deverá compreender, de forma cumulativa, o empenho e o pagamento das despesas, salvo casos de impedimento de ordem técnica e necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira, previstos no art. 166, §§ 13 e 18, da Constituição Federal.

274. Quanto aos procedimentos para viabilizar a execução das emendas de bancada estadual, o § 1º do art. 87 do PLDO 2026 estabelece que as indicações dos beneficiários das emendas de bancada estadual, bem como a ordem de prioridade para atendimento, devem ser feitas por meio de ofício dos autores das emendas, diretamente aos órgãos responsáveis pela execução. Cumpre observar que esse dispositivo contraria o art. 3º da LC 210/2024, o qual exige que as indicações sejam realizadas pela bancada, registradas em ata e encaminhadas aos órgãos executores.

275. Ressalte-se que, em decisão referendada pelo STF, em 4/12/2024, no âmbito da ADPF 854, o ministro Flávio Dino determinou que as emendas de bancada devem ser deliberadas nas respectivas bancadas, sempre com registro detalhado em ata, na qual deve conter a identificação nominal do parlamentar solicitante ou do autor da proposta.

276. O referido art. 87 também define o que se entende por “projetos e ações estruturantes”. Conforme o art. 2º da LC 210/2024, as emendas de bancada estadual somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a unidade da Federação representada pela bancada. Ainda, de acordo com o inciso II do § 1º desse artigo, são considerados projetos de investimentos estruturantes aqueles definidos na LDO ou os constantes do registro de que trata o § 15 do art. 165 da Constituição Federal.

277. Nesse sentido, o PLDO 2026, no § 5º do art. 87, especifica que são considerados projetos estruturantes aqueles que, cumulativamente: constituam projetos de investimentos registrados na plataforma Obrasgov.br, nos termos do art. 165, § 15, da Constituição Federal; e estejam previstos em atos emitidos pelos órgãos e unidades executores das políticas públicas, de que trata o art. 2º, § 6º, da LC 210/2024.

278. O mesmo § 5º do art. 87 define que são consideradas ações estruturantes aquelas que, cumulativamente: sejam direcionadas para políticas públicas relacionadas no art. 2º, § 3º, da LC 210/2024 – como educação, saúde, habitação, transporte, infraestrutura, entre outras – e estejam previstas em atos dos órgãos e das unidades executoras de políticas públicas de que trata o art. 2º, § 6º, da LC 210/2024.

279. Registre-se que a LDO 2025 estabelece outros critérios para considerar o que são investimentos estruturantes. Conforme a LDO 2025, são estruturantes os projetos de investimentos incluídos no registro centralizado de que trata o § 15 do art. 165 da Constituição Federal e que:

constem no rol de investimentos do PPA 2024-2027 ou estejam contemplados nas prioridades e metas do exercício.

280. Cabe observar que, em comparação com o PLDO 2026, a LDO 2025 confere às emendas de bancada estadual um caráter mais estratégico e alinhado ao próprio planejamento governamental, ao considerar como estruturantes os projetos de investimentos que estejam alinhados com o PPA ou com as prioridades definidas na LDO.

Subseção V - Das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas de comissão

281. A Subseção V (art. 88) dispõe sobre as emendas de iniciativa de comissões permanentes Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional para execução de políticas públicas de interesse nacional ou regional.

282. A LC 210/2024 estabelece que as emendas de comissões deverão ser somente para ações orçamentárias de interesse nacional ou regional. Em conformidade com a referida lei, o art. 88 do PLDO 2026 estabelece procedimentos e prazos para execução dessas emendas, como também prevê critérios que as ações orçamentárias devem atender para serem consideradas de interesse nacional ou regional.

283. De acordo com o art. 88 do PLDO 2026, ações orçamentárias de interesse nacional ou regional são aquelas que envolvam mais de uma microrregião e que atendam a um dos seguintes critérios: integrem planos ou programas nacionais ou regionais previstos na Constituição Federal; sejam de competência da União e executadas diretamente ou de forma descentralizada pelos estados ou pelo Distrito Federal; e – em acréscimo ao que já estava previsto na LDO 2025 – estejam previstas em ato dos órgãos e das unidades executoras de políticas públicas.

Conclusão

284. Diante de todo o exposto, conclui-se que, de forma geral, não foram identificadas disposições do PLDO 2026 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo) que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União, exceto quanto ao § 1º do art. 87 do PLDO 2026, que, ao prever que as indicações dos beneficiários das emendas de bancada estadual, bem como a ordem de prioridade para atendimento, sejam feitas por meio de ofício dos autores das emendas, contraria o art. 3º da LC 210/2024, o qual exige que as indicações sejam realizadas pela bancada, registradas em ata e encaminhadas aos órgãos executores.

II.16 Disposições sobre a Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação

Q16. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita e geração de despesa)?

285. Neste tópico, avaliam-se as implicações dos dispositivos contidos no Capítulo IX do PLDO 2026 (Da Adequação Orçamentária das Alterações da Legislação), que envolvem regramentos relativos tanto à renúncia de receita, quanto à geração de despesa, no que concerne à gestão orçamentária e ao controle externo sobre esses temas.

II.16.1 Alterações Relativas à Renúncia de Receita

286. Em relação à instituição ou prorrogação de renúncias de receitas, as LDOs estabelecem, no âmbito dos exercícios de vigência, os requisitos a serem observados, nas respectivas proposições legislativas, suas emendas, propostas de decreto legislativo relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, e propostas de atos infralegais. Além disso, cabe ressaltar que a matéria é também regida por vários dispositivos constitucionais e legais, quais sejam, arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT e 14 da LRF, transcritos a seguir:

§ 6º do art. 150 da Constituição Federal

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (grifou-se)

art. 113 do ADCT

Art. 113 A proposta legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (grifou-se)

art. 14 da LRF

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

287. Segundo esses regramentos, afora os dispositivos previstos anualmente pelas LDOs, os requisitos a serem observados para instituição ou prorrogação das renúncias de receitas, especialmente as tributárias, são os seguintes, em resumo: concessão somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo; estimativa dos efeitos fiscais no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes; atender ao disposto na LDO em vigor; demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais ou apresentação de medidas de compensação.

288. No texto do PLDO 2026, as disposições que se aplicam à instituição dessas renúncias, bem como às demais reduções de receita (sentido mais amplo que renúncias previstas no art. 14 da LRF), estão contidas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), conforme os arts. 133, 134, 136 e 143.

289. Cabe ressaltar que, em relação à LDO 2025 (Lei 15.080/2024), foram verificadas pequenas alterações na redação desses regramentos. Entre elas, cabe consignar, inicialmente, que não foi prevista, no texto do PLDO 2026, a dispensa das medidas de compensação referentes a proposições legislativas que impliquem renúncia de receita cujo impacto seja de até um milésimo por cento da receita líquida realizada no exercício anterior (2024), contido no art. 129, § 10, daquela LDO.

290. Observou-se, com base no art. 136, § 3º, incisos I a III, que o Projeto em análise inovou no sentido de que, assim como ocorre com propostas legislativas e de atos normativos infralegais que importem em renúncia de receita, nos termos do art. 14 da LRF, também serão aplicadas às propostas de redução de receita não abrangidas pelo referido dispositivo da LRF as seguintes vedações: contenham remissão à futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do impacto

orçamentário-financeiro; estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou estejam em fase de sanção (caput e incisos I a III do § 8º).

291. Da mesma forma, estabeleceu-se, no texto do PLDO 2026 (§ 4º do art. 136), que passam a ser aplicadas a essas propostas, inclusive de decretos legislativos relacionados a tratados, acordos ou atos internacionais, que instituem redução de receita não disciplinadas pelo referido art. 14 da LRF, os seguintes regramentos que tratam da demonstração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, especificados nos §§ 2º e 6º do art. 133, quais sejam:

a) a demonstração deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar as propostas;

b) quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo de sessenta dias, os subsídios técnicos para o cálculo do impacto orçamentário-financeiro em comento.

292. Por fim, verifica-se novo disciplinamento, por meio do § 2º, inciso III, do art. 143, quanto à dispensa do atendimento dos requisitos desse artigo (cláusula de vigência do benefício de, máximo, cinco anos; estar acompanhada de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e designação órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos), no que concerne às proposições legislativas apresentadas pelo Poder Executivo que concedem, renovam ou ampliam benefícios tributários, associados à redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas, com a finalidade de atender ao critério de progressividade tributária de que trata o art. 153, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

293. Registre-se que, no âmbito da LDO 2025 (Lei 15.080/2024), essas dispensas referiam-se a benefícios tributários previstos nas Leis 8.248/1991, 11.484/2007, 13.969/2019 e 14.968/2024, que tratavam, entre outros assuntos, dos setores de informática, de equipamentos para TV digital e de desenvolvimento tecnológico da indústria de semicondutores.

294. Apresentam-se, a seguir, os requisitos e exigências a serem observados no âmbito de proposições legislativas, atos infralegais e propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, previstos no art. 133 do PLDO 2026, que impliquem renúncias de receitas regidas pelo citado art. 14 da LRF:

a) conter demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto no referido artigo. O previsto no caput aplica-se às referidas proposições legislativas e propostas de atos infralegais e decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, que: contenham remissão à futura legislação, parcelamento de despesa ou postergação do exercício financeiro; estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou estejam em fase de sanção (caput e incisos I a III, § 8º);

b) conter memória de cálculo, com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas (§ 1º);

c) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa e as propostas referidas na letra "a" (§ 2º);

d) o atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 14 da LRF dependerá, para proposições legislativas provenientes do Poder Executivo, de propostas de decreto legislativo, e para edição de seus atos infralegais, de declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), para as receitas administradas pela Secretaria, ou por órgão responsável pela gestão da receita objeto da proposta, nos demais casos (§ 3º, incisos I e II);

e) quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, do Ministério Público da União e da Defensoria da União

fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do referido demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, por parte do referido órgão colegiado solicitante (§ 6º);

f) as proposições legislativas em tramitação que importem ou autorizem renúncia de receita poderão ter seus efeitos considerados na estimativa de receita do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e da respectiva Lei, para fins de cumprimento do disposto no inciso I do caput do art. 14 da LRF (§ 7º).

295. Em relação às proposições legislativas, atos infralegais e propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, que impliquem outras situações de redução de receita não abrangidas pelo disposto no art. 14 da LRF, são os seguintes os requisitos e exigências, conforme o art. 136 do PLDO 2026, além daquelas retomencionadas, contidas no § 3º, incisos I a III, e § 4º, daquele artigo:

a) acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes, com as premissas e metodologia de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou entidade proponente (caput);

b) as respectivas proposições de iniciativa do Poder Executivo, as submetidas à sanção, os tratados, os acordos ou os atos internacionais celebrados e os respectivos decretos legislativos deverão ser encaminhadas para os Órgãos Centrais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e de Administração Financeira Federal, para fins de manifestação sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira e verificação dos eventuais impactos sobre a meta de resultado primário do exercício financeiro, observado o intervalo de tolerância de que trata o art. 2º, § 1º, do PLDO 2026, no que concerne à verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário (§ 2º);

296. Ademais, conforme prevê o art. 143 do projeto em apreço, as proposições legislativas que concedam, renovem ou ampliem benefícios tributários deverão apresentar (à exceção das proposições que alterem as normas de tributação de investimentos de não residentes no País ou de domiciliados no exterior, benefícios tributários associados à emissão de letras de crédito destinadas ao financiamento de longo prazo em programas de desenvolvimento econômico, bem como benefícios tributários associados às debêntures incentivadas e de infraestrutura, e benefícios tributários associados à redução do imposto sobre a renda das pessoas físicas, com a finalidade de atender ao critério de progressividade tributária, segundo seu § 2º):

a) cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos para usufruto do benefício tributário proposto (inciso I);

b) metas e objetivos, preferencialmente quantitativos (inciso II);

c) órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos (inciso III).

297. Assim, em comparação aos artigos correlatos contidos na LDO 2025, houve pequenas alterações no texto do PLDO 2026, especialmente quanto à extensão de algumas condições e regramentos, antes aplicados apenas às renúncias de receitas disciplinadas pelo art. 14 da LRF, para também serem observados nas propostas legislativas, de atos infralegais, bem de decretos legislativos relacionados a tratados, acordos ou atos internacionais, que impliquem reduções de receitas não abrangidas pelo dispositivo da LRF, conforme disciplinamento contido nos §§ 3º, incisos I a III, e 4º do art. 136 do Projeto.

298. Conclui-se, ainda, que as disposições contidas no texto do PLDO 2026, em relação aos regramentos a serem observados para instituição de renúncia ou perda de receitas, no âmbito das

proposições legislativas, normas infralegais, além de propostas de decreto legislativo concernentes a tratados, acordos ou atos internacionais, estão compatíveis com os comandos legais e constitucionais que tratam do assunto, estabelecidos nos arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT e 14 da LRF.

II.16.2 Alterações Relativas à Despesa

299. As LDOs e o PLDO 2026 apresentam um capítulo específico sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação. Nesse capítulo, são regulamentadas as proposições legislativas que impliquem modificações nas receitas e despesas públicas.

300. A estrutura do Capítulo IX do PLDO 2026 é idêntica à da LDO 2025. O artigo inicial regulamenta exclusivamente as proposições que criam despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), nos termos do art. 17 da LRF, e aquelas que resultam em redução de receitas, conforme o art. 14 da LRF, deixando a regulamentação das demais despesas a cargo dos artigos subsequentes, in verbis:

Art. 133. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, as suas emendas, as propostas de decreto legislativo relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais e as propostas de atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes e atender ao disposto neste artigo. (grifou-se)

301. No caput, a única alteração em relação à LDO 2025 é a inclusão das propostas de decreto legislativo relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais entre as proposições legislativas. Acompanham o caput do art. 133 oito parágrafos, praticamente idênticos aos regramentos da LDO 2025, que tratam das responsabilidades, dos trâmites, do fornecimento de subsídios técnicos e da forma de apresentação do demonstrativo de impacto orçamentário e das medidas de compensação.

302. É interessante observar que, durante a tramitação do PLDO 2025, foi incluído um parágrafo que dispensava de medidas de compensação as propostas de renúncia de receita ou de criação de DOCCs cujo impacto financeiro fosse de até um milésimo da RCL de 2024. Tal parágrafo, contudo, não foi mantido na proposta do PLDO 2026 encaminhada pelo Poder Executivo.

303. O art. 134 estabelece que, no âmbito do Poder Executivo, as proposições legislativas devem ser previamente encaminhadas aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, para manifestação quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira. O art. 135, por sua vez, define um rol de proposições que devem ser consideradas incompatíveis com a norma. Ambos os dispositivos mantêm redação bastante semelhante à da LDO 2025.

304. O art. 136 do PLDO 2026 regulamenta as despesas que não se caracterizam como obrigatorias de caráter continuado — ou seja, aquelas que não atendem aos critérios estabelecidos no art. 17 da LRF —, submetendo sua criação aos requisitos do art. 16 da mesma Lei Complementar. O caput do artigo é idêntico ao da LDO 2025, in verbis:

Art. 136. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e as propostas de atos normativos infralegais que impliquem (...) aumento de despesas não obrigatórias de caráter continuado, de que trata o art. 17 da referida Lei Complementar, deverão ser acompanhadas das estimativas do impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaborada pelo órgão ou pela entidade proponente.

305. O § 1º do art. 136 submete às regras do caput as propostas de decreto legislativo relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais cuja ratificação e promulgação resultem em aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da LRF.

306. O § 2º do mesmo artigo acrescenta a exigência de que a estimativa do impacto sobre a meta fiscal de resultado primário observe o intervalo de tolerância da meta. A LDO 2025, por sua vez, previa que deveria ser observado o limite inferior do intervalo de tolerância.

307. Enfim, em relação às alterações promovidas pelo PLDO 2026 no regramento das proposições legislativas que criam despesas, não foram identificadas mudanças significativas em comparação com a LDO 2025.

III. CONCLUSÃO

308. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLDO da União para o exercício de 2026, com destaque para: parâmetros macroeconômicos; receitas primárias e despesas primárias; trajetória da dívida pública; limite de despesas primárias; agregado fiscal e proporção dos recursos para investimentos em andamento; impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas; renúncias de receitas tributárias; passivos contingentes; meta de resultado primário e contingenciamento; metas e prioridades; Regra de Ouro; Orçamento de Investimento das Empresas Estatais; Créditos Adicionais; Execução Orçamentária Provisória; Orçamento Impositivo e Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação.

309. Os principais achados envolveram as seguintes constatações:

a) Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2026 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 9/5/2025. O PIB, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, foi estimado no PLDO 2026 ligeiramente abaixo da estimativa baseada em parâmetros do mercado, o que pode ser considerada uma projeção conservadora. As projeções do IPCA feitas pelo mercado, principal parâmetro para estimar as despesas primárias, são superiores às feitas no PLDO 2026. No entanto, ao se aplicar as regras para cálculo dos limites para as despesas primárias, permitindo variações acima da inflação, de até 70% do crescimento real das receitas, as projeções para as despesas feitas no PLDO 2026 ficam acima das despesas corrigidas pela inflação. Resta também enfatizar que as estimativas de despesas precisarão ser refeitas para mais em decorrência das projeções das despesas discricionárias serem praticamente inviáveis (seção II.1 deste relatório);

b) As estimativas para a receita primária líquida apresentadas no PLDO 2026 para o período de 2025 a 2027 são otimistas, ficando acima das projeções feitas com base em dados do mercado. A projeção de receita primária total para 2025 resulta em crescimento nominal de 13,66% em comparação com a realizada em 2024. O aumento das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na LC 200/2023, parece não ser suficiente para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2026. Em 2025 e 2026 as estimativas do PLDO 2026 ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 8º da LC 200/2023, caso as despesas obrigatórias ultrapassem o patamar de 95% do total das despesas primárias, deverão ser imediatamente aplicadas as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição Federal, que visam conter o avanço de gastos de natureza obrigatória. Este limite poderá ser ultrapassado a partir de 2027. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam riscos decorrentes da possibilidade de frustrações de receitas, do aumento das despesas obrigatórias e da limitação do contingenciamento a 25% das despesas discricionárias (seção II.2);

c) Sobre a projeção da dívida pública, a análise de sua trajetória revela a adoção de premissas excessivamente otimistas quanto à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida. Em termos fiscais, pressupõe-se uma compressão severa das despesas discricionárias, o que exigiria a revisão de outras despesas ou aumento nas receitas e despesas globais. Por fim, o ajuste fiscal com obtenção de resultado primário positivo é postergado para 2027 em diante, mesmo com evidências de que a economia já opera acima de seu potencial desde, no

mínimo, 2023. Esse conjunto de hipóteses compromete a consistência entre os resultados fiscais planejados e a trajetória de estabilização da dívida pública, em desacordo com o art. 164-A da Constituição Federal e o art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (seção II.3);

d) No tocante ao risco de abandono, ruptura ou flexibilização da âncora fiscal da LC 200/2023, observou-se que, embora as projeções constantes do PLDO 2026 para os anos de 2027, 2028 e 2029 não esgotem integralmente o espaço fiscal permitido pela norma, o risco associado à compressão das despesas discricionárias subsiste. Mesmo com a eventual utilização integral da folga projetada no limite de despesas da LC 200/2023, as estimativas indicam um nível crítico de gastos discricionários líquidos de emendas e mínimos constitucionais a partir de 2027, o que pode comprometer a execução de políticas públicas não obrigatórias e a manutenção da máquina pública. Trata-se, portanto, de um risco fiscal com potencial de impactar a sustentabilidade prática do Regime Fiscal Sustentável, caso não sejam adotadas medidas para conter o avanço das despesas obrigatórias, reavaliar os pisos constitucionais ou limitar o volume de emendas parlamentares. Ressalta-se que esse risco, apesar de sua relevância, não foi tratado expressamente no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 (seção II.4);

e) As premissas metodológicas adotadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na Lei Orçamentária Anual de 2026 para a continuidade daqueles em andamento precisam ser aprimoradas para garantir que essa proporção seja a mais fiel possível à realidade e, assim, assegure o atendimento adequado de tais investimentos. Ademais, constata-se que há necessidade de ampliar a transparência das informações, de modo a permitir a análise pelos interessados quanto à adequação da referida proporção (seção II.5);

f) Acerca da estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, detectou-se que: a) a ausência das informações relativas à metodologia e à memória de cálculo das estimativas de economia potencial comprometem a credibilidade e a transparência das informações exigidas pelo art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF; b) a impossibilidade de se fazer uma associação direta, na Seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais prejudicam a verificação do pleno atendimento do art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF; e c) a ausência de estimativas do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas de caráter mais sistêmico que tem como foco a eficácia, eficiência e efetividade, quando é o caso, conflita com os arts. 37, §16, e 165, § 16, da Constituição Federal e o art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF (seção II.6);

g) As renúncias de receitas tributárias projetadas para 2026 alcançarão R\$ 620,8 bilhões, representando 4,53% do PIB e, para 2027 e 2028, R\$ 648,1 bilhões (4,41% do PIB) e R\$ 668,6 bilhões (4,25% do PIB), respectivamente, demonstrando tendência de queda nas projeções para os próximos exercícios, em relação ao PIB. Observou-se, também, que a região Sudeste deverá ser beneficiada com mais metade dos incentivos (50,5%), em 2026, em detrimento das regiões economicamente menos desenvolvidas, ou seja, Nordeste (12,6%), Norte (10,6%) e Centro-Oeste (9,7%), evidenciando o baixo impacto da distribuição das renúncias de receitas na redução das disparidades regionais e sociais (seção II.7);

h) No âmbito do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026, foi verificado que o montante dos passivos contingentes alcançou R\$ 3.165,7 bilhões em 2024, contra R\$ 4.075,6 bilhões em 2023, representando declínio considerável de 22,3%, por conta da expressiva queda dos valores das Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável, de 26,1%, na comparação dos dois exercícios. Essa redução se deveu, principalmente, pela reclassificação, para risco remoto, de algumas dessas ações judiciais, como as denominadas “FGTS correção monetária (SGCT)” e “Revisão da Vida Toda”. E ainda, constatou-se o atendimento ao § 3º do art. 4º da LRF, bem como aos subitens 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário, tendo em vista que foram apresentadas, no ARF em apreço, informações sobre as providências a

serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (seção II.8);

i) Em relação à meta de resultado primário e à sistemática de contingenciamento, pode-se afirmar que o PLDO 2026 estabeleceu meta superavitária de R\$ 34,26 bilhões para 2026 (0,25% do PIB), fundamentada em projeção de crescimento real do PIB de 2,5%. Após as devidas exclusões, as estimativas apontam para um superávit de R\$ 38,2 bilhões. Ressalta-se que o projeto prevê, em caso de necessidade de contingenciamento durante a execução orçamentária, a utilização do limite inferior da meta (R\$ 0,00) como parâmetro para o cálculo do montante a ser bloqueado. Além disso, no Anexo de Metas Fiscais, destacam-se as projeções para os anos de 2027 a 2029, que indicam despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos negativas. Ou seja, mantidos os parâmetros atuais e na ausência de reformas estruturais, o crescimento das despesas obrigatórias superará o limite de expansão das despesas primárias estabelecido pelo arcabouço fiscal. Nesse cenário, mesmo com a eliminação total das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos da saúde e da educação — isto é, com uma significativa paralisação da máquina pública — a meta fiscal não seria cumprida. Adicionalmente, estudos recentes têm questionado a própria viabilidade de cumprimento da meta em 2026, diante do crescimento acelerado das despesas obrigatórias em ritmo superior ao permitido pelo arcabouço — o que acarreta compressão das despesas discricionárias — e da limitação da capacidade de elevação de receitas (seção II.9);

j) O PLDO 2026 identifica de forma objetiva, em seu Anexo VIII, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de 2026, inclusive em nível operacional, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA e a execução orçamentária do exercício em questão (seção II.10);

k) Em relação à Regra de Ouro, pode-se concluir que é necessário o artigo do PLDO 2026 que permite à LOA apresentar uma programação de despesas correntes custeadas por operações de crédito — cuja execução esteja condicionada à aprovação especial do Congresso Nacional, nos termos do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal, em razão de projeções de insuficiência da ordem de centenas de bilhões de reais, apresentadas no Anexo de Riscos Fiscais (seção II.11);

l) Verificou-se que o PLDO 2026 flexibiliza a inclusão das empresas estatais dependentes no Orçamento de Investimento, a partir da formalização do contrato de gestão previsto no art. 47 da LRF, o que, por um lado, pode contribuir para o desenvolvimento econômico e a independência da empresa, mas, por outro, pode prejudicar a transparência e o controle externo em relação ao uso dos recursos oriundos do Tesouro Nacional. Ademais, constatou-se que o § 6º do art. 51 do PLDO 2026 está em desacordo com o art. 47 da LRF, ao dispor que o contrato de gestão deverá especificar os objetivos e metas de desempenho da empresa, observado o disposto “em ato do Poder Executivo”, bem como que o § 7º do art. 51 do PLDO 2026 extrapola o disposto no art. 47 da LRF e conflita com o art. 2º, inciso III, ao estabelecer que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais “não dependentes” (seção II.12);

m) Não foram identificadas disposições do PLDO 2026 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais) que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente, com a ressalva de que o PLDO 2026 não incorporou o dispositivo previsto no § 17 do art. 51 da LDO 2025, incluído durante a tramitação do respectivo projeto, que contribui para a transparência e o acompanhamento do saldo de recursos de superávit financeiro apurado no exercício anterior (seção II.13);

n) Não foram identificadas disposições no PLDO 2026 relativas à execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União. Contudo, cabendo ressaltar o entendimento de que a execução provisória do PLOA deve ser justificada pelos critérios de relevância, essencialidade ou

urgência da despesa ou por outra característica que legitime sua realização sem respaldo em créditos orçamentários ou adicionais, em conformidade com o art. 167, caput, incisos I e II, da Constituição Federal (seção II.14);

o) Quanto ao regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo), não foram identificadas disposições do PLDO 2026 que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União, exceto quanto ao § 1º do art. 87 do PLDO 2026, que, ao prever que as indicações dos beneficiários das emendas de bancada estadual, bem como a ordem de prioridade para atendimento, sejam feitas por meio de ofício dos autores das emendas, contraria o art. 3º da LC 210/2024, o qual exige que as indicações sejam realizadas pela bancada, registradas em ata e encaminhadas aos órgãos executores (seção II.15);

p) Os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, previstos no texto do PLDO 2026, a serem observados no âmbito das proposições legislativas, normas infralegais, além de propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, estão compatíveis com os comandos legais e constitucionais que tratam do assunto, estabelecidos nos arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT, e 14 da LRF (subseção II.16.1);

q) No que tange às disposições relativas à geração de despesas, os regramentos do PLDO 2026 não apresentaram alterações significativas em relação à LDO 2025 (seção II.16.2).

310. As propostas de encaminhamento formuladas a seguir visam ao aprimoramento do processo legislativo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

311. Por fim, propõe-se preliminarmente submeter os autos à manifestação do representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 1) em face da manifesta intenção de agir consoante pedido formulado à peça 16. Como guardião da lei e fiscal de sua fiel execução, compete ao MPTCU dizer de direito em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal. Considerando a relevância da matéria em exame, a despeito do cronograma de apreciação legislativa à peça 33, entende-se conveniente e oportuna a oitiva do Parquet de Contas, nos termos dos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

312. Ante o exposto, com fulcro no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal de Contas da União a adoção das seguintes medidas:

a) submeter os presentes autos à oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU;

b) alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos Fiscalização do Congresso Nacional, com base no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), c/c o art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, acerca da possibilidade de as projeções de receitas primárias apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 estarem superdimensionadas a partir de 2025, visto que partem de crescimento nominal de 13,66% em comparação com o realizado em 2024 (seção II.2 deste relatório);

c) dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, acerca da utilização de premissas otimistas nas projeções fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026, notadamente quanto à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida, o que compromete a consistência

entre os resultados fiscais planejados e a trajetória de estabilização da dívida pública, exigida pelo art. 164-A da Constituição Federal e o art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (seção II.3);

d) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que:

d.1) a ausência de detalhamento dos projetos e dos respectivos valores para se chegar ao valor total alocado em investimentos em andamento, apresentado na Tabela 1 da Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026, compromete a transparéncia das informações, prejudicando a verificação do cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.15);

d.2) o relatório apresentado na Tabela 1 da Seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 não permite a verificação de compatibilidade dos valores a serem alocados na Lei Orçamentária Anual para os projetos em andamento com a necessidade real de execução orçamentária, tendo em vista, principalmente, a ausência de valores relativos à execução física e financeira/orçamentária realizada e a realizar dos projetos elencados, em desacordo com o parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.15);

d.3) o critério temporal adotado no relatório constante da Tabela 1 da Seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 para caracterização do que “está em andamento” impossibilita que a identificação dos investimentos em andamento seja realizada com base em dados mais atualizados, capazes de refletir com maior precisão a situação desses investimentos, o que pode levar à alocação orçamentária insuficiente para o atendimento dos investimentos em andamento, bem como, por consequência, ao descumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.15);

d.4) a ausência das informações relativas à metodologia e da memória de cálculo das estimativas de economia potencial, resultantes das recomendações de avaliação de políticas públicas, comprometem a credibilidade e a transparéncia das informações exigidas pelo art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.6);

d.5) a impossibilidade de se fazer uma associação direta, na Seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026, entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais de políticas públicas prejudicam a verificação do pleno atendimento do art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.6);

d.6) a ausência de estimativas do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas de caráter mais sistêmico que tem como foco a eficácia, eficiência e efetividade, quando é o caso, conflita com os arts. 37, § 1º, 6º, e 165, § 16, da Constituição Federal e com o art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.6);

e) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, visando subsidiar o processo legislativo orçamentário, de que o § 6º do art. 51 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 está em desacordo com o art. 47 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor que o contrato de gestão deverá especificar os objetivos e metas de desempenho da empresa, observado o disposto “em ato do Poder Executivo”, bem como que o § 7º do art. 51 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 extrapola o disposto no art. 47 da Lei de

Responsabilidade Fiscal e conflita com o art. 2º, inciso III, ao estabelecer que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais “não dependentes” (seção II.12);

f) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido nestes autos ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

g) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

II

3. A diretora técnica substituta da AudFiscal-Diref, responsável pela supervisão da instrução, endossou a proposta de encaminhamento, ressaltando que (peça 36):

3. O alerta e as ciências sugeridas buscam contribuir para o aprimoramento do processo orçamentário, a ampliação da transparéncia na gestão fiscal e a mitigação de riscos ao equilíbrio das contas públicas. Embora o Congresso Nacional já esteja em vias de apreciar o Projeto de Lei PLN 2/2025 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias – PLDO da União para o exercício financeiro de 2026) consoante o cronograma à peça 33, entende-se que as alterações procedidas no curso do processo legislativo provocam efeitos apenas marginais sobre as análises procedidas por esta unidade técnica, não tendo o condão de invalidar as conclusões e propostas de encaminhamento já lançadas ou mesmo de exigir um reexame da matéria. Ademais, as análises efetuadas permanecem pertinentes, visto que o processo de elaboração da Lei não está concluído, restando ainda as fases de veto e apreciação de vetos, caso ocorram.

III

4. O Ministério Público de Contas, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, emitiu parecer concordante com a unidade técnica, aduzindo as seguintes proposições complementares (peça 40):

a) dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º da Resolução TCU 315/2020, de que o art. 28 do PLDO/2026 viola o disposto no art. 6º-A da LC 200/2023, não tendo força legal para afastar sua incidência sobre a execução orçamentária de 2026;

b) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º da Resolução TCU 315/2020, de que o art. 87, § 1º, do PLDO/2026 contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que determina que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal”;

c) informar as ocorrências descritas nas alíneas “a” e “b”, acima, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024.

5. Segue-se o teor principal do parecer do Parquet especializado (peça 40):

(...)

O Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela unidade técnica, sem prejuízo das considerações e propostas adicionais feitas a seguir.

O quadro fiscal que se descortina a partir dos dados constantes do PLDO/2026 (PLN 2/2025) é deveras preocupante, indicando grande dificuldade de o país obter resultados primários que possam estabilizar a dívida pública.

Em 2024, o Governo Central registrou déficit primário de R\$ 45,4 bilhões (peça 12, p. 41). No PLDO/2026, a estimativa para 2025 era de déficit primário de R\$ 29,5 bilhões (peça 12, p. 41), porém, pelos cálculos mais atualizados do governo, contidos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º bimestre/2025, deve haver déficit primário de R\$ 74,9 bilhões (peça 38, p. 11). Para o ano de 2026, a projeção é de déficit primário de R\$ 16,9 bilhões (peça 12, p. 29). Para o período de 2027 a 2029, são previstos superávits primários crescentes (R\$ 73,4 bilhões, 157,3 bilhões e R\$ 210,7 bilhões – peça 12, p. 29), porém à custa de uma severa e não crível compressão das despesas discricionárias do Poder Executivo, como se pode observar pela tabela a seguir:

<i>Especificação</i>	<i>2025</i>	<i>2026</i>	<i>2027</i>	<i>2028</i>	<i>2029</i>
<i>I - Receita Primária Líquida</i>	<u>2.360.051,6</u>	<u>2.576.827,9</u>	<u>2.720.690,7</u>	<u>2.884.474,3</u>	<u>3.057.429,8</u>
<i>II - Despesa Primária Total</i>	<u>2.389.589,8</u>	<u>2.593.724,1</u>	<u>2.647.277,3</u>	<u>2.727.223,3</u>	<u>2.846.748,6</u>
<i>II.1 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira</i>	583.685,0	578.990,8	504.564,7	453.282,9	408.356,5
<i>II.1.1 - Obrigatorias com Controle de Fluxo</i>	362.558,7	370.706,6	382.355,7	393.760,5	399.504,4
<i>II.1.2 - Despesas Discricionárias fora dos limites de despesas primárias (LC 200/2023)</i>	2.028,2	2.272,0	2.349,2	2.419,7	2.492,3
<i>II.1.3 - Despesas Discricionárias sujeitas aos limites de despesas primárias (LC 200/2023)</i>	219.098,1	206.012,2	119.859,7	57.102,7	6.359,8
<i>II.1.3.1 - Despesas Discricionárias Ordinárias do Poder Executivo</i>	180.219,6	164.155,8	75.330,9	9.991,0	-42.946,1
<i>II.1.3.2 - Emendas Impositivas</i>	38.878,5	41.856,3	44.528,8	47.111,7	49.305,9
<i>II.2 - Demais Despesas Primárias</i>	1.805.904,8	2.014.733,4	2.142.712,7	2.273.940,5	2.438.392,1
<i>III - Resultado Primário do Governo Central (= I - II)</i>	<u>-29.538,2</u>	<u>-16.896,3</u>	<u>73.413,4</u>	<u>157.251,0</u>	<u>210.681,3</u>
<i>IV - Centro da Meta de Resultado Primário do Governo Central</i>	0	<u>34.264,6</u>	<u>73.413,1</u>	<u>157.251,0</u>	<u>210.681,3</u>
<i>V - Despesas Excluídas para Verificação da Meta</i>	44.118,3*	55.093,2*	0	0	0
<i>VI - Resultado Primário do Governo Central após Exclusões de Despesas (= III + V)</i>	<u>14.580,1</u>	<u>38.196,90</u>	<u>73.413,40</u>	<u>157.251,00</u>	<u>210.681,30</u>

Fonte: Tabelas 4 e 8 do Anexo IV.2 do PLDO/2026 (peça 12, pp. 29 e 41).

* Despesas com precatórios acima do limite estabelecido pela EC 14/2021 (ADIs 7047 e 7064).

Verifica-se que, segundo as previsões do governo federal, as despesas discricionárias ordinárias do Poder Executivo, estimadas em R\$ 164,2 bilhões no exercício de 2026, irão diminuir drasticamente, sem nenhuma explicação para isso, nos exercícios de 2027 (R\$ 75,3 bilhões) e 2028 (R\$ 10 bilhões), chegando mesmo a ficar **negativas** em 2029 (- R\$ 42,9 bilhões), o que sequer faz sentido no plano material.

O quadro fica ainda mais grave quando se descontam, do total das despesas

discricionárias do Poder Executivo (itens II.1.2 e II.1.3 da tabela acima), além dos valores das emendas parlamentares (impositivas ou não), os valores necessários para a complementação dos mínimos constitucionais da saúde (15% da receita corrente líquida) e da educação (18% da receita líquida de impostos), como evidenciado a seguir:

Distribuição Discricionária	2026	2027	2028	R\$ milhões 2029
I. Discricionárias totais	208.284,20	122.208,90	59.522,40	8.852,10
II. Emendas Individuais e de bancadas estaduais	40.844,21	43.936,22	44.979,69	48.291,58
III. Emendas de Comissão	12.125,60	12.585,16	12.990,40	13.387,91
IV. Discricionárias líquidas de emendas (I - II - III)	155.314,39	65.687,52	1.552,31	-52.827,39
V. Complementação mínimo de saúde	47.033,10	50.518,17	59.269,21	67.319,77
VI. Complementação mínimo da educação	25.189,68	26.113,32	29.606,63	34.105,59
VII. Discricionárias líquidas de emendas e mínimos (IV – V – VI)	83.091,61	-10.943,97	-87.323,53	-154.252,75

Fonte: Tabela 7 do Anexo IV.2 do PLDO/2026 (peça 12, p. 39).

Ou seja, já a partir de 2027, as projeções do próprio governo apontam para **insuficiência** de recursos para despesas discricionárias, inclusive com **inviabilidade** de alcance dos mínimos constitucionais da saúde e da educação. Com efeito, as despesas discricionárias líquidas de emendas parlamentares e mínimos constitucionais teriam **valores negativos** de R\$ 10,9 bilhões, R\$ 87,3 bilhões e R\$ 154,2 bilhões, nos exercícios de 2027, 2028 e 2029, respectivamente. Mesmo que fossem zeradas as emendas parlamentares nos exercícios de 2028 e 2029, os mínimos constitucionais não seriam atingidos.

Isso deixa claro que os resultados primários projetados no PLDO/2026 para o período de 2027 a 2029 não são minimamente factíveis, o que compromete o objetivo de estabilização da trajetória da dívida pública.

Especificamente sobre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) em relação ao PIB, o governo projeta sucessivos aumentos dessa proporção no período de 2025 (78,5%) a 2028 (84,2%), com leve queda de 2029 (84%) a 2035 (81,6%), ainda assim atingindo, em 2035, patamar superior ao verificado em 2024 (76,5%). Como destacado pela unidade técnica, a estratégia de perseguir superávits primários apenas a partir de 2027 (após as eleições) “implica um adiamento da consolidação fiscal até um período mais distante e incerto”, o que “pode introduzir vulnerabilidades ao equilíbrio das contas públicas, dado que flutuações na demanda ou outros choques adversos poderiam restringir a capacidade do governo de implementar políticas efetivas em resposta a ciclos econômicos” (peça 35, p. 21).

Cumpre destacar que, no período de 2025 a 2027, os valores totais das despesas primárias estimadas no PLDO/2026 estão superiores aos limites de despesa previstos na Lei Complementar 200/2023, que instituiu regime fiscal sustentável, e calculados pelo governo, como demonstrado abaixo:

Especificação	2025	2026	2027	2028	R\$ milhões 2029
Limite da LC 200/2023	2.247.737,0	2.430.618,4	2.585.807,4	2.737.797,1	2.863.214,9
Despesas Primárias Totais	2.470.555,9	2.593.724,1	2.647.277,3	2.727.223,3	2.846.748,6

Fonte: Tabela 1 do Anexo IV.7 do PLDO/2026 (peça 12, p. 76) e RARDP do 3º bimestre de 2025 (peça 38, p. 37).

É certo que existe uma série de despesas (obrigatórias e discricionárias) que não se

sujeitam ao limite de gastos, além de haver a possibilidade de ampliação do limite nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 200/2023. Mesmo assim, no corrente exercício, foi necessário bloquear R\$ 10,7 bilhões em despesas a fim de cumprir o limite legal, conforme apontado no RARDP do 3º bimestre/2025 (peça 38, pp. 36/7).

Outra questão importante levantada pela AudFiscal é a de que as projeções constantes do PLDO/2026 sobre crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB), inflação (IPCA) e receita primária líquida (RPL) estão mais otimistas que as projeções baseadas em dados do mercado (Boletim Focus de 9/5/2025) e em dados históricos (percentual médio da RPL entre 2022 e 2024), como evidenciado na tabela a seguir:

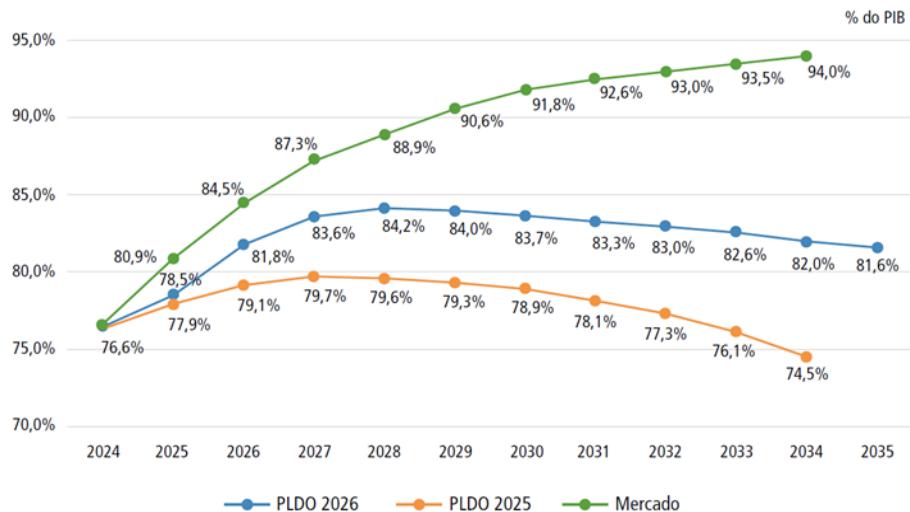
Variável Estimada	2025		2026		2027		2028	
	PLDO	Mercado	PLDO	Mercado	PLDO	Mercado	PLDO	Mercado
Crescimento Real do PIB	2,30%	2,00%	2,50%	1,70%	2,60%	2,00%	2,60%	2,00%
Variação do IPCA	4,90%	5,51%	3,50%	4,50%	3,10%	4,00%	3,00%	3,80%
PIB Nominal (R\$ bilhões)	12.747,2	12.800,7	13.705,8	13.838,1	14.682,7	14.918,6	15.725,1	16.062,2
RPL (% PIB)	19,3%	18,1%	18,8%	18,1%	18,5%	18,1%	18,3%	18,1%
RPL (R\$ bilhões)	2.454,5	2.316,9	2.576,8	2.504,7	2.720,7	2.700,3	2.884,5	2.900,3

Fonte: peça 35, pp. 13/5 (Tabelas 3 e 5).

Foi igualmente apontado otimismo do governo quanto às estimativas da taxa implícita real de juros da DBGG, em comparação com as obtidas mediante dados das expectativas de mercado (cf. Tabela 10, à peça 35, p. 25) e mediante dados históricos (descontados os anos atípicos de 2020 e 2021, cf. Tabela 11, à peça 35, p. 26).

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (Conorf/SF) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), na Nota Técnica Conjunta 4/2025, que tratou do PLDO/2026, também realçaram o otimismo do governo quanto aos parâmetros econômicos e à trajetória da DBGG, a teor do excerto a seguir (peça 39, p. 24):

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

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


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

O Gráfico 1 demonstra que o PLDO 2025 teve por fundamento a estabilização da dívida bruta abaixo de 80%, ao passo que o PLDO 2026 projeta uma dívida acima desse patamar em todo o período, já a partir do primeiro ano. A diferença observada entre as projeções do PLDO 2025 e do PLDO 2026 se explica principalmente pela adoção, no projeto de lei anterior, de pressupostos mais favoráveis sobre juros reais que não se concretizaram. Pontue-se, ainda, que os referidos parâmetros macroeconômicos são todos mais otimistas do que aqueles adotados pelo mercado. Para os analistas financeiros consultados pelo BCB, a DBG subirá continuamente até 2035, chegando a 94,0% do PIB, 12 p.p. acima do previsto pelo Poder Executivo no PLDO 2026.

Cumpre informar que, no último Boletim Focus, de 1/8/2025 (disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20250801.pdf>), houve ligeiras alterações nas expectativas de mercado sobre as variações do PIB e do IPCA, mas ainda assim os parâmetros econômicos estimados pelo governo são mais otimistas que os do mercado, como demonstrado a seguir:

Variável Estimada	2025		2026		2027		2028	
	PLDO	Mercado	PLDO	Mercado	PLDO	Mercado	PLDO	Mercado
<i>Crescimento Real do PIB</i>	2,30%	2,23%	2,50%	1,88%	2,60%	1,95%	2,60%	2,00%
<i>Variação do IPCA</i>	4,90%	5,07%	3,50%	4,43%	3,10%	4,00%	3,00%	3,80%
<i>Taxa Selic</i>	14,02%	15%	12,56%	12,50%	10,09%	10,50%	8,27%	10%

Fonte: Boletim Focus de 1/8/2025, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Nesse cenário, concorda-se com a proposta de alerta ao Poder Executivo, apresentada pela unidade técnica com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, acerca da possibilidade de as projeções de receitas primárias apresentadas no PLDO/2026 estarem superdimensionadas já a partir de 2025 (até 2027). Concorda-se, também, com a proposta de ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento acerca da utilização de premissas otimistas nas projeções fiscais do PLDO/2026, notadamente quanto à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida, o que compromete a consistência entre os resultados fiscais planejados e a trajetória de estabilização da dívida pública, exigida pelo art. 164-A da Constituição

Federal e pelo art. 2º da LC 200/2023.

Um ponto importante que foi suscitado na Nota Técnica Conjunta 4/2025 (Conorff/SF e Conof/CD), mas não consta do relatório de acompanhamento, diz respeito à previsão, no art. 28 do PLDO/2026 (peça 8, p. 20), da seguinte regra de afrouxamento fiscal:

Art. 28. As medidas de ajuste fiscal de que trata o art. 6º-A da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, não se aplicam, nem criam qualquer restrição, à elaboração e à execução do Projeto e da Lei Orçamentária de 2026, sem prejuízo de sua observância nos exercícios subsequentes, em cumprimento ao disposto nos referidos dispositivos.

O art. 6º-A da LC 200/2023 assim dispõe (grifou-se):

Art. 6º-A. Em caso de apuração de déficit primário do Governo Central, nos termos do § 4º do art. 2º desta Lei Complementar, a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, no exercício subsequente ao da apuração, e até a constatação de superávit primário anual: (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

I - a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária; e (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

II - até 2030, no projeto de lei orçamentária anual e na lei orçamentária anual, a programação de crescimento anual real do montante da despesa de pessoal e de encargos com pessoal de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos acima do índice inferior de que trata o § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, excluídos os montantes concedidos por força de sentença judicial. (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo federal a não aplicar as vedações de que trata o caput deste artigo na hipótese de ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (Incluído pela Lei Complementar nº 211, de 2024)

Ora, a lei complementar que instituiu **regime fiscal sustentável** (LC 200/2023) foi clara no sentido de que, em caso de apuração de déficit primário do governo central em 2025 (conforme metodologia do Banco Central do Brasil), ocorrência que se afigura inevitável, dada a evolução das contas públicas neste exercício, incidirão já em 2026 as medidas de ajuste fiscal especificadas. Propostas que pretendem afastar essas medidas de ajuste para possibilitar aumento de despesas em ano eleitoral são ilegais, altamente danosas para as finanças públicas e vão de encontro ao princípio da responsabilidade na gestão fiscal. Eis a análise contida na Nota Técnica Conjunta 4/2025 sobre essa questão (peça 39, p. 47, grifou-se):

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

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

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

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

Portanto, perfilhando a argumentação acima transcrita, o Ministério Público de Contas propõe que seja expedida ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento de que o art. 28 do PLDO/2026 viola o disposto no art. 6º-A da LC 200/2023, incluído pela LC 211/2024, não tendo força legal para afastar sua incidência sobre a execução orçamentária de 2026. Somente lei complementar poderia eximir a execução orçamentária de 2026 do quanto previsto no art. 6º-A da LC 200/2023.

Quanto aos demais aspectos examinados nestes autos, o Ministério Público de Contas anui aos encaminhamentos propostos pela AudFiscal, com o acréscimo de que, em função do achado descrito na seção II.15 do relatório de acompanhamento (itens 273 a 275), seja dada ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que o art. 87, § 1º, do PLDO/2026, ao dispor que as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridade para o atendimento das emendas de bancada estadual “serão realizadas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações” (peça 8, p. 53), contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que determina que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal”.

Por fim, cabe informar a CMO sobre tais contrariedades legais, com supedâneo no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, **com os seguintes acréscimos:**

a) dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º da Resolução TCU 315/2020, de que o art. 28 do PLDO/2026 viola o disposto no art. 6º-A da LC 200/2023, não tendo força legal para afastar sua incidência sobre a execução orçamentária de 2026;

b) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º da Resolução TCU 315/2020, de que o art. 87, § 1º, do PLDO/2026 contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que determina que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal”;

c) informar as ocorrências descritas nas alíneas “a” e “b”, acima, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992 e no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024.

IV

6. Encerrada a fase de instrução e pautado o processo para a sessão de 13/8/2025, o Ministério do Planejamento e Orçamento, representado pela Advocacia-Geral da União, solicitou a exclusão de pauta para apresentação, mediante memorial, de contrarrazões às conclusões da fase instrutória.

7. Acolhido o pedido, foi apresentado o memorial, em 21/8/2025, acompanhado de documentos complementares (peças 41 a 46), que, em síntese, alega:

- preliminar de ausência de previsão legal para a fiscalização de projeto de lei do Poder Executivo pelo Tribunal de Contas da União;

- inadequação dos encaminhamentos propostos, quanto a existência de violações constitucionais e legais no PLDO-2026, mais precisamente em relação aos seguintes pontos:

- “suposto superdimensionamento das projeções das receitas primárias”;
- “utilização de premissas otimistas nas projeções fiscais do PLDO 2026”;
- “suposto descumprimento à transparência - art. 45 da LRF”;
- “suposto descumprimento do art. 4º, § 5º, VI, da LRF”;
- “violação do PLDO 2026 ao art. 6º-A da LC 200/2023 ou à LC 210/2024”.

8. Em conclusão, a AGU requer:

- “o arquivamento deste acompanhamento, tendo em vista que o exercício de fiscalização sobre projetos de lei do Poder Executivo pelo TCU carece de amparo legal”.

- “Caso não seja acolhido esse pedido, requer-se sejam consideradas as manifestações da SOF/MPO e CONJUR/MPO, em anexo, cujas razões e fundamentos foram expostos nos presentes memoriais, e demonstram a inadequação das propostas de encaminhamento da instrução técnica e Parecer do MPTCU (peças 37 e 40)”;

- que as intimações e notificações ao Ministério do Planejamento e Orçamento sejam dirigidas à Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União (Sub-Ex/CGU/AGU).

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 (PLDO 2026 – 2/2025-CN), com o objetivo principal de fornecer subsídios ao respectivo processo legislativo, nos termos da Resolução TCU 142/2001.

2. Esclareço, de início, que a exclusão deste processo da pauta da sessão de 13/8/2025 decorreu de pedido formulado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento para aduzir considerações referentes às propostas de encaminhamento dos pareceres. Em 21/8/2025, foi apresentado memorial, acompanhado de documentos complementares (peças 41 a 46), nos termos do art. 160 do Regimento Interno deste Tribunal.

3. A fiscalização sob exame é realizada anualmente, com os objetivos de subsidiar os trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) referentes ao projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias e aperfeiçoar a gestão orçamentária da União – com destaque para as dimensões de responsabilidade fiscal, planejamento e transparência –, em obediência a diversas imposições legais e regulamentares dirigidas a esta Corte de Contas, especialmente:

- art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que inclui os Tribunais de Contas entre os órgãos de fiscalização do cumprimento do referido estatuto;

- art. 142, §3º, da Lei 15.080/2024 (LDO/2025, em vigor), que impôs a este Tribunal o dever de enviar subsídios à CMPOF “acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas fiscais”; e

- art. 3º, inciso III, da Resolução TCU 142/2001 (dispõe sobre as competências desta Corte de Contas decorrentes da LC 101/2000), que prevê a remessa de relatório à CMPOF com informações sobre a avaliação da previsão de receita líquida para fins orçamentários.

4. As verificações de conformidade procedidas no relatório em análise baseiam-se principalmente nas disposições das Leis Complementares 101/2000 (LRF), 200/2023 (dispõe sobre o Regime Fiscal Sustentável) e 210/2024 (dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual) e na Lei 15.080/2024 (LDO para 2025, em vigor).

5. Com base nessas premissas legais, os trabalhos da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), responsável pela instrução do feito, guiaram-se pelas seguintes questões:

Q1. Os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas contidas no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 são compatíveis com as estimativas de mercado?

Q2. A meta de resultado primário do Governo Federal para o exercício de 2026 constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 é factível?

Q3. O PLDO 2026 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

Q4. O PLDO 2026 estabeleceu diretrizes de política fiscal e respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central compatíveis com a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)?

Q5. As premissas metodológicas utilizadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA 2026 para a continuidade dos projetos em andamento são coerentes com o objetivo de garantir recursos suficientes para atender a esses investimentos?

Q6. A estimativa do impacto fiscal decorrente da avaliação das políticas públicas é realista e baseada em premissas metodológicas transparentes e coerentes com os resultados da avaliação das respectivas políticas?

Q7. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias nos exercícios de 2026, 2027 e 2028, as medidas de compensação adotadas, os principais gastos tributários para 2026, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica e tipo de tributo também para o exercício de 2026?

Q8. Quais os principais passivos contingentes elencados no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 e os valores associados a esses passivos?

Q9. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a meta de resultado primário e sobre a limitação orçamentária e financeira (contingenciamento)?

Q10. O PLDO 2026 identifica de forma objetiva as metas e prioridades da administração pública federal, inclusive a nível operacional, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA e a execução orçamentária para o exercício a que se refere?

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a Regra de Ouro?

Q12. As disposições do PLDO 2026 sobre o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente?

Q13. As disposições do PLDO 2026 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais) são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente?

Q14. As disposições do PLDO 2026 sobre a execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União?

Q15. As disposições do PLDO 2026 sobre o regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo) são compatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União?

Q16. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLDO 2026 sobre a adequação orçamentária das alterações na legislação (renúncia de receita e geração de despesa)?

6. A extensão e a complexidade dessas questões ensejaram o minudente relatório ora apreciado, subdividido nos pontos de análise assim resumidos:

- parâmetros macroeconômicos;
- estimativa da receita primária, limite da despesa primária e resultado primário;
- dívida pública;
- limite de despesas primárias;
- agregado fiscal e proporção de recursos para investimentos em andamento;
- impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas;
- renúncias de receitas tributárias;
- passivos contingentes;
- meta de resultado primário e contingenciamento;

- metas e prioridades;
- regra de ouro;
- orçamento de investimento das empresas estatais;
- alterações orçamentárias (lei e créditos adicionais);
- execução orçamentária provisória;
- orçamento impositivo;
- adequação orçamentária das alterações legislativas.

7. Segue-se o resumo dos achados, conforme anotados no Relatório que integra esta deliberação:

- a) os parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração das projeções de receitas e despesas primárias no PLDO 2026 estão coerentes com as projeções de mercado feitas em 9/5/2025. O PIB, principal parâmetro para estimar as receitas primárias, foi estimado no PLDO 2026 ligeiramente abaixo da estimativa baseada em parâmetros do mercado, o que pode ser considerada uma projeção conservadora. As projeções do IPCA feitas pelo mercado, principal parâmetro para estimar as despesas primárias, são superiores às feitas no PLDO 2026. No entanto, ao se aplicar as regras para cálculo dos limites para as despesas primárias, permitindo variações acima da inflação, de até 70% do crescimento real das receitas, as projeções para as despesas feitas no PLDO 2026 ficam acima das despesas corrigidas pela inflação. Resta também enfatizar que as estimativas de despesas precisarão ser refeitas para mais em decorrência das projeções das despesas discricionárias serem praticamente inviáveis (seção II.1 deste relatório);
- b) as estimativas para a receita primária líquida apresentadas no PLDO 2026 para o período de 2025 a 2027 são otimistas, ficando acima das projeções feitas com base em dados do mercado. A projeção de receita primária total para 2025 resulta em crescimento nominal de 13,66% em comparação com a realizada em 2024. O aumento das despesas acima da inflação, segundo as regras estabelecidas na LC 200/2023, parece não ser suficiente para recuperar os níveis das despesas discricionárias, resultando em queda acentuada a partir de 2026. Em 2025 e 2026 as estimativas do PLDO 2026 ultrapassam o limite de crescimento real de 2,5% ao ano. Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 8º da LC 200/2023, caso as despesas obrigatórias ultrapassem o patamar de 95% do total das despesas primárias, deverão ser imediatamente aplicadas as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição Federal, que visam conter o avanço de gastos de natureza obrigatória. Este limite poderá ser ultrapassado a partir de 2027. Como consequência, as projeções para o resultado primário apresentam riscos decorrentes da possibilidade de frustrações de receitas, do aumento das despesas obrigatórias e da limitação do contingenciamento a 25% das despesas discricionárias (seção II.2);
- c) sobre a projeção da dívida pública, a análise de sua trajetória revela a adoção de premissas excessivamente otimistas quanto à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida. Em termos fiscais, pressupõe-se uma compressão severa das despesas discricionárias, o que exigiria a revisão de outras despesas ou aumento nas receitas e despesas globais. Por fim, o ajuste fiscal com obtenção de resultado primário positivo é postergado para 2027 em diante, mesmo com evidências de que a economia já opera acima de seu potencial desde, no mínimo, 2023. Esse conjunto de hipóteses compromete a consistência entre os resultados fiscais planejados e a trajetória de estabilização da dívida pública, em desacordo com o art. 164-A da Constituição Federal e o art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (seção II.3);

- d) no tocante ao risco de abandono, ruptura ou flexibilização da âncora fiscal da LC 200/2023, observou-se que, embora as projeções constantes do PLDO 2026 para os anos de 2027, 2028 e 2029 não esgotem integralmente o espaço fiscal permitido pela norma, o risco associado à compressão das despesas discricionárias subsiste. Mesmo com a eventual utilização integral da folga projetada no limite de despesas da LC 200/2023, as estimativas indicam um nível crítico de gastos discricionários líquidos de emendas e mínimos constitucionais a partir de 2027, o que pode comprometer a execução de políticas públicas não obrigatórias e a manutenção da máquina pública. Trata-se, portanto, de um risco fiscal com potencial de impactar a sustentabilidade prática do Regime Fiscal Sustentável, caso não sejam adotadas medidas para conter o avanço das despesas obrigatórias, reavaliar os pisos constitucionais ou limitar o volume de emendas parlamentares. Ressalta-se que esse risco, apesar de sua relevância, não foi tratado expressamente no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 (seção II.4);
- e) as premissas metodológicas adotadas para estimar a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na Lei Orçamentária Anual de 2026 para a continuidade daqueles em andamento precisam ser aprimoradas para garantir que essa proporção seja a mais fiel possível à realidade e, assim, assegure o atendimento adequado de tais investimentos. Ademais, constata-se que há necessidade de ampliar a transparência das informações, de modo a permitir a análise pelos interessados quanto à adequação da referida proporção (seção II.5);
- f) acerca da estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, detectou-se que: a) a ausência das informações relativas à metodologia e à memória de cálculo das estimativas de economia potencial comprometem a credibilidade e a transparência das informações exigidas pelo art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF; b) a impossibilidade de se fazer uma associação direta, na Seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026, entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais prejudicam a verificação do pleno atendimento do art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF; e c) a ausência de estimativas do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas de caráter mais sistêmico que tem como foco a eficácia, eficiência e efetividade, quando é o caso, conflita com os arts. 37, §16, e 165, § 16, da Constituição Federal e o art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF (seção II.6);
- g) as renúncias de receitas tributárias projetadas para 2026 alcançarão R\$ 620,8 bilhões, representando 4,53% do PIB e, para 2027 e 2028, R\$ 648,1 bilhões (4,41% do PIB) e R\$ 668,6 bilhões (4,25% do PIB), respectivamente, demonstrando tendência de queda nas projeções para os próximos exercícios, em relação ao PIB. Observou-se, também, que a região Sudeste deverá ser beneficiada com mais metade dos incentivos (50,5%), em 2026, em detrimento das regiões economicamente menos desenvolvidas, ou seja, Nordeste (12,6%), Norte (10,6%) e Centro-Oeste (9,7%), evidenciando o baixo impacto da distribuição das renúncias de receitas na redução das disparidades regionais e sociais (seção II.7);
- h) no âmbito do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026, foi verificado que o montante dos passivos contingentes alcançou R\$ 3.165,7 bilhões em 2024, contra R\$ 4.075,6 bilhões em 2023, representando declínio considerável de 22,3%, por conta da expressiva queda dos valores das Demandas Judiciais de Risco Possível e Risco Provável, de 26,1%, na comparação dos dois exercícios. Essa redução se deveu, principalmente, pela reclassificação, para risco remoto, de algumas dessas ações judiciais, como as denominadas “FGTS correção monetária (SGCT)” e “Revisão da Vida Toda”. E ainda, constatou-se o atendimento ao § 3º do art. 4º da LRF, bem como aos subitens 9.3 do Acórdão 2.688/2021-TCU-Plenário e 9.1 do Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário, tendo em vista que foram apresentadas, no ARF em apreço, informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (seção II.8);

- i) em relação à meta de resultado primário e à sistemática de contingenciamento, pode-se afirmar que o PLDO 2026 estabeleceu meta superavitária de R\$ 34,26 bilhões para 2026 (0,25% do PIB), fundamentada em projeção de crescimento real do PIB de 2,5%. Após as devidas exclusões, as estimativas apontam para um superávit de R\$ 38,2 bilhões. Ressalta-se que o projeto prevê, em caso de necessidade de contingenciamento durante a execução orçamentária, a utilização do limite inferior da meta (R\$ 0,00) como parâmetro para o cálculo do montante a ser bloqueado. Além disso, no Anexo de Metas Fiscais, destacam-se as projeções para os anos de 2027 a 2029, que indicam despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos negativas. Ou seja, mantidos os parâmetros atuais e na ausência de reformas estruturais, o crescimento das despesas obrigatórias superará o limite de expansão das despesas primárias estabelecido pelo arcabouço fiscal. Nesse cenário, mesmo com a eliminação total das despesas discricionárias líquidas de emendas e mínimos da saúde e da educação — isto é, com uma significativa paralisação da máquina pública — a meta fiscal não seria cumprida. Adicionalmente, estudos recentes têm questionado a própria viabilidade de cumprimento da meta em 2026, diante do crescimento acelerado das despesas obrigatórias em ritmo superior ao permitido pelo arcabouço — o que acarreta compressão das despesas discricionárias — e da limitação da capacidade de elevação de receitas (seção II.9);
- j) o PLDO 2026 identifica de forma objetiva, em seu Anexo VIII, as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício de 2026, inclusive em nível operacional, de maneira a orientar a alocação de recursos na LOA e a execução orçamentária do exercício em questão (seção II.10);
- k) em relação à Regra de Ouro, pode-se concluir que é necessário o artigo do PLDO 2026, que permite à LOA apresentar uma programação de despesas correntes custeadas por operações de crédito — cuja execução esteja condicionada à aprovação especial do Congresso Nacional, nos termos do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal, em razão de projeções de insuficiência da ordem de centenas de bilhões de reais, apresentadas no Anexo de Riscos Fiscais (seção II.11);
- l) verificou-se que o PLDO 2026 flexibiliza a inclusão das empresas estatais dependentes no Orçamento de Investimento, a partir da formalização do contrato de gestão previsto no art. 47 da LRF, o que, por um lado, pode contribuir para o desenvolvimento econômico e a independência da empresa, mas, por outro, pode prejudicar a transparência e o controle externo em relação ao uso dos recursos oriundos do Tesouro Nacional. Ademais, constatou-se que o § 6º do art. 51 do PLDO 2026 está em desacordo com o art. 47 da LRF, ao dispor que o contrato de gestão deverá especificar os objetivos e metas de desempenho da empresa, observado o disposto “em ato do Poder Executivo”, bem como que o § 7º do art. 51 do PLDO 2026 extrapola o disposto no art. 47 da LRF e conflita com o art. 2º, inciso III [da mesma lei], ao estabelecer que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais “não dependentes” (seção II.12);
- m) não foram identificadas disposições do PLDO 2026 sobre alterações orçamentárias (Lei e Créditos Adicionais) que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União vigente, com a ressalva de que o PLDO 2026 não incorporou o dispositivo previsto no § 17 do art. 51 da LDO 2025, incluído durante a tramitação do respectivo projeto, que contribui para a transparência e o acompanhamento do saldo de recursos de superávit financeiro apurado no exercício anterior (seção II.13);
- n) não foram identificadas disposições no PLDO 2026 relativas à execução provisória do Projeto de Lei Orçamentária que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União. Contudo, cabendo ressaltar o entendimento de que a execução provisória do PLOA deve ser justificada pelos critérios de relevância, essencialidade ou urgência da despesa ou por outra característica que legitime sua realização sem respaldo em

créditos orçamentários ou adicionais, em conformidade com o art. 167, caput, incisos I e II, da Constituição Federal (seção II.14);

o) quanto ao regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Orçamento Impositivo), não foram identificadas disposições do PLDO 2026 que sejam incompatíveis com o arcabouço normativo de gestão e controle do Orçamento Geral da União, exceto quanto ao § 1º do art. 87 do PLDO 2026, que, ao prever que as indicações dos beneficiários das emendas de bancada estadual, bem como a ordem de prioridade para atendimento, sejam feitas por meio de ofício dos autores das emendas, contraria o art. 3º da LC 210/2024, o qual exige que as indicações sejam realizadas pela bancada, registradas em ata e encaminhadas aos órgãos executores (seção II.15);

p) os dispositivos sobre requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias, previstos no texto do PLDO 2026, a serem observados no âmbito das proposições legislativas, normas infralegais, além de propostas de decretos legislativos relacionadas a tratados, acordos ou atos internacionais, estão compatíveis com os comandos legais e constitucionais que tratam do assunto, estabelecidos nos arts. 150, § 6º, da CF/1988, 113 do ADCT, e 14 da LRF (subseção II.16.1);

q) no que tange às disposições relativas à geração de despesas, os regramentos do PLDO 2026 não apresentaram alterações significativas em relação à LDO 2025 (seção II.16.2).

8. Tendo em vista as constatações reproduzidas no item anterior, a equipe de fiscalização, com o endosso do corpo diretivo da unidade técnica e do *Parquet* de Contas, propõe a expedição de alertas ao Poder Executivo; ciências ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e remessa de informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, subsidiar o processo legislativo referente à LDO 2026, ainda em curso; além de outras medidas acessórias.

9. Segue-se o resumo das proposições dos pareceres, já com os acréscimos sugeridos pelo Ministério Público especializado:

a) alerta ao Poder Executivo sobre a possibilidade de superdimensionamento das projeções de receitas primárias (seção II.2 do relatório);

b) ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento sobre a “utilização de premissas otimistas nas projeções fiscais”, especialmente quanto “à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida”, com riscos de prejuízo à “consistência entre os resultados fiscais planejados e a trajetória de estabilização da dívida pública” (seção II.3 do relatório);

c) ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento quanto aos seguintes pontos:

c.1) ausência de detalhamento de projetos e respectivos valores para estimativa do valor de investimentos em andamento, com riscos à “transparência das informações”, em desacordo com o art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.15 do relatório);

c.2) deficiência de informações no relatório sobre metas fiscais, com prejuízo à “verificação de compatibilidade dos valores” alocados no orçamento anual “para os projetos em andamento” com a necessidade real de recursos (idem);

c.3) deficiência no critério temporal adotado no relatório sobre metas fiscais para caracterização do que “está em andamento”, com prejuízo ao acompanhamento dos investimentos em andamento e às respectivas alocações orçamentárias, em desacordo com as exigências do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (idem);

c.4) “ausência das informações relativas à metodologia e da memória de cálculo das estimativas de economia potencial, resultantes das recomendações de avaliação de políticas públicas”, com prejuízo à credibilidade e à transparência das informações exigidas pelo art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.6 do relatório);

c.5) impossibilidade de associação direta, no anexo de metas fiscais, “entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais de políticas públicas”, com prejuízo à “verificação do pleno atendimento do art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (idem);

c.6) ausência de estimativas do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas de caráter mais sistêmico”, com foco em eficácia, eficiência e efetividade, conflita com os arts. 37, §16, e 165, § 16, da Constituição Federal e com o art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal” (idem);

d) envio de informações à CMPOF, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, em subsídio ao processo legislativo orçamentário, acerca dos seguintes dispositivos do PLDO para 2026:

d.1) o § 6º do art. 51 está em desacordo com o art. 47 da Lei Complementar 101/2000, ao dispor que o contrato de gestão deverá especificar os objetivos e metas de desempenho da empresa, observado o disposto “em ato do Poder Executivo” (seção II.12 do relatório);

d.2) o § 7º do art. 51 extrapola o disposto no art. 47 e conflita com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, ao estabelecer que as empresas estatais que firmarem contrato de gestão atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais “não dependentes” (idem);

d.3) o art. 28 está em desacordo com o art. 6º-A da Lei Complementar 200/2023, ao afastar a incidência, no exercício de 2026, de medidas de ajuste fiscal aplicáveis a partir do exercício de 2025 (parecer do MPTCU transscrito no Relatório);

d.4) o art. 87, § 1º, contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que determina que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal” (idem).

10. O Ministério Público junto ao Tribunal também propõe que as informações descritas nas letras “d.3” e “d.4”, retro, sejam enviadas aos ministérios responsáveis.

11. Assentado esse necessário histórico, consigno minha concordância com as análises e proposições dos pareceres, com os complementos alvitradados pelo *Parquet* especializado, que acolho com ajustes de forma, exceto quanto às considerações alusivas aos §§6º e 7º do art. 51 do PLDO/2026; à utilização, nesta assentada, do instrumento formal de ciência nos termos dos 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020; e à necessidade de inclusão, no rol de informações à CMOPF, sobre a suposta colisão entre o art. 28 do PLDO/2026 e o art. 6º-A da Lei Complementar 200/2023.

12. Conforme visto no Relatório, apesar dos esforços historicamente empenhados no aprimoramento do processo de construção das diretrizes orçamentárias, ainda se verificam oportunidades de melhoria, a exemplo das projeções otimistas de receitas, com riscos ao equilíbrio fiscal; dos déficits de completude e transparência de informações; da elevada compressão das despesas discricionárias vis-à-vis ao crescimento das despesas obrigatórias; e de alguns indícios de desconformidades do PLDO/2026 com dispositivos de leis complementares (101/2000, 200/2023 e 210/2024).

13. Quanto aos apontamentos da unidade técnica acerca dos §§6º e 7º do art. 51 do PLDO/2026, apresento algumas ponderações para deixar de acolher as correspondentes propostas de encaminhamento.

14. Conforme descrito, as análises da fase instrutória sobre esses dois dispositivos defendem, basicamente, que a regulamentação de contratos de gestão prevista no art. 47 da Lei de Responsabilidade Fiscal não poderia ser feita mediante ato do Poder Executivo, mas apenas por lei formal (§6º), e que a previsão de que “as empresas estatais que firmarem contrato de gestão atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais *não dependentes*” pode ensejar

prejuízos à transparência e ao controle externo quanto aos recursos oriundos do Tesouro Nacional, caso estas últimas sejam excluídas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (ver letra “i”, § 6º deste Voto; e § 232 da instrução contida no Relatório).

15. Observo, de início, que as mesmas disposições sobre contratos de gestão também figuram na Lei 10.580/2024 (LDO para 2025), porém não foram analisadas no acompanhamento referente ao projeto da LDO/2025, objeto do Acórdão 1.679/2024-Plenário (de minha relatoria). Veja-se a seguinte tabela comparativa:

LDO 2025 (Lei 15.080/2024)	PLDO 2026 (peça 8)
<p>Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas e das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - Siafi.</p> <p>§ 1º Ficam excluídos do disposto no <i>caput</i>:</p> <p>(...)</p> <p>III – as empresas públicas e as sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em decorrência de:</p> <p>(...)</p> <p>e) contrato de gestão, firmado nos termos do disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Deverão integrar os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social as despesas decorrentes do repasse de recursos pelo ente controlador às empresas estatais que firmarem o contrato de gestão de que trata o inciso II do parágrafo único do art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p> <p>§ 3º A transição de empresas estatais entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento deverá observar o disposto em ato do Poder Executivo federal.</p> <p>§ 4º Na hipótese de celebração do contrato de gestão de que trata o art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou de outro ato relacionado à transição de que trata o § 3º, a empresa pública ou a</p>	<p>Art. 6º Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social compreenderão o conjunto das receitas públicas e das despesas dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, de seus fundos, órgãos, autarquias, inclusive especiais, e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional, devendo a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi.</p> <p>§ 1º Ficam excluídos do disposto no <i>caput</i>:</p> <p>(...)</p> <p>III - as empresas públicas e as sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em decorrência de:</p> <p>(...)</p> <p>e) contrato de gestão, firmado nos termos do disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Deverão integrar os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social as despesas decorrentes do repasse de recursos pelo ente controlador às empresas estatais que firmarem o contrato de gestão de que trata o art. 47, parágrafo único, inciso II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.</p> <p>§ 3º A transição de empresas estatais entre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento deverá observar o disposto em ato do Poder Executivo federal.</p> <p>§ 4º Na hipótese de celebração do contrato de gestão de que trata o art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou de ato relacionado à transição de que trata o §3º deste artigo, a empresa pública ou a</p>

sociedade de economia mista o encaminhará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, no prazo de trinta dias contados da aprovação.	sociedade de economia mista o encaminhará à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição, no prazo de trinta dias, contado da data de aprovação.
<p>Art. 48. O Orçamento de Investimento, previsto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição, abrange as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos a serem realizados no exercício financeiro de 2025.</p> <p>(...)</p> <p>§ 6º O contrato de gestão de que trata o art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá especificar, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal, os objetivos e as metas de desempenho da empresa, os bens e serviços a serem fornecidos, e terá prazo de vigência definido, com a finalidade de promover a sustentabilidade econômica e financeira da empresa.</p> <p>§ 7º As empresas estatais que firmarem contrato de gestão na forma do disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão observar o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição e, em decorrência de sua autonomia orçamentária e financeira, atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.</p>	<p>Art. 51. O Orçamento de Investimento, previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição, abrange as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, ressalvado o disposto no § 5º deste artigo, e dele constarão todos os investimentos a serem realizados no exercício financeiro de 2026.</p> <p>(...)</p> <p>§ 6º O contrato de gestão de que trata o art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverá especificar, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal, os objetivos e as metas de desempenho da empresa, ou os bens e serviços a serem fornecidos, e terá prazo de vigência definido, com a finalidade de promover a sustentabilidade econômica e financeira da empresa.</p> <p>§ 7º As empresas estatais que firmarem contrato de gestão na forma prevista no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão observar o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição e, em decorrência de sua autonomia orçamentária e financeira, atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.</p>

16. Quanto ao questionamento referente à exigência de lei formal para a regulamentação de contratos de gestão prevista no art. 47 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a dúvida pontuada pela AudFiscal baseia-se na previsão de que esses tipos de contratos sejam pactuados “na forma da lei” (“Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, *na forma da lei...*”). Com base nessa premissa, a unidade técnica anota que “o § 6º do art. 51 [do PLDO-2026] está em desacordo com o art. 47 da Lei Complementar 101/2000”, por atribuir tal competência ao Poder Executivo.

17. Com as vências de estilo, não identifico a impropriedade suscitada.

18. O balizamento normativo dos contratos de gestão firmados entre estatais e a União não está no rol do art. 163 da Constituição Federal, que abrange as matérias de finanças públicas sujeitas a normalização via lei complementar, disciplinadas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Provavelmente, por essa razão, o art. 47 da LRF definiu que a regulamentação da matéria fosse realizada em outra dimensão normativa, “na forma da lei”.

19. De fato, a exigência de lei específica para dispor sobre contratos de gestão está no § 8º do art. 37 da Constituição Federal, *verbis*:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal. (Grifei).

20. No plano infraconstitucional, a matéria foi regulamentada na Lei 13.934/2019, que dispôs sobre os “contratos de desempenho”. Embora esse diploma seja expressamente dirigido apenas aos entes da administração direta, autarquias e fundações, sem abranger estatais, considero plausível aplicá-lo, por analogia, aos contratos pactuados com estatais.

21. E nessa esteira, observo que a referida lei não estabeleceu normas rígidas sobre os três conjuntos de requisitos constitucionais assinalados, apenas fixando regras gerais para suas definições, a serem estabelecidas em nível infralegal (atos dos chefes dos Poderes e entes supervisores, “responsáveis por analisar, aprovar e assinar o contrato”, conforme art. 4º da referida lei).

22. De forma análoga, o art. 48, §6º, da Lei 15.080/2025 (com teor idêntico ao art. 51, §6º do PLDO-2016), conferiu ao Poder Executivo a atribuição de regulamentar as disposições sobre contratos de gestão. Isso foi realizado por meio do Decreto 12.500/2025 e da Portaria Conjunta MGI/MPO/MF 57/2025, não citados nos pareceres.

23. O referido decreto segue, em essência, as normas postas na Lei 13.934/2019, inclusive quanto ao prazo máximo de duração contratual: 5 anos (art. 5º, §2º, do Decreto 12.500/2015; art. 7º, inciso VIII, da Lei 13.924/2019). Tal simetria afasta, a meu ver, o problema assinalado pela unidade técnica, caso se admita que a Lei 13.924/2019 é aplicável às estatais por analogia.

24. Assim, deixo de acolher a ressalva da unidade técnica acerca desse ponto específico.

25. No que tange ao segundo apontamento, quanto aos riscos associados à exclusão das estatais dependentes administradas mediante contrato de gestão dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), observo que o art. 6º, § 2º, do PLDO/2026, em plena identidade com os mesmos dispositivos da Lei 15.080/2024 (LDO atual), impõe a inclusão nos OFSS das “despesas decorrentes do repasse de recursos pelo ente controlador às empresas estatais que firmarem o contrato de gestão”, o que assegura, em certa medida, a fiscalização orçamentária dessas despesas. Além disso, o § 4º do mesmo artigo exige que a estatal que celebre contrato de gestão submeta-o à Comissão Mista do Congresso Nacional responsável pela fiscalização orçamentária e financeira da União.

26. Assim, não considero devidamente caracterizada a aventureira colisão entre esse dispositivo e o teor normativo dos arts. 2º, inciso III, e 47 da Lei Complementar 101/2000.

27. Quanto à proposta de expedição de ciências nos presentes autos, com base nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, comprehendo que a natureza dos achados e o objetivo do presente acompanhamento não se amoldam aos requisitos normativos para o uso desse instrumento de controle nos termos das normas citadas.

28. A leitura combinada no inciso II do art. 9º e do inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020 revela que a “ciência” deve ser expedida quando detectada “irregularidade” que não demande medidas corretivas imediatas, e tem por objetivo sua repetição, *verbis*:

Art. 2º Para efeito desta resolução, considera-se: (...)

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que científica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações futuras análogas; e (...)

Art.9º As ciências se destinam a reorientar a atuação administrativa do jurisdicionado e evitar:

I - a repetição de irregularidade; (...).

29. No acompanhamento em análise, os achados não evidenciam, a rigor, a ocorrência de irregularidades no conteúdo normativo do PLDO-2026, mas opiniões técnicas a serem encaminhadas por este Tribunal à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como aos demais órgãos interessados, em subsídio à elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, especialmente quanto aos ditames de responsabilidade fiscal.

30. Em vista disso, considero mais adequado à espécie substituir o instrumento da “ciência” pela remessa de informações aos órgãos interessados.

31. Quanto às alegações trazidas no memorial à peça 41, afasto, de plano, a preliminar de incompetência desta Corte de Contas para a realização do presente acompanhamento. Isso porque o processo em exame, diversamente do alegado pela AGU, não constitui uma “fiscalização de projeto de lei”.

32. Conforme assinalei há pouco, o objetivo deste acompanhamento é produzir opiniões técnicas em subsídio ao processo legislativo inerente ao PLDO para 2026, cujos resultados são encaminhados à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, bem como aos demais órgãos interessados.

33. Nesse sentido, reproto que o feito presente encontra amparo no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que inclui os Tribunais de Contas entre os órgãos de fiscalização do cumprimento do referido estatuto; no art. 142, §3º, da Lei 15.080/2024 (LDO/2025, em vigor), que impõe a este Tribunal o dever de enviar subsídios à CMPOF “acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas fiscais”; e no art. 3º, inciso III, da Resolução TCU 142/2001 (dispõe sobre as competências desta Corte de Contas decorrentes da LC 101/2000), que prevê a remessa de relatório à CMPOF com informações sobre a avaliação da previsão de receita líquida para fins orçamentários.

34. Em adição, observo que os três últimos relatórios da espécie, referentes aos PLDOs para 2023 (Ac. 2.183/2022-Plenário, relator: Min. Aroldo Cedraz), 2024 (Ac. 2.230/2023-Plenário, relator: Min. Jhonatan de Jesus) e 2025 (Ac. 1.679/2024-Plenário, de minha relatoria), não foram alvejados por contrarrazões nem recursos, embora todos tenham apontado possíveis impropriedades e sugerido aprimoramentos nos respectivos projetos de lei e na gestão fiscal da União.

35. Por conseguinte, afasto a preliminar de incompetência suscitada no memorial.

36. Quanto aos demais questionamentos apresentados, observo que as conclusões enfeixadas na fase instrutória reprisam, na essência, observações e alertas já pontuados em acompanhamentos dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias de exercícios anteriores.

37. Outrossim, considero que a fórmula que proponho no presente aresto, de substituir a emissão formal de “ciências” pelo envio de informações, mitiga os efeitos de eventuais divergências interpretativas entre as opiniões técnicas da unidade instrutora especializada deste Tribunal, complementadas pelas sugestões do Ministério Público de Contas, e os entendimentos igualmente técnicos do Ministério do Planejamento e Orçamento.

38. Todas as informações contidas nos presentes autos são acessíveis para análise no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do § 1º do art. 166 da Constituição Federal Comissão Mista, responsável pelo crivo técnico final ao PLDO 2026.

39. A par dessas considerações, considero desnecessário incluir, no rol de informações a ser encaminhas à CMPOF, o apontamento suscitado pelo *Parquet* de Contas acerca da suposta colisão entre o art. 28 do PLDO/2026 e o art. 6º-A da Lei Complementar 200/2023. Isso porque tal anotação foi extraída da Nota Técnica Conjunta 4/2025 (peça 39), elaborada com o mesmo objetivo de fornecer “subsídios à apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026”, e cujos resultados já são de conhecimento da Comissão Mista.

40. Feitas essas pontuais ressalvas, acolho, em parte e com ajustes de forma, as propostas de encaminhamento dos pareceres.

41. Consigno, por fim, meus elogios à equipe técnica da AudFiscal e ao Ministério Público de Contas, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pelo percutiente trabalho realizado, estendendo meus encômios à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, do Senado Federal, e à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, da Câmara dos Deputados, pelos subsídios constantes da Nota Técnica Conjunta n. 4/2025 (peça 39), bem como aos responsáveis pelos relatórios técnicos no âmbito do Poder Executivo, utilizados como fontes adicionais de informações ao presente acompanhamento.

Do exposto, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de agosto de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1983/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.084/2025-7.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 (PLDO 2026), PLN 2/2025-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no arts. 4º e 59 de da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (Lei do Regime Fiscal Sustentável - RFS).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 alertar o Poder Executivo, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, acerca da possibilidade de as projeções de receitas primárias apresentadas no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026 estarem superdimensionadas a partir de 2025 (seção II.2 do relatório);

9.2 informar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento acerca da seguinte verificação alusiva ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2026:

9.2.1 a utilização de premissas otimistas nas projeções fiscais, notadamente quanto à política fiscal, ao crescimento econômico e ao custo real da dívida, pode comprometer a consistência entre os resultados fiscais planejados e a trajetória de estabilização da dívida pública, exigida pelo art. 164-A da Constituição Federal e o art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (seção II.3);

9.3 informar ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que:

9.3.1 quanto às disposições do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que tange à vedação da alocação de créditos orçamentários para novos projetos enquanto não atendidos aqueles já em andamento:

9.3.1.1 na Tabela 1 da Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais: ausência de detalhamento dos projetos e dos respectivos valores para se chegar ao valor total alocado em investimentos em andamento, com risco de prejuízo à transparência das informações (seção II.15);

9.3.1.2 no relatório apresentado na Tabela 1 da Seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais: impossibilidade de verificação da compatibilidade dos valores a serem alocados na Lei Orçamentária Anual para os projetos em andamento com a necessidade real de execução orçamentária, em face, principalmente, da ausência de valores relativos à execução física e financeira/orçamentária, realizada e a realizar, dos projetos elencados (seção II.15); e da identificação dos investimentos em andamento com base em dados mais atualizados, para caracterização precisa do que “está em andamento”, com risco à precisão das respectivas alocações orçamentárias (seção II.15);

9.3.2 quanto às disposições do art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes às estimativas de impacto fiscal decorrentes de recomendações de monitoramento e

avaliação de políticas públicas, nos termos dos arts. 37, §16, e 165, §16, da Constituição Federal (seção II.6):

9.3.2.1 no Anexo de Metas Fiscais: ausência de informações relativas à metodologia e de memória de cálculo das estimativas de economia potencial; impossibilidade de associação direta entre as linhas de atuação apresentadas (medidas de melhoria) e as recomendações de avaliações formais de políticas públicas (Seção IV.6 do Anexo de Metas Fiscais); e ausência de estimativas de impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas de caráter mais sistêmico (idem);

9.3.3 o art. 87, § 1º, do PLDO/2026, ao prever que as indicações dos beneficiários das emendas de bancada estadual, bem como a ordem de prioridade para atendimento, sejam feitas por meio de ofício dos autores das emendas, contraria o art. 3º da LC 210/2024, segundo o qual “as indicações serão de responsabilidade da bancada (...) e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal” (parecer do MPTCU);

9.4 enviar cópia do presente Acórdão aos seguintes destinatários, informando que o teor integral de suas peças (Relatório e Voto) poderá ser obtido no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos:

9.4.1 Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, em subsídio ao processo legislativo orçamentário;

9.4.2 Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional;

9.4.3 Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria de Orçamento Federal;

9.4.4 Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 34/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 27/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1983-34/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.906/2025-GABPRES

Processo: 006.084/2025-7

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 05/09/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.