

Aviso nº 1323 - GP/TCU

Brasília, 15 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2859/2025, para ciência, em especial quanto às informações constantes do subitem 9.1 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 3/12/2025, ao apreciar o TC-017.113/2025-3, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O supracitado processo trata de acompanhamento cujo objetivo principal é analisar o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026, fornecendo subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização relativos sobretudo às estimativas das receitas, às despesas fixadas e à meta de resultado primário.

Encaminho-lhe também cópia do Relatório de Acompanhamento mencionado no subitem 9.5 da aludida Deliberação.

Por oportuno, informo que inteiro teor do Acórdão ora encaminhado pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

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
Congresso Nacional
Brasília - DF

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC-017.113/2025-3

Natureza: Acompanhamento

Unidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda, e Secretaria de Política Econômica e Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. ANÁLISE DA FACTUALIDADE E DA CONSISTÊNCIA FISCAL DAS ESTIMATIVAS DE RECEITAS, DAS DESPESAS FIXADAS E DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO, BEM COMO OUTROS ASPECTOS DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DA UNIÃO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2026. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E A ÓRGÃOS E ENTIDADES QUE COLABORAM PARA A ELABORAÇÃO DO PROJETO. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Este processo trata de acompanhamento anual criado por determinação expedida por meio da Decisão 324/2001-TCU-Plenário, tendo como objetivo “*analisar o realismo, a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2026, com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei*”, conforme explica a AudFiscal (peça 100, p. 5).

2. Transcrevo parcialmente, a seguir, o Relatório de Fiscalização 191/2025, elaborado por equipe da AudFiscal (peça 100):

“II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1. Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias

1. *No processo de análise das projeções do PLOA 2026, constatou-se ausência de documentação e de informações que possibilitem a compreensão clara e completa das premissas, metodologias e memórias de cálculo adotadas na elaboração das projeções de receitas e despesas obrigatórias relevantes. Análise detalhada da situação encontra-se no Apêndice A deste relatório.*

2. *No módulo ‘NFGC’ do Siop, as justificativas das despesas obrigatórias carecem de padronização e transparência, apresentando descrições genéricas sem detalhamento de hipóteses, reprodução de trechos normativos desconectados dos cálculos e, em casos pontuais, inexistência de justificativas ou memórias de cálculo.*

3. *No caso das receitas administradas, os documentos elaborados pela Receita Federal do Brasil (RFB) para a projeção do PLOA 2026 indicam a utilização de parâmetros macroeconômicos (PIB, inflação, câmbio, massa salarial) e de efeitos para estimar a arrecadação de 2026. Entretanto, não há uma metodologia formalmente estabelecida para a previsão das receitas e tais documentos não demonstram os cálculos apresentados. Ademais, as planilhas constantes do processo SEI (10080.001015_2025-62), que subsidiam a elaboração da proposta orçamentária da União, não apresentam a decomposição dos cálculos, tampouco permitem rastrear a origem de cada dado ou a aplicação das fórmulas que resultaram nos valores finais. Embora constem notas metodológicas e planilhas, os documentos não estão acompanhados de estudos detalhados, memórias de cálculo completas e descrição clara das premissas utilizadas.*
4. *No tocante às receitas oriundas de transações tributárias e de recuperação da Dívida Ativa da União (DAU), em resposta a ofício de requisição que solicitava as explicações metodológicas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) limitou-se a informar que utiliza o método estatístico de suavização exponencial simples, baseado no histórico de arrecadação e no estoque da dívida ativa, sem, contudo, disponibilizar documentação detalhada, estudos e memórias de cálculo que comprovem a adequação do modelo empregado.*
5. *Assim, além de não ser disponibilizado o detalhamento da metodologia adotada, com estudos, premissas e memórias de cálculo, não há na RFB e na PGFN normas internas definindo e orientando a aplicação de metodologia para a elaboração da previsão de receita.*
6. *Quanto às despesas com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), constatou-se que há mais documentação e informações disponíveis, em atendimento ao Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário (Ministro Relator Jhonatan de Jesus). Entretanto, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apontou questões que reduzem a confiabilidade da nova metodologia híbrida, tais como dependência de dados externos com defasagem temporal, limitações tecnológicas dos sistemas Dataprev, ausência de histórico para projeção de cessações da revisão bienal e deficiências operacionais do INSS, que limitaram a avaliação da consistência metodológica do modelo adotado. O BPC corresponde à quarta rubrica de maior desvio absoluto entre os valores projetados e os efetivamente realizados nos anos de 2022 a 2024, o que equivale a uma diferença de R\$ 18,5 bilhões para o período, o que mostra a gravidade do problema.*
7. *No que tange às despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com projeção de R\$ 1,13 trilhão no PLOA 2026, observa-se histórico de desvios crescentes entre o projetado nos PLOAs/LOAs e o executado, desde 2020 (Apêndice A, p. 33-35), e divergência de R\$ 10,5 bilhões entre o projetado no PLOA 2026 e as estimativas da IFI para o mesmo exercício (peça 44, p. 18-19). Ressalte-se, também, que a documentação apresentada pelo INSS (peças 78-86), dentre as quais a Nota Técnica Conjunta 21626717/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 85), alterada pela Nota Técnica Conjunta **22230848/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 86)**, embora apresente as projeções previdenciárias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) para o período de 2026 a 2029 com base em parâmetros macroeconômicos divulgados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) e em taxas de crescimento vegetativo, não detalha a metodologia utilizada na elaboração das projeções com benefícios previdenciários (vide Apêndice A, itens 57 a 63).*
8. *A situação observada contraria dispositivos da LRF: i) o art. 1º, § 1º, que exige a ação planejada e transparente na gestão fiscal; e o art. 12, caput e § 3º da LRF, que determina que as previsões sejam acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, além de exigir que o Poder Executivo coloque à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público os estudos e as estimativas das receitas.*
9. *Além da violação legal, houve o descumprimento da Resolução JEO 12/2025, norma emitida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento que aprovou 'a Matriz de Responsabilidades de que trata o art. 5º, §1º, do Regimento Interno da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e*

Financeira, para o exercício financeiro de 2025'. O §1º do art. 3º desta resolução obriga submissão de documento com metodologia, hipóteses e justificativas clara. Adicionalmente, o Ofício Circular 136/2025/MPO também exige explicações descritivas e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas de despesas obrigatórias. Por fim, a ausência não corresponde aos princípios do Fiscal Transparency Handbook do FMI, que se constitui em boa prática internacional sobre o assunto e indicam: necessidade de divulgação e explicação das previsões macroeconômicas que embasam o orçamento (Princípio 2.1.2), a submissão das estimativas a avaliação independente mediante disponibilização completa de premissas e fundamentos (Princípio 2.4.1) e a reconciliação transparente entre sucessivas rodadas de projeções (Princípio 2.4.3).

10. *As deficiências metodológicas e documentais decorrem da ausência de normatização específica sobre padrões metodológicos obrigatórios para projeções orçamentárias, aliada a uma cultura organizacional que prioriza a celeridade processual em detrimento da documentação completa e transparente. Somam-se a isso limitações técnicas e operacionais dos sistemas e órgãos responsáveis pelas estimativas.*

11. *A insuficiência de documentação e a fragilidade metodológica comprometem a transparência do processo de elaboração orçamentária e impossibilitam a conferência independente das estimativas por parte do TCU, dos demais Poderes e do Ministério Público. Essa deficiência pode reduzir a confiabilidade das projeções do PLOA 2026 e aumentar o risco de desvios entre valores projetados e realizados. Como consequência, há impactos negativos sobre a execução orçamentária, o cumprimento das metas fiscais e a credibilidade da gestão das finanças públicas, além de comprometer a capacidade do Congresso Nacional de exercer adequadamente suas atribuições constitucionais de análise e aprovação do orçamento.*

12. *Diante do exposto, considerando a análise dos comentários dos gestores, apresentada no Apêndice D deste relatório, propõe-se, com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU: i) **recomendar ao MPO**, como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, promova a transparência quanto ao grau de aderência dos órgãos setoriais às diretrizes e orientações estabelecidas pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente no que tange à apresentação das metodologias, premissas, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a rastreabilidade e reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas constantes dos Projetos de Lei Orçamentária Anual; ii) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes.*

13. *Adicionalmente, diante das manifestações analisadas no Apêndice D, propõe-se: i) **dar ciência à Receita Federal do Brasil**, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF; ii) **dar ciência ao MDS, ao Ministério da Previdência Social e ao INSS**, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO nº 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal.*

14. *Por fim, propõe-se, com base no art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 146, § 3º do PLDO 2026, **informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e***

Fiscalização do Congresso Nacional, que: i) não foi possível avaliar a fidedignidade e a acurácia das projeções das principais receitas e despesas constantes do PLOA 2026, em razão da ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível que permita examinar a adequação dos modelos empregados; e, ii) os recorrentes desvios entre as projeções subestimadas e a efetiva execução de despesas previdenciárias e assistenciais, somados às deficiências metodológicas identificadas, além de comprometer o realismo orçamentário e a credibilidade do processo de planejamento orçamentário federal, elevam os riscos de novos contingenciamentos e de impõem maiores desafios ao cumprimento das metas fiscais.

II.2. Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa

15. Ao analisar as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no PLOA 2026, a equipe de fiscalização verificou que as **despesas a serem financiadas com os recursos associados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 (R\$ 10 bilhões) não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa**, mediante o uso de grupo de fontes de recursos específico, em desconformidade com o disposto no art. 140, §1º, II, do Projeto de LDO 2026.

16. O princípio da universalidade do orçamento público estabelece que todas as receitas e despesas do Estado devem constar da lei orçamentária, sem omissões ou exclusões, garantindo uma visão completa e transparente da atuação financeira do governo. Previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964 e reforçado no art. 165, §5º, da Constituição Federal, esse princípio assegura que o orçamento seja um instrumento abrangente de planejamento e controle.

17. Em respeito a esse princípio, o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as previsões de receita ‘considerarão os efeitos das alterações na legislação’. Tal dispositivo encontra amparo na decisão do Supremo Tribunal Federal – ADI 3.949 DF, que discutiu a inclusão da CPMF no PLOA 2008 – que decidiu, por respeito ao princípio da universalidade, ser legítima a inclusão nos orçamentos de receitas ainda em discussão no Congresso Nacional.

18. Quanto à abrangência das alterações na legislação citadas pela LRF, cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, conforme estabelecido no art. 165, § 2º da Constituição Federal. Nesse sentido, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, em seu artigo 140, dispõe:

Art. 140. Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional.

§ 1º **Se estimada a receita** na forma prevista neste artigo, serão identificadas:

I - no Projeto de Lei Orçamentária de 2026, **as variações esperadas nas receitas em decorrência de cada proposição** e de seus dispositivos; e

II - no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e na respectiva Lei, **as despesas condicionadas à aprovação das proposições**, por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize.

19. Desse modo, ainda que o PLDO não tenha sido apreciado pelo Congresso Nacional, entende-se que as disposições da peça orçamentária devem seguir as diretrizes insculpidas nesse projeto de lei, em atendimento ao mandamento constitucional previsto no art. 165, § 2º, da Carta Magna. Nessa esteira, é necessário que o PLOA 2026 identifique todas as despesas a serem custeadas com estimativas de receitas que considerem propostas de alteração legislativa pendentes de

aprovação pelo Congresso Nacional, por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize.

20. *Ao analisar as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no PLOA 2026, a equipe de fiscalização encontrou falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa.*

21. *Verificou-se que, do total de R\$ 49,8 bilhões estimados para as receitas administradas pela RFB no PLOA 2026, R\$ 10 bilhões decorrem de estimativas associadas à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025. Contudo, as **despesas a serem financiadas com tais recursos não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa**, mediante o uso de grupo de fontes de recursos específico, em desconformidade com o disposto no art. 140, §1º, II, do Projeto de LDO 2026.*

22. *Conforme a Mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2026, foram incluídos na estimativa das receitas administradas pela RFB:*

- R\$ 0,0 bilhão, referentes ao Projeto de Lei 1.087/2025, que possui impacto orçamentário neutro, tratando-se, portanto, de receita meramente condicionada à sua aprovação, sem efeitos líquidos sobre o resultado fiscal.*
- R\$ 19,8 bilhões correspondentes ao Projeto de Lei Complementar 182/2025, que trata da revisão de benefícios tributários, resultando em incremento estimado de receitas no mesmo montante.*
- R\$ 30 bilhões referentes a receitas extraordinárias, provenientes: da Recuperação de Créditos Inscritos na Dívida Ativa da União, no âmbito do Programa de Transação Tributária Integral (PTI), com impacto estimado de R\$ 20 bilhões; e do Controle da Utilização de Compensações Tributárias, instituído pela Medida Provisória 1.303/2025, com impacto de R\$ 10 bilhões.*

23. *A Medida Provisória 1.303, de 11 de junho de 2025, dispõe sobre a tributação de aplicações financeiras e ativos virtuais no País. Conforme sua Exposição de Motivos (p. 6), a estimativa de arrecadação das medidas para 2026 é de R\$ 20,9 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões são oriundos das mudanças na legislação sobre compensações tributárias. Ocorre que, o PLOA 2026 classificou como despesa condicionada somente os valores relativos ao Projeto de Lei Complementar 182/2025 (R\$ 19,8 bilhões), desconsiderando os R\$ 10 bilhões da MP 1.303/2025, em discordância com o art. 140 do PLDO 2026.*

24. *Tal constatação foi comprovada por meio de consulta ao Siop, em que se verificou que no PLOA 2026 as despesas cujo código de grupo de fonte de recursos que se encontram vinculadas a receitas condicionadas estão orçadas em R\$ 19,8 bilhões, sendo esses valores decorrentes do PLP 182/2025, o que se afigura coerente com a classificação adotada pela mensagem presidencial.*

25. *Em que pese a Mensagem Presidencial considere como ingressos extraordinários aqueles associados a ações e medidas de natureza administrativa voltadas a promover a redução de litígios e o controle da utilização de compensações tributárias, entende-se que as receitas previstas na MP 1.303/2025, por decorrerem de medidas legislativas de incremento na arrecadação, deveriam ser classificadas como condicionadas.*

26. *A esta situação adiciona-se o fato de que a referida Medida Provisória, apresentada em 11 de junho de 2025, perdeu a sua eficácia por não ter sido votada dentro do prazo constitucional. Nesse contexto, a ausência de identificação das despesas condicionadas à sua aprovação torna-se ainda mais impactante, uma vez que tal omissão dificulta a realocação adequada dos recursos previstos na MP, gera aumento de pressão orçamentária, necessidade de cortes ou de outras medidas compensatórias imprevistas.*

27. *Considerando o recente desfecho da MP 1.303/2025, entende-se necessário tecer comentários a respeito do grau de incerteza adicionado à proposta orçamentária ao incluir valores significativos de receitas condicionadas à aprovação legislativa. Os dados obtidos pela equipe de auditoria revelaram que em 2023, o governo federal não incluiu receitas condicionadas a aprovação de leis no orçamento aprovado. Já no PLOA 2024, as receitas condicionadas à aprovação de diversas proposições legislativas haviam sido estimadas em R\$ 168,5 bilhões. Na elaboração do PLOA 2025, foram incluídos os efeitos de ações e medidas com esperado impacto extraordinário na arrecadação de receitas e de medidas legislativas a serem apreciadas pelo Congresso Nacional, na ordem de R\$ 168,3 bilhões. Conforme comentado anteriormente, a previsão dessas receitas no PLOA 2026 equivale a R\$ 49,8 bilhões.*
28. *Em que pese a inclusão no orçamento de receitas ainda não aprovadas pelo Poder Legislativo seja legítima e necessária, entende-se ser uma medida que, por se tratar de recursos ainda incertos, acarreta riscos ao processo alocativo, com possível impacto na gestão fiscal. Por essa razão, deve ser utilizada de maneira sensata e com muita transparência.*
29. *Como causa do achado, aponta-se a mudança ocorrida na redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2016, que deixaram de trazer previsão expressa de procedimentos a serem adotados nos casos em que as alterações legislativas que embasam as estimativas de receitas não venham a ser efetivamente aprovadas, o que ocorria até 2015. Era previsto o cancelamento das dotações que haviam sido incluídas à conta das alterações planejadas, ou a substituição das fontes por excesso de arrecadação de outras fontes (art. 10 da Lei 10.380/2015). Já as redações mais recentes do dispositivo vêm sendo publicadas apenas com instruções para o cenário de aprovação das alterações legislativas, o que consiste em incentivo para que o cenário de não aprovação tenha sua probabilidade subestimada.*
30. *Além disso, a natureza do tema tratado na MP 1.303/2025 (compensações tributárias) pode haver levado o órgão responsável a classificar suas receitas como extraordinárias e não considerar as despesas como condicionadas.*
31. *Como efeito, considera-se que a não indicação das despesas relacionadas com receitas condicionadas a aprovação legislativa, para além do descumprimento arcabouço normativo, dificulta o planejamento orçamentário, ao deixar para um momento posterior a definição das despesas que precisarão sofrer ajustes em caso de não aprovação das alterações. Mostra-se, assim, incompatível com a ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.*
32. *Cabe ressaltar que o cumprimento da LRF, do PLDO 2026 e do princípio da universalidade permite ao Poder Legislativo, aos órgãos de controle e à sociedade conhecer e fiscalizar a totalidade dos recursos arrecadados e aplicados. Sua observância é essencial para a integridade da gestão fiscal, a responsabilidade na alocação de recursos públicos e a prevenção de práticas que possam comprometer a transparência e o equilíbrio das contas públicas.*
33. *Diante do exposto e considerando a análise dos comentários dos gestores, realizada no no Apêndice D deste relatório, propõe-se, com base no art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, **informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal**, que as despesas relacionadas às receitas estimadas na Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026.*
34. *Considerando a perda de eficácia da Medida Provisória ora analisada, propõe-se, adicionalmente, informar à CMO que as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base nas disposições da MP 1.303/2025 ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera*

risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas.

II.3. Risco de distorção do Resultado Primário em virtude de premissas macroeconômicas otimistas

35. *As projeções macroeconômicas constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026 são fundamentais para a estimativa da Receita Primária Federal Líquida (RPFL) e do Resultado Primário Federal. É de suma importância, portanto, que os números projetados sejam, na maior medida possível, providos de realismo e precisão.*

36. *O Produto Interno Bruto (PIB) constitui o principal parâmetro macroeconômico utilizado na elaboração das estimativas de receitas. Para estimar o PIB em valores correntes, são analisados o crescimento real do PIB e o deflator implícito do PIB.*

37. *O Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (**Fiscal Transparency Handbook, FMI, 2018**) estabelece no Princípio 2.1.2 que as projeções orçamentárias devem basear-se em previsões macroeconômicas completas, que sejam divulgadas e explicadas. Segundo o documento, previsões precisas e realistas das principais variáveis macroeconômicas – especialmente PIB nominal e inflação, que alimentam diretamente as projeções fiscais – aumentam as chances de que as estimativas de receitas e despesas sejam confiáveis. Além disso, essas previsões devem incluir descrição detalhada dos fatores determinantes, das relações-chave entre as variáveis, das premissas subjacentes e dos desvios em relação a tendências passadas (§§ 116 e 117).*

38. *A análise das projeções do PLOA 2026 revelou que as projeções do PLOA 2026 para o crescimento real do PIB em 2026 (2,44%) se encontram consideravelmente acima das estimativas independentes, como as do mercado – Boletim Focus e Prisma Fiscal – (1,86%), da IFI (1,70%) e do próprio Banco Central (1,50%).*

39. *Além disso, o PLOA 2026 projeta um IPCA de 3,60% para 2026, abaixo da mediana das estimativas de mercado, que giram em torno de 4,3%. Considerando o histórico recente de inflação acima da meta, a expectativa de manutenção da política monetária restritiva, e a desancoragem das expectativas inflacionárias identificada pelo Comitê de Política Monetária (Copom), tal projeção se mostra subestimada, o que pode impactar a correção de despesas obrigatórias e a dinâmica da dívida pública.*

40. *Para 2026, o PLOA apresenta uma Selic acima das previsões de mercado. A esse respeito, cabe observar que a alta persistente da taxa de juros real — estimada em até 9,18% a.a. — impõe riscos à sustentabilidade fiscal, ao elevar o custo do serviço da dívida, especialmente em um cenário de crescimento econômico aquém do projetado.*

Tabela 1 – Parâmetros macroeconômicos para 2026

Parâmetros	SPE/MF - jul/2025 (a)	Mercado (b)	IFI (c)
IPCA	3,60%	4,33%	4,30%
Selic real	9,18%	7,83%	7,86%
Crescimento real do PIB	2,44%	1,86%	1,70%
PIB (R\$ bilhões)	13.826,3	13.507,1	13.478,7

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p.16), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

41. *A análise dos indicadores de atividade econômica, confiança do empresariado e consumo das famílias — conforme apresentado no Relatório de Política Monetária e na ata da 273ª reunião do*

Copom — confirma um cenário de desaceleração econômica, iniciado no segundo trimestre de 2025 e com tendência de se estender ao longo de 2026. Os efeitos do aperto monetário, da elevação do custo do crédito e das incertezas fiscais agravam a dificuldade de materialização das projeções oficiais de crescimento.

42. *O gráfico histórico da evolução do PIB real (Apêndice B, Gráfico 1, p. 41) revela que, desde 2016, a economia brasileira vem crescendo a uma média anual de apenas 2,1%, taxa significativamente inferior aos 2,44% projetados no PLOA 2026. Para que o PIB retome a trajetória de crescimento observada entre 1995 e 2014 (média de 3,2% a.a.), seriam necessárias taxas sustentadas superiores ao histórico recente, o que não encontra respaldo nas condições macroeconômicas atuais.*

43. *Além da possível superestimação do crescimento do PIB, a análise dos parâmetros macroeconômicos evidencia que a projeção da Receita Primária Líquida Federal (RPLF) no PLOA 2026 também pode estar superestimada. A RPLF estimada em R\$ 2.577,4 bilhões no PLOA 2026 supera em R\$ 86,0 bilhões a expectativa do mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões a projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Em relação ao PIB, a rpfl projetada no PLOA 2026, equivalente a 18,64% do PIB, supera não somente o valor estimado pelo mercado e pela IFI (18,45%), como também a média observada nos últimos anos (17,64%). Ao considerar que tanto o PIB quanto a receita podem estar superestimados, tem-se, como consequência, possível projeção subestimada para o déficit primário.*

Tabela 2 – Resultado Primário Federal (em R\$ bilhões)

Item	PLOA 2026		Estimativa do Mercado		Estimativa da IFI	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	13.826,3		13.507,1		13.478,7	
Receita primária líquida	2.577,4	18,64%	2.491,4	18,45%	2.487,3	18,45%
Despesa primária total	2.600,7	18,81%	2.576,9	19,08%	2.590,3	19,22%
Resultado primário	-23,3	-0,17%	-85,5	-0,63%	-103,0	-0,76%
Meta LDO 2026	34,3	0,25%	34,3	0,25%	34,3	0,25%
Abatimento da meta (1)	57,8	0,42%	57,8	0,43%	57,8	0,43%
Meta - Abatimento	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%
Esforço(+)/Sobra(-)	-0,3	0,00%	61,9	0,46%	79,4	0,59%

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, pp. 16 e 84), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 5 e 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

44. *O Regime Fiscal Sustentável (RFS - LC 200/2023) estabelece no PLDO 2026 meta central de superávit de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB), com intervalo de tolerância entre R\$ 0,00 e R\$ 68,53 bilhões. Considerando a exclusão de R\$ 57,8 bilhões em precatórios da base de cálculo (art. 3º, § 2º, VI e VII, da LC 200/2023), a meta ajustada corresponde a déficit de R\$ 23,6 bilhões, formalmente atendida pela estimativa do PLOA (déficit de R\$ 23,3 bilhões). Entretanto, caso as projeções do mercado e da IFI se confirmem, o governo federal poderá enfrentar dificuldades para atingir a meta de resultado primário estabelecida para 2026.*

45. *Em tais circunstâncias, entende-se que o PLOA 2026 incorpora premissas macroeconômicas com risco relevante de não se concretizarem, especialmente no que se refere ao crescimento real do PIB. A superestimação do crescimento econômico e da receita primária líquida, bem como a subestimação da inflação, capazes de provocar distorções nos principais parâmetros fiscais, com impactos diretos sobre as projeções do Resultado Primário, podem gerar frustração na arrecadação, dificultar o cumprimento das metas fiscais e impactar a credibilidade e o realismo da política fiscal. Análise mais detalhada encontra-se no Apêndice B deste relatório.*

46. Diante do exposto, propõe-se **informar**, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, combinado com o PLDO 2026, art. 146, § 3º, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, que o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas otimistas que apresentam risco significativo de não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário.

II.4. Recorrente insuficiência da Regra de Ouro

47. O PLOA 2026 prevê a necessidade de R\$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), valor 27,93% superior ao consignado no PLOA 2025 (R\$ 245,03 bilhões). Essa insuficiência evidencia o montante de recursos derivados de operações de crédito que supera o valor das despesas de capital no PLOA 2026, destacando-se R\$ 243,4 bilhões em Benefícios Previdenciários (78%), R\$ 40 bilhões do Bolsa Família (13%) e R\$ 30 bilhões do Fundo Nacional de Assistência Social (10%).

48. A situação revela que as receitas correntes não são suficientes para cobrir as despesas correntes, de modo que se faz necessária a utilização de receitas de capital para suprir a diferença. Na ausência de outras fontes dessas receitas, recorre-se à contratação de novas operações de crédito, fazendo com que o volume dessas operações ultrapasse o das despesas de capital, em desacordo com o art. 167, inciso III, da CF/1988, que estabelece a chamada Regra de Ouro.

49. A Regra de Ouro, a teor do disposto no art. 167, inciso III, da CF /1988 e do art. 6º, § 1º, da Resolução do Senado Federal 48/2007, deve ser verificada na proposta orçamentária e ao final do exercício financeiro.

50. A previsão de insuficiência da Regra de Ouro teve início em 2019, conforme cálculos apresentados nas Mensagens dos PLOAs anteriores. Para 2026, mantém-se a previsão de insuficiência de R\$ 313,5 bilhões, embora o Anexo de Riscos Fiscais indique que esse montante poderá ser reduzido ao longo do exercício mediante a utilização do saldo de superávit financeiro de exercícios anteriores. As projeções apontam elevação da insuficiência nos anos subsequentes: R\$ 390,7 bilhões (2027), R\$ 316,3 bilhões (2028) e R\$ 517,8 bilhões (2029), sendo que em 2029 a insuficiência seria 65% superior à de 2026.

51. O PLDO/2026 estabelece, em seu art. 22, a possibilidade de o PLOA e a LOA conterem receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação específica do Congresso Nacional, por maioria absoluta, cabendo à Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA a justificativa para a escolha das programações e informações relacionadas. Observa-se que as justificativas para a alocação dos créditos permanecem as mesmas do ano anterior: i) ser legalmente permitida a alocação e já ter ocorrido recentemente; ii) haver recursos vinculados para a despesa, mas em volume insuficiente; iii) ter sua execução distribuída regularmente ao longo do exercício, com outras fontes suficientes para financiar os primeiros meses; e iv) apresentar programação pouco pulverizada.

52. O volume III das Informações Complementares ao PLOA 2026 esclarece que as 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, motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário projetado, indicando recursos de operações de crédito condicionados à aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, 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.

53. Embora um dos objetivos declarados da LC 200/2023 seja criar condições para o cumprimento da Regra de Ouro, subentendendo-se que a própria consolidação do Regime Fiscal Sustentável permitiria à União cumpri-la sem autorizações especiais do Congresso Nacional, o que se observa é uma trajetória de deterioração progressiva dessas condições.

54. Assim, o montante excedente de operações de crédito fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de infração ao art. 167, inciso III, da CF/1988. Considerando a recorrente insuficiência da Regra de Ouro, considera-se provável que, nos exercícios seguintes, também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares recorrentes na ordem de centenas de bilhões de reais.

55. Conclui-se, portanto, que a recorrente insuficiência da Regra de Ouro evidencia desequilíbrio estrutural das finanças públicas, de modo que as operações de crédito superam as despesas de capital, em trajetória crescente, contrariando o objetivo declarado da LC 200/2023 de criar condições para o cumprimento desse dispositivo constitucional. Essa condição, além de potencialmente provocar perda de credibilidade da política fiscal e das regras fiscais, pode gerar pressão sobre a dívida pública, uma vez que o aumento do estoque da dívida pública ocorre sem contrapartida em ativos, reduzindo a eficiência do gasto público e elevando o risco de insolvência no longo prazo.

56. Tal situação demanda acompanhamento permanente por parte deste Tribunal, por meio de fiscalizações que avaliem a execução orçamentária no exercício de 2026, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea 'a', da Resolução-TCU 142/2001, principalmente considerando a probabilidade de que sejam novamente necessárias autorizações do Congresso Nacional, por maioria absoluta, para abertura de créditos suplementares de grande magnitude.

57. Diante do exposto, propõe-se **informar**, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro pode impactar a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal, bem como elevar o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo.

II.5. Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026

58. Em exame ao PLOA 2026 e aos documentos correlatos que o acompanham, constatou-se a ausência de divulgação de informações sobre: i) o limite global de emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), calculado de acordo com os critérios da ADI 7697 e ii) o limite individual destinado às emendas RP 8, independente de constituição de reserva para essa modalidade de emenda parlamentar.

59. No que tange ao primeiro ponto identificado, oportuno destacar os impactos decorrentes da decisão ratificada pelo Plenário STF em 4/12/2024, no âmbito da ADI 7697, sobre a limitação da variação de crescimento das emendas parlamentares. A referida decisão instituiu um limite global para o crescimento das emendas RP 6, 7 e 8, determinando que, a partir de 2025, seu aumento anual não extrapole o menor dos seguintes fatores: i) variação das despesas discricionárias do Poder Executivo; ii) limite de crescimento do teto da Lei Complementar 200/2023; iii) variação da Receita Corrente Líquida (RCL).

60. Quanto ao segundo ponto, importante registrar que o art. 13, § 6º, do PLDO-2026 dispõe que o PLOA 2026 poderá conter reserva específica para atendê-las. Ou seja, diferente do que ocorre com os recursos destinados às emendas RP 6 e RP 7, a criação de reserva destinada às emendas de comissão (RP 8) é uma prerrogativa facultada ao Poder Executivo. Contudo, a situação evidenciada

na Nota Técnica SEI 1282/2025/MPO (peça 7) e nos documentos que compõem o PLOA 2026 precisa ser avaliada com base nos princípios da programação e da precisão orçamentária, contidos na CF/1988 e na Lei 4.320/1964, bem como nos princípios da transparência, do equilíbrio e da responsabilidade fiscal, fundamentados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

61. Assim, a ausência de transparência e de evidenciação de informações sobre o limite global de emendas parlamentares RP 6, RP 7 e RP 8 em conformidade com os requisitos estabelecidos pela ADI 7697, bem como do limite individual a ser destinado às emendas RP 8, pode acarretar uma série de riscos. Entre eles, destacam-se a possibilidade de fixação de valores de emendas parlamentares superiores ao limite judicial imposto; o comprometimento da transparência e da clareza das informações orçamentárias; a restrição da capacidade de controle social e institucional sobre os recursos destinados às emendas parlamentares; e o potencial comprometimento da conformidade legal e da sustentabilidade fiscal, essenciais para uma gestão pública responsável e alinhada aos princípios constitucionais.

62. A situação identificada pode ter decorrido de fatores como a ausência de obrigação legal expressa no PLDO 2026 de explicitar, nos documentos do PLOA, o limite conjunto das emendas RP 6, 7 e 8; o entendimento por parte da SOF de que o parâmetro mais restritivo dentre os três definidos na ADI 7697 não seria necessariamente a variação das despesas discricionárias do Executivo; bem como a metodologia de cálculo adotada para mensurar a variação das despesas discricionárias do Poder Executivo, que pode ter conduzido à superestimação desse parâmetro, o qual é adotado como referencial de crescimento das emendas parlamentares.

63. Diante do exposto, conclui-se que a ausência, no PLOA 2026, de informações claras e detalhadas acerca do limite global de emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8) exigido para cumprimento da ADI 7697, bem como do limite individual que poderá ser destinado às emendas RP 8 tende a reduzir o grau de transparência orçamentária e pode ensejar risco de fixação de valores de emendas na LOA 2026 acima dos parâmetros permitidos. Essa situação não apenas prejudica a capacidade de controle social e institucional sobre o processo orçamentário, mas também eleva o risco de descumprimento das determinações judiciais da ADI 7697.

64. Nesse sentido, propõe-se, com base no art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, **informar** à CMO que, embora o PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo não apresente de forma explícita o limite máximo de emendas previsto na ADI 7697 nem o teto aplicável às emendas RP 8, esses limites continuam obrigatórios em todas as etapas do ciclo orçamentário (PLOA, LOA e execução).

65. Considerando o potencial de aprimoramento na transparência do PLOA acerca da aplicação dos limites de crescimento das emendas parlamentares, propõe-se, com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, e nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU **recomendar à SOF que**: i) enquanto vigente a decisão do STF, sejam apresentados nos próximos PLOAs os cálculos dos parâmetros da ADI 7697 e a respectiva metodologia, independentemente da dotação reservada incluída na proposta, considerando o cenário fiscal implícito e o espaço disponível para despesas discricionárias; ii) apresente nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas; iii) avalie a conveniência e oportunidade de publicar o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária.

IV. CONCLUSÃO

66. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLOA da União para o exercício de 2026, abarcando as seguintes questões de auditoria:

Q1. O Poder Executivo adotou premissas, metodologias e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais receitas?

Q2. O Poder Executivo adotou premissas, metodologia e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais despesas que registraram baixa acurácia nos últimos cinco exercícios?

Q3. O Poder Executivo avaliou de forma adequada os riscos econômicos (variação do PIB, inflação e câmbio), riscos fiscais (volatilidade das receitas, crescimento das despesas obrigatórias) e riscos de inconsistência histórica nas estimativas de receitas e despesas apresentadas no PLOA, de modo a assegurar a viabilidade do cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias previsto na LC 200/2023?

Q4. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (Regra de Ouro) no âmbito do PLOA 2026?

Q5. Os limites constitucionais e legais de aplicação mínima em saúde, educação, investimentos e emendas impositivas estão devidamente observados na proposta orçamentária?

67. *Em relação à metodologia de projeções de receitas e despesas do PLOA 2026, verificou-se insuficiência de documentação técnica, ausência de padronização nas justificativas e falta de memórias de cálculo completas e reproduzíveis, para as receitas e despesas primárias mais significativas. As informações disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, quando existentes, apresentam descrições genéricas, não permitem rastrear a origem dos dados nem comprovar a adequação dos modelos empregados, situação que se repete tanto nas estimativas de receitas administradas pela RFB quanto nas projeções de despesas obrigatórias.*

68. *No tocante às receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no PLOA 2026, verificou-se que as despesas a serem financiadas com os recursos associados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 (R\$ 10 bilhões) não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa, mediante o uso de grupo de fontes de recursos específico, em desconformidade com o disposto no art. 140, §1º, II, do Projeto de LDO 2026. Com a perda de eficácia da MP por decurso do prazo de aprovação legislativa, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento. Nesse contexto, a não indicação das despesas relacionadas com receitas condicionadas a aprovação legislativa, para além do descumprimento do PLDO 2026, dificulta o planejamento orçamentário e o processo alocativo dos recursos públicos.*

69. *No âmbito dos Riscos Macroeconômicos, observa-se que o PIB nominal projetado pelo mercado e pela IFI é inferior ao indicado no PLOA em R\$ 319,2 bilhões e R\$ 347,6 bilhões, respectivamente, mesmo considerando que o governo adota projeção de inflação superior à do mercado. Essa divergência evidencia possível otimismo nas projeções do PLOA 2026, que se situam mais de 2,3% acima das estimativas apresentadas pelo mercado e pela IFI. Nesse sentido, avalia-se que há risco considerável de a projeção de crescimento do PIB não se concretizar, considerando: i) a taxa média de crescimento desde 2016 (2,1% a.a.), inferior aos 2,44% projetados; ii) o contexto macroeconômico atual de política monetária significativamente contracionista e expectativas de inflação desancoradas; e iii) os sinais de desaceleração da atividade econômica evidenciados no Relatório de Política Monetária de setembro de 2025 e na Ata da 273ª reunião do Copom.*

70. *No tocante aos Riscos Fiscais, observa-se que a projeção da Receita Primária Líquida Federal (RPFL) no PLOA 2026, estimada em R\$ 2.577,4 bilhões, supera em R\$ 86,0 bilhões a expectativa do mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões a projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Em relação ao PIB, a rplf corresponde a 18,64%, valor superior às estimativas do mercado e*

da IFI (ambas em 18,45%) e acima da média observada nos últimos anos (17,64%), o que pode indicar uma possível superestimação da receita prevista.

71. Como consequência da possível superestimação das projeções para o PIB e para a RPFL, acredita-se que o Resultado Primário possa estar distorcido, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo (déficit de R\$ 23,3 bilhões) em comparação às estimativas do mercado (déficit de R\$ 85,5 bilhões) e pela IFI (déficit de R\$ 103 bilhões). O PLDO 2026 prevê uma meta de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões, da qual podem ser excluídos os precatórios (R\$ 57,8 bilhões), resultando em uma meta ajustada de déficit de R\$ 23,6 bilhões, atendida pelo PLOA 2026. No entanto, considerando as projeções de mercado e da IFI para o déficit primário, o governo federal poderá ter dificuldades para cumprir a meta de resultado primário em 2026, sendo necessário um esforço adicional entre R\$ 61,9 e R\$ 79,4 bilhões para atingir a meta ajustada.

72. No que tange à Regra de Ouro, verifica-se que o montante excedente de operações de crédito em relação às despesas de capital (R\$ 313,5 bilhões) fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, nos termos do art. 167, III, da CF/1988. Observa-se, ainda, que o cumprimento da Regra de Ouro enfrentou óbices nos últimos anos, sendo possível que, nos exercícios seguintes, sejam necessárias autorizações de créditos suplementares volumosos, na ordem de centenas de bilhões de reais, o que evidencia um desequilíbrio estrutural das finanças públicas, tendo em conta que a União terá que se valer de receitas derivadas do endividamento público para financiar despesas correntes.

73. Quanto aos limites constitucionais e legais de aplicação mínima em saúde, educação, investimentos e emendas impositivas, a análise teve por objeto realizar o acompanhamento da conformidade dessas despesas às diretrizes estabelecidas, às normas constitucionais, legais e às decisões judiciais aplicáveis. Abrange, adicionalmente, a apreciação de aspectos relativos ao formato de apresentação dessas reservas no orçamento.

74. O exame dos mínimos constitucionais e investimentos verificou a consonância dos gastos programados com os limites mínimos estabelecidos pela Constituição Federal e pelas legislações infraconstitucionais aplicáveis para saúde, educação e investimentos.

75. Vale frisar que a fiscalização identificou controvérsias jurídicas relativas à inclusão das despesas com a Anvisa como ação e serviço público de saúde, matéria que foi aprofundada no Apêndice C deste relatório. Por fim, concluiu-se em favor da aceitação das despesas dessa agência reguladora como ASPS.

76. No caso das reservas para emendas impositivas individuais e de bancada, a análise demonstrou que os valores no PLOA 2026 atendem aos limites específicos previstos nos normativos aplicáveis e respeitaram o limite máximo que poderia ser posto no IDUSO 6. Constatou-se, também, a observância de outros aspectos normativos, como a inclusão das reservas na categoria de Reserva de Contingência (PLDO 2026, art. 13, § 5º, II) e a utilização, pelo Executivo, da faculdade de identificar com IDUSO 6 até a metade do montante destinado a essas emendas (PLDO 2026, art. 13, § 7º).

77. No que se refere às emendas de comissão, a análise indicou que o PLDO 2026, em linha com as LDOs de exercícios anteriores, não estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão de reserva específica no PLOA para essa modalidade. O art. 13, § 6º, do referido projeto prevê apenas a faculdade de constituição de tal reserva, até o limite definido no art. 11, § 4º, inciso II, da Lei Complementar 210/2024. Constatou-se, contudo, que, embora a LC 210/2024 tenha fixado limite específico para essas emendas, os documentos que acompanham o PLOA 2026 publicados até o momento não apresentam indicação expressa desse valor.

78. No que se refere à observância dos limites fixados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7697, de 3 de dezembro de 2024, a análise não identificou, no PLOA 2026 nem nos documentos que o acompanham publicados até o momento, indicação acerca da forma de interpretação e de aplicação

desses parâmetros. A decisão definiu que o teto de crescimento das emendas parlamentares deve corresponder ao das despesas discricionárias do Poder Executivo, ao limite de crescimento estabelecido.

79. Diante do exposto, o acompanhamento do PLOA 2026 identificou aspectos que demandam atenção, com destaque para as deficiências na documentação técnica que subsidia as projeções de receitas e despesas. A insuficiência de memórias de cálculo completas e reproduzíveis, a ausência de padronização nas justificativas e a falta de rastreabilidade dos dados comprometem a verificabilidade e a credibilidade das estimativas apresentadas. Além disso, as divergências observadas entre as projeções do governo, do mercado e da IFI, em um cenário macroeconômico desafiador, podem apontar riscos ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Questões estruturais, relacionadas à Regra de Ouro, ao Regime Fiscal Sustentável e às emendas parlamentares reforçam a necessidade de maior transparência e rigor técnico no processo de elaboração orçamentária. Tais medidas são essenciais para assegurar o que o PLOA seja um instrumento orçamentário realista e em conformidade com os princípios que regem a gestão das finanças públicas.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

80. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) **recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU, que:

a.1) promova a transparência quanto ao grau de aderência dos órgãos setoriais às diretrizes e orientações estabelecidas pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente no que tange à apresentação das metodologias, premissas, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a rastreabilidade e reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas constantes dos Projetos de Lei Orçamentária Anual;

a.2) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes;

a.3) inclua, enquanto vigente a decisão do STF na ADI 7697, de forma clara e detalhada, nos próximos PLOAs, os cálculos, parâmetros e metodologia utilizados para apurar os limites de crescimento das emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), nos termos da referida decisão, ainda que não exista dotação específica reservada para essas emendas;

a.4) apresente nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas;

a.5) publique o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária;

b) **dar ciência** à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF;

c) **dar ciência** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas

previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal;

*d) **informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal, com base no art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:*

d.1) não foi possível avaliar a fidedignidade e a acurácia das projeções das principais receitas e despesas primárias constantes do PLOA 2026, em razão da ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível que permita o exame da adequação e consistência dos modelos empregados;

d.2) os recorrentes desvios entre as projeções subestimadas e a efetiva execução de despesas previdenciárias e assistenciais, somados às deficiências metodológicas identificadas, além de comprometer o realismo orçamentário e a credibilidade do processo de planejamento orçamentário federal, elevam os riscos de novos contingenciamentos e impõem maiores desafios ao cumprimento das metas fiscais;

d.3) o montante de R\$ 10 bilhões de despesas a serem financiadas com recursos condicionados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026;

d.4) com a perda de eficácia da Medida Provisória 1.303/2025, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas;

d.5) o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas que apresentam risco significativo de não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário;

d.6) a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro, reforçada no PLOA 2026 enfraquece a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal e eleva o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo;

d.7) embora o PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo não apresente de forma explícita o limite máximo de emendas previsto na ADI 7697 nem o teto aplicável às emendas RP 8, esses limites continuam obrigatórios em todas as etapas do ciclo orçamentário (PLOA, LOA e execução);

e) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Previdência Social, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

f) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

APÊNDICE A – Análise detalhada da metodologia de projeção de receitas e despesas

Introdução

1. Um planejamento orçamentário adequado é essencial para assegurar a boa gestão das finanças públicas e a credibilidade das políticas fiscais do Estado. Projeções realistas e metodologicamente consistentes permitem que o orçamento cumpra sua função de instrumento de planejamento, execução e controle das ações governamentais, evitando desequilíbrios que comprometam a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas. A imprecisão nas estimativas de receitas e despesas, por outro lado, pode gerar distorções na alocação de recursos, necessidade de contingenciamentos e aumento da dependência de operações de crédito, afetando a execução de programas prioritários e a confiança dos agentes econômicos.

2. Contudo, conforme se observa na tabela 1, os últimos exercícios apresentaram divergências relevantes entre os valores orçamentários projetados e os realizados, tanto no lado da receita quanto no das despesas. Os desvios identificados nos últimos anos levaram à investigação, no presente acompanhamento, sobre a suficiência e a consistência das metodologias empregadas na elaboração das projeções de receitas e despesas.

3. A presente análise busca avaliar a legalidade, a consistência e a transparência das projeções das receitas e despesas mais relevantes que compõem o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026). Para examinar as projeções do PLOA 2026, a equipe de fiscalização estruturou o trabalho em duas frentes: (i) cálculo dos desvios históricos entre o projetado e o realizado; e (ii) exame da documentação disponibilizada pelos órgãos responsáveis pelas estimativas.

Levantamento de desvios orçamentários e seleção da amostra (2022–2024)

4. Primeiramente, foram coletados dados do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e dos PLOAs referentes ao período de 2022 a 2024. Para cada exercício, apuraram-se as diferenças entre os valores projetados e os realizados (efetivamente pagos).

5. Foram considerados apenas os **desvios fiscais desfavoráveis**, isto é, as situações que indicam deterioração do resultado fiscal. No caso da **receita**, isso ocorre quando a arrecadação realizada é inferior à projetada no PLOA. No caso da **despesa**, o desvio é caracterizado quando a execução é superior à dotação originalmente fixada. Essa ótica reflete o princípio da **prudência fiscal**, segundo o qual frustrações de receita ou subestimações de despesas obrigatórias podem contribuir para a geração de déficit.

6. Entre as despesas, **excluíram-se as discricionárias**, os **créditos extraordinários** e as **obrigatórias com controle de fluxo**, em razão da maior volatilidade dessas rubricas e/ou da possibilidade de o Poder Executivo exercer maior controle sobre sua execução. **Também foram desconsideradas as projeções de receitas e despesas não primárias**, tendo em vista o escopo da análise, restrito à avaliação do impacto da política fiscal no resultado primário.

7. Após a preparação dos dados, foi elaborada uma planilha consolidada, somando-se os desvios em termos absolutos para o triênio, de modo a identificar os itens com os maiores desvios. Adicionalmente, elaborou-se a curva ABC das maiores somas de desvios para seleção da amostra (Gráfico 1).

8. Dessa forma, verificou-se que, na ótica da despesa, os desvios referentes às rubricas com Benefícios Previdenciários, Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital), Apoio Fin. EE/MM e Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV representam 84% dos desvios verificados entre 2022 e 2024 (Tabela 1).

9. Considerando que as rubricas de Sentenças Judiciais e Precatórios e de Apoio Financeiro a estados e municípios não dependem exclusivamente da atuação do Poder Executivo, suas

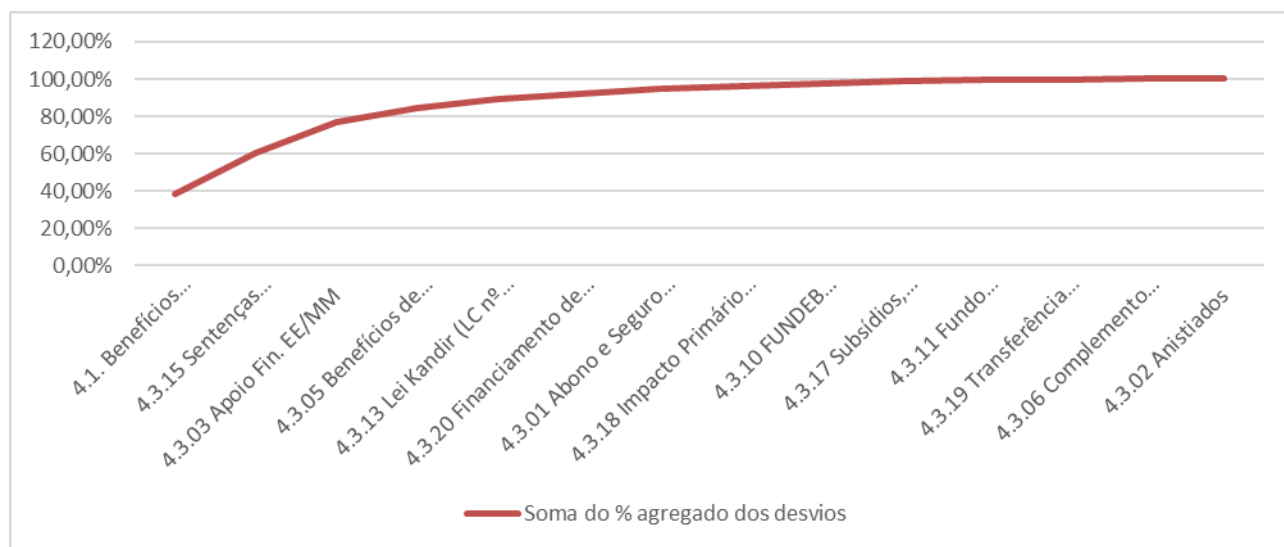
respectivas despesas foram retiradas da amostra. Assim, na análise das despesas, a amostra final contemplou apenas os **Benefícios Previdenciários** e os **Benefícios de Prestação Continuada**, que juntos responderam por 46% dos desvios identificados no período.

Tabela 1 – Soma dos desvios entre despesas projetadas e realizadas (de 2022 a 2024)

Rubrica	Soma de Desvio de 2022 a 2024 (LOA - PLOA) - R\$ Bilhões	Soma do % agregado dos desvios
4.1. Benefícios Previdenciários	94,95	38,59%
4.3.15 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	53,58	60,36%
4.3.03 Apoio Fin. EE/MM	41,09	77,06%
4.3.05 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	18,51	84,58%
4.3.13 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	11,96	89,44%
4.3.20 Financiamento de Campanha Eleitoral	6,85	92,22%
4.3.01 Abono e Seguro Desemprego	6,44	94,84%
4.3.18 Impacto Primário do FIES	3,58	96,29%
4.3.10 FUNDEB (Complem. União)	3,47	97,70%
4.3.17 Subsídios, Subvenções e Proagro	3,33	99,06%
4.3.11 Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	1,67	99,73%
4.3.19 Transferência Multas ANEEL	0,51	99,94%
4.3.06 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	0,13	99,99%
4.3.02 Anistiados	0,01	100,00%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados obtidos dos PLOAs, RARDPs e RTNs de 2022 a 2024

Gráfico 1 – Curva ABC da soma dos desvios das despesas



Fonte: Elaboração própria

10. Em relação à análise das receitas, optou-se por considerar as premissas e metodologias das Receitas Administradas, que representam 80% dos desvios de projeções entre 2022 e 2024, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Soma dos desvios entre receitas projetadas e realizadas (de 2022 a 2024)

Rubrica	Soma de Desvio de 2022 a 2024 (LOA - PLOA) - R\$ Bilhões	Soma do % agregado dos desvios
1. Receita Administrada	-189,60	80,90%
1.4.01 Concessões e Permissões	-27,90	92,80%
1.4.05 Exploração de Recursos Naturais	-12,41	98,10%
1.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	-2,41	99,13%
1.4.03 Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	-1,85	99,92%
1.4.04 Contribuição do Salário-Educação	-0,17	99,99%
1.4.02 Complemento para o FGTS	-0,03	100,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos dos PLOAs, RARDPs e RTNs de 2022 a 2024.

11. *Para obtenção e análise das estimativas, foram expedidos ofícios aos órgãos responsáveis, requisitando:*

- *ao INSS, metodologias, memórias de cálculo e premissas utilizadas na projeção das despesas do RGPS e do Comprev;*
- *à PGFN, documentos técnicos e metodologias que embasaram as projeções de receitas de transações tributárias e da dívida ativa;*
- *ao MDS, notas técnicas e justificativas metodológicas sobre as projeções do BPC.*

12. *Adicionalmente, foram realizadas reuniões com a Secretaria de Orçamento Federal e com a Secretaria Especial da Receita Federal.*

13. *Como limitação do trabalho, pode-se apontar a própria ausência de documentação para realização das análises. Como o INSS não respondeu ao Ofício de Requisição encaminhado no dia 10/9/2025 (peça 8), não foi possível à equipe de auditoria avaliar a consistência da metodologia e das premissas utilizadas para a projeção das despesas com os benefícios previdenciários.*

14. *Para a análise de padronização e consistência das metodologias e estimativas, as informações e justificativas apresentadas pelos órgãos foram confrontadas com os parâmetros normativos e com exemplos extraídos do SIOP. Como critérios de auditoria foram considerados, entre outros:*

- *art. 12 da LRF:*

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

- *Resolução JEO nº 12/2025:*

Art. 3º Os órgãos deverão submeter uma única projeção para cada receita ou despesa sob sua responsabilidade.

§ 1º Os órgãos deverão submeter documento com esclarecimentos sobre a metodologia e hipóteses adotadas, cuja conclusão deverá explicitar a projeção com todas as casas

decimais e, em se tratando do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, deverão ainda incluir justificativa breve, clara e objetiva, a ser incluída no texto no Relatório, quanto à variação da projeção atualizada em relação ao Relatório imediatamente anterior ou com Lei Orçamentária Anual, no caso elaboração do Relatório do 1º bimestre.

○ *Ofício Circular 136/2025/MPO:*

A inserção das estimativas de despesas obrigatórias deve contar com explicações descritivas suficientes, bem como com a memória de cálculo que permita a aferição e a reprodução das mesmas, as quais deverão ser anexadas no módulo NFGC-Captação do SIOP no formato de Nota Técnica e/ou planilha Excel; a inserção de arquivos no módulo NFGC-Captação do SIOP não desobriga o preenchimento dos campos de memória de cálculo e de explicação da variação no SIOP.

○ *Fiscal Transparency Handbook (FMI):*

Princípio 2.1.2 (Previsões Macroeconômicas): as projeções orçamentárias devem ser baseadas em previsões macroeconômicas completas que sejam divulgadas e explicadas, incluindo descrição dos fatores determinantes, relações-chave e premissas subjacentes (§§116-117);

Princípio 2.4.1 (Avaliação Independente): as previsões econômicas e fiscais do governo devem estar sujeitas a avaliação independente, o que exige plena disponibilização de premissas, fundamentos e fatores de custo que alimentam as projeções (§172);

Princípio 2.4.3 (Reconciliação de Previsões): a documentação orçamentária deve explicar quaisquer mudanças materiais nas previsões fiscais, distinguindo o impacto de novas medidas e de determinantes macroeconômicos. A credibilidade das projeções depende da consistência entre sucessivas rodadas de estimativas (§§180-181).

15. *Como resultado das análises realizadas, foi apresentado o seguinte achado:*

Ausência e documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias

16. *O exame das estimativas constantes do PLOA 2026 evidenciou fragilidades generalizadas na documentação que fundamenta as projeções de receitas e despesas, incluindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as despesas previdenciárias. Verificaram-se ausência de memórias de cálculo, insuficiência de detalhamento metodológico e falta de padronização nas justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis, em desacordo com as orientações do MPO, com a LRF e com as boas práticas internacionais, conforme detalha-se a seguir.*

Insuficiência de documentação e falta de padronização nas projeções de despesas obrigatórias registradas no módulo NFGC do SIOP

17. *Conforme disposto no Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO, as projeções do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026) seguem fluxos distintos para receitas e despesas.*

18. *No caso das despesas obrigatórias, elas devem ser registradas diretamente no **módulo NFGC-Captação do SIOP**, acompanhadas de notas técnicas e planilhas que contenham memória de cálculo e explicações descritivas suficientes sobre as premissas adotadas, conforme estabelecido no supracitado Ofício, que determina que:*

- *Devem ser considerados os parâmetros macroeconômicos mais atualizados disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), divulgados no dia 4 de julho de 2025;*

- *As projeções de receitas e de despesas que considerarem os efeitos de medidas futuras e propostas de alteração na legislação deverão ser acompanhadas da especificação das medidas e das propostas correspondentes, bem como da respectiva memória de cálculo;*
- *Solicita-se, ainda, o envio de parágrafo com a explicação da variação da projeção atualizada em relação ao cenário imediatamente anterior (Cenário preliminar do PLOA-2026) e uma síntese da metodologia e das premissas utilizadas nas projeções. Tais explicações deverão ser inseridas, no caso das despesas obrigatórias, em campo específico do módulo NFGC-Captação do SIOP; e, no caso das receitas primárias, no próprio instrumento por meio do qual as estimativas forem enviadas;*
- *A inserção das estimativas de **despesas obrigatórias** deve contar com **explicações descritivas suficientes**, bem como com a **memória de cálculo que permita a aferição e a reprodução das mesmas**, as quais deverão ser **anexadas no módulo NFGC-Captação do SIOP no formato de Nota Técnica e/ou planilha Excel**; a inserção de arquivos no módulo NFGC-Captação do SIOP não desobriga o preenchimento dos campos de memória de cálculo e de explicação da variação no SIOP;*

19. *Dessa forma, o processo orçamentário depende do correto cumprimento dessas exigências para que se assegurem consistência metodológica, transparência e possibilidade de conferência independente das estimativas apresentadas.*

20. *Ocorre que no processo de busca pela documentação de suporte aos números registrados no PLOA 2026, constatou-se haver insuficiência de informações que possibilitem a compreensão clara e completa das premissas, metodologias e memórias de cálculo adotadas na elaboração das projeções de despesas obrigatórias relevantes.*

21. *O problema central identificado consiste na ausência de padronização e de transparência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis no módulo de projeções do SIOP (Necessidade de Financiamento do Governo Central – NFGC). As informações disponibilizadas nos campos de justificativa, quando existentes, não seguem um padrão único: em alguns casos são apresentadas descrições genéricas, sem detalhamento das hipóteses consideradas; em outros, há apenas reprodução de trechos de normas ou relatórios, sem conexão com os cálculos apresentados; e, em situações pontuais, não foram fornecidas justificativas ou memórias de cálculo associadas aos valores lançados.*

22. *Como evidências, podem-se observar os prints apresentados no Anexo I, extraídos do SIOP, referentes às projeções de despesas de pessoal, previdenciárias, assistenciais (BPC e Bolsa Família) e de Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial, que evidenciam lançamentos acompanhados apenas de descrições sucintas, sem clareza quanto à metodologia utilizada, e em alguns casos, sem memória de cálculo que permita compreender a origem dos valores projetados.*

23. *Tal situação contraria a exigência expressa no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Resolução JEO nº 12/2025 e no Ofício Circular 136/2025/MPO, que determinam que as projeções orçamentárias sejam acompanhadas das respectivas memórias de cálculo, das premissas adotadas e de justificativas objetivas para as variações em relação aos relatórios anteriores ou à Lei Orçamentária.*

24. *Em suma, a ausência de padronização e de detalhamento das informações metodológicas compromete a transparência do processo de elaboração orçamentária, reduz a confiabilidade das estimativas apresentadas no PLOA e dificulta a análise de conformidade das projeções com os parâmetros constitucionais e legais vigentes.*

Ausência de memória de cálculo e detalhamento metodológico nas estimativas de receitas do PLOA 2026

25. No caso das receitas em geral, as estimativas para o PLOA 2026 devem ser encaminhadas pelos órgãos responsáveis por meio do processo SEI nº 10080.001015/2025-62, acompanhadas de planilhas, memórias de cálculo e justificativas para variações em relação a cenários anteriores. Esse procedimento aplica-se a todas as receitas primárias da União, incluindo patrimoniais, concessões, dividendos, participações, transações tributárias e demais rubricas.

26. O art. 136 da LDO 2025, Lei 15.080/2024 estabelece que, nas estimativas de receitas e despesas do PLOA e da LOA, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. No entanto, nestes casos devem ser estimados no PLOA as variações esperadas nas receitas em decorrência de cada proposição e de seus dispositivos, bem como as despesas condicionadas à aprovação das proposições, por meio da utilização de grupos de fontes de recursos que as caracterize.

27. Quando as projeções de receita incorporam efeitos de medidas futuras de alteração legislativa ou de programas especiais de recuperação fiscal, a exemplo de parcelamentos ou transações tributárias, o Ofício Circular 136/2025/MPO determina que se deve especificar cada medida, detalhar as propostas correspondentes e apresentar a respectiva memória de cálculo. Ademais, tais estimativas devem ser informadas já líquidas das transferências constitucionais e legais, de forma a garantir a consistência dos dados utilizados para fins de cálculo da Necessidade de Financiamento do Governo Central.

28. Quanto à estimativa de receitas do PLOA 2026, verificou-se a ausência de demonstrativo da metodologia e das premissas utilizadas, bem como dos estudos com suas respectivas memórias de cálculo, violando o caput e §3º do art. 12 da LRF.

29. Considerando o critério da materialidade das receitas e a relevância da metodologia adotada pela Receita Federal do Brasil (RFB), no sentido de ser referência para todos os demais órgãos e entes, os documentos colacionados pela RFB foram examinados com mais profundidade.

30. O processo administrativo nº 10080.001015/2025-62, instruído pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, contém as notas SEI nº 53449877 (peça 42) e nº 53450026 (peça 43), elaboradas pela RFB, que indicam a utilização de parâmetros macroeconômicos (PIB, inflação, câmbio, massa salarial) e de efeitos legislativos para estimar a arrecadação de 2026. Entretanto, tais notas não apresentam a decomposição dos cálculos, tampouco permitem rastrear a origem de cada dado ou a aplicação das fórmulas que resultaram nos valores finais. Ou seja, embora constem notas metodológicas e planilhas, os documentos não foram acompanhados de estudos detalhados, memórias de cálculo completas e descrição clara das premissas utilizadas.

31. Nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDPs), a exemplo do RARDP do 4º bimestre de 2025 (p. 13), a RFB explica como são elaboradas as previsões das receitas:

27. A projeção das receitas da União segue, de modo geral, um modelo incremental, em que se utilizam os principais parâmetros de projeção das contas públicas sobre uma base de cálculo composta pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluídas da base de projeção as receitas extraordinárias. Aplicam-se a essa base, também, os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

32. Assim, os cálculos se baseiam na arrecadação realizada no período anterior e sobre esta base de cálculo são consideradas as alterações dos parâmetros macroeconômicos, os efeitos das alterações na legislação tributária e os valores efetivamente arrecadados nos meses anteriores. Mas essa informação não supre as exigências da LRF.

33. Com o objetivo de compreender melhor a sistemática, foi realizada reunião com o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB, responsável pelas projeções orçamentárias das receitas administradas, ocasião em que se confirmou a inexistência de documentação formal sobre o detalhamento da metodologia adotada para a elaboração das estimativas de receitas do PLOA.

34. No tocante às receitas oriundas de transações tributárias e de recuperação da Dívida Ativa da União (DAU), a equipe de fiscalização expediu o Ofício nº 62/2025-AudFiscal à PGFN, requisitando memórias de cálculo, premissas e estudos técnicos que fundamentassem os valores previstos no PLOA 2026.

35. Em resposta, a PGFN limitou-se a informar que utiliza o método estatístico de suavização exponencial simples, baseado no histórico de arrecadação e no estoque da dívida ativa, sem, contudo, disponibilizar documentação detalhada ou estudos que comprovem a adequação do modelo empregado.

36. A ausência dessas informações impossibilita a conferência independente das estimativas por parte do Tribunal de Contas da União, dos demais Poderes e do Ministério Público, além de comprometer a transparência e a do processo de elaboração orçamentária.

37. Além disso, tal lacuna contraria a Resolução JEO nº 12/2025, que obriga a submissão das projeções acompanhadas de memória de cálculo, especificação de premissas e justificativas objetivas para variações em relação aos relatórios anteriores ou à Lei Orçamentária.

38. A situação encontrada revela que as previsões de receita são recorrentemente apresentadas de forma agregada, com base nos parâmetros macroeconômicos. Entretanto, não foi apresentada no âmbito da fiscalização documentação detalhada que permita aos órgãos de controle e à sociedade compreender de maneira clara como se chegou a cada valor estimado.

39. Como consequência, torna-se impossível a verificação da razoabilidade das premissas e metodologia aplicadas, a conferência dos valores estimados, bem como a identificação de eventuais inconsistências e a reprodução dos resultados obtidos.

40. Esse quadro compromete a credibilidade das projeções fiscais do PLOA 2026 e aumenta o risco de desvios entre o projetado e o realizado, com impactos sobre a execução orçamentária, o cumprimento das metas fiscais e a confiança da sociedade na gestão das finanças públicas.

Limitações na validação e na consolidação da nova metodologia de projeção das despesas com o BPC

41. As despesas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) vêm ganhando relevância crescente no orçamento federal, tanto pela sua magnitude quanto pela sensibilidade social do programa. Durante o acompanhamento do RARDP do 3º bimestre de 2024, a equipe de fiscalização do TCU identificou inconsistências nas estimativas, uma vez que notas técnicas publicadas pelo MDS apresentaram resultados divergentes em curtos intervalos de tempo: a Nota Técnica nº 10/2024 apontou necessidade de suplementação de R\$ 6,4 bilhões, a Nota nº 13/2024 recuou dessa projeção sem justificativa técnica robusta, e a Nota nº 20/2024 voltou a reforçar a tendência de alta. Essa oscilação metodológica foi considerada problemática e levou à recomendação registrada no Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Jhonatan de Jesus), no sentido de aprimorar a transparência e a clareza das estimativas do BPC.

42. No âmbito do presente acompanhamento do PLOA 2026, verificou-se que as informações disponibilizadas no módulo NFGC-Captação do SIOP apresentam maior nível de detalhamento em comparação a outras despesas. As projeções foram acompanhadas de nota técnica explicando a modificação metodológica, em atendimento ao Acórdão 1.326/2025, bem como de memórias de cálculo e justificativas para as variações, em linha com a exigência da Resolução JEO nº 12/2025. Todavia, verificou-se que ainda faltam informações que permitam a avaliação da nova metodologia adotada.

43. *Com o intuito de compreender a consistência do novo modelo, a equipe de auditoria expediu o Ofício nº 63/2025-AudFiscal ao MDS (peça 15), solicitando:*

- *as notas técnicas recentes (nº 24, 27 e 29/2025) que embasaram as estimativas do BPC;*
- *metodologia detalhada (incluindo premissas e memória de cálculo) para estimativa dos valores;*
- *estudos e/ou boas práticas que fundamentem a metodologia utilizada;*
- *instrumento normativo que estabeleça a metodologia e as premissas aplicadas;*

44. *Em resposta, por meio do Despacho nº 535/2025/MDS/SNAS/DBA/CGBA (SEI/MC – 17505278) (peça 39), o MDS informou que, a partir do 3º bimestre de 2025, passou a utilizar uma metodologia híbrida, baseada na combinação de Regressão Linear Múltipla com o método de Holt-Winters (suavização exponencial com sazonalidade). Esse modelo, segundo o órgão, permitiria maior robustez às projeções, ao incorporar não apenas séries históricas de concessões e cessões de benefícios, mas também variáveis demográficas e, futuramente, variáveis econômicas.*

45. *O gestor destacou, contudo, as dificuldades enfrentadas para validar plenamente a nova metodologia (peça 39, p. 7-10). Entre os pontos citados, encontram-se:*

- *Dependência de dados externos e defasagem temporal: Os dados são fornecidos pelo INSS via sistemas DATAPREV, com processo de consolidação que leva dias após o encerramento do mês fiscal. Isso gera variações entre projeções e requer imputação de médias para cumprir prazos, afetando a consistência dos modelos;*

- *Limitações tecnológicas: Os sistemas atuais foram desenhados para benefícios previdenciários, não para especificidades do BPC. Isso exige tratamentos adicionais na extração de dados, aumentando chances de erros de medição e necessitando adaptações frequentes que impactam cronogramas;*

- *Incorporação de variáveis econômicas: Embora já tenham introduzido variáveis demográficas (sexo e idade), as variáveis econômicas ainda não foram incorporadas. O principal obstáculo é o recorte de renda do benefício (1/4 do salário-mínimo), que requer estudos específicos para identificar preditores adequados e sua interação com aspectos operacionais;*

- *Ausência de parâmetros históricos: A implementação da revisão bienal em 2024 aumentou a complexidade das projeções. Sem histórico, a projeção de cessações só foi possível em nível contrafactual, criando incertezas nas estimativas;*

- *Conflito conceitual de família: A diferença entre o conceito de família do BPC (vínculos familiares e responsabilidade civil) e do CadÚnico (divisão de despesas) gera desafios para recomposição do grupo familiar. A metodologia desenvolvida pelo IPEA apresenta 40% de incerteza na identificação dos membros da família;*

- *Deficiências operacionais: A capacidade operacional do INSS não acompanhou o ritmo da implementação do processo revisional, causando atrasos nas campanhas e impactando estimativas. A efetividade das notificações aos beneficiários é inferior a 5%;*

- *Ausência de normatização específica: Não existem normas que estabeleçam metodologia e premissas para projeção do BPC. Para revisão de renda, especificamente, uma norma está em fase de elaboração.*

46. Embora os avanços apresentados indiquem o esforço do MDS em atender às recomendações anteriores do TCU, a equipe constatou que as limitações apontadas reduzem a confiabilidade da projeção, uma vez que variáveis relevantes ainda não puderam ser incorporadas de forma consistente. Além disso, não foram apresentados relatórios de validação ou testes de aderência do novo modelo que permitissem verificar empiricamente seu grau de precisão, de forma que não foi possível à equipe de auditoria avaliar a nova metodologia aplicada.

47. Dessa forma, conclui-se que, embora haja melhoria na documentação e na explicitação das premissas, com avanços no nível de detalhamento das informações inseridas no SIOP, persistem riscos quanto à confiabilidade das estimativas do BPC, sobretudo pela falta de validação independente do novo modelo e pelas fragilidades operacionais apontadas pelo próprio gestor.

Ausência de documentação técnica e de memória de cálculo nas projeções das despesas previdenciárias do PLOA 2026

48. As despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) representam a maior rubrica do orçamento federal, com previsão de R\$ 1,13 trilhão no PLOA 2026. Dada sua magnitude, desvios em suas estimativas tem o potencial de impactar diretamente a sustentabilidade fiscal e a gestão do espaço orçamentário disponível para as demais políticas públicas.

49. A análise das despesas do RGPS, no período de 2022 a 2025, revela um padrão de subestimação recorrente dessas despesas, com expressivos desvios entre as estimativas dos PLOAs/LOAs e a execução efetiva dos benefícios previdenciários, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Projeção e execução de benefícios previdenciários entre 2022 e 2025

Ano	Categoria	PLOA (R\$ mil)	LOA (R\$ mil)	Execução (R\$ mil)	V. Absoluta - PLOA (R\$ mil)	V. Relativa - PLOA (%)	V. Absoluta - LOA (R\$ mil)	V. Relativa - LOA (%)
2022	Benef. Previdenciários	765.569,40	777.717,00	796.976,60	31.407,20	4,10%	19.259,60	2,48%
2023	Benef. Previdenciários	859.935,40	864.635,00	898.872,90	38.937,50	4,53%	34.237,90	3,96%
2024	Benef. Previdenciários	913.940,20	908.669,62	938.544,50	24.604,30	2,69%	29.874,88	3,29%
2025	Benef. Previdenciários	1.007.233,70	1.015.351,30	1.032.421,20	25.187,50	2,50%	17.069,90	1,68%

Fonte:

Elaboração própria. Baseada nos PLOAs e LOAs correspondentes, RTN de julho de 2025. Estimativa de execução em 2025, extraída do RARDP do 3º Bimestre de 2025.

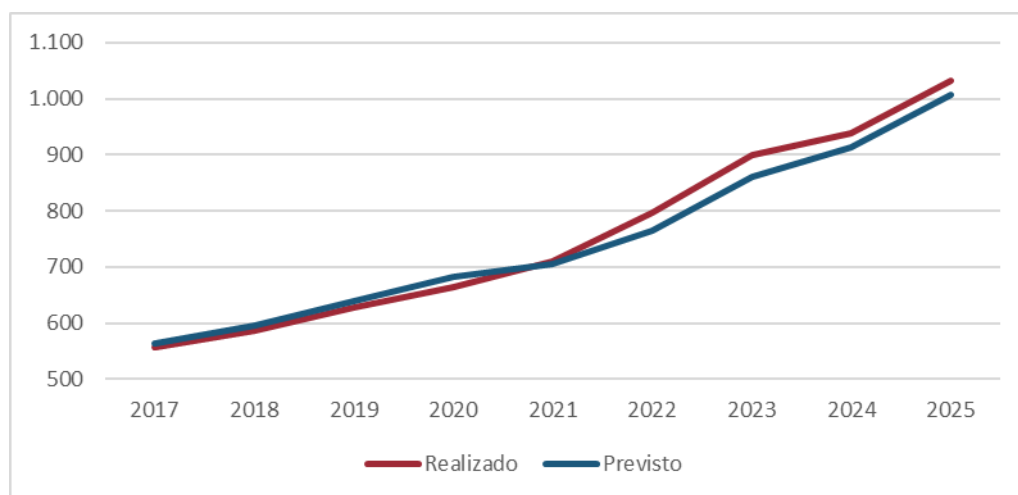
50. No RARDP do 2º Bimestre de 2025, verificou-se que as despesas primárias projetadas indicaram aumento líquido de R\$ 25,8 bilhões frente à LOA, sendo R\$ 16,6 bilhões decorrentes de benefícios previdenciários. Tal aumento ocorreu, principalmente, em virtude do aumento da execução das despesas com benefícios normais entre janeiro e abril de 2025 (R\$ 9 bilhões), e do aumento na previsão das despesas com sentenças judiciais (R\$ 7,6 bilhões). Conforme relatado no referido relatório, na ótica da regra fiscal da LC nº 200/2023, as despesas do Executivo ultrapassaram o limite em R\$ 23,1 bilhões, exigindo bloqueio de R\$ 10,6 bilhões em despesas discricionárias, mesmo com autorização legal para acréscimo de R\$ 12,4 bilhões.

51. Ressalte-se, que não ficou claro no RARDP do 2º Bimestre de 2025, a justificativa para o aumento da projeção com benefícios normais (R\$ 9 bilhões), nem foram evidenciados os documentos que fundamentaram essa revisão de estimativa. Ademais, conforme bem evidenciado no referido relatório, o aumento na projeção de despesas previdenciárias exigiu bloqueio adicional em dotações discricionárias, reduzindo o espaço fiscal do Poder Executivo para a execução de investimentos públicos e comprometendo a previsibilidade da gestão orçamentária.

52. Os gráficos a seguir apresentam a evolução das projeções e das realizações das despesas com o RGPS. As projeções são as apresentadas nos diversos PLOAs e as realizações, as apresentadas no RTN de julho de 2025 (de 2017 a 2024). Com relação às despesas realizadas de 2025 é utilizada a projeção constante do RARDP do 3º Bimestre de 2025, que estimou em R\$ 1.032,4 milhões as despesas com benefícios previdenciários.

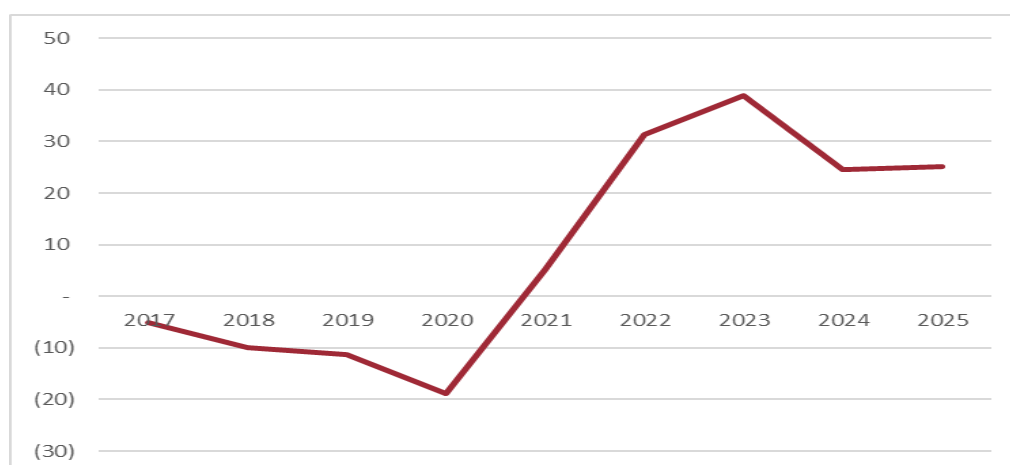
53. Ressalte-se que tanto o RTN quanto o RARDP consideram como benefícios previdenciários a totalidade das despesas do RGPS, o que inclui, além dos benefícios previdenciários normais, as despesas com o Comprev e os precatórios.

Gráfico 2 – Benefícios Previdenciários – Valores realizados x Valores previstos (bilhões)



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2025; Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

Gráfico 3: Variação entre os valores realizados e os valores previstos dos Benefícios Previdenciários (bilhões)



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2025; Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

54. Com base nos gráficos anteriores, com destaque para o segundo (gráfico 3), observa-se que a relação entre a projeção e a execução dos benefícios previdenciários resultaram em diferenças crescentes desde 2020, ficando bem acima das projeções a partir de 2022. A redução da diferença em 2025 ainda não é definitiva, visto que o valor usado como resultado ainda é preliminar.

55. O PLOA 2026 informa que suas estimativas consideraram fatores como crescimento vegetativo da base de beneficiários, reajustes do salário-mínimo, inflação, massa salarial e impactos de decisões judiciais. No entanto, a documentação constante do SIOP e das informações complementares do PLOA não apresentam metodologias detalhadas nem memórias de cálculo completas, impossibilitando a reprodução dos resultados ou a verificação da contribuição de cada variável sobre o montante final.

56. Além disso, identificaram-se divergências entre as projeções de despesas previdenciárias utilizadas pelo Poder Executivo na elaboração do PLOA 2026 e as projeções da Instituição Fiscal

Independente (IFI), da ordem de R\$ 10,5 bilhões a maior, conforme Relatório de Acompanhamento Fiscal 104/2025 (peça 44, p. 18-19), ocorridas especialmente em função das diferenças nas projeções do INPC acumulado para 2025 (IFI - 5,2% (peça 45, p.1), PLOA - 4,7%), que servem de base para o cálculo da estimativa de benefícios previdenciários para 2026.

57. *Para aprofundar a análise, a equipe de auditoria expediu o Ofício nº 60/2025-AudFiscal ao INSS (peça 8), solicitando diversas informações referentes as despesas do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), previstas do PLOA 2026.*

58. *Por meio do Ofício SEI 1446/2025/DIGOV-INSS (peça 78) foi apresentada relação da documentação trazida pelo INSS, constante das peças 79-86. Conforme Despacho da Coordenação-Geral de Articulação e Gestão da DIRBEN, de 25/9/2025 (peça 79), ao longo de 2025, as projeções previdenciárias passaram por sucessivas revisões registradas em notas técnicas conjuntas, que incorporaram ajustes metodológicos, novas estimativas macroeconômicas e alterações nos parâmetros de cálculo do salário-mínimo. As primeiras notas consideraram os dados executados no início do ano e as projeções da Secretaria de Política Econômica (SPE), enquanto as posteriores ajustaram as estimativas em função de novas receitas e da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o salário-maternidade.*

59. *Conforme informado no referido despacho, nas revisões seguintes, também foram incorporados os efeitos de **mudanças normativas que reduziram as despesas com benefícios por incapacidade temporária**, refletindo um esforço para adequar as projeções ao comportamento recente desses gastos. As **Notas Técnicas Conjuntas 21626717/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 85) e 22230848/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 86)** consolidaram, por fim, as projeções do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e do Comprev para o período de 2026 a 2029.*

60. *No que se refere às projeções dos últimos cinco anos, consta do Despacho da Coordenação-Geral de Articulação e Gestão da DIRBEN, de 25/9/2025 (peça 79), que **não há informação detalhada** sobre todas as metodologias empregadas, em razão da dificuldade de recuperação dos registros técnicos de gestões anteriores do INSS. A documentação atualmente disponível reflete apenas os **ciclos mais recentes**, nos quais se observa a manutenção de um modelo consolidado, baseado no **crescimento vegetativo (CV)** da folha de benefícios, ajustado por concessões, cessações, parâmetros macroeconômicos oficiais (como o INPC e os da SPE) e **ajustes decorrentes de políticas públicas e decisões judiciais**. Entre as alterações recentes, destacam-se a decisão do **STF em 2024**, que ampliou o acesso ao salário-maternidade, a redução de despesas com **incapacidade temporária** (estimada em R\$ 2,8 bilhões em 2026) e a padronização do Comprev pelo MCASP.*

61. *Por fim, o INSS informa que as projeções apresentadas consideram também **fatores de difícil previsão**, como as condições operacionais e de produtividade da área de benefícios do INSS, a possível implementação de **programas de gestão de desempenho** ou de **redução de filas**, além de **movimentos paredistas e decisões judiciais** que possam ampliar o acesso a benefícios. Tais variáveis podem impactar tanto a concessão e manutenção quanto a execução financeira da folha. Diante disso, ressalta o **caráter dinâmico das estimativas**, que são **periodicamente revisadas** conforme as atualizações dos parâmetros oficiais e as orientações da Secretaria de Orçamento Federal.*

62. *A Nota Técnica Conjunta 21626717/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 85), alterada pela Nota Técnica Conjunta 22230848/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 86), resultante da revisão de notas técnicas conjuntas anteriores, embora apresente as projeções previdenciárias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) para o período de 2026 a 2029 com base em parâmetros macroeconômicos divulgados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) e em taxas de crescimento vegetativo, não detalha a metodologia utilizada na elaboração das estimativas. Ressalte-se que a ausência desse detalhamento impede a plena replicação ou verificação independente das*

projeções, reduzindo a transparência do processo e dificultando a análise crítica por parte de órgãos externos ou demais interessados.

63. *Não são explicitados, por exemplo, os procedimentos de cálculo, as bases históricas consideradas, projeção de segurados, as hipóteses de sensibilidade, nem os eventuais ajustes aplicados aos diversos grupos de espécie de benefícios previdenciários. Embora o informe da previdência social (vol. 34, nº 10), de 10/2022 (peça 30), apresente descrição teórica da metodologia do modelo de projeção do RGPS, que contempla, por exemplo, a evolução das quantidades, dos preços e dos valores de diversos grupos de espécie de benefícios previdenciários e assistenciais (peça 30, p. 10-11), testes de sensibilidade, dentre outros, não se observa nos documentos apresentados pelo INSS o detalhamento das metodologias utilizadas e que subsidiaram os valores apontados nas notas técnicas apresentadas.*

64. *Assim, embora o PLOA 2026 traga valores mais atualizados e indique as variáveis consideradas para a realização das estimativas, a ausência de documentação metodológica padronizada, associada ao histórico de subestimações e às divergências com estimativas independentes, fragiliza a credibilidade das projeções previdenciárias, ampliando os riscos de novos contingenciamentos e de comprometimento do cumprimento das metas fiscais.*



ANEXO I – Evidências da Falta de Padronização e de Informações Sobre Metodologia e Memória De Cálculo Das Despesas
Figura 1 - Benefícios Previdenciários – Estimativa Normal – Valores Ordinários

Você está aqui / Início / NFGC / Captação / Captação

Voltar

Salvar

Cancelar

Código	Descrição	Status	PIOA 2026 - 1 (2026) (a)	PIOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PIOA 2026 - 2 (2027)	PIOA 2026 - 2 (2028)	PIOA 2026 - 2 (2029)
0.2.1.1.1. Ordinários	Benefícios Previdenciários Orçamentários - Estimativa Normal - Valores Ordinários	Publicado		1.071.877.487,379		1.148.701.439,138	1.225.954.395,382	1.299.522.872,741

Explicação da variação

Para calcular a projeção previdenciária do FRGPS para os exercícios de 2026 a 2029, foram aplicados a Grade de Parâmetros da Secretaria de Políticas Econômicas do dia 07 de julho de 2025.

Metodologia e Premissas

(documento SEI Id. 21410453).
Observa-se também que, na projeção para 2026, foi considerada uma redução de R\$ 2,8 bilhões nas despesas, decorrente da alteração nas regras de concessão de benefícios por incapacidade temporária. Essa estimativa está fundamentada nas Notas Técnicas nº 508/2025/MPs e nº 509/2025/MPs, ambas datadas de 01/07/2025.

Anexos

[adicionar]

SEI_21626717_Nota_Tecnica_Conjunta.pdf [excluir]

Classificação da Informação

1 - Informações Restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PIOA (Documento Preparatório)

Usuário alteração

Data/hora alteração

29/08/2025, 19:14

Histórico de tramitação

Fonte: Módulo NFGC - SIOP



Figura 2 - Benefícios Previdenciários – Sentenças Judiciais – Valores Ordinários Fora dos Limites da LC 200

Você está aqui / Início / NFGC / Captação / Captação

Voltar

Salvar

Cancelar

Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Varição (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)
2.1.2.2. da LC 200	Benefícios Previdenciários - Sentenças Judiciais - Valores Ordinários Fora dos Limites	Publicado	<div><div></div></div>	22.801.863,587		0	0	0

Explicação da variação

O montante equivalente ao que seria o limite anual para o pagamento de precatórios foi estimado a partir do valor que deveria ser alocado orçamento federal de 2026 para as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor - RPVs, total consignado na proposta orçamentária do ano anterior, destinado ao cumprimento de tais obrigações, corrigido pela aplicação da variação do IPCA acumulado no ano anterior, deduzida a projeção para o gasto com RPVs. Pela diferença dos valores projetados para o gasto total com os precatórios apresentados anualmente, retirados os oriundos de demandas relativas ao Fundef, e o limite anual para o

Metodologia e Premissas

As projeções apresentadas consideram diferentes metodologias, a depender das características peculiares de cada uma das formas de cumprimento das obrigações de pagar judicialmente impostas à Fazenda Pública Federal, conforme os normativos de regência aplicados ao caso, bem como os valores atualmente alocados na Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2023, Lei Orçamentária Anual - LOA, para 2025 e aqueles referentes ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2025, além do comportamento observado para esses gastos nos exercícios anteriores. Ademais, para toda a projeção, os

Anexos

[adicional]

Classificação da Informação

1 - Informações restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PLOA (Documento Preparatório)

Usuário alteração

Ana Beatriz Sabhan Cunha

Data/hora alteração

29/08/2025, 19:14

Histórico de tramitação

Fonte: Módulo NFGC - SIOP

Figura 3 - Pessoal Poder Executivo – Valores Ordinários dentro do Limite da LC 200

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79304099.

28



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas
Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal

Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)
2.2.1.1. Pessoal Poder Executivo - Valores Ordinários dentro do Limite LC200		Publicado		350.029,585,100		371.066,256,312	391.004,849,375	411.840,840,710
Explicação da variação A variação entre cenários se justifica em razão das novas projeções encaminhadas pelo MGI, pelo Ministério da Defesa e Receita Federal do Brasil, por meio dos processos 18220.000899/2025-06, 10080.000955/2025-34, 10080.000954/2025-90.								
Metodologia e Premissas concessão de reajustes dos civis, provimentos e criação de cargos, contratação temporárias, banco de professor equivalente, crescimento vegetativo, e transposição dos servidores dos ex-territórios foram, informados pelo MGI, MD, FCDf, e Receita Federal do Brasil, por meio dos processos 18220.000899/2025-06, 10080.000955/2025-34, 10080.000954/2025-90. Informa-se que os valores as despesas fora do teto foram consideradas as despesas do INPI, UO 28203, ICT, custeadas com a fonte 1050, de receita própria, os termos do inciso IV do parágrafo 2º do art. 3º da LC 200.								
Anexos [adicionar]								
Classificação da Informação 1 - Informações Restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PLOA (Documento Preparatório)								
Usuário alteração [Redacted]								
Data/hora alteração 29/08/2025, 19:14 Histórico de tramitação								

Fonte: Módulo NFGC - SIOP

Figura 4 - BPC – LOAS – Valores Ordinários



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas
Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal

Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)
2.7.1.	BPC LOAS - Valores Ordinários	Publicado		121.462.727,287		146.617.956,845	159.210.042,857	170.127.053,296
Explicação da variação								
A variação de R\$124.736.483,766 (previstos na Nota Técnica nº 27/2025 - sel nº 17133614) para R\$122.372.070,226 nas despesas obrigatórias deve-se a dois fatores: 1.) adoção de uma nova metodologia para estimativa orçamentária do BPC, com modelos RLM e HW, e; 2) execução física do benefício até junho/2025.								
Metodologia e Premissas								
Para a projeção de 2026 foram elaborados dois cenários. O Cenário 1 (Sem Revisão) serve como referência e é mais conservador, pois não considera a interrupção de benefícios por processos revisionais. O Cenário 2 (Com Revisão) incorpora a expectativa de cessação de benefícios decorrente de um processo revisional. A diferença entre os dois cenários sugere uma possível economia caso a revisão seja efetivada. A projeção orçamentária para ambos os cenários é calculada a partir dos valores físicos projetados, aplicando a variação do INPC e o salário-mínimo.								
Anexos								
[adicional]								
SEI_MC - 17305324 - Nota Técnica.pdf [excluir]								
cenario_idoso.xlsx [excluir]								
cenario_pcd.xlsx [excluir]								
memoria_rmv_ai.xlsx [excluir]								
ploa2026 - exercicio_sof.xlsx [excluir]								
predicao_modelorlm__ploa2026.xlsx [excluir]								
predicao_modelorlm_idoso_cenario2.xlsx [excluir]								
predicao_modelorlm_pcd_cenario2.xlsx [excluir]								

Fonte: Módulo NFGC - SIOP

Figura 5 - Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial



O.2.16.1. Subvenções Orçamentárias

Código	Descrição	Status	PIOA 2026 - 1 (2026) (a)	PIOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PIOA 2026 - 2 (2027)	PIOA 2026 - 2 (2028)	PIOA 2026 - 2 (2029)
0301	Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	Publicado		6.740.170.218,42		5.187.315.217,8	4.101.085.124,39	3.581.796.411,66

Explicação da variação

Alterações nos parâmetros econômicos dados pela Grade de Parâmetros de 04/07/2025. Entrada da nova Safra 2025/2026. Substituição de previsão de dados da Safra 2024/2025 por dados do efetivamente contratado pelas Instituições Financeiras.

Metodologia e Premissas

Cálculo de equalização com base nas fórmulas de normativos e grade de parâmetros. Para o estoque de operações até a Safra 2023/2024 utiliza-se informações das Instituições Financeiras base 30/06/2025. Para a Safra 2024/2025 e 2025/2026 projeção com base nas expectativas de contratação.

Anexos

[adicional]

Classificação da Informação

Usuário alteração

Data/hora alteração

29/08/2025, 19:14

Histórico de tramitação

Atenção: Windows

Fonte: Módulo NFGC - SIOP

Figura 6 - Programa Bolsa Família



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas
Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal

2.21.1 - Despesas OCF dentro dos limites de despesas primárias (LC 200)

Código	Descrição	Status	PIOA 2026 - 1 (2026) (a)	PIOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PIOA 2026 - 2 (2027)	PIOA 2026 - 2 (2028)	PIOA 2026 - 2 (2029)
8442	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	Publicado		158.632.791,717		164.053.883,672	169.003.077,130	174.100.749,475

Explicação da variação

Conforme ajustes realizados pelas secretarias de programa e SEGOR

Metodologia e Premissas

Conforme Cenário Fiscal divulgado e ajustes realizados pelas secretarias de programa e SEGOR

Análise do responsável pela validação

Anexos

[adicionar]

Classificação da Informação

1 - Informações Restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PIOA (Documento Preparatório)

Usuário alteração

Data/hora alteração

29/08/2025, 19:14 [Histórico da alteração](#)

Fonte: Módulo NFGC - SIOP



APÊNDICE B - Análise detalhada das premissas macroeconômicas do PLOA 2026

Introdução

1. A presente análise tem como propósito avaliar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2026. Esta ação de controle é realizada em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea ‘a’, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

2. Os métodos empregados no presente acompanhamento contemplaram: obtenção de dados e de informações econômicas nos principais órgãos de imprensa nacionais e em instituições públicas e privadas; exame da legislação pertinente e diligências aos órgãos fiscalizados. Realizaram-se também consultas aos sítios dos seguintes órgãos/entidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Senado Federal (SF); Banco Central do Brasil (Bacen); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituição Fiscal Independente (IFI); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério da Fazenda (MF); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

3. A tabela a seguir relaciona a previsão das receitas e a fixação das despesas para 2026, segundo o PLOA 2026.

Tabela 1 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2026 (primárias)

Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Reprogramação 2025		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	2.679.441,6	22,8	2.930.278,9	23,2	2.924.394,7	22,8	3.185.763,0	23,0
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.690.020,4	14,4	1.923.018,6	15,2	1.878.592,3	14,7	2.032.400,3	14,7
I.2. Incentivos Fiscais	0,0	0,0	-27,5	0,0	-12,4	0,0	-8,4	0,0
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	641.155,5	5,5	697.320,7	5,5	710.948,7	5,5	793.153,5	5,7
I.4. Outras Receitas	348.265,7	3,0	309.967,0	2,5	334.866,1	2,6	360.217,7	2,6
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	517.654,0	4,4	570.227,3	4,5	578.916,2	4,5	608.399,8	4,4
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.161.787,6	18,4	2.360.051,6	18,7	2.345.478,5	18,3	2.577.363,2	18,6
IV. DESPESAS	2.204.711,3	18,8	2.389.589,8	18,9	2.420.410,2	18,9	2.600.657,8	18,8
IV.1. Benefícios Previdenciários	938.544,5	8,0	1.015.351,3	8,0	1.032.421,2	8,1	1.128.508,0	8,2
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	367.355,4	3,1	411.749,2	3,3	409.695,8	3,2	456.871,7	3,3
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	358.388,1	3,1	378.804,3	3,0	404.638,1	3,2	416.777,9	3,0
IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	540.423,3	4,6	583.685,0	4,6	573.655,2	4,5	598.500,2	4,3
IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	356.681,2	3,0	362.558,7	2,9	363.191,1	2,8	371.516,0	2,7
IV.4.2 Discricionárias	150.580,5	1,3	182.247,8	1,4	171.585,6	1,3	186.180,7	1,4
IV.4.3. Reserva para Emendas	33.161,6	0,3	38.878,5	0,3	38.878,5	0,3	40.803,5	0,3
V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	-42.923,7	-0,4	-29.538,2	-0,2	-74.931,7	-0,6	-23.294,5	-0,2
V.1. Resultado do Tesouro	254.465,4	2,2	288.492,4	2,3	246.540,7	1,9	312.060,0	2,3
V.2. Resultado da Previdência Social	-297.389,1	-2,5	-318.030,6	-2,5	-321.472,5	-2,5	-335.354,5	-2,4
VI. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	-2.440,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
VII. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (V+VI)	-45.364,3	-0,4	-29.538,2	-0,2	-74.931,7	-0,6	-23.294,5	-0,2
VIII. META OFS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34.264,6	0,3
IX. COMPENSAÇÃO DA META (1)	31.884,6	0,3	44.118,3	0,3	48.635,9	0,4	57.836,1	0,4
X. RESULTADO PRIMÁRIO APÓS COMPENSAÇÃO (VII + IX)	-13.479,7	-0,1	14.580,1	0,1	-26.295,8	-0,4	34.541,5	0,3
XI. ESFORÇO (-) / SOBRA (+) EM RELAÇÃO À META (X - VIII)	45.364,3	0,4	29.538,2	0,2	74.931,7	0,8	276,9	0,0
XII. JUROS NOMINAIS POR COMPETÊNCIA	-855.206,3	-7,3	-755.507,0	-6,0	-907.017,3	-7,1	-1.018.377,1	-7,4
XIII. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (VII + XII)	-900.570,7	-7,7	-785.045,2	-6,2	-981.949,0	-7,7	-1.041.671,6	-7,5
PIB	11.744.710		12.626.270		12.818.520		13.826.294	

Fonte: PLOA 2026, Volume I, Quadro 10-A (peça 54, p. 376).



Tabela 2 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2026 (financeiras)

Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Reprogramação 2025		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
XIV. RECEITAS FINANCEIRAS	2.181.072,1	18,6	2.792.116,0	22,1	2.828.519,3	22,1	3.146.393,0	22,8
XIV.1. Refinanciamento da Dívida	1.378.205,4	11,7	1.655.840,5	13,1	1.661.900,9	13,0	1.822.972,2	13,2
XIV.2. Emissão de Títulos	526.600,8	4,5	847.767,4	6,7	849.356,1	6,6	979.957,3	7,1
XIV.3. Operações Oficiais de Crédito	46.548,8	0,4	45.881,1	0,4	44.306,1	0,3	50.662,6	0,4
XIV.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	135.912,7	1,2	113.931,1	0,9	113.931,1	0,9	170.378,0	1,2
XIV.5. Demais	93.804,5	0,8	128.696,0	1,0	159.025,1	1,2	122.422,9	0,9
XV. DESPESAS FINANCEIRAS	2.127.112,0	18,1	2.778.023,9	22,0	2.770.310,3	21,6	3.136.661,8	22,7
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	352.023,0	3,0	480.013,1	3,8	480.097,1	3,7	643.939,8	4,7
XV.2. Amortização da Dívida	1.644.753,1	14,0	2.048.943,8	16,2	2.048.859,8	16,0	2.220.511,4	16,1
XV.3. Demais	130.335,9	1,1	249.067,0	2,0	241.353,3	1,9	272.210,6	2,0
PIB	11.744.710		12.626.270		12.818.520		13.826.294	

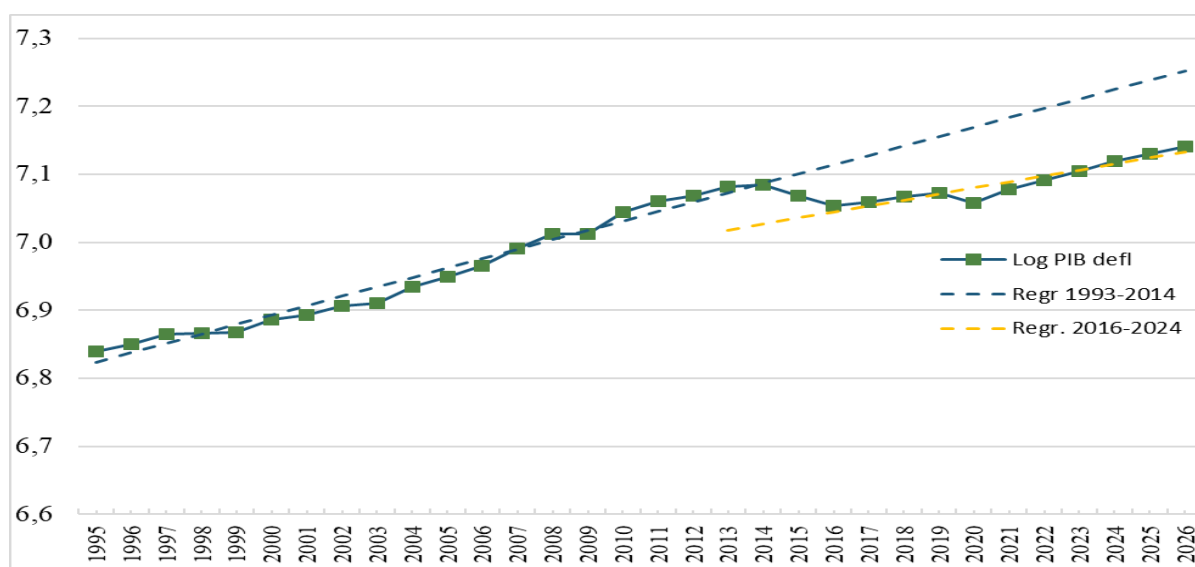
Fonte: PLOA 2026, Volume I, Quadro 10-A (peça 54, p. 376).

Riscos Macroeconômicos

4. Nesta seção avalia-se a adequação das estimativas feitas no PLOA 2026 para os parâmetros macroeconômicos. Os parâmetros analisados são: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa Selic. O IPCA é utilizado na verificação das estimativas das despesas primárias. O PIB é utilizado na verificação das estimativas das receitas primárias líquidas. Para estimar o PIB em valores correntes são analisados o crescimento real do PIB e o deflator implícito do PIB. As taxas de juros são utilizadas na verificação da sustentabilidade da dívida pública.

5. O gráfico a seguir mostra a série histórica do logaritmo do PIB a partir de 1995. Os valores do PIB foram deflacionados para melhor representar sua evolução em termos reais.

Gráfico 1 – Evolução do log (PIB)



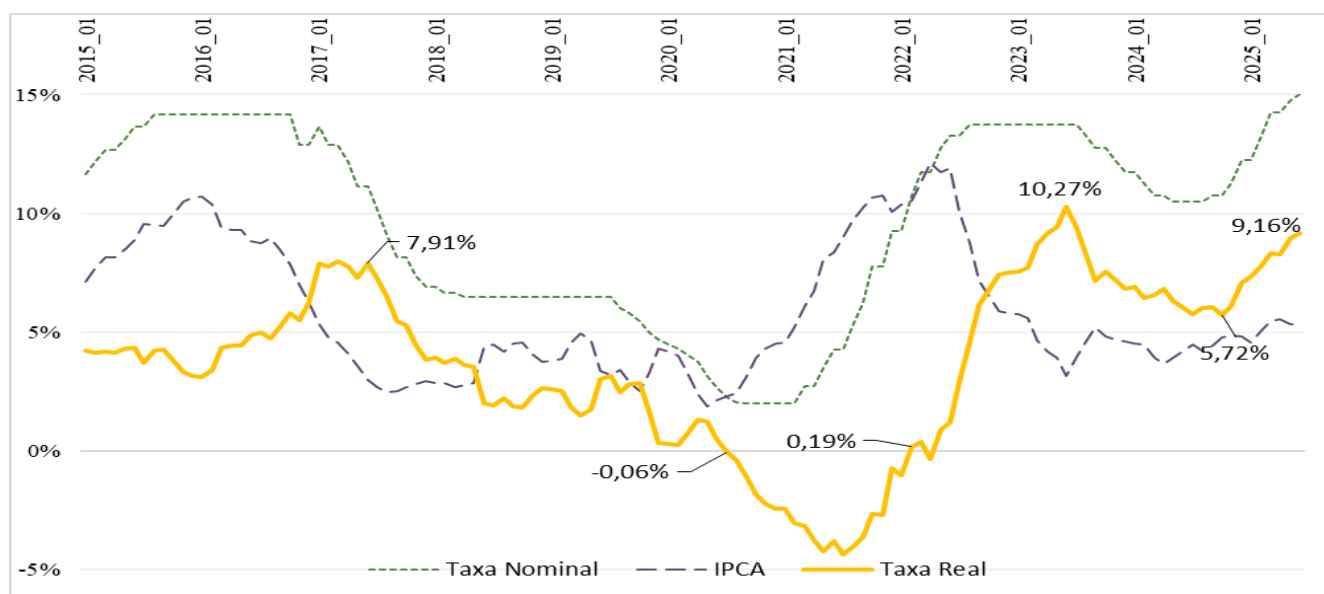
Fontes: Valores de 1995 e 2024 - IBGE (peça 52) e valores de 2025 e 2026 - Coletiva de Imprensa do PLOA 2026 (peça 48, p.4).

6. Entre 1995 e 2014, o comportamento do PIB foi relativamente uniforme (curva verde), com crescimento médio anual de 3,2%, sendo sua tendência futura indicada pela curva azul. Entretanto, a trajetória de crescimento do PIB pode se modificar em função de fatores como a política

econômica, a taxa de investimento e a variação da produtividade da economia. Nesse sentido, a partir de 2015 registrou-se forte retração, resultando em uma linha de tendência distinta da inicial (curva amarela). A partir de 2021, observa-se nova retomada do crescimento, contudo, a taxa média anual de 2,1%, registrada desde 2016, permanece significativamente inferior à verificada até 2014. Assim, para que a economia retorne à tendência inicial indicada pela curva azul, será necessário sustentar, por vários anos, taxas de crescimento anuais superiores a 3,2%.

7. O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa Selic nominal e a taxa real descontada da inflação medida pelo IPCA. A partir de maio de 2016, com a queda sucessiva da inflação, mas sem redução equivalente da Selic, as taxas de juros reais se elevaram, alcançando 7,91% a.a. em junho de 2017. A partir daí, passaram a recuar, tornando-se negativas em julho de 2020 (-0,06% a.a.). Voltaram a ficar positivas em fevereiro de 2022 (0,19% a.a.), e diante das medidas de contenção às pressões inflacionárias, atingiram 10,27% a.a. em junho de 2023. Em seguida, voltaram a cair, chegando a 5,72% a.a. em outubro de 2024. Em junho de 2025, contudo, o Banco Central adotou nova política monetária contracionista, elevando a Selic de forma preventiva para conter as pressões inflacionárias, o que levou a taxa real a 9,16% a.a.

Gráfico 2 – Taxa Selic nominal e real



Fontes: IPCA – IBGE (peça 51) e Selic – Bacen (peça 53).

8. Para 2026, a Selic projetada é de 13,11% a.a. (PLOA) e 12,50% a.a. (Boletim Focus), resultando em taxas reais de 9,18% e 7,83% a.a., respectivamente, o que indica a manutenção da trajetória de alta das taxas diante das pressões inflacionárias persistentes.

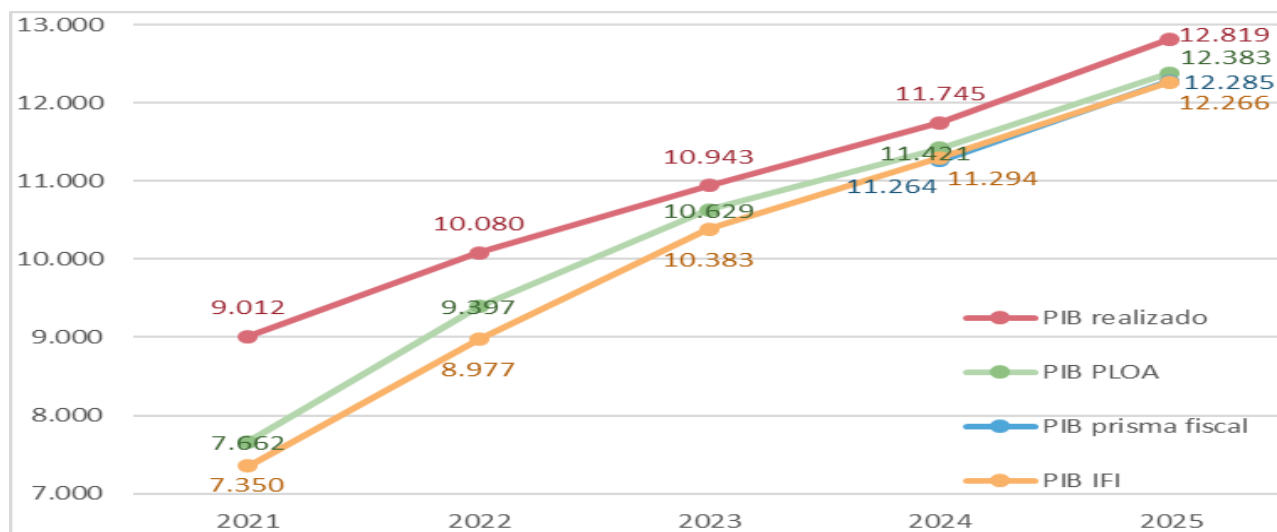
9. As estimativas utilizadas neste trabalho para representar as expectativas do mercado têm como fonte o Boletim Focus e o Prisma Fiscal. O Boletim Focus, publicado semanalmente pelo Banco Central (Bacen), apresenta as expectativas do mercado para diversas variáveis macroeconômicas. Já o Prisma Fiscal sob responsabilidade da Secretaria de Política Econômica (SPE), tem como objetivo acompanhar as projeções do mercado para indicadores fiscais relevantes à condução da política fiscal. Para isso, reúne regularmente previsões de cerca de 40 a 50 instituições, incluindo bancos, corretoras, consultorias, empresas do setor real e centros de pesquisa.

10. No que se refere à avaliação do histórico recente do PIB, ilustrado no gráfico a seguir, observa-se que, nos últimos anos, as projeções do governo têm se aproximado mais dos resultados



efetivamente realizados, enquanto as estimativas da IFI e do Prisma Fiscal mostraram maior convergência entre si, embora ligeiramente abaixo tanto do valor realizado quanto do projetado nos PLOAs. Apesar do melhor desempenho das projeções governamentais, a análise comparativa permanece relevante, pois permite identificar possíveis desvios e aprimorar a compreensão do comportamento do indicador. Ressalta-se, contudo, que o bom desempenho em anos anteriores não garante resultados semelhantes nos períodos seguintes.

Gráfico 3 – PIB nominal (valores correntes) – realizado x previsto



Fontes: Mensagem Presidencial PLOAs 2021 a 2025 (peças 46), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto de 2024 a 2025 (peças 50, p. 6) e Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de agosto de 2021 a 2025 da IFI (peças 44).

11. No caso do PIB, como o Boletim Focus divulga apenas a projeção de crescimento real, os dados referentes ao deflator implícito e ao PIB nominal são obtidos no Relatório Prisma Fiscal. As tabelas seguintes comparam as projeções de mercado com as do PLOA 2026 para os exercícios de 2025 e 2026.

Tabela 3 – Parâmetros macroeconômicos para 2025

Parâmetros	SPE/MF (a)	Mercado (b)	IFI (c)	Diferença (b)-(a)	Diferença (c)-(a)
IPCA	4,94%	4,86%	5,30%	-0,08 p.p.	0,36 p.p.
Selic nominal	14,25%	15,00%	14,80%	0,75 p.p.	0,55 p.p.
Selic real	8,87%	9,67%	9,02%	0,80 p.p.	0,15 p.p.
Deflator implícito do PIB	6,44%	5,55%	5,36%	-0,89 p.p.	-1,08 p.p.
Crescimento real do PIB	2,54%	2,18%	2,40%	-0,36 p.p.	-0,14 p.p.
Crescimento nominal do PIB	9,14%	7,80%	7,89%	-1,34 p.p.	-1,25 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	12.818,5	12.660,8	12.671,5	-157,72	-147,02

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p.16), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

12. Ao comparar as projeções para 2025 do PLOA 2026 com as estimativas do mercado e da Instituição Fiscal Independente (IFI), verifica-se que o crescimento real do PIB e o PIB nominal estimados no PLOA 2026 são superiores às demais. Nesse contexto, a diferença no PIB nominal varia

entre R\$ 147,02 bilhões e R\$ 157,72 bilhões, o que corresponde a um intervalo de 1,25 p.p. a 1,34 p.p. abaixo do projetado no PLOA.

Tabela 4 – Parâmetros macroeconômicos para 2026

Parâmetros	SPE/MF - jul/2024 (a)	Mercado (b)	IFI (c)	Diferença (b)-(a)	Diferença (c)-(a)
IPCA	3,60%	4,33%	4,30%	0,73 p.p.	0,70 p.p.
Selic nominal	13,11%	12,50%	12,50%	-0,61 p.p.	-0,61 p.p.
Selic real	9,18%	7,83%	7,86%	-1,35 p.p.	-1,32 p.p.
Deflator implícito do PIB	5,29%	5,30%	4,59%	0,01 p.p.	-0,70 p.p.
Crescimento real do PIB	2,44%	1,86%	1,70%	-0,58 p.p.	-0,74 p.p.
Crescimento nominal do PIB	7,86%	6,68%	6,37%	-1,18 p.p.	-1,49 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	13.826,3	13.507,1	13.478,7	-319,23	-347,59

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p.16), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

13. Ao analisar as projeções macroeconômicas para 2026, observa-se que o mercado e a IFI estimam um IPCA de 4,33% e 4,30%, respectivamente, acima do valor previsto no PLOA 2026 (3,60%).

14. Em contrapartida, a estimativa de crescimento real do PIB no PLOA (2,44%) supera as projeções do mercado (1,86%) e da IFI (1,70%) e encontra-se acima da média histórica recente (2,1%). O Banco Central, por sua vez, revisou o crescimento do PIB de 2025 de 2,1% para 2,0% e projeta 1,5% para 2026 (peça 58, p. 7), também abaixo do valor indicado no PLOA.

15. No que se refere à taxa Selic, tanto nominal quanto real, as projeções do mercado e da IFI apontam valores mais elevados que os do PLOA para 2025 e mais baixos para 2026.

16. Ante o exposto, avalia-se o risco de a projeção de crescimento real do PIB adotada pelo PLOA 2026 de não se concretizar, considerando-se o contexto macroeconômico atual e a trajetória histórica recente da economia brasileira.

17. Conforme evidenciado no Relatório de Política Monetária (RPM) de setembro de 2025, a atividade econômica começou a dar sinais de desaceleração, ante a política monetária adotada pelo Copom (peça 58, p. 17):

Como esperado, o crescimento econômico desacelerou no segundo trimestre de 2025, com o PIB avançando 0,4%, após alta de 1,3% no trimestre anterior. Pela ótica da oferta, houve diminuição da taxa de crescimento nos setores menos cíclicos e manutenção do ritmo de crescimento nos setores mais sensíveis ao ciclo econômico. Pela ótica da demanda, observou-se desaceleração no consumo das famílias, quedas no consumo do governo e na formação bruta de capital fixo (FBCF) e um menor dinamismo no setor externo

18. Além disso, o RPM afirma que (peça 58, p. 20 e 21):

Os dados de atividade para julho e agosto apresentaram sinais mistos, mas considerados em conjunto sugerem continuidade da tendência de moderação da atividade no terceiro trimestre.

(...)

A confiança dos empresários, que já vinha em queda no primeiro semestre, recuou de forma mais acentuada em julho e agosto. Considerando a agregação dos setores, esse movimento refletiu tanto o indicador de situação atual quanto o de expectativas. Já a confiança dos consumidores se manteve razoavelmente estável ao longo dos últimos três meses, porém em nível deprimido, significativamente inferior ao observado no final de 2024. Ainda que os níveis de confiança nem sempre reflitam o nível corrente da atividade econômica ou antecipem seu desempenho futuro, os movimentos recentes sugerem uma postura cautelosa de empresários e consumidores.

19. Por fim, na parte que trata da atividade econômica na seção de 'Conjuntura Interna', o RPM revisa as projeções de crescimento do PIB de 2,1% para 2,0% para o ano de 2025 e estima em 1,5 % o crescimento do PIB para 2026 (peça 58, p. 22):

Mantém-se a expectativa de continuidade da moderação da atividade econômica ao longo do segundo semestre de 2025, tendência que deve se estender para o ano seguinte. A pequena redução na projeção para 2025 reflete os efeitos, ainda incertos, do aumento das tarifas de importação pelos EUA, bem como alguns sinais de atividade econômica no terceiro trimestre um pouco mais fraca. Esses fatores foram parcialmente compensados por perspectivas mais positivas para os segmentos agropecuário e extrativo mineral. Para 2026, a projeção considera a manutenção da política monetária em campo restritivo, o baixo nível de ociosidade dos fatores de produção, a perspectiva de desaceleração da economia global e a ausência do impulso agropecuário observado em 2025.

20. No mesmo sentido informa a Ata da 273ª reunião do Copom (peça 59, p. 3-4), acrescentando a preocupação com a harmonia das políticas fiscal e monetária e com a desancoragem de expectativas de inflação, que pode exigir uma restrição monetária maior e por mais tempo:

6. A conjuntura de atividade econômica doméstica segue indicando certa moderação no crescimento. Tal conjuntura traz maior convicção de que o cenário delineado pelo Comitê está, até agora, se concretizando. Alguns dos elementos que se conjecturava que poderiam levar a uma discrepância em relação ao cenário delineado, tais como estímulos fiscais ou creditícios, não provocaram, até agora, divergências relevantes em relação ao que se esperava. As pesquisas setoriais mensais e os dados mais tempestivos de consumo corroboram, em geral, o prosseguimento de uma redução gradual de crescimento. Em momentos de inflexão no ciclo econômico, é natural que se observem sinais mistos advindos de indicadores econômicos ou de diferentes mercados. Desse modo, o Comitê seguirá acompanhando a totalidade dos dados.

7. O Comitê avalia que, apesar dos sinais mistos, os sinais advindos da demanda e da atividade econômica até aqui sugerem que o cenário se desenrola conforme esperado e compatível com a política monetária em curso. Mercados mais sensíveis às condições financeiras, como o mercado de crédito, têm apresentado moderação mais nítida, com arrefecimento no volume de concessões, do que o mercado de trabalho. Analogamente, nota-se maior arrefecimento no consumo de bens mais ligados ao crédito em contraposição a bens de consumo mais ligados à renda. Outro exemplo do mercado de crédito é o maior arrefecimento no crédito de maior duração em contraposição ao crédito emergencial. O Comitê reforça que o arrefecimento da demanda agregada é um elemento essencial do processo de reequilíbrio entre oferta e demanda da economia e convergência da inflação à meta.

8. A política fiscal tem um impacto de curto prazo, majoritariamente por meio de estímulo à demanda agregada, e uma dimensão mais estrutural, que tem potencial de afetar a percepção sobre a sustentabilidade da dívida e impactar o prêmio a termo da curva de juros. Uma política fiscal que atue de forma contracíclica e contribua para a redução do prêmio de risco favorece a convergência da inflação à meta. O Comitê reforçou a visão de que o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, conseqüentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. O Comitê manteve a firme convicção de que as políticas devem ser previsíveis, críveis e anticíclicas. Em particular, o debate do Comitê evidenciou, novamente, a necessidade de políticas fiscal e monetária harmoniosas.

(...)

10. A desancoragem das expectativas de inflação é um fator de desconforto comum a todos os membros do Comitê e deve ser combatida. Foi ressaltado que ambientes com expectativas desancoradas aumentam o custo de desinflação em termos de atividade. O cenário de convergência da inflação à meta torna-se mais desafiador com expectativas desancoradas para prazos mais longos. Na discussão sobre esse tema, a principal conclusão obtida e compartilhada por todos os membros do Comitê foi de que, em um ambiente de expectativas desancoradas, como é o caso do atual, exige-se uma restrição monetária maior e por mais tempo do que outrora seria apropriado.

21. Em síntese, observa-se que os dados mais recentes mostram desaceleração da economia, que deve se estender para 2026, e que as expectativas de inflação continuam desancoradas, sugerindo a manutenção de política monetária restritiva por tempo mais prolongado do que o inicialmente esperado.

22. Considerando ainda que desde 2016 a economia brasileira apresenta taxa média de crescimento de apenas 2,1% a.a. e que as projeções independentes (IFI, Relatório Focus), em conjunto com a projeção do Relatório de Política Monetária do Banco Central, são razoavelmente divergentes da projeção de crescimento do PIB no PLOA 2026, conclui-se que existe um risco considerável de esse crescimento não se concretizar, o que tem impacto direto na realização da Receita Primária Federal Líquida – RPFL e no Resultado Primário Federal.

Riscos Fiscais

23. Nesta seção, avalia-se a consistência das estimativas do PLOA 2026 referentes aos parâmetros fiscais, com foco nas receitas e despesas primárias, bem como no resultado primário decorrente desses elementos. Conforme proposto no art. 2º do PLN 2/2025 (PLDO 2026), a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com meta de superávit primário de R\$ 34,26 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de acordo com o disposto no PLDO 2026, elaborado conforme os ditames da Lei Complementar 200/2023 que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

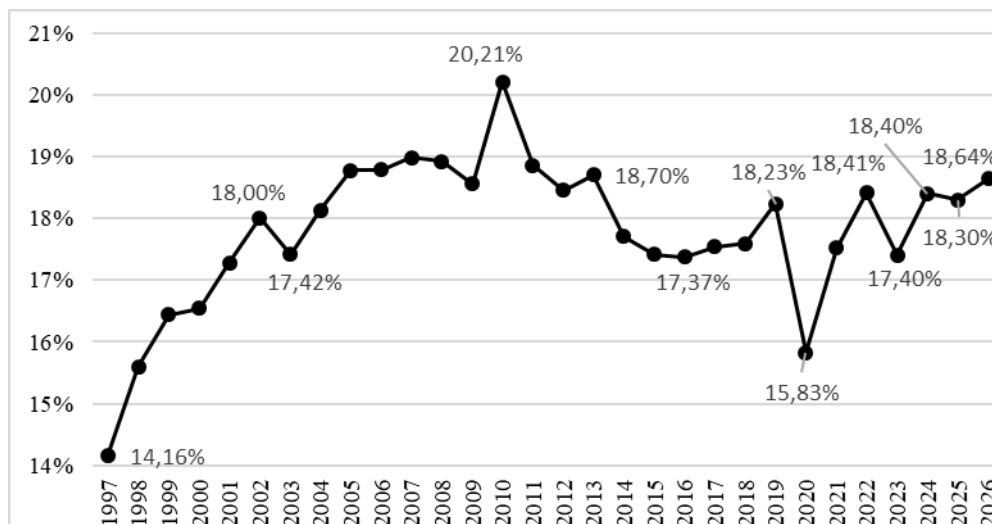
Receita Primária Federal Líquida – RPFL

24. A receita primária federal líquida é obtida da receita primária federal bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais a estados e municípios. Optou-se por estimar a RPFL a partir da análise de sua evolução histórica em relação ao PIB (rpfl), de modo a excluir fatores como inflação e crescimento econômico. A série mostra que a rpfl atingiu 20,21% em 2010, caiu para



17,37% em 2016 em razão de sucessivas desonerações, voltou a crescer, alcançando 18,23% em 2019, e registrou queda atípica para 15,83% em 2020, devido aos efeitos da pandemia. Nesse contexto, a projeção de 18,64% constante na Mensagem Presidencial do PLOA 2026 (peça 46, p. 19) parece superestimada frente aos resultados recentes, situando-se abaixo apenas do valor registrado em 2013 (18,70%).

Gráfico 4 – Receita primária líquida como percentual do PIB – rpfl

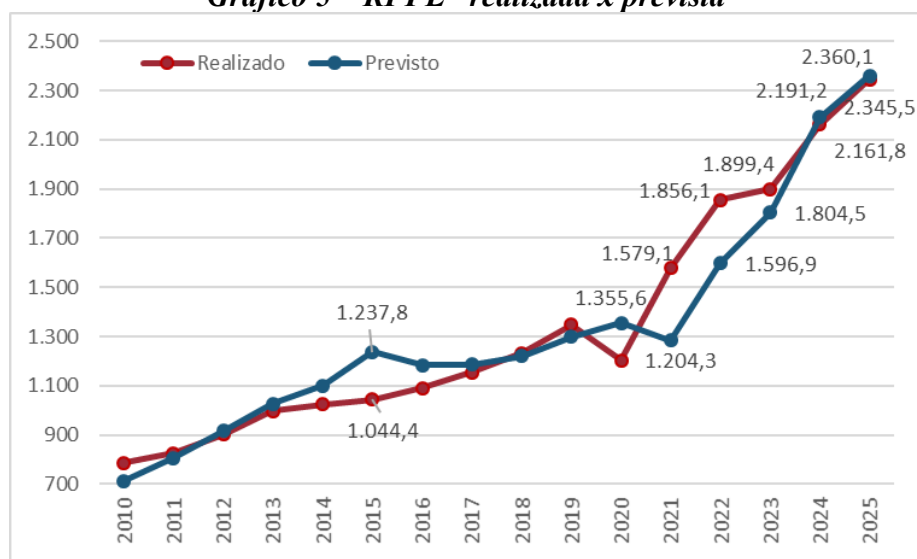


Fontes: Valores de 1997 a 2024 - RTN de julho/2025 – tabela 2.1-A (peça 57).

Valores de 2025 e 2026 - Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p. 87)

25. A partir do gráfico a seguir, observa-se a tendência contínua de crescimento das receitas em termos nominais. Entretanto, entre 2020 e 2024, os valores realizados da RPFL superaram as projeções. O valor indicado para 2025 mantém a estimativa do RARDP do 4º bimestre de 2025 (peça 55).

Gráfico 5 – RPFL –realizada x prevista



Fonte: previstas: PLOAs 2010 a 2025; realizadas: RTN de julho de 2025, tabela 2.1 (peça 56).

26. A tabela a seguir apresenta as projeções da RPFL para 2026, estimada em R\$ 2.577,4 bilhões (18,64% do PIB). Esse valor é R\$ 86,0 bilhões superior à estimativa de mercado (R\$ 2.491,4

bilhões) e R\$ 90,1 bilhões acima da projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões), incluindo receitas que dependem de resultados ainda incertos de ações recentes ou futuras.

Tabela 5 – Receita primária líquida para 2026 – comparação das previsões (em R\$ bilhões)

Fonte	PIB	RPFL	RPFL/PIB
PLOA 2026	13.826,3	2.577,4	18,64%
Prisma Fiscal (mercado)	13.507,1	2.491,4	18,45%
IFI	13.478,7	2.487,3	18,45%

Fontes: Mensagem Presidencial (peça 46, p. 87 e 104), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 5 e 6) e Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 104 da IFI (peça 44, p. 15 e 16).

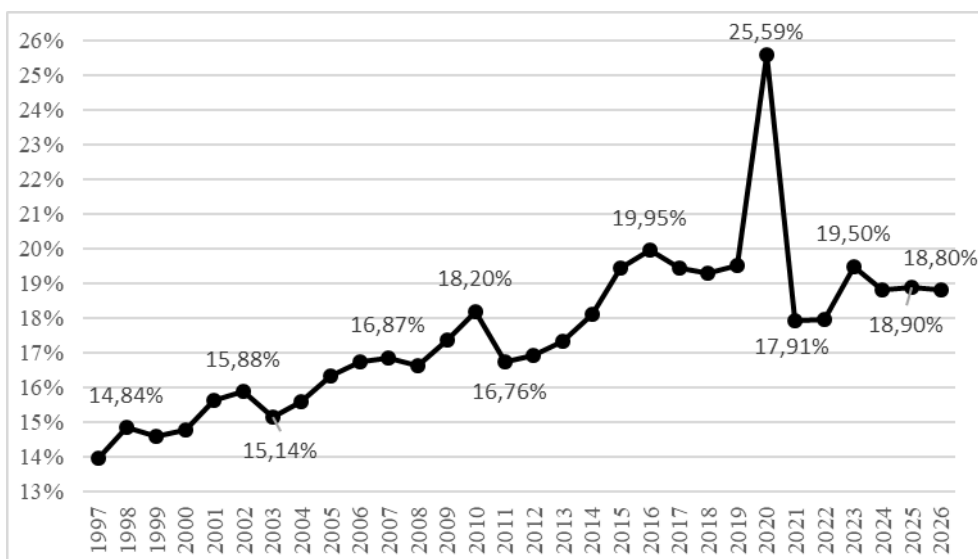
27. Assim, as projeções do governo para a RPFL mostram-se otimistas pois a rpfl projetada no PLOA 2026 (18,64% do PIB) supera tanto a estimativa do mercado quanto a da IFI (18,45%) e, ainda, permanece acima da média observada nos últimos anos (17,64%). Além disso, essas projeções estão mais de 3,45% acima das estimativas do mercado e da IFI.

Despesa Primária Federal Total – DPFT

28. A projeção do PLOA 2026 para a DPFT é de R\$ 2.600,7 bilhões, valor superior em R\$ 23,8 bilhões à estimativa de mercado (R\$ 2.576,9 bilhões) e é superior em R\$ 10,4 bilhões à projeção da IFI (R\$ 2.590,3 bilhões). Dessa forma, as projeções do governo para a DPFT mostram-se próximas, situando-se entre 0,40% e 0,92% acima das estimativas do mercado e da IFI.

29. Ao se analisar a Despesa Primária Total como proporção do PIB (dpft), tem que, com a instituição do teto de despesas pela EC 95/16, a dpft, que apresentava uma tendência crescente desde 1997, atingiu 19,95% em 2016. Desde então apresentou valores inferiores à 2016, exceto em 2020, em razão da pandemia. Após as oscilações entre 2019 e 2023, projeta-se para 2026 um percentual de 18,80%, mesmo patamar de 2024, último ano com dados realizados. Esse valor é ligeiramente inferior à projeção para 2025 (18,90%) e superior ao mínimo recente de 17,91% registrado em 2021.

Gráfico 6 – Despesa Primária Federal Total – DPFT / PIB



Fontes: Valores de 1997 a 2024 - RTN de julho/2025 – tabela 2.1-A (peça 57).

Valores de 2025 e 206 - Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p. 87)

30. Como se observa na tabela a seguir, as despesas primárias totais, como proporção do PIB, apresentam em 2026 uma redução projetada de 1,1 p.p. em relação a 2016, mantendo-se, contudo, no mesmo nível estimado para 2024.

Tabela 6 – Comparativo das despesas entre 2016, 2024 e 2026 como proporção do PIB

DPFT				Varição	Varição
	2016	2024	2026	2026-2016	2026-2024
Despesa total	19,9%	18,8%	18,8%	-1,14 p.p.	0,00 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	8,0%	8,2%	0,10 p.p.	0,20 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	3,1%	3,3%	-0,81 p.p.	0,20 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	6,1%	5,9%	0,44 p.p.	-0,20 p.p.
Discricionárias	2,3%	1,6%	1,4%	-0,90 p.p.	-0,20 p.p.

Fontes: RTN de jul/2025, tabela 2.1-A (peça 57) e Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p. 87).

Observação: As outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

31. A evolução das despesas como proporção do PIB mostra como elas afetam o resultado primário, visto que as receitas possuem comportamento parecido com o que ocorre com o PIB. Ao se analisar, sob este aspecto, os principais componentes das despesas que, nos últimos anos, têm pressionado o cumprimento das regras fiscais, pode-se concluir que as Despesas Discricionárias estão em trajetória de redução, ao passo que as Outras Despesas Obrigatórias parecem ter ocupado a folga dos outros grupos de despesas no período entre 2016 e 2026.

Resultado Primário Federal – RPF e Regime Fiscal Sustentável – RFS (LC 200/2023)

32. O Resultado Primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total. A projeção do PLOA 2026 para o Déficit Primário é de R\$ 23,3 bilhões (0,17% do PIB), valor superior em R\$ 62,18 bilhões à estimativa de mercado (déficit de R\$ 85,5) e superior em R\$ 79,7 bilhões à projeção da IFI (déficit de R\$ 103 bilhões). A comparação indica que tanto o PIB quanto a receita podem estar superestimados e que, em consequência, o déficit primário projetado pelo governo encontra-se subestimado, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo do que o estimado pelo mercado e pela IFI.

Tabela 7 – Resultado Primário Federal (em R\$ bilhões)

Item	PLOA 2026		Estimativa do Mercado		Estimativa da IFI	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	13.826,3		13.507,1		13.478,7	
Receita primária líquida	2.577,4	18,64%	2.491,4	18,45%	2.487,3	18,45%
Despesa primária total	2.600,7	18,81%	2.576,9	19,08%	2.590,3	19,22%
Resultado primário	-23,3	-0,17%	-85,5	-0,63%	-103,0	-0,76%
Meta LDO 2026	34,3	0,25%	34,3	0,25%	34,3	0,25%
Abatimento da meta (1)	57,8	0,42%	57,8	0,43%	57,8	0,43%
Meta - Abatimento	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%
Esforço(+)/Sobra(-)	-0,3	0,00%	61,9	0,46%	79,4	0,59%

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, pp. 16 e 84), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 5 e 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

33. A Lei Complementar nº 200/2023 institui o Regime Fiscal Sustentável (RFS), com o propósito de assegurar a estabilidade econômica, fomentar o crescimento socioeconômico e viabilizar

o cumprimento da 'Regra de Ouro' (art. 167, III, da CF/1988), preservando, em linhas gerais, as diretrizes estabelecidas pela EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal – NRF).

34. Como inovação, o RFS introduz intervalos de tolerância para as metas anuais de resultado primário. No PLDO 2026, a meta central de superávit é de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB), com limites entre R\$ 0,00 (inferior) e R\$ 68,53 bilhões (superior). Todavia, conforme o art. 3º, § 2º, VI e VII, da LC nº 200/2023, não integram a base de cálculo das despesas primárias os precatórios, cujo montante projetado é de R\$ 57,8 bilhões (0,42% do PIB). Assim, a meta ajustada corresponde a um déficit de R\$ 23,6 bilhões, valor formalmente atendido pela estimativa do PLOA 2026 (déficit de R\$ 23,3 bilhões). Considerando, entretanto, as projeções do mercado e da IFI, a meta da LDO não seria cumprida, indicando a necessidade de esforço fiscal adicional entre R\$ 61,9 bilhões e R\$ 79,4 bilhões, respectivamente.

35. A EC 136/2025 passa a permitir a exclusão permanente das despesas com precatórios do limite de despesas primárias a partir de 2026, ao incluir o § 18 no art. 165 do ADCT da CF/88: 'A partir do exercício financeiro de 2026, serão excluídas do limite individualizado do Poder Executivo estabelecido na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor'.

36. Em consonância com a LDO 2026, a Mensagem Presidencial do PLOA 2026 estabelece o total de R\$ 3,195 trilhões para as despesas primárias, desse valor sujeitam-se ao limite do RFS R\$ 2.428,2 bilhões, dotações da LOA 2026, incluindo os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação do RFS, e as dotações que não se sujeitam ao limite correspondem a R\$ 767,3 bilhões (24,01% do total das despesas primárias).

37. Para se chegar ao limite de 2026, a base foi corrigida pelo IPCA apurado entre julho de 2024 e junho de 2025 (5,35%) e pelo crescimento real de 2,5%, pois a proporção de 70% da variação real da receita primária, calculada em 6,37%, excederia o máximo permitido pelo § 1º do art. 5º da LC nº 200/2023. Não foram incluídas despesas condicionadas, ainda que autorizadas pelo art. 23 do PLDO 2026, pois o IPCA acumulado de julho/2024 a junho/2025 para o cálculo do limite supera a estimativa do IPCA para 2025.

38. Ademais, apresentam-se a seguir os itens excetuados do limite estabelecido pelo RFS, conforme a Mensagem Presidencial do PLOA 2026:

- Transferências constitucionais e legais por repartição de receita a Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb;
- Cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal;
- Créditos extraordinários para despesas urgentes, como calamidade pública;
- Despesas não-recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- Despesas custeadas por doações ou por recursos obtidos em razão de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;
- Despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos

estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

- Despesas do Poder Judiciário custeadas com receitas próprias ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, além de custas e emolumentos recolhidos, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7641;*
- Despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios;*
- Pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor; e*
- Parcelamento de precatórios obtidos por Estados e Municípios relativos a repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - (Fundeb).*

39. *Observa-se que os principais riscos ao cumprimento da LC 200/2023 decorrem de recursos que não transitam pelo Orçamento Geral da União (OGU) nem são arrecadados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), em afronta ao art. 2º da Lei nº 4.320/1964, que consagra os princípios orçamentários da unidade e da universalidade. Essa situação gera, na prática, a criação de orçamentos paralelos e a não consolidação, na CUTN, da totalidade das receitas e despesas.*

40. *Conclui-se que, de acordo com a mensagem presidencial do PLOA 2026, as despesas primárias, seja por Poderes e Órgãos, seja pelo tipo da despesa, estão, em linhas gerais, compatíveis com o RFS. Contudo, subsiste o risco de omissão de recursos que deveriam integrar o Orçamento Geral da União (OGU), em desacordo com os princípios da unidade e da universalidade.*

Regra de Ouro

41. *Um dos objetivos da LC 200/2023 é criar condições para o cumprimento da Regra de Ouro em acordo com o art. 167, III, CF/1988. Embora a LC não detalhe a aplicação da regra, subentende-se que a própria consolidação do RFS permitiria à União cumpri-la sem autorizações especiais do Congresso Nacional, ou seja, sem que as operações de crédito programadas ultrapassassem as despesas de capital.*

42. *Observa-se, porém, que o PLOA 2026 prevê a necessidade de R\$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), valor 27,93% superior ao consignado no PLOA 2025 (R\$ 245,03 bilhões). Essa insuficiência evidencia o montante de recursos necessários via operações de crédito para equilibrar o orçamento, destacando-se: R\$ 243,4 bilhões em Benefícios Previdenciários (78%), R\$ 40 bilhões do Bolsa Família (13%) e R\$ 30 bilhões do Fundo Nacional de Assistência Social (10%).*

43. *No entanto, quando as operações de crédito superam as despesas de capital, tanto a execução dessas operações quanto o cumprimento da regra ficam condicionados à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de violação da norma constitucional.*

44. *O PLDO/2026 já estabelecia, em seu art. 22, a possibilidade de o PLOA e a LOA conterem receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação específica do Congresso Nacional, por maioria absoluta. Cabendo à*

Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA a justificativa para a escolha das programações e informações relacionadas.

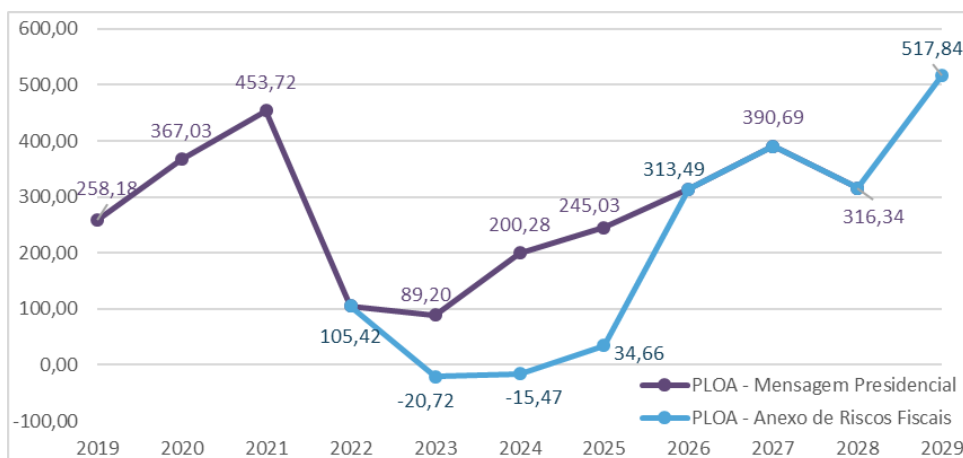
45. *Observa-se que as justificativas para a alocação dos créditos permanecem as mesmas do ano anterior, a saber: ser legalmente permitida a alocação e já ter ocorrido recentemente; haver recursos vinculados para a despesa, mas em volume insuficiente; ter sua execução distribuída regularmente ao longo do exercício, com outras fontes suficientes para financiar os primeiros meses; e apresentar programação pouco pulverizada.*

46. *No que se refere ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), a suficiência da Regra de Ouro pode ser calculada de duas formas: segundo a Mensagem do PLOA, considerando apenas as receitas do exercício; ou segundo o Anexo de Riscos Fiscais do PLOA, que inclui a utilização do saldo de superávit financeiro de exercícios anteriores, conforme se detalha no volume III, das Informações Complementares ao PLOA 2026 (peça 47, p. 105):*

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).

47. *Conforme os cálculos apresentados na Mensagem dos PLOAs, a previsão de insuficiência da Regra de Ouro teve início em 2019, enquanto, segundo o Anexo de Riscos Fiscais, seu início ocorreria apenas a partir de 2025. Contudo, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2025 indica suficiência no exercício em curso. Adicionalmente, projeta-se elevação da deficiência para 2027, 2028 e 2029, estimada em R\$ 390,7 bilhões, R\$ 316,3 bilhões e R\$ 517,8 bilhões, respectivamente. Em 2029, a insuficiência seria 65% superior à de 2026, o que evidencia a necessidade recorrente de aprovação, pelo Congresso Nacional, de volumosos recursos oriundos de operações de crédito.*

Gráfico 7 – Insuficiência da Regra de Ouro (em R\$ bilhões)



Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA de 2019 a 2026 (peça 46) e Informações Complementares ao PLOA de 2022 a 2026, volume III (peça 47, p. 105).

48. O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI) apresenta, por sua vez, uma margem positiva da Regra de Ouro no valor de R\$ 196,75 bilhões, 20% superior à margem do ano anterior, refletindo o aumento registrado no próprio OI. Informa-se que a tramitação para a aprovação destes créditos suplementares, ou para a substituição de fontes das despesas condicionadas, será acompanhada por este Tribunal durante as fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2026, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea 'a', da Resolução-TCU 142/2001.

49. Por fim, verifica-se que o montante excedente de operações de crédito fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de infração ao art. 167, III, da CF/1988. Nesse contexto, propõe-se comunicar ao Congresso Nacional a deterioração das condições de cumprimento da Regra de Ouro, considerando provável que, nos exercícios seguintes, também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares na ordem de centenas de bilhões.

50. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLOA da União para o exercício de 2026. O presente relatório realizou o exame técnico dos seguintes temas relacionados ao Projeto Orçamentário para 2026: Riscos Macroeconômicos; Riscos Fiscais (Receitas, Despesas Primárias, Resultado Primário e Regime Fiscal Sustentável); Regra de Ouro.

51. No âmbito dos Riscos Macroeconômicos, observa-se que o PIB nominal projetado pelo mercado e pela IFI é inferior ao indicado no PLOA em R\$ 319,2 bilhões e R\$ 347,6 bilhões, respectivamente, mesmo com uma projeção de inflação inferior à do mercado. Isso evidencia que as projeções do PLOA se mostram otimistas, situando-se mais de 2,3% acima das estimativas apresentadas pelo mercado e pela IFI.

52. Adentrando os Riscos Fiscais, quanto à projeção do PLOA 2026 para a Receita Primária Líquida Federal (RPFL) no montante de R\$ 2.577,4 bilhões, esse valor é superior em R\$ 86,0 bilhões à estimativa de mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões à projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Em termos de PIB, a RPFL representa 18,64%, percentual superior às estimativas do mercado e da IFI (18,45%) e acima da média observada nos últimos anos, o que sugere possível superestimação da previsão.

53. Ainda no âmbito dos Riscos Fiscais, a análise da Despesa Primária Federal Total (DPFT) evidenciou que a estimativa do PLOA 2026 se encontra 0,92% acima daquela apresentada pelo Prisma Fiscal. Além disso, os principais componentes da DPFT indicam que o cumprimento do RFS tem contribuído para a trajetória de redução das Despesas Discricionárias, enquanto as Outras Despesas Obrigatórias parecem ter absorvido a folga deixada pelos demais grupos de despesas.

54. Como consequência da possível superestimação das projeções para o PIB e para a RPFL, acredita-se que o Resultado Primário possa estar subestimado, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo (déficit de R\$ 23,3 bilhões) em comparação às estimativas do mercado (déficit de R\$ 85,5) e pela IFI (déficit de R\$ 103 bilhões). A LDO 2026 fixou uma meta de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões, da qual podem ser excluídos os precatórios (R\$ 57,8 bilhões), resultando em uma meta ajustada de déficit de R\$ 23,6 bilhões, atendida pelo PLOA 2026. No entanto, considerando as projeções de mercado e da IFI para o déficit primário, a meta da LDO não seria cumprida, sendo necessário um esforço adicional entre R\$ 61,9 e R\$ 79,4 bilhões para atingir a meta ajustada.

55. No que se refere ao Regime Fiscal Sustentável (RFS), destacam-se riscos relacionados ao cumprimento da LC 200/2023 decorrentes de recursos que não transitam pelo Orçamento Geral da União (OGU) nem são arrecadados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), em afronta aos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Exemplo disso ocorre no âmbito das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), que, por meio das fundações de apoio autorizadas pela Lei 8.958/1994, podem movimentar receitas próprias diretamente em projetos de ensino, pesquisa e inovação, sem que tais operações sejam registradas no SLAFI ou impactem os limites do RFS. Tal prática fragiliza a observância dos princípios da legalidade orçamentária, da unidade de tesouraria e da indisponibilidade da receita pública, previstos no art. 167, II, da Constituição Federal e nos arts. 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964.

56. Por fim, no que tange à Regra de Ouro, verifica-se que o montante excedente de operações de crédito fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de infração ao art. 167, III, da CF/1988. Observa-se, ainda, que o cumprimento da Regra de Ouro enfrentou óbices nos últimos anos, sendo provável que, nos exercícios seguintes, também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares volumosos, na ordem de centenas de bilhões.

APÊNDICE C - Análise sobre o Cômputo das Despesas da Anvisa no Mínimo Constitucional da Saúde

Introdução

1. Essa análise visa verificar o enquadramento das despesas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para fins de atingimento do piso constitucional em saúde.

Controvérsia sobre o cômputo das despesas com a Anvisa

2. Com advento da Lei 13.848/2019, que deu maior autonomia às agências reguladoras e transformou a Anvisa em órgão setorial independente para fins de orçamento, surgiram questionamentos se suas despesas ainda poderiam ser computadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para fins de atingimento do piso constitucional em saúde, regulado pela LC 141/2012.

3. Acerca do assunto, sobressaem-se dois entendimentos em conflito:

- a) Nota Técnica Conjunta 5/2020 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal: defende sua exclusão, por falta de vinculação ao Ministério da Saúde exigida pela LC 141/2012 em seu art. 12 e outras razões;
- b) Parecer SEI 9653/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em resposta à consulta (Nota Técnica SEI 21367/2020/ME) feita pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF): conclui que as atividades da Anvisa não se descaracterizaram como ASPS e suas despesas devem integrar o cálculo do mínimo constitucional, mesmo após as mudanças promovidas pela Lei 13.848/2019.

4. Desta forma, desde 2022, a SOF tem seguido o entendimento disposto em b) e classifica as despesas da Anvisa como utilizáveis (IDUSO '6') para o atingimento do mínimo no envio da PLOA para apreciação do legislativo. Posteriormente, o Congresso Nacional reclassifica as despesas seguindo o entendimento disposto em a) como não utilizáveis (IDUSO '0'). Na PLOA 2026, se da mesma forma forem remanejados os recursos da ANVISA, os mínimos com saúde deixariam de ser atingidos, gerando a necessidade de realocação de recursos.

Argumentos contrários à inclusão das despesas da Anvisa no cômputo do mínimo constitucional em saúde

5. Entre os argumentos que embasam o entendimento contido em a), divergindo acerca da inclusão da Anvisa no cálculo do mínimo constitucional e sugerindo interpretação mais restritiva, encontram-se requisitos de ordem formal e material previstos na LC 141/2012 que, na opinião das Consultorias, devem ser entendidos de forma literal e atendidos cumulativamente.

6. Segundo estes requisitos, a LC 141/2012 não estabeleceria apenas critérios sobre o objeto do gasto; impõe condições adicionais que precisariam ser observadas de forma concomitante para que uma despesa contribua para o alcance do piso:

- 1) execução por unidades orçamentárias que compõem o Ministério da Saúde;
- 2) inserção na estrutura de atividades típicas do SUS.

7. Submetidas a esse escrutínio, despesas realizadas por outras pastas e órgãos, ainda que relacionadas à saúde, não devem ser consideradas na aferição dos gastos mínimos. Ao desvincular a Anvisa do Ministério da Saúde e transformá-la em órgão setorial independente, a Lei 13.848/2019 alterou substancialmente a relação entre a agência e seu antigo órgão supervisor, o que impede o atendimento dos requisitos da LC 141/12 para cômputo no piso:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

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

8. *Dessa forma, mesmo indiscutivelmente integrando o SUS e cumprindo na acepção material os requisitos da LC 141/12, com a desvinculação promovida pela Lei 13.848/2019, a Anvisa não seria capaz de atender ao requisito formal de que os recursos sejam transferidos somente por meio do Fundo Nacional de Saúde ou diretamente a unidades orçamentárias que compõem o Ministério da Saúde, conforme disposto no corpo do texto da lei:*

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

9. *Em sua fundamentação, as equipes técnicas do Congresso defendem ainda a aplicação análoga à ANVISA de decisão prolatada no acórdão 31/2017 (TC 046.061/2012-6) dessa corte de contas, que veda o cômputo das despesas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) no cômputo das ASPS:*

9.2.3. as despesas da Agência Nacional de Saúde Suplementar não podem ser contabilizadas para fins de cumprimento do valor mínimo a ser destinado à área saúde, previsto no art. 198, §2º, I, da CF/1988; (Acórdão nº 31/2017-Plenário-TCU)

Argumentos favoráveis à inclusão das despesas da Anvisa no cômputo do mínimo constitucional em saúde

10. *A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) foi consultada pela SOF para se manifestar sobre a classificação das despesas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), para fins de cálculo do Mínimo Constitucional em Saúde.*

11. *O principal argumento da PGFN para a inclusão das despesas da Anvisa no cálculo dos mínimos de ASPS, como disposto em b), reside na natureza e nas características das atividades desempenhadas pela agência, as quais são inequivocamente classificadas como ASPS.*

12. *O Parecer da PGFN enfatiza que as atividades de vigilância sanitária realizadas pela Anvisa estão expressamente incluídas no conceito legal de Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme estabelecido pelo inciso I do Art. 3º da LC 141/2012.*

13. *Adicionalmente, o art. 200, incisos I e II, da Constituição Federal, atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a competência de executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como controlar e fiscalizar produtos de interesse para a saúde, o que corrobora a natureza de saúde pública da atuação da Anvisa.*

14. *A PGFN sustentou ainda que a alteração na classificação institucional da Anvisa, que a elevou de 'unidade orçamentária' subordinada ao Ministério da Saúde para um 'órgão setorial específico' do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, não afeta a natureza jurídica de suas atividades. Essa mudança, prevista no Art. 3º, §1º, da Lei 13.848/2019, objetivou conceder maior*

autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira à agência, mas não alterou a essência de suas funções.

15. *Dessa forma, o entendimento da PGFN e SOF é que as atividades da Anvisa continuam a contribuir concretamente para a efetividade do direito fundamental à saúde dos cidadãos brasileiros. Portanto, sendo as atividades de vigilância sanitária constitutivas de Ações e Serviços Públicos de Saúde, suas despesas devem ser mantidas na apuração do mínimo constitucional em saúde, o qual representa uma obrigação específica da União.*

16. *Em síntese, o Parecer da PGFN concluiu que as despesas da Anvisa devem ser incluídas no cálculo do mínimo constitucional em saúde e identificadas como ASPS, pois:*

- 1) as atividades de vigilância sanitária são expressamente classificadas como ASPS pela LC 141/2012 e pela Constituição Federal; e*
- 2) a classificação institucional da Anvisa como órgão setorial próprio, decorrente da 13.848/2019, não tem o condão de alterar a natureza fundamental e a característica sanitária de suas atividades. O cerne da defesa da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para a classificação das despesas da Anvisa com o Identificador de Uso 6 (ASPS) reside na natureza material e constitucional das atividades da Agência, em detrimento do formalismo institucional. A SOF argumenta que a essência do gasto, que é promover e proteger a saúde pública, deve prevalecer sobre a classificação orçamentária do órgão executor.*

Opinião desta Unidade Técnica quanto à inclusão das despesas da Anvisa

17. *A inclusão das despesas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no cômputo do Mínimo Constitucional da Saúde (Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS), conforme defendido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), sustenta-se em uma interpretação substantiva e teleológica da legislação que rege o Sistema Único de Saúde (SUS), privilegiando a natureza da despesa sobre o formalismo da classificação institucional.*

18. *A análise da conformidade orçamentária das despesas da Anvisa com o piso constitucional da saúde (IDUSO 6) deve se pautar na primazia da finalidade e no cumprimento dos requisitos materiais da LC 141/2012, e não apenas em aspectos de classificação institucional.*

A Natureza Substantiva da Despesa: Atribuição Constitucional da Saúde

19. *O argumento central para a inclusão reside na natureza inegável das atividades da Anvisa como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), conforme definido pelo texto constitucional e legal:*

- **Previsão na LC 141/2012:** O Art. 3º, inciso I, da LC nº 141/2012, classifica expressamente as despesas com ‘vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária’ como ASPS, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos.*
- **Mandamento Constitucional do SUS:** As atividades da Anvisa estão diretamente ligadas às competências do SUS, estabelecidas no Art. 200 da Constituição Federal, que inclui o controle e a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde (inciso I) e a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (inciso II). Tais atividades são inerentes ao direito fundamental à saúde no Brasil.*
- **Atendimento às Diretrizes do Setor:** As despesas da Agência cumprem as diretrizes do Art. 2º da LC nº 141/2012, pois são voltadas para ações e serviços de saúde de **acesso universal, igualitário e gratuito**, sendo de responsabilidade específica do setor da saúde.*

Prevalência da Finalidade sobre a Forma Institucional

20. *O principal contraponto à inclusão, defendido pelas equipes técnicas do Congresso, consiste na regra formal estabelecida no art. 12 da LC nº 141/2012, que determina que os recursos da União devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde.*

21. *A Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras) elevou a Anvisa à condição de órgão setorial específico no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (art. 3º, § 1º). O Congresso Nacional (CMO) utilizou essa alteração formal para argumentar que a Anvisa estaria desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, o que a impediria de ser computada no piso.*

22. *A opinião da Unidade Técnica, favorável à inclusão, rejeita esse formalismo, baseando-se no seguinte:*

- **Classificação Institucional Não Altera a Natureza:** *A PGFN concluiu que a elevação da Anvisa a ‘órgão setorial’ é uma classificação institucional que, embora confira maior autonomia gerencial, ‘não tem o efeito, obviamente, de alterar a natureza e as características das atividades de regulação e fiscalização desempenhadas pelas agências’.*
- **Essência Imutável:** *A essência das atividades da vigilância sanitária permanece a mesma, caracterizando-se como ações e serviços de saúde que dão efetividade ao direito fundamental à saúde dos cidadãos (art. 6º da CF).*
- **Interpretação Sistêmica da LC 141/2012:** *O foco da LC 141/2012 é garantir que o mínimo de recursos seja aplicado em ações de saúde. A desconsideração das despesas da Anvisa com base em uma alteração na estrutura organizacional (Lei 13.848/2019), posterior à LC 141/2012, representaria uma interpretação excessivamente restritiva e formal do art. 12, ignorando o mandamento constitucional e material do art. 3º da própria LC.*

Distinção do Precedente da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

23. *O Acórdão nº 31/2017-TCU, que excluiu as despesas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) do cálculo do piso, é o principal precedente contrário. Contudo, essa analogia é juridicamente inconsistente no caso da Anvisa:*

- **Natureza das Atividades:** *A ANS foi excluída porque suas atividades se relacionam à saúde suplementar e não correspondem a ‘ações e serviços públicos de acesso universal, igualitário e gratuito’, o requisito essencial do art. 2º, I, da LC nº 141/2012.*
- **Anvisa Cumpre o Requisito:** *A Anvisa, ao contrário, realiza ações de vigilância sanitária que são parte da universalidade e integralidade do SUS (art. 200 da CF). O art. 3º, I, da LC 141/2012, confirma expressamente que a vigilância sanitária é uma ASPS.*
- **Conclusão sobre a Comparação:** *Uma vez que as atividades da Anvisa estão no rol taxativo do Art. 3º da LC 141/2012 e cumprem o requisito da universalidade, a exclusão da ANS por não cumprir o art. 2º é inaplicável à Anvisa.*

Conclusão

24. *Em face do exposto, a exclusão das despesas da Anvisa resultaria em um ‘retrato artificialmente reduzido do real esforço público em saúde’. Para se ter uma dimensão do impacto, o orçamento da Anvisa classificado como ASPS pela SOF é de R\$ 884,2 milhões no PLOA 2026. O posicionamento da SOF de incluir as despesas da Anvisa no cálculo do mínimo constitucional é juridicamente consistente, pois:*

1. *A despesa com vigilância sanitária é explicitamente classificada como ASPS pelo art. 3º, I, da LC nº 141/2012.*

2. *A alteração da Anvisa para órgão setorial (Lei 13.848/2019) é uma mudança formal de gestão que não afeta a natureza constitucional da despesa.*
 3. *O precedente da ANS não se aplica, uma vez que a Anvisa cumpre o requisito de universalidade e gratuidade das ações de saúde.*
25. *Portanto, as despesas da Anvisa devem ser identificadas com o IDUSO 6 e consideradas no cálculo dos recursos mínimos em saúde.*

APÊNDICE D – Análise dos Comentários dos Gestores

INTRODUÇÃO

1. *Trata-se da análise dos comentários dos destinatários das propostas de deliberações contidas em relatório preliminar do acompanhamento. A presente ação de controle é realizada com o objetivo de analisar o realismo, a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2026, com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.*
2. *Segundo o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, sendo a manifestação viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação.*
3. *O relatório preliminar de auditoria (peça 60) foi concluído em 14/10/2025, contando com propostas de recomendação ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e de ciência à Receita Federal do Brasil (RFB); ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).*
4. *No espírito da construção participativa das deliberações, em atendimento à Resolução-TCU 315/2020, foi concedido aos órgãos supracitados prazo para se manifestarem a respeito de tais propostas.*
5. *A tabela 1 a seguir apresenta o rol de órgãos e entidades que apresentaram comentários ao relatório preliminar, com a indicação das respectivas peças em que constam as manifestações.*

Tabela 1 – Comentários ao relatório preliminar de acompanhamento

Órgão ou Entidade	Manifestação
Secretaria de Orçamento Federal	Peça 73
Receita Federal do Brasil	Peça 75
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	Peças 89 e 90
Ministério da Previdência Social	Peça 93 e 94
Instituto Nacional do Seguro Social	Peças 98 e 99

Fonte: Elaboração Própria

EXAME TÉCNICO

6. *A análise dos comentários sobre as propostas de determinação, recomendação ou ciência será realizada na ordem dos achados apresentados no relatório preliminar.*

Propostas do tópico II.1 do relatório preliminar

7. *Em relação ao achado II.1, que tratou da ‘Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias’, foi proposto:*

a) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU, que:

a.1) desenvolva e implemente modelo padronizado de Nota Técnica, a ser obrigatoriamente seguido pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs, contendo, no mínimo, metodologia, documentação de suporte da metodologia e acompanhada de planilha que contenha memória de cálculo em formato editável, com fórmulas visíveis e reproduzíveis;

a.2) dê publicidade às Notas Técnicas e aos documentos que as acompanhem, fornecidos pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs;

(...)

b) dar ciência à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF;

c) dar ciência ao MDS, ao Ministério da Previdência Social e ao INSS, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal;

Comentários da Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

8. *Por meio da Nota Técnica SEI nº 1498/2025/MPO (peça 73), a SOF alega que:*

- i) a Resolução da Junta de Execução Orçamentária (Resolução JEO nº 12, de 28 de janeiro de 2025) já obriga os órgãos a encaminharem estimativas acompanhadas de metodologia e premissas;*
- ii) a Resolução JEO 12/2025 traz os requisitos mínimos a serem observados pelos órgãos nos encaminhamentos das estimativas (§ 1º do art. 3º);*
- iii) o art. 12 da LRF exige apenas a apresentação de metodologias e premissas para a estimativa das receitas, e não memórias de cálculo;*
- iv) seria inviável padronizar modelos e planilhas em razão da heterogeneidade das receitas e despesas;*

- v) os documentos já são disponibilizados no SIOP e no SEI, afastando a suposta falta de transparência;
- vi) A SOF não tem competência para auditar ou padronizar metodologias, apenas para coordenar e consolidar a proposta orçamentária (Decreto 11.353/2023).

9. Com base nesses argumentos, a SOF defende que o desenvolvimento e implementação de um modelo padronizado de Nota Técnica não se mostra viável, do ponto de vista técnico e operacional. Defende também que não há ausência de documentação, e que 'a recomendação proposta de dar publicidade às Notas Técnicas e aos documentos que as acompanhem, fornecidos pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs já está sendo plenamente cumprida'. Desse modo, entende que a proposta de recomendação do TCU é em parte inexecutável e em parte desnecessária.

Análise e conclusão

Da viabilidade técnica e operacional

10. A SOF sustenta que seria inviável padronizar compulsoriamente as Notas Técnicas e memórias de cálculo pelos seguintes motivos: i) a heterogeneidade de órgãos e naturezas de receitas/despesas; ii) a variação dos modelos e ferramentas utilizados pelos diferentes órgãos; iii) geração de ônus desproporcional ao processo orçamentário e entraves à consolidação da proposta orçamentária.

11. Sobre o aspecto da padronização da documentação, cumpre reconhecer que as informações e ferramentas utilizadas podem variar conforme a natureza das estimativas. De fato, a heterogeneidade dos modelos impede a criação de formulário único ou metodologia padronizada para todos os tipos de projeção.

12. No entanto, a proposta da unidade técnica do TCU não foi no sentido de se buscar uma uniformidade absoluta, mas sim um padrão mínimo de transparência. Nesse sentido, a recomendação de se adotar uma nota técnica padronizada, assinada por gestor responsável, não é no sentido de uniformizar modelos econométricos, mas de criar um instrumento de enforcement institucional, plenamente compatível com a função de coordenação da SOF e com o art. 12 da LRF (que exige apresentação de metodologia e premissas).

13. Entende-se ser perfeitamente possível orientar e exigir que todas as projeções sejam acompanhadas de um conjunto básico de informações, tais como: data e versão da estimativa; base de dados utilizada; principais hipóteses e parâmetros; modelo de projeção ou método; e planilha editável que permita rastrear o cálculo. A solicitação de tais informações não interfere na metodologia de cada órgão, mas padroniza a forma de documentação e de disponibilização das informações, reforçando a transparência e a auditabilidade do processo orçamentário.

14. De mesmo modo, entende-se que a assinatura formal de responsável pelas informações contidas na nota técnica atribui responsabilidade direta pela consistência das projeções e tem o potencial de induzir a melhoria das metodologias e do controle de qualidade das estimativas.

15. Portanto, o argumento de inviabilidade técnica não se sustenta, uma vez que a recomendação se trata de padronização de formato e implementação de um **modelo mínimo e flexível**, não de modelagem única.

Da obrigatoriedade das informações

16. A SOF alega que a LRF erige formalmente a obrigação de ser apresentada a metodologia e as premissas utilizadas; porém, não exige memórias de cálculo.

17. Adicionalmente, esclarece que há itens de despesa que, por serem discricionárias, não derivam necessariamente de cálculos estimados, e sim de decisões dos gestores, não sendo, portanto,

demonstráveis em metodologias padronizadas.

18. *Sobre o argumento de que a LRF se limita a determinar a divulgação de metodologias e premissas, cabe esclarecer que as boas práticas internacionais de transparência fiscal, em especial o Fiscal Transparency Code e o Fiscal Transparency Handbook do FMI, estabelecem que as projeções orçamentárias devem ser plenamente auditáveis e reprodutíveis. Isso requer não apenas premissas gerais, mas documentação que permita a conferência e a replicação dos resultados por entidades externas independentes.*

19. *Quanto ao argumento sobre a decisão alocativa dos gestores, embora o Poder Executivo detenha discricionariedade na formulação da proposta orçamentária, entende-se que essa prerrogativa deve ser exercida de modo responsável, transparente e fundamentado, conforme os princípios da LRF, da Constituição e da boa governança pública.*

20. *A ausência de metodologia padronizada não exime o gestor do dever de demonstrar a razoabilidade e a coerência técnica das decisões, especialmente diante da crescente exigência por decisões baseadas em evidências. O processo orçamentário deve ser informado por dados, diagnósticos e avaliações de políticas públicas, uma vez que a ausência de critérios transparentes e de evidências pode comprometer a economicidade e a efetividade do gasto.*

21. *Assim, o argumento da SOF é parcialmente válido. Embora se reconheça a discricionariedade legítima da gestão, mesmo decisões discricionárias devem ser racionalmente justificáveis, sob pena de ferir os princípios da eficiência e da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, entende-se que a tomada de decisão alocativa não pode estar dissociada de fundamentação técnica nem de transparência das premissas, sob pena de fragilizar a legitimidade e a efetividade do processo orçamentário.*

Da publicidade das notas técnicas

22. *A SOF afirma que todas as Notas Técnicas e documentos de suporte sob sua custódia já são publicados para órgãos de controle, por meio do SIOP, módulo captação NFGC, incluindo todos os detalhes registrados pelo sistema. Para a sociedade em geral, por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, pesquisa pública, com todos os documentos e informações do sistema.*

23. *No entanto, conforme apontado no relatório preliminar de acompanhamento, ‘no módulo ‘NFGC’ do Siop, as justificativas das despesas obrigatórias carecem de padronização e transparência, apresentando descrições genéricas sem detalhamento de hipóteses, reprodução de trechos normativos desconectados dos cálculos e, em casos pontuais, inexistência de justificativas ou memórias de cálculo’.*

24. *Apesar de a Resolução JEO 12/2025 estabelecer a documentação a ser encaminhada pelos gestores, observou-se o seu não cumprimento, o que leva a limitações na reprodutibilidade e auditabilidade por parte do TCU e da sociedade de forma geral.*

25. *A mera disponibilização de arquivos no SIOP ou no SEI não garante transparência substantiva. A ausência de memórias de cálculo com fórmulas e vínculos lógicos impede que os resultados sejam conferidos e reproduzidos, configurando o cerne do achado. Assim, a manifestação da SOF não afasta o diagnóstico de insuficiência de documentação e rastreabilidade das estimativas fiscais, tampouco a necessidade da adoção de medidas que garantam a publicidade qualificada e completa de tais informações.*

Das competências da SOF

26. *A SOF invoca o art. 20 do Decreto nº 11.353/2023 para afirmar que sua função é coordenar, orientar e consolidar as estimativas orçamentárias, sem competência para auditar ou padronizar metodologias. Alega que cabe aos órgãos setoriais a responsabilidade pela fundamentação e memória de cálculo das projeções.*

27. *Quanto ao exercício de suas funções, esclarece que em relação às estimativas de despesas, a Portaria SOF/MPO nº 4, de 17 de janeiro de 2025, institui os procedimentos para a inserção das estimativas e reestimativas de despesas obrigatórias da União. Nesse sentido, segundo a SOF, a referida Portaria esmiúça a exigência já contida na Resolução da JEO sobre a obrigatoriedade de o órgão apresentar esclarecimentos sobre a metodologia e a hipótese adotadas. Em complemento aos citados normativos, a SOF enviou aos órgãos o Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO, a fim de reforçar os prazos e orientações para elaboração das estimativas que comporiam o PLOA. Por fim, defende que, ‘como coordenadora do processo orçamentário, orientou adequadamente os órgãos responsáveis quanto aos requisitos de encaminhamento de estimativas de receitas e de despesas obrigatórias’.*

28. *Primeiramente, cabe esclarecer que a recomendação proposta não sugere que a SOF ‘audite’ as metodologias apresentadas, mas que, no exercício de sua competência de orientação técnica, estabeleça e oriente os órgãos para a apresentação de um conjunto mínimo de informações, que garanta a devida transparência e a verificabilidade das informações fornecidas.*

29. *Por outro lado, é importante reconhecer que os normativos instituídos pela SOF (Resolução JEO 12/2025, Portaria SOF/MPO 4/2025 e Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO) revelam seu esforço de cumprir com suas funções de coordenação e orientação do processo orçamentário. De mesmo modo, é fundamental reconhecer que a devida transparência do processo orçamentário depende do comprometimento de todos os órgãos que dele participam.*

30. *Nesse sentido, o que se observou nessa fiscalização é que, embora a SOF demonstre compromisso formal com a transparência e a normatização do processo orçamentário, as medidas em curso não eliminam as fragilidades apontadas quanto à documentação e à rastreabilidade das estimativas.*

31. *Apesar de a Resolução JEO 12/2025 estabelecer a documentação a ser encaminhada e prever requisitos mínimos para a elaboração das estimativas de receitas e despesas, o presente acompanhamento observou que ‘no módulo ‘NFGC’ do Siop, as justificativas das despesas obrigatórias carecem de padronização e transparência’. Conforme relatado no relatório preliminar:*

as informações disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, quando existentes, apresentam descrições genéricas, não permitem rastrear a origem dos dados nem comprovar a adequação dos modelos empregados, situação que se repete tanto nas estimativas de receitas administradas pela RFB quanto nas projeções de despesas obrigatórias.

32. *Nesse contexto, cabe destacar que a própria SOF afirma que o Módulo NFGC do SIOP é um projeto implementado recentemente e ainda em evolução. Informa que o órgão, na competência de coordenador, tem buscado constantemente aprimorar o processo orçamentário, com o objetivo de tornar cada vez mais efetiva e transparente a administração orçamentária e financeira da União.*

33. *O que se percebe é que, apesar do avanço normativo, ainda existem fragilidades a serem superadas, tais como, ausência de verificação e consistência na aplicação das diretrizes; fragilidades na rastreabilidade das informações (memórias de cálculo não reproduzíveis, falta de integração e uniformidade nos registros no SIOP); e limitações na transparência ativa (formato e abrangência da divulgação).*

34. *Nesse sentido, considerando a manifestação da SOF, entende-se que a proposta original de recomendação deve ser ajustada com o intuito de preservar o respeito à estrutura da JEO e ao papel coordenador da SOF, mas também de induzir mecanismos de padronização operacional e de controle da aderência às normas já existentes. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com fundamento no art. 8º, incisos I, II e III, da Lei nº 10.180/2002, combinado com o art. 20, incisos I, II e IV, do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 250,*

inciso III, do Regimento Interno do TCU, que: a) adote medidas para assegurar a efetiva observância das diretrizes previstas nos normativos produzidos pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal para orientação e coordenação do processo orçamentário, especialmente quanto à apresentação, pelos órgãos responsáveis, de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas dos PLOAs; b) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes; c) avalie a conveniência de instituir, no âmbito da SOF ou da JEO, mecanismo de monitoramento periódico da aderência dos órgãos às diretrizes de documentação e divulgação das estimativas, com vistas a aprimorar a governança e a rastreabilidade do processo de elaboração orçamentária.

Comentários da Receita Federal do Brasil (RFB)

35. *Por meio da Nota Cetap/Copan nº 123, 20 de outubro de 2025 (peça 75), a RFB fornece explicação geral sobre o método dos indicadores, utilizado há cerca de 20 anos, o qual parte da arrecadação efetiva do ano anterior, ajustando-a conforme as variáveis econômicas e normativas.*

36. *Em sua manifestação, a Receita declara que:*

- i) As **notas metodológicas** já trazem as premissas e os indicadores utilizados;*
- ii) O método **atende ao art. 12 da LRF**, pois considera preços, crescimento econômico e legislação;*
- i) Não há clareza, da parte do TCU, sobre o **nível de detalhamento esperado** nas memórias de cálculo;*
- ii) Incluir planilhas ou detalhamentos excessivos **não** contribuiria para a clareza e precisão dos relatórios;*
- iii) Os parâmetros macroeconômicos adotados são os da **Secretaria de Política Econômica (SPE/MF)**;*
- iv) O método já foi questionado em auditorias anteriores, **não restando dúvidas remanescentes**;*
- v) Questionamentos sobre a metodologia utilizada na estimativa de receitas não foram apresentados pela Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional até então.*

37. *Com base nesses argumentos, a Receita defende a suficiência de suas notas metodológicas e o caráter consolidado do seu modelo de estimativa. Ela busca descaracterizar a crítica do TCU como algo já pacificado e sugere que a exigência de mais detalhamento seria redundante ou desnecessária.*

Análise e conclusão

38. *Em que pese o modelo multiplicativo descrito seja amplamente utilizado em estimativas tributárias, a documentação apresentada não assegura a reprodutibilidade das projeções, pois, embora contenha as planilhas de cálculo, estas não apresentam as fórmulas nem a descrição inteligível das variáveis e bases de dados utilizadas, limitando-se à exposição de valores numéricos. Assim, a metodologia, ainda que conceitualmente descrita, não permite a verificação independente dos resultados nem a conferência das relações entre premissas e projeções.*

39. *Conforme apontado no relatório preliminar:*

(...) as planilhas constantes do processo SEI (10080.001015_2025-62), que subsidiam a elaboração da proposta orçamentária da União, não apresentam a decomposição dos cálculos, tampouco permitem rastrear a origem de cada dado ou a aplicação das fórmulas

que resultaram nos valores finais. Embora constem notas metodológicas e planilhas, os documentos não estão acompanhados de estudos detalhados, memórias de cálculo completas e descrição clara das premissas utilizadas.

40. Nos termos do Fiscal Transparency Handbook (FMI, 2018), as projeções fiscais devem ser ‘comprehensive, clearly documented, and independently auditable’, ou seja, abrangentes, claramente documentadas e passíveis de auditoria independente, de modo que todas as hipóteses e modelos estejam disponíveis para conferência externa. O atendimento formal ao art. 12 da LRF não basta quando não há plena auditabilidade e rastreabilidade das estimativas.

41. Ademais, o fato de o método ser utilizado há muitos anos não afasta a necessidade de atualização, padronização e transparência. A mera estabilidade de um modelo não substitui o dever de comprovar sua acurácia, validade e os parâmetros empregados em cada rubrica de receita.

42. Também não procede a alegação de que o detalhamento das planilhas não traria maior clareza. Ao contrário, quanto mais minuciosa for a documentação e o detalhamento das informações, maior será a possibilidade de escrutínio técnico pelos órgãos de controle e pela sociedade.

43. No tocante ao cumprimento da LRF, o art. 12 exige o atendimento de quatro aspectos importantes: i) observância das normas técnicas e legais; ii) consideração de fatores econômicos e alterações na legislação; iii) demonstrativo de evolução e projeção; iv) transparência metodológica, nos seguintes termos:

*Art. 12. As previsões de receita observarão as **normas técnicas e legais**, considerarão os efeitos das **alterações na legislação**, da **variação do índice de preços**, do **crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante** e serão acompanhadas de **demonstrativo de sua evolução** nos últimos três anos, da **projeção** para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da **metodologia de cálculo e premissas utilizadas** (grifo nosso).*

44. Os documentos enviados pela Receita demonstram que o método utilizado considera os principais fatores exigidos pela LRF (legislação, preços, crescimento econômico, outros). Contudo, observou-se que tal metodologia não contém o detalhamento das premissas e memórias de cálculo, exigidas no §3º do art. 12 da LRF.

45. A Receita divulga uma fórmula geral, utilizando os indicadores agregados (legislação, preço e quantidade), que multiplicam a receita ajustada do ano anterior. No entanto, o cálculo de cada um desses indicadores não é explicitado. Portanto, não é possível, com base nos documentos apresentados, compreender o caminho percorrido para chegar ao número final de estimativa de receitas. Assim, o modelo não permite verificar a robustez das premissas nem reproduzir os cálculos externamente. Isso reduz a transparência e auditabilidade da metodologia, um ponto sensível para o controle externo (TCU e Congresso).

46. Assim, entende-se que o método da Receita Federal utilizado para estimar as receitas primárias do PLOA não atende aos comandos do art. 12 da LRF, razão pela qual considera-se importante manter a proposta original de dar ciência à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF.

Comentários do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

47. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) do MDS se manifestou por meio do Despacho nº 141/2025/SE/SPOG/CGOF (peça 89) e do Despacho nº 91/2025/SE/SPOG/CGPA (peça 90), apresentando informações sobre seu processo interno de

elaboração da proposta orçamentária, conforme descrito a seguir.

48. Segundo a SPOG, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF) é responsável pela consolidação das propostas orçamentárias físico-financeiras das Unidades Gestoras do MDS, definindo o valor monetário de cada ação orçamentária, com base em: processo produtivo, combinação insumo/produto, conhecimento da despesa e eficácia, capacidade de execução das unidades e plurianualidade das despesas.

49. A cada ciclo orçamentário, o MDS estabelece um fluxo de rotinas e procedimentos. Após o recebimento das propostas setoriais, a SPOG elabora relatórios e submete as demandas à Alta Administração do MDS, que analisa a adequação às prioridades, metas e despesas de manutenção e identifica as programações que demandam orçamento extra ('restrições') no SIOP.

50. As propostas validadas são registradas no SIOP e encaminhadas à SOF com eventuais solicitações de orçamento extra, formalizadas por ofício do Secretário-Executivo do MDS.

51. Assim, com base na descrição processual apresentada, o MDS conclui que sua proposta orçamentária é elaborada com absoluta observância das normas legais aplicáveis, são considerados todos os parâmetros fiscais vigentes e obedecem às diretrizes estabelecidas pela Alta Administração da Pasta, responsável pela alocação de recursos, considerando os objetivos que se pretendem atingir na Lei Orçamentária em elaboração.

Análise e conclusão

52. O achado II.1 do relatório preliminar verificou a existência de limitações na validação e na consolidação da nova metodologia de projeção das despesas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo o relatório, embora as informações disponibilizadas no módulo NFGC-Captação do SIOP apresentem algum nível de detalhamento, tais como nota técnica explicando a modificação metodológica (em atendimento ao Acórdão 1.326/2025, rel. Ministro Jhonatan de Jesus), bem como de memórias de cálculo e justificativas para as variações, em linha com a exigência da Resolução JEO nº 12/2025, ainda faltam informações que permitam a avaliação da nova metodologia adotada.

53. O acompanhamento constatou que a nova metodologia adotada ainda apresenta um conjunto de dificuldades a serem enfrentadas para a sua validação e que as limitações apontadas reduzem a confiabilidade da projeção, uma vez que variáveis relevantes ainda não puderam ser incorporadas de forma consistente. Além disso, não foram apresentados relatórios de validação ou testes de aderência do novo modelo que permitissem verificar empiricamente seu grau de precisão.

54. Nesse sentido, concluiu-se que, apesar das melhorias na documentação e na explicitação das premissas, com avanços no nível de detalhamento das informações inseridas no SIOP, 'persistem riscos quanto à confiabilidade das estimativas do BPC, sobretudo pela falta de validação independente do novo modelo e pelas fragilidades operacionais apontadas pelo próprio gestor'.

55. Como se pode observar, o relatório de acompanhamento preliminar tratou das fragilidades presentes na metodologia de cálculo dos números do BPC e não sobre o processo interno da elaboração da proposta orçamentária realizado no MDS.

56. Em que pese o MDS tenha trazido argumentos a respeito da observância das normas legais aplicáveis à elaboração de sua proposta orçamentária, o relatório preliminar não apresenta questionamentos sobre a processualística, mas sim em relação à metodologia e às premissas utilizadas para estimar os valores de despesas previstos com o BPC no PLOA.

57. Desse modo, entende-se que, embora seja válida a manifestação do MDS, ela não altera a proposta original do relatório.

Comentários do Ministério da Previdência Social (MPS)

58. O Ministério da Previdência Social se manifestou por meio da Nota Técnica SEI 414/2025/MPS (peça 93) e da Nota Técnica SEI 590/2025/MPS (peça 94). As referidas notas técnicas têm o objetivo de estimar a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sob a ótica financeira, para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026).

59. A Nota Técnica SEI 414/2025/MPS, elaborada em junho de 2025, têm como base a estimativa mais recente para 2025, no valor de R\$ 976,94 bilhões, constante da Nota Técnica SEI nº 332/2025/MPS, e utiliza parâmetros da Grade Macroeconômica de 07/05/2025, como o INPC acumulado, os reajustes do salário-mínimo, o reajuste médio dos benefícios, as taxas de crescimento vegetativo e os impactos decorrentes da revisão da regra de carência do salário-maternidade. Também foi considerada a estimativa de benefícios devolvidos.

60. As referidas notas ressaltam que a execução financeira mensal poderá resultar em revisões das estimativas, especialmente em função de alterações nos parâmetros macroeconômicos e de medidas de eficiência a serem implementadas pelo INSS.

61. De fato, a Nota Técnica SEI 590/2025/MPS, elaborada em julho de 2025, embora utilize a mesma metodologia de projeção das despesas com benefícios do RGPS, apresenta uma ligeira redução em todos os anos da projeção, uma vez que ela incorpora alterações nos parâmetros causadas por fatores exógenos, bem como variações decorrentes de atualização de parâmetros, tais como o percentual de benefícios com valor equivalentes ao salário-mínimo, as taxas de inflação e as taxas de reajuste dos benefícios considerados no período.

Análise e Conclusão

62. Os documentos encaminhados pelo MPS confirmam a existência de metodologia aplicada na estimativa da despesa com o pagamento normal dos benefícios do RGPS. Observa-se também que os parâmetros utilizados para o cálculo estão claramente definidos e que são constantemente atualizados.

63. Entretanto, não é possível compreender com base nas informações encaminhadas, os cálculos realizados para alcançar os números projetados. Desse modo, entende-se que ainda há espaço para melhoria da transparência das informações relativas às estimativas de despesas previdenciárias, razão pela qual propõe-se manter a proposta original de ciência ao MPS.

Comentários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

64. O INSS se manifestou por meio da Nota Técnica 10/2025/CGAGE/DIRBEN-INSS (peça 98) e da Nota Técnica 40/2025/CGOFC/DIROFL-INSS (peça 99).

65. Em sua manifestação, o INSS reconhece a relevância das observações do TCU e reafirma seu compromisso com a transparência e o aperfeiçoamento das estimativas orçamentárias. Destaca que o Instituto passa por processo de reestruturação administrativa e enfrenta desafios decorrentes da instabilidade normativa e de decisões judiciais que afetam as projeções previdenciárias. Informa, ainda, que estão em andamento ações voltadas à revisão das bases de dados, documentação das premissas, capacitação técnica e harmonização metodológica com MPS, MPO e Dataprev. Por fim, compromete-se a encaminhar ao MPO e ao TCU, até o próximo ciclo orçamentário, documentação metodológica completa e padronizada das projeções previdenciárias, alinhada às boas práticas de transparência e responsabilidade fiscal.

Análise e Conclusão

66. Observa-se, a partir das informações trazidas pelo INSS, a disponibilidade da instituição em aperfeiçoar metodologias, revisar bases de dados, documentar premissas, capacitar tecnicamente sua equipe e harmonizar procedimentos com o MPS, MPO e Dataprev, com o objetivo de aprimorar a transparência e a consistência das projeções previdenciárias. Nesse sentido, inclusive, compromete-se

a encaminhar ao MPO e ao TCU, até o próximo ciclo orçamentário, documentação metodológica completa e padronizada das projeções previdenciárias.

67. Considerando que a manifestação do INSS é no sentido de reconhecer a necessidade de melhorias e transparência na metodologia de estimativa das projeções previdenciárias, bem como a harmonização de procedimentos junto ao MPS, entende-se ser razoável a manutenção da proposta de encaminhamento contida no relatório preliminar.

68. Ante as análises apresentadas, propõe-se que seja mantida proposta de dar ciência ao MDS, ao MPS e ao INSS, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal.

Proposta do tópico II.2 do relatório preliminar

69. O achado II.2 apontou ‘Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa’, propondo informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal que:

(...)

d.3) o montante de R\$ 10 bilhões de despesas a serem financiadas com recursos condicionados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026;

d.4) com a perda de eficácia da Medida Provisória 1.303/2025, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas; que as despesas relacionadas às receitas estimadas na Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026.

70. Apesar de o achado não ter resultado em nenhuma proposta que exija a adoção de medidas por parte dos órgãos envolvidos, a Receita Federal se manifestou a respeito (peça 75), alegando que as medidas classificadas como receitas condicionadas no PLOA 2026 foram aquelas cujos efeitos ainda não se encontram presentes no mundo jurídico, diferentemente do que ocorreu com a MP 1.303/25.

71. Entretanto, a RFB concorda que o melhor tratamento a ser dado para as receitas decorrentes de Medidas Provisórias, no caso de Projetos de Lei do Orçamento, seja o de receitas condicionadas. Adicionalmente, informa que esse será o tratamento a ser adotado pela equipe técnica nas próximas estimativas de receitas para fins de Leis Orçamentárias.

Proposta do tópico II.3 do relatório preliminar

72. O achado II.3 apontou para o ‘Risco de distorção do Resultado Primário em virtude de premissas macroeconômicas otimistas’ e propôs informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal que:

(...)

d.5) o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas que apresentam risco significativo de não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário;

73. Embora o achado não tenha resultado em nenhuma proposta que demande a adoção de medidas por parte dos órgãos envolvidos, a SOF se manifestou a respeito (peça 73), alegando que: i) as projeções de PIB são competência da Secretaria de Política Econômica/ Ministério da Fazenda (SPE/MF); ii) as estimativas da SPE foram mais precisas em 2023 e 2024 do que as projetadas por outras instituições; iii) embora a comparação das projeções macroeconômicas entre instituições seja válida, as divergências são normais e não implicam superestimação dos valores utilizados para elaboração do PLOA.

Análise e Conclusão

74. Em relação à competência das estimativas, cabe reconhecer que as projeções macroeconômicas de fato são de responsabilidade da SPE, pois, conforme a estrutura da política fiscal brasileira, a SPE/MF elabora as projeções macroeconômicas oficiais (PIB, inflação, câmbio, Selic) que servem de base para o PLOA. Entretanto, entende-se que esse argumento não elimina a responsabilidade da SOF quanto à análise crítica e validação das premissas que sustentam as projeções orçamentárias.

75. O art. 165 da CF e as boas práticas internacionais reforçam que o orçamento deve se basear em premissas realistas, cabendo ao órgão formulador do orçamento (SOF) zelar por essa coerência.

Portanto, o argumento da SOF é procedimentalmente defensável, mas não exime o órgão da corresponsabilidade pelo realismo das estimativas, tampouco afasta o risco apontado.

76. Embora as projeções da SPE/MF tenham se mostrado aderentes aos resultados efetivos em 2023 e 2024, o bom desempenho preditivo da SPE em anos anteriores não garante acurácia futura, sobretudo diante das mudanças no cenário macroeconômico e do contraste entre a taxa média de crescimento do PIB de 2,1% nos últimos anos e os 2,44% projetados no PLOA 2026.

77. Sobre a análise comparativa, é correto afirmar que divergências de projeção são inerentes ao processo orçamentário. Entretanto, o TCU não questionou o simples fato de haver divergência, mas o grau e a direção sistemática das divergências: as premissas do PLOA 2026 caminham com viés de melhora do resultado fiscal (PIB alto, inflação baixa, receita alta).

78. A análise contida no relatório preliminar não pretendeu comparar a qualidade das projeções da SPE/MF com as de outras instituições, mas evidenciar que os dados históricos, somados às estimativas independentes (da IFI, do mercado e do Banco Central), e ao contexto de provável desaceleração da atividade econômica, apontam para um PIB inferior àquele adotado para estimar as receitas do PLOA 2026.

79. Conforme apontado no relatório preliminar, num cenário de dificuldades fiscais, com política monetária ainda restritiva e sinais de moderação no crescimento, reforça-se a necessidade de cautela quanto às estimativas do PLOA 2026, pois projeções mais otimistas tendem a inflar as receitas e reduzir o déficit primário projetado.

80. Assim, entende-se que os argumentos da SOF procedem, mas são insuficientes para afastar o risco de superestimação das premissas macroeconômicas e de distorção do resultado primário, conforme apontado pela auditoria, razão pela qual propõe-se manter o conteúdo da proposta contida no relatório preliminar, com ajustes na sua redação, no sentido de incluir o Ministério da Fazenda como destinatário da informação.

Proposta do tópico II.4 do relatório preliminar

81. O achado II.4 apontou para a 'Recorrente insuficiência da Regra de Ouro', propondo informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal que:

(...)

d.6) a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro, reforçada no PLOA 2026 enfraquece a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal e eleva o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo;

82. Embora o achado II.4 não tenha gerado recomendação/determinação, a SOF se manifestou sobre o tema, alegando que:

i) Do ponto de vista técnico e jurídico, não há inconformidade na inclusão de receitas de operações de crédito condicionadas no PLOA 2026;

ii) LC 200/2023 não tem como objetivo declarado garantir o cumprimento da Regra de Ouro, mas a sustentabilidade da dívida e o equilíbrio fiscal de longo prazo;

iii) O excesso de receitas vinculadas (que não podem ser remanejadas livremente) também contribui para a necessidade de emitir dívida;

iv) O Congresso Nacional controla o endividamento adicional, garantindo transparência e equilíbrio entre os Poderes;

v) O Executivo busca minimizar o uso de operações de crédito para despesas correntes durante a execução orçamentária, utilizando trocas de fontes (autorizadas na LDO);

vi) A gestão do cumprimento da Regra de Ouro cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), não à SOF.

Análise e Conclusão

83. A SOF inicia sua argumentação afirmando que não há qualquer inconformidade na inclusão, no PLOA, de receitas provenientes de operações de crédito condicionadas. Do ponto de vista estritamente legal, o argumento é correto. Contudo, a crítica do TCU não se dirige à legalidade da prática, mas à recorrência do desequilíbrio fiscal que a torna necessária ano após ano. A insuficiência da Regra de Ouro, reiterada desde 2019 e projetada para crescer até 2029, representa um sintoma de desequilíbrio estrutural das finanças públicas, não um problema de conformidade jurídica. Assim, ao enfatizar a adequação formal do procedimento, a SOF desvia-se da questão central levantada pela auditoria, que diz respeito à sustentabilidade fiscal e à qualidade do planejamento orçamentário.

84. Em seguida, a SOF contesta a afirmação de que um dos objetivos da LC 200/2023 seria criar condições para o cumprimento da Regra de Ouro. Argumenta que o regime fiscal sustentável instituído pela norma busca a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade da dívida, mas que tais metas não mantêm correlação direta com o dispositivo constitucional que veda o endividamento para financiar despesa corrente. A LC 200/2023 tem entre seus objetivos declarados criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional 126. Ocorre que tal emenda busca garantir a estabilidade macroeconômica e o cumprimento do art. 167, III, da Constituição Federal, o qual trata diretamente da Regra de Ouro.

85. A SOF também procura justificar a necessidade de novas operações de crédito com base na elevada vinculação das receitas públicas. De fato, o orçamento federal brasileiro é notoriamente rígido e fortemente vinculado, o que reduz a flexibilidade fiscal. Entretanto, tal fator não justifica integralmente a insuficiência da Regra de Ouro, tampouco atenua a gravidade de sua recorrência. O aumento expressivo e persistente do endividamento para custear despesas correntes evidencia um desequilíbrio mais profundo entre receitas e despesas primárias. Portanto, embora a explicação da

SOF seja tecnicamente correta em parte, ela não afasta o risco deterioração estrutural das contas públicas.

86. *Outro aspecto enfatizado é que o mecanismo de operações de crédito condicionadas reforça a transparência e o equilíbrio entre os Poderes, na medida em que o endividamento adicional depende de autorização expressa do Congresso Nacional. Essa observação é procedente do ponto de vista institucional e processual, pois o controle legislativo realmente confere legitimidade à exceção constitucional. Todavia, o fato de depender reiteradamente dessa autorização não representa sinal de equilíbrio. Ao contrário, a necessidade recorrente de aprovação de créditos suplementares de grande magnitude revela que o orçamento é elaborado com base em um desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas correntes, com risco de comprometer a autonomia financeira do Estado e reduzir a credibilidade da política fiscal.*

87. *A SOF também sustenta que, na prática, o Poder Executivo tem buscado minimizar o uso de operações de crédito para despesas correntes durante a execução orçamentária, recorrendo a trocas de fontes e utilização de superávits financeiros de exercícios anteriores. Embora nos últimos anos o volume efetivo de operações de crédito tenha sido inferior ao previsto inicialmente, esse fato não elimina o risco apontado no planejamento orçamentário. A elaboração de um PLOA com elevado volume de endividamento condicionado indica que a estrutura orçamentária ainda é dependente de mecanismos extraordinários para equilibrar as contas, o que é incompatível com o princípio do realismo orçamentário e com as boas práticas de transparência fiscal.*

88. *Por fim, a SOF argumenta que cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a responsabilidade de acompanhar o cumprimento efetivo da Regra de Ouro durante a execução da Lei Orçamentária. Embora seja correta a distinção de competências, tal posicionamento não exime a SOF da corresponsabilidade pela consistência orçamentária. O Tesouro verifica o cumprimento na execução; a SOF, por sua vez, é responsável pela fase de planejamento e elaboração do orçamento, devendo zelar para que as projeções e a estrutura de financiamento sejam compatíveis com os princípios constitucionais e fiscais.*

89. *Em síntese, embora os comentários da SOF apresentem coerência sob o ponto de vista formal, eles não enfrentam de modo substancial as preocupações de natureza fiscal e estrutural levantadas pela auditoria. O TCU não questiona a legalidade da inclusão das operações condicionadas, mas a recorrência, magnitude e tendência de agravamento da insuficiência da Regra de Ouro, que sinalizam um desequilíbrio estrutural das finanças públicas.*

90. *Assim, entende-se que os argumentos da SOF não afastam o risco identificado, tampouco alteram a conclusão de que a recorrente insuficiência da Regra de Ouro representa um sinal de vulnerabilidade estrutural, de redução da credibilidade fiscal e de potencial pressão sobre a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo, razão pela qual propõe-se manter o conteúdo da proposta contida no relatório preliminar, com ajustes na sua redação, no sentido de incluir o Ministério da Fazenda como destinatário da informação.*

Proposta do tópico II.5 do relatório preliminar

91. *O achado II.5, que tratou da ‘Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026’, foi proposto:*

- a. *recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU, que:*

(...)

- a.3) *enquanto vigente a decisão do STF na ADI 7697, inclua, de forma clara e detalhada,*

nos próximos PLOAs, os cálculos, parâmetros e metodologia utilizados para apurar os limites de crescimento das emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), nos termos da referida decisão, ainda que não exista dotação específica reservada para essas emendas;

a.4) apresente nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas;

a.5) publique o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária;

92. *Em resposta ao achado, a SOF esclarece que todos os procedimentos previstos para a elaboração do referido projeto de lei foram estritamente observados: a metodologia de cálculo para as emendas parlamentares incorporou integralmente os parâmetros estabelecidos pela decisão do STF e pela Lei Complementar 210/2024; para o PLOA 2026, foi aplicado o critério do menor valor entre os três tetos de crescimento, resultando em uma variação para o conjunto das emendas inferior à das despesas discricionárias do Executivo.*

93. *Destacou também que o detalhamento exaustivo dos cálculos, das premissas e da metodologia para a apuração dos limites das emendas parlamentares é tradicionalmente explicitado em documentos que acompanham ou sucedem ao PLOA. As informações pormenorizadas são rotineiramente publicadas na Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA, na Nota Técnica que analisa o autógrafo da Lei Orçamentária Anual e, ao longo da execução, nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas.*

94. *Segundo a SOF, a demonstração da aplicação dos limites para cada modalidade de emenda, seja o teto da CF/88 ou o critério da LC 210/2024, é feita nos documentos supracitados.*

95. *Não obstante, a SOF reconhece a pertinência do achado e da recomendação no sentido de aprimorar a clareza das informações orçamentárias e se compromete a avaliar a possibilidade de aperfeiçoamentos que promovam melhor explicitação das informações.*

96. *Assim, considerando que o reconhecimento da necessidade de aprimoramento confirma as constatações do achado e a pertinência da recomendação, propõe-se a manutenção das propostas contidas no relatório preliminar referentes ao achado II.5.*

CONCLUSÃO

97. *A análise dos comentários dos gestores permite reconhecer a existência de avanços normativos e esforços institucionais no aprimoramento da transparência e da governança orçamentária. Contudo, persistem fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a plena rastreabilidade, a reprodutibilidade das projeções e a consistência técnica das estimativas de receitas e despesas constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026.*

98. *De forma geral, as manifestações apresentadas não afastam o mérito dos achados nem as recomendações propostas no relatório preliminar, com exceção das recomendações a.1) e a.2) destinadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento.*

99. *Após análise da manifestação da SOF sobre o achado II.1, cumpre reconhecer que a **Secretaria tem dedicado esforços para aprimorar a padronização e a transparência das informações relativas ao processo orçamentário**, por meio de normativos como a Resolução JEO nº 12/2025 e a Portaria SOF/MPO nº 4/2025. No entanto, ainda carece de mecanismos efetivos para garantir o cumprimento uniforme das diretrizes de documentação e transparência pelas unidades setoriais. Assim, propõe-se alterar a proposta contida no relatório preliminar no sentido de recomendar à SOF que: a) quanto ao grau de aderência dos órgãos setoriais às diretrizes e orientações estabelecidas pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente no que tange à apresentação das metodologias, premissas, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a*

rastreabilidade e reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas constantes dos Projetos de Lei Orçamentária Anual; e b) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes.

100. *No tocante aos achados II.3 e II.4, a SOF argumenta que as projeções de PIB competem à Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda (SPE/MF), e que a gestão do cumprimento da Regra de Ouro cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Considerando que ambas as alegações procedem, propõe-se incluir o Ministério da Fazenda como destinatário das propostas contidas no item d) do relatório preliminar.*

101. *Em relação aos demais aspectos analisados, permanecem válidas as constatações da equipe de auditoria e mantêm-se as recomendações formuladas no relatório preliminar, as quais visam a ampliar a transparência, a rastreabilidade e o realismo das estimativas fiscais constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual.”*

É o Relatório.

VOTO

Este processo trata de acompanhamento cujo objetivo principal é analisar o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 (PLOA 2026), fornecendo subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) relativos sobretudo às estimativas das receitas, às despesas fixadas e à meta de resultado primário. Minha atuação neste processo decorre da minha condição de relator sorteado para as Contas do Presidente da República do exercício de 2026.

2. Fiscalizações dessa natureza têm sido realizadas anualmente com fundamento nos arts. 12 e 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), no art. 3º, III, da Resolução TCU 142/2001 (criada por meio da Decisão 324/2001-TCU-Plenário, relator Ministro Adilson Motta) e no art. 41, I, “a”, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU, LOTCU).

3. A peça orçamentária anual é fundamental para a gestão fiscal, servindo não apenas para autorizar despesas, mas também para materializar as prioridades do governo e permitir o controle pelo Legislativo e pela sociedade. No entanto, a eficácia de todas essas funções depende, em essência, de que as projeções orçamentárias apresentem um retrato fiel da realidade. A proposta orçamentária para 2026, como principal instrumento de planejamento financeiro, precisa ter suas estimativas de receitas e despesas alinhadas às diretrizes vigentes, para garantir credibilidade, permitir um planejamento adequado das políticas públicas e evitar a necessidade de cortes abruptos ou endividamento desnecessário.

4. A elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2026 está submetida a um conjunto de amarras fiscais e legais. Uma das mais relevantes é o Regime Fiscal Sustentável (RFS), conhecido como arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar 200/2023, que limita o crescimento da despesa primária e estabelece metas de resultado compatíveis com a sustentabilidade da dívida. Ademais, a proposta deve respeitar pisos constitucionais obrigatórios, como a aplicação mínima de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) em saúde (Lei Complementar 141/2012) e 18% da receita de impostos em educação (art. 212 da Constituição Federal), além de um piso de investimento de 0,6% do Produto Interno Bruto (PIB). As emendas parlamentares, regidas pela Lei Complementar 210/2024, também enfrentam um novo teto de crescimento, imposto por uma recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7697, que adiciona outra camada de restrição.

5. Para este exercício, a equipe da AudFiscal entendeu ser necessária uma análise mais meticulosa, em razão do histórico recente de inconsistências. De fato, nos últimos anos, foram observadas discrepâncias consideráveis entre as projeções e os valores efetivamente realizados, tanto nas receitas quanto nas despesas, impactando o cumprimento das metas fiscais. Análises anteriores, como a realizada no acompanhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 (PLDO 2026), Acórdão 1.983/2025-TCU-Plenário, de minha relatoria (TC 006.084/2025-7), apontaram: possível superestimativa de receitas; premissas otimistas nas projeções fiscais, especialmente quanto à política fiscal, crescimento econômico e custo da dívida; detalhamento insuficiente dos investimentos em andamento; ausência de metodologia nas estimativas de impacto fiscal; e inadequações nas indicações de beneficiários de emendas. Diante desse cenário, o acompanhamento atual se concentrou em avaliar as metodologias e premissas utilizadas para estimar as principais rubricas orçamentárias, com atenção especial à consistência das projeções e ao cumprimento de todos os limites e condicionantes que regem o orçamento federal.

6. É igualmente interessante anotar que a abordagem de fiscalização do orçamento foi alterada neste ano, substituindo a análise agregada de exercícios anteriores por um exame focado nas causas das inconsistências pretéritas. A nova metodologia se aprofunda nas rubricas que, entre 2022 e 2024, apresentaram as maiores diferenças entre os valores previstos e os realizados. Como ressalta a equipe,

a análise adota o princípio da prudência fiscal, concentrando-se apenas nos desvios desfavoráveis: situações em que a arrecadação foi inferior à projetada ou a execução da despesa superou a dotação original, pois são estas que contribuem para a piora do resultado fiscal.

7. A seleção da amostra para essa análise detalhada foi criteriosa. No lado das despesas, identificou-se que 84% das divergências se concentravam em benefícios previdenciários, precatórios, apoio a entes federativos e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Excluindo-se os itens que não dependem exclusivamente de decisões do Poder Executivo, como precatórios, a análise se aprofundou nos Benefícios Previdenciários e no BPC, que juntos somam 46% das inconsistências. No lado da receita, o foco foi direcionado para as Receitas Administradas (que o governo arrecada diretamente por meio da Administração Pública Federal, incluindo tributos, contribuições, receitas patrimoniais e outras fontes de recursos que passam pela arrecadação e controle dos órgãos competentes), responsáveis por 80% dos erros de projeção no período.

8. Além dessa análise de consistência, os procedimentos de auditoria incluíram a verificação do cumprimento dos limites legais e constitucionais. Foram realizados recálculos e cruzamentos de dados, extraídos de sistemas como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIOF), para conferir a observância dos pisos para saúde (LC 141/2012) e educação (Lei 9.394/1996), o mínimo para investimentos (LC 200/2023) e as regras para emendas parlamentares (LC 210/2024). Por fim, como parte do rito processual e em observância ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, foi garantido aos órgãos fiscalizados o direito de se manifestarem sobre os achados preliminares, cujos comentários foram devidamente analisados e consolidados em um apêndice do relatório.

9. O trabalhos de fiscalização partiram das questões de auditoria que transcrevo na sequência:

“Q1. O Poder Executivo adotou premissas, metodologias e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais receitas?”

Q2. O Poder Executivo adotou premissas, metodologia e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais despesas que registraram baixa acurácia nos últimos cinco exercícios?”

Q3. O Poder Executivo avaliou de forma adequada os riscos econômicos (variação do PIB, inflação e câmbio), riscos fiscais (volatilidade das receitas, crescimento das despesas obrigatórias) e riscos de inconsistência histórica nas estimativas de receitas e despesas apresentadas no PLOA, de modo a assegurar a viabilidade do cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias previsto na LC 200/2023?”

Q4. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (Regra de Ouro) no âmbito do PLOA 2026?”

Q5. Os limites constitucionais e legais de aplicação mínima em saúde, educação, investimentos e emendas impositivas estão devidamente observados na proposta orçamentária?”

10. Realizados os trabalhos, os achados da fiscalização foram assim descritos pela equipe de fiscalização:

a) *“Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias”;*

b) *“Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa”;*

- c) *“Risco de distorções da Receita e do Resultado Primário em virtude de possível otimismo na projeção do PIB”;*
- d) *“Recorrente Insuficiência da Regra de Ouro”;*
- e) *“Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026”.*

11. Antes de tratar individualmente de cada ocorrência, adianto que, além do encaminhamento de informações à CMPOF relativas aos aspectos verificados que demandam atenção, a equipe propõe expedir recomendações para a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento e também dar ciência de inconsistências verificadas à Receita Federal do Brasil, ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social.

12. Conforme posicionamento já consignado na relatoria do TC-006.084/2025-7 (Acórdão 1.983/2025-TCU-Plenário, avaliação do PLDO 2026), entendo que a natureza desta fiscalização e as constatações da equipe não comportam a expedição de recomendações ou ciências, nos termos da Resolução TCU 315/2020. Assim, as imprecisões verificadas devem limitar-se à comunicação às unidades competentes. Para clareza, transcrevo as definições normativas aplicáveis:

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

(...)

II - ciência: deliberação de natureza declaratória que cientifica 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

III - recomendação: deliberação de natureza colaborativa que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo.

(...)

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

I - a repetição de irregularidade; ou

II - a materialização de irregularidade cuja consumação seja menos provável em razão do estágio inicial dos atos que a antecedem e desde que, para preveni-la, for suficiente avisar o destinatário.

(...)

Art. 11 As recomendações devem contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade, cabendo à unidade jurisdicionada avaliar a conveniência e a oportunidade de implementá-las.”

13. Como visto, as recomendações são emitidas com o intuito de colaborar para a melhoria dos aspectos de economicidade, eficiência e efetividade de programas e ações de governo, cabendo à jurisdicionada decidir se irá acolher e materializar as sugestões. Por sua vez, as ciências têm a finalidade essencial de evitar a reincidência de irregularidades já identificadas.

14. No presente acompanhamento, o objetivo principal é fornecer subsídios à CMPOF para o cumprimento de suas atribuições no processo de elaboração e aprovação da lei orçamentária. Por outro lado, não há impedimento para que, adicionalmente, este Tribunal verifique a adequação dos procedimentos adotados pelos órgãos e entidades envolvidos na elaboração do projeto e manifeste sua opinião técnica, permitindo que avaliem a conveniência de ajustar seus métodos e processos. No entanto, não cabem recomendações, por não se tratar de sugestões para aperfeiçoamento de programas

ou ações governamentais; tampouco são cabíveis ciências, pois não houve caracterização de irregularidades. Dessa forma, considero mais apropriado que todas as ocorrências sejam comunicadas às respectivas unidades, sem qualquer classificação formal.

15. Entretanto, convém deixar assente que, mesmo com essa modificação, preserva-se o espírito colaborativo e esclarecedor da proposta da unidade técnica, qual seja: submeter à consideração das unidades todos os pontos levantados, sem a previsão de monitoramento, o qual, ressalte-se, não foi sugerido (art. 17, § 2º, da Resolução TCU 315/2022). A propósito, manifesto desde já minha concordância com a substância da análise e das conclusões constantes do preciso e minucioso Relatório de Acompanhamento. Aproveito o ensejo para parabenizar a equipe da AudFiscal pelo trabalho de excelência, marcado pela objetividade e acurácia na análise dos temas. Na sequência, passo a tratar individualmente de cada assunto abordado.

I. Ausência de Documentação e de Informações Que Sustentem as Estimativas de Receitas e Despesas Orçamentárias

16. A análise do PLOA 2026 identificou falhas na documentação que sustenta as projeções das principais receitas e despesas obrigatórias. As justificativas apresentadas nos sistemas oficiais, como o SIOP, são frequentemente genéricas, padronizadas de forma inadequada ou, em alguns casos, simplesmente inexistentes. A falta de transparência impede uma compreensão clara e completa das premissas, metodologias e memórias de cálculo utilizadas pelo governo, comprometendo a rastreabilidade e a verificação independente das estimativas que formam a base do orçamento da União.

17. Constatou-se que, para as receitas administradas, a Receita Federal do Brasil não possui uma metodologia formalizada para a previsão das receitas e os documentos não demonstram os cálculos, tornando não rastreáveis a origem dos dados e a aplicação das fórmulas. Por sua vez, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) informa que utiliza método estatístico para a dívida ativa, mas não disponibiliza os estudos que validem sua aplicação. No lado das despesas, embora haja mais informações sobre o BPC, há dúvidas sobre a confiabilidade da própria metodologia, devido a defasagens de dados e limitações operacionais, sendo esta uma rubrica com um histórico de divergências de R\$ 18,5 bilhões de 2022 a 2024. Também demanda atenção a situação das despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que somam R\$ 1,13 trilhão e apresentam um histórico de diferenças crescentes, sem que a documentação fornecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) detalhe adequadamente a metodologia de projeção.

18. Conforme destaca a equipe de fiscalização, procedimentos avaliados contrariam o art. 12, *caput* e § 3º, da LRF, que especificamente obriga que as previsões de receita sejam acompanhadas da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Além disso, há um descompasso com normas do próprio Poder Executivo, como o art. 3º, § 1º, da Resolução 12/2025 da Junta de Execução Orçamentária (JEO), que exige a presença de metodologia, hipóteses de justificativas claras, e o Ofício Circular 136/2025 do MPO, que exige explicações descritivas e memória de cálculo. A situação também destoava de boas práticas internacionais de transparência fiscal, como as recomendadas pelo FMI, que preconizam a divulgação completa de premissas e a possibilidade de avaliação independente das projeções.

19. As consequências dessa fragilidade documental podem ser consideráveis: a impossibilidade de uma conferência independente das estimativas pelo TCU, pelo Congresso Nacional e pela sociedade; a redução da credibilidade do orçamento; e um aumento significativo do risco de diferenças entre os valores projetados e os realizados, o que pode levar a contingenciamentos e ao comprometimento da consecução das metas fiscais.

20. Diante desse diagnóstico, considero adequadas as medidas propostas pela equipe de fiscalização, reiterando a ressalva apenas quanto à sua forma, que deve ser alterada para que se coadune com o objetivo deste trabalho. Assim, tendo em vista sua natureza de fornecer subsídios para a CMPOF do Congresso Nacional, reitero que, em vez se serem expedidas recomendações e ciências baseadas na Resolução TCU 315/2020, as informações quanto às questões verificadas ao longo da fiscalização e as medidas que poderiam ser adotadas devem ser somente encaminhadas aos órgão e entidades.

21. Adicionalmente, esclareço que, ao examinar a manifestação da SOF nos autos (peça 73), a equipe de fiscalização verificou que houve avanços significativos em normativos recentes, Resolução JEO 12/2025, Portaria SOF/MPO 4/2025 e Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO. Isso implicou a alteração da proposta inicial quanto a esse órgão, conforme análise presente no Apêndice D do Relatório de Fiscalização.

22. Enfim, acolhendo, em essência, a proposição da AudFiscal, entendo que este Tribunal deve informar à SOF do MPO: da conveniência de assegurar a observância das diretrizes da JEO e SOF, especialmente quanto à apresentação de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas dos PLOAs; aperfeiçoar o módulo Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) do SIOP para possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e sua vinculação direta às Notas Técnicas; avaliar adequação da instituição, no âmbito da SOF ou JEO, de mecanismo para monitoramento periódico da aderência dos órgãos às diretrizes de documentação, a fim de aprimorar a governança e a rastreabilidade do processo de elaboração orçamentária. Além disso, deve informar à Receita Federal, à PGFN, ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e ao INSS sobre a obrigação legal de fornecerem documentação completa e reproduzível. Por fim, informar à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional que não foi possível atestar a fidedignidade das projeções e que os recorrentes erros de estimativa elevam os riscos para a gestão fiscal do país.

II. Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa

23. O relatório da AudFiscal registra falha no PLOA 2026 quanto à identificação de despesas condicionadas a receitas dependentes de aprovação legislativa. Ao examinar as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, constatou que R\$ 10 bilhões vinculados à Medida Provisória 1.303/2025, atinentes ao Controle da Utilização das Compensações Tributárias, foram estimados sem que as despesas correspondentes fossem marcadas como condicionadas a modificações legislativas (por meio de grupo específico de fontes), em desconformidade com o art. 140, § 1º, II, do Projeto de LDO 2026. O princípio da universalidade (Lei 4.320/1964, art. 2º, e Constituição Federal, art. 165, § 5º) e o art. 12 da LRF reforçam a necessidade de que o orçamento inclua, com transparência, todas as receitas e despesas, inclusive aquelas dependentes de alterações normativas. À luz da ADI 3.949/DF, é legítima a inclusão de receitas ainda em tramitação. Todavia, conforme determina o art. 140 do PLDO 2026, deve haver a identificação das variações esperadas nas receitas em decorrência de cada proposição e das despesas condicionadas à aprovação das proposições.

24. No PLOA 2026, a Mensagem Presidencial detalha os efeitos previstos quanto aos projetos ainda não aprovados: impacto neutro do PL 1.087/2025; incremento de R\$ 19,8 bilhões do PLP 182/2025 (revisão de benefícios tributários); e R\$ 30 bilhões classificados como receitas extraordinárias (R\$ 20 bilhões do Programa de Transação Tributária Integral e R\$ 10 bilhões do controle de compensações instituído pela MP 1.303/2025). A consulta ao Siop confirmou que somente os R\$ 19,8 bilhões do PLP 182/2025 foram corretamente registrados como despesas condicionadas; os R\$ 10 bilhões da MP 1.303/2025 não receberam a marcação exigida. Embora a Mensagem considere

esses ingressos extraordinários como medidas administrativas, a instrução ressalta que, por decorrerem de mudanças legislativas de incremento de arrecadação, deveriam ter sido tratados como condicionados.

25. Acrescente-se que houve perda de eficácia da MP 1.303/2025, por não ter sido votada no prazo constitucional, deixando dotações sem fonte correspondente, elevando a pressão orçamentária e potencialmente demandando créditos adicionais, cortes ou outras medidas compensatórias. A equipe de fiscalização contextualiza a prática recente relativa às receitas condicionadas: inexistentes no orçamento aprovado de 2023; estimadas em R\$ 168,5 bilhões no PLOA 2024; em R\$ 168,3 bilhões no PLOA 2025; e em R\$ 49,8 bilhões no PLOA 2026. Por se tratar de recursos incertos, o uso dessa técnica acarreta riscos ao processo alocativo e deve observar transparência reforçada. Outro registro relevante, apontado como motivo para essa ocorrência foi a mudança nas LDOs desde 2016, que deixaram de estabelecer procedimentos para o cenário de não aprovação legislativa (antes previa-se o cancelamento de dotações ou substituição de fontes, conforme o art. 10 da Lei 10.380/2015), o que incentiva a subestimação desse risco. Também se assinala que a natureza da MP (compensações tributárias) pode ter levado ao enquadramento indevido como receita extraordinária, sem a indicação das despesas condicionadas.

26. Ante a significância da questão, concordo com a AudFiscal, que propõe informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização e à Secretaria de Orçamento Federal a desconformidade na identificação dessas despesas, bem como, diante da caducidade da MP 1.303/2025, comunicar à CMPOF que as dotações a ela vinculadas ficaram sem fonte de financiamento, com risco de insuficiência orçamentária e limitações à execução, inclusive possibilidade de paralisação de políticas públicas.

III. Risco de distorções da Receita e do Resultado Primário em virtude de possível otimismo na projeção do PIB

27. A equipe de fiscalização também aponta risco de distorção do resultado primário por premissas macroeconômicas inadequadamente otimistas no PLOA 2026. As projeções de crescimento real do PIB, de 2,44%, principal referência utilizada para prever as receitas, superam as estimativas independentes do mercado, tais como Focus e Prisma Fiscal, 1,86%, da Instituição Fiscal Independente (IFI), de 1,70%, e do Banco Central, de 1,50%. A previsão de IPCA em 3,60% fica abaixo da mediana de mercado, cerca de 4,3%, em um ambiente de inflação acima da meta, política monetária restritiva e desancoragem de expectativas identificada pelo Copom. A Selic projetada elevada sugere taxa de juros real até 9,18% a.a., pressionando o custo da dívida em cenário de atividade mais fraca, corroborado por indicadores de desaceleração desde o segundo trimestre de 2025 e queda de confiança e consumo. O histórico de PIB revela média anual de 2,1% desde 2016, inferior aos 2,44% previstos, sem respaldo nas condições atuais para retomada ao patamar de 3,2% a.a. observado entre 1995 e 2014.

28. Essas premissas alimentam a estimativa da Receita Primária Líquida Federal (RPLF), projetada em R\$ 2.577,4 bilhões, acima do mercado, R\$ 2.491,4 bilhões, e da IFI, R\$ 2.487,3 bilhões. A projeção da proporção da RPLF em relação ao PIB, de 18,64%, supera tanto o mercado e a IFI, de 18,45%, quanto a média recente de 17,64%. Considerando a possível superestimação do PIB e da receita, tem-se risco de subestimação do déficit primário. O Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023) fixa meta central de superávit de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB), com intervalo de tolerância entre R\$ 0,00 e R\$ 68,53 bilhões; excluídos R\$ 57,8 bilhões em precatórios da base (art. 3º, § 2º, VI e VII), a meta ajustada indica déficit de R\$ 23,6 bilhões, formalmente atendida pelo PLOA (déficit de R\$ 23,3 bilhões). Contudo, se prevalecerem as projeções mais conservadoras, o cumprimento da meta fica efetivamente ameaçado.

29. Por isso, a AudFiscal adequadamente propõe informar à CMPOF, ao Ministério da Fazenda e à SOF que o PLOA 2026 incorpora projeções com risco relevante de não se materializarem, notadamente o PIB de 2,44%, podendo levar à frustração da arrecadação e à subestimação do déficit primário, afetando o realismo e a credibilidade da política fiscal.

IV. Recorrente insuficiência da Regra de Ouro

30. A Regra de Ouro no orçamento público brasileiro é um princípio constitucional previsto no art. 167, III, da Constituição Federal, que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. O PLOA 2026 projeta insuficiência para cumprimento desse preceito, ao prever R\$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, valor 27,93% superior ao PLOA 2025. Essa necessidade decorre de receitas correntes inferiores às despesas correntes, tendo como consequência um volume de operações de crédito (receita de capital) superior às despesas de capital. Cabe destacar a concentração das despesas correntes em Benefícios Previdenciários (R\$ 243,4 bilhões; 78%), Bolsa Família (R\$ 40 bilhões; 13%) e Fundo Nacional de Assistência Social (R\$ 30 bilhões; 10%). Além disso, anoto que a Regra de Ouro deve ser verificada na proposta orçamentária e ao final do exercício (Constituição Federal, art. 167, III, e Resolução do Senado 48/2007, art. 6º, § 1º).

31. Segundo o relatório de fiscalização, essa insuficiência vem desde 2019 e, para 2026, permanece em R\$ 313,5 bilhões, com projeções de elevação: R\$ 390,7 bilhões em 2027, R\$ 316,3 bilhões em 2028 e R\$ 517,8 bilhões em 2029. O art. 22 do PLDO 2026 admite receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação por maioria absoluta, com justificativas mantidas em relação ao ano anterior. As Informações Complementares presentes no Volume III do PLOA esclarecem que, embora a lei orçamentária possa indicar excesso de operações de crédito sobre despesas de capital, é possível, na execução, utilizar superávit financeiro de exercícios anteriores (fontes não emissoras, exclusivas para dívida), remanejar fontes condicionadas e cumprir a Regra de Ouro sem crédito suplementar, como efetivamente tem ocorrido nos últimos anos.

32. A AudFiscal ressalta que, apesar do objetivo do Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023) de criar condições para cumprir a Regra de Ouro, observa-se deterioração progressiva: o excedente de operações de crédito fica condicionado a aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta no Congresso Nacional, com probabilidade de autorizações recorrentes na ordem de centenas de bilhões. Conclui que a recorrência da insuficiência evidencia desequilíbrio estrutural, pressiona a dívida ao elevar seu estoque sem contrapartida em ativos, reduz a eficiência do gasto e aumenta o risco de insolvência no longo prazo.

33. Diante disso, acolho a proposta de informar à CMPOF que essa projeção recorrente de insuficiência da Regra de Ouro pode afetar a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal e elevar o risco de insolvência da dívida pública.

V. Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026

34. A equipe de acompanhamento verificou também falha de transparência no PLOA 2026: não foram divulgados o limite global de emendas parlamentares (RP 6, emenda individual, RP 7, emenda de bancada, e RP 8, emenda de comissão), calculado conforme a ADI 7697 do STF, nem o limite individual aplicável às RP 8. A referida decisão da Suprema Corte, vigente desde 4/12/2024, determina que, a partir de 2025, o crescimento conjunto das emendas não pode exceder o menor valor

entre a variação das despesas discricionárias do Executivo, o limite de crescimento da LC 200/2023 e a variação da Receita Corrente Líquida (RCL). Embora o art. 13, § 6º, do PLDO 2026 faculte a criação de reserva para RP 8, a programação orçamentária deve observar os princípios de precisão, transparência, equilíbrio e responsabilidade fiscal (Constituição Federal, Lei 4.320/1964 e LRF).

35. A ausência dessas informações pode levar à fixação de valores acima do limite judicial, reduzir a clareza das peças orçamentárias, restringir o controle social e institucional e comprometer a conformidade legal e a sustentabilidade fiscal. Entre as possíveis causas, a AudFiscal cita: a falta de exigência explícita no PLDO 2026 para publicar o limite conjunto das RP 6, RP 7 e RP 8; interpretações da SOF sobre qual parâmetro é mais restritivo; e metodologia de cálculo que pode superestimar a variação das despesas discricionárias.

36. Concorde com a conclusão de que o PLOA 2026 carece de evidências claras desses limites, elevando o risco de descumprimento da ADI 7697. Assim, acolho a proposta de informar à CMPOF que os limites permanecem obrigatórios em todas as etapas (PLOA, LOA e execução). Considero igualmente pertinente que seja informado à SOF da importância das seguintes medidas: apresentação, nos próximos PLOAs, dos cálculos e da metodologia da ADI 7697; explicitação do limite individual de RP 8; e divulgação do acompanhamento da decisão em outras fases do ciclo orçamentário.

Considerações Finais

37. Portanto, evidencia-se a pertinência deste acompanhamento do PLOA 2026 e de sua capacidade para fortalecer a sustentabilidade fiscal nacional. Ao fornecer subsídios à Comissão Mista de Orçamento (CMPOF), esta Corte cumpre seu dever de colaborar para que a peça orçamentária seja, de fato, realista. A importância dessa finalidade é inestimável, uma vez que a elaboração de um orçamento fundamentado em projeções aderentes à realidade viabiliza a execução das prioridades governamentais e instrumentaliza o controle social sobre as ações públicas. Em última instância, tal rigor assegura a credibilidade da gestão fiscal e a continuidade dos serviços essenciais, prevenindo cortes abruptos ou endividamento excessivo, fortalecendo, assim, o planejamento e a efetividade das políticas públicas.

38. Ante o exposto, acolho a essência da análise e conclusões da AudFiscal de enviar, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e a outros órgãos e entidades que participam do processo de elaboração da lei orçamentária as informações relativas às inconsistências verificadas, deixando de remeter parte delas na forma de recomendação e ciência previstas na Resolução TCU 315/2020.

Assim, voto para que seja adotado o acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2859/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC-017.113/2025-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional e Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, do Ministério da Fazenda, e Secretaria de Política Econômica e Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: AudFiscal
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento cujo objetivo principal é analisar o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 (PLOA 2026), fornecendo subsídios à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF) relativos sobretudo às estimativas das receitas, às despesas fixadas e à meta de resultado primário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 12 e 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF), no art. 3º, III, da Resolução TCU 142/2001 e no art. 41, I, “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal que:

9.1.1. não foi possível avaliar a fidedignidade e a acurácia das projeções das principais receitas e despesas primárias constantes do PLOA 2026, em razão da ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível que permita o exame da adequação e consistência dos modelos empregados;

9.1.2. os recorrentes desvios entre as projeções subestimadas e a efetiva execução de despesas previdenciárias e assistenciais, somados às deficiências metodológicas identificadas, além de comprometer o realismo orçamentário e a credibilidade do processo de planejamento orçamentário federal, elevam os riscos de novos contingenciamentos e impõem maiores desafios ao cumprimento das metas fiscais;

9.1.3. o montante de R\$ 10 bilhões de despesas a serem financiadas com recursos condicionados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026;

9.1.4. com a perda de eficácia da Medida Provisória 1.303/2025, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas;

9.1.5. o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas que apresentam risco significativo de não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário;

9.1.6. a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro, reforçada no PLOA 2026 enfraquece a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal e eleva o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo;

9.1.7. embora o PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo não apresente de forma explícita o limite máximo de emendas previsto na ADI 7697 nem o teto aplicável às emendas RP 8, esses limites continuam obrigatórios em todas as etapas do ciclo orçamentário (PLOA, LOA e execução);

9.2. informar à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) da conveniência de:

9.2.1. adotar medidas para assegurar a efetiva observância das diretrizes previstas nos normativos produzidos pela Junta de Execução Orçamentária (JEO) e pela Secretaria de Orçamento Federal para orientação e coordenação do processo orçamentário, especialmente quanto à apresentação, pelos órgãos responsáveis, de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas dos PLOAs;

9.2.2. aperfeiçoar o módulo Necessidade de Financiamento do Governo Central (NFGC) do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes;

9.2.3. avaliar a conveniência de instituir, no âmbito da SOF ou da JEO, mecanismo de monitoramento periódico da aderência dos órgãos às diretrizes de documentação e divulgação das estimativas, com vistas a aprimorar a governança e a rastreabilidade do processo de elaboração orçamentária.

9.2.4. incluir, enquanto vigente a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7697, de forma clara e detalhada, nos próximos PLOAs, os cálculos, parâmetros e metodologia utilizados para apurar os limites de crescimento das emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), nos termos da referida decisão, ainda que não exista dotação específica reservada para essas emendas;

9.2.5. apresentar, nos próximos PLOAs, o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas;

9.2.6. publicar o acompanhamento da decisão do STF na ADI 7697 em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária;

9.3. informar à Receita Federal do Brasil que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, *caput* e § 3º, da LRF;

9.4. informar ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal;

9.5. notificar, a respeito deste acórdão, encaminhando também cópia do Relatório de Acompanhamento, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Previdência Social, a Controladoria-Geral da União, a Casa Civil da Presidência da República e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2859-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas e Antonio Anastasia (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

|RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 017.113/2025-3

Fiscalização n. 191/2025

Relator: Antonio Anastasia

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Acompanhamento.

Ato Originário: Decisão nº 324/2001 - Plenário (TC 16.632/2000-8)

Objeto da Fiscalização: Projeto da Lei Orçamentária Anual de 2026

Ato de Designação: Portaria de Fiscalização - AudFiscal 543/2025 (peça 3)

Registro Fiscalis: 191/2025

Período de realização dos trabalhos: 22/8/2025 a 31/10/2025

Composição da equipe:

Matrícula	Nome	Cargo	Lotação
10225-3	Bruno Fracasso (coordenador)	AUFC	AudFiscal
12710-8	Amanda Lima Camello	AUFC	AudFiscal
3103-8	Cristiane Ferreira de Araujo Melo	AUFC	AudFiscal
8179-5	Leonardo Romero Marino	AUFC	AudFiscal
5695-2	Rafael Cavalcante Patusco	AUFC	AudFiscal

DAS UNIDADES JURISDICIONADAS FISCALIZADAS

Órgãos/entidades fiscalizados: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Secretaria de Política Econômica e Secretaria de Orçamento Federal

Vinculação (ministério): Ministério da Fazenda

Vinculação TCU (unidade técnica): AudFiscal

Responsáveis pelo órgão/entidade: Ministro Fernando Haddad (desde 1º/1/2023)

Vinculação (ministério): Ministério do Planejamento e Orçamento

Vinculação TCU (unidade técnica): AudFiscal

Responsáveis pelo órgão/entidade: Ministra Simone Nassar Tebet (desde 1º/1/2023)

PROCESSOS CONEXOS

TC 005.986/2025-7 – Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 1º bimestre de 2025

TC 008.760/2025-0 – Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 2º bimestre de 2025

TC 006.084/2025-7 - Acompanhamento do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2026

RESUMO

Visando a dar cumprimento à Decisão 324/2001 do TCU-Plenário (TC 016.632/2000-8), o presente acompanhamento avalia a adequação das projeções elaboradas pelo Poder Executivo para a estimativa das receitas e fixação das despesas constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026, com ênfase no realismo e na conformidade com as diretrizes estabelecidas, as normas legais aplicáveis e os parâmetros fiscais vigentes.

As questões de auditoria buscaram identificar riscos e desconformidades relacionadas à projeção atualizada de receitas e despesas para 2026, e às perspectivas de cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias.

A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria baseados no exame da legislação pertinente e dos relatórios oficiais, em especial o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), bem como consultas ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) e ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e na análise das respostas às diligências.

Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal e das metodologias e premissas de previsão de receitas e despesas, de promover o atendimento às disposições insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Regime Fiscal Sustentável, além de fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário.

Os achados da fiscalização foram:

- i) Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias;
- ii) Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa;
- iii) Risco de distorção do Resultado Primário em virtude de premissas macroeconômicas otimistas;
- iv) Recorrente insuficiência da Regra de Ouro;
- v) Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026;

Como resultado da fiscalização, propôs-se recomendar ao Poder Executivo a adoção de algumas medidas, bem como informar ao Congresso Nacional sobre o conjunto das constatações do trabalho, com vistas a contribuir para o aprimoramento do processo e do instrumento de planejamento orçamentário.

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO.....	4
I.1. Objetivo.....	4
I.2. Visão Geral do Objeto	4
I.3. Questões de Auditoria.....	5
I.4. Metodologia	5
I.5. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle	7
II. ACHADOS DE AUDITORIA	7
II.1. Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias	7
II.2. Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa	10
II.3. Risco de distorção do Resultado Primário em virtude de premissas macroeconômicas otimistas	12
II.4. Recorrente insuficiência da Regra de Ouro	14
II.5. Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026.....	16
IV. CONCLUSÃO	17
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	20
APÊNDICE A – Análise detalhada da metodologia de projeção de receitas e despesas	23
Anexo I – Evidências da Falta de Padronização e de Informações Sobre Metodologia e Memória De Cálculo Das Despesas.....	35
APÊNDICE b - Análise detalhada das premissas macroeconômicas do PLOA 2026.....	41
APÊNDICE C - Análise sobre o Cômputo das Despesas da Anvisa no Mínimo Constitucional da Saúde	56
APÊNDICE D – Análise dos Comentários dos Gestores	61
APÊNDICE E – Matriz de Achados de Auditoria	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2026 (primárias)	41
Tabela 2 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2026 (financeiras)	42
Tabela 3 – Parâmetros macroeconômicos para 2025	44
Tabela 4 – Parâmetros macroeconômicos para 2026	45
Tabela 5 – Receita primária líquida para 2026 – comparação das previsões (em R\$ bilhões)	49
Tabela 6 – Comparativo das despesas entre 2016, 2024 e 2026 como proporção do PIB	50
Tabela 7 – Resultado Primário Federal (em R\$ bilhões)	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do log (PIB)	42
Gráfico 2 – Taxa Selic nominal e real	43
Gráfico 3 – PIB nominal (valores correntes) – realizado x previsto	44
Gráfico 4 – Receita primária líquida como percentual do PIB – <i>rpfl</i>	48
Gráfico 5 – RPFL –realizada x prevista	48
Gráfico 6 – Despesa Primária Federal Total – DPFT / PIB	49
Gráfico 7 – Insuficiência da Regra de Ouro (em R\$ bilhões)	53

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo

1. A presente ação de controle é realizada em cumprimento à Decisão 324/2001-TCU-Plenário, às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU).

2. O objetivo é analisar o realismo, a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2026, com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

I.2. Visão Geral do Objeto

3. A Lei Orçamentária Anual (LOA) desempenha funções essenciais no sistema de planejamento e gestão fiscal: autoriza o Poder Executivo a realizar despesas; materializa as prioridades e políticas públicas do governo; serve de instrumento de controle pelo Poder Legislativo e pela sociedade; estabelece a previsão de receitas e a fixação de despesas; e confere transparência e legitimidade democrática às escolhas alocativas do Estado. A efetividade dessas funções depende fundamentalmente do realismo das estimativas orçamentárias.

4. O Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 (PLOA 2026) constitui o principal instrumento de planejamento das finanças públicas federais para o exercício, estabelecendo as estimativas de receitas e a fixação das despesas da União em conformidade com as diretrizes constitucionais, legais e fiscais vigentes. A observância do realismo na elaboração do PLOA é fundamental para garantir a credibilidade e a efetividade do orçamento público, pois previsões próximas da realidade permitem melhor planejamento das políticas, asseguram a execução equilibrada das despesas, evitam cortes abruptos ou endividamento desnecessário, além de fortalecer a transparência e o controle social sobre a gestão fiscal.

5. O processo de elaboração da LOA desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com atuação do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), dos órgãos setoriais e dos órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) constitui órgão central desse sistema.

6. O PLOA 2026 e o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2026 são balizados, entre outros, pela Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). O RFS estabelece crescimento real da despesa primária limitado ao percentual do crescimento da receita, concomitantemente ao estabelecimento de metas de resultado primário compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública.

7. No âmbito do Acompanhamento do PLDO 2026, que culminou no Acórdão 1.983/2025-TCU-Plenário (rel. min. Antonio Anastasia), foram proferidas deliberações voltadas ao aprimoramento do processo orçamentário, destacando-se: (i) possível superestimativa de receitas; (ii) verificação de premissas otimistas nas projeções fiscais, especialmente quanto à política fiscal, crescimento econômico e custo real da dívida; (iii) detalhamento insuficiente dos projetos e valores alocados em investimentos em andamento; (iv) ausência de metodologia e memória de cálculo nas estimativas de impacto fiscal; e (v) previsão de indicações de beneficiários de emendas de bancada estadual em desacordo com a LC 210/2024.

8. Nos últimos exercícios, verificaram-se desvios relevantes tanto nas estimativas de receitas quanto nas de despesas, com impactos sobre o cumprimento das metas fiscais e sobre a gestão do

orçamento. Nesse contexto, o presente acompanhamento concentra-se na avaliação de premissas e metodologias utilizadas para estimar as receitas e as despesas orçamentárias que, historicamente, têm apresentado diferenças significativas entre os valores projetados e os valores efetivamente realizados.

9. Além da consistência das projeções de receitas e despesas, a proposta orçamentária deve observar limites constitucionais e legais específicos de alocação de recursos. Quanto à saúde, a União deve aplicar, no mínimo, 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme arts. 198, §2º, I, da CF/88 e 3º e 4º da LC 141/2012. Na educação, a aplicação mínima é de 18% da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos do art. 212 da CF/88 e da Lei 9.394/1996. O RFS estabelece ainda investimento público mínimo de 0,6% do PIB estimado no exercício.

10. Outro aspecto relevante da elaboração orçamentária refere-se às emendas parlamentares. As emendas individuais (RP 6), de bancada (RP 7) e de comissão (RP 8) constituem instrumentos constitucionais pelos quais o Legislativo direciona recursos a programas de interesse local ou regional, com regramento consolidado na LC 210/2024. O PLDO 2026 prevê reservas específicas para atender às emendas RP 6 e RP 7, sendo facultativa a reserva para RP 8. Além disso, até metade dos valores das reservas para emendas RP 6 e RP 7 poderá ser registrada com o Iduso 6, para fins de observância da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 13, § 7º do PLDO 2026.

11. Cabe ressaltar, ainda, os recentes reflexos da decisão proferida pelo STF na ADI 7697 (4/12/2024), que estabeleceu que as despesas com emendas parlamentares não poderão crescer mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite do RFS, ou do que a variação da RCL, prevalecendo o menor, até deliberação de mérito.

12. Assim, a presente fiscalização toma como objeto o PLOA 2026, com especial atenção à consistência de suas projeções fiscais e ao atendimento dos limites e condicionantes constitucionais e legais que regem a elaboração da proposta orçamentária.

I.3. Questões de Auditoria

13. Consoante o objetivo geral, o trabalho buscou responder as seguintes questões:

Q1. O Poder Executivo adotou premissas, metodologias e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais receitas?

Q2. O Poder Executivo adotou premissas, metodologia e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais despesas que registraram baixa acurácia nos últimos cinco exercícios?

Q3. O Poder Executivo avaliou de forma adequada os riscos econômicos (variação do PIB, inflação e câmbio), riscos fiscais (volatilidade das receitas, crescimento das despesas obrigatórias) e riscos de inconsistência histórica nas estimativas de receitas e despesas apresentadas no PLOA, de modo a assegurar a viabilidade do cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias previsto na LC 200/2023?

Q4. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (Regra de Ouro) no âmbito do PLOA 2026?

Q5. Os limites constitucionais e legais de aplicação mínima em saúde, educação, investimentos e emendas impositivas estão devidamente observados na proposta orçamentária?

I.4. Metodologia

14. O presente trabalho foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e revisadas pela Portaria-TCU 168/2011, e, de modo subsidiário, com os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pela Portaria-Segecex 26/2009 e com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016.

15. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLOA) de 2026, o PLOA 2026, a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), os Relatórios de Avaliação de Despesas Primárias (RARDPs) de 2022 a 2024 e os boletins de Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de 2022 a 2024, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

16. Além da análise da consistência fiscal das receitas estimadas, despesas fixadas e da meta de resultado primário, este ano optou-se por uma abordagem distinta em relação aos acompanhamentos dos PLOAs de exercícios anteriores. Enquanto antes a avaliação das receitas e despesas era feita de forma agregada, nesta edição decidiu-se examinar as metodologias de previsão das rubricas com maiores desvios absolutos entre os valores projetados e os efetivamente realizados (valores pagos – ótica financeira) nos anos de 2022 a 2024.

17. Foram considerados apenas os **desvios fiscais desfavoráveis**, isto é, as situações que indicam deterioração do resultado fiscal. No caso da **receita**, isso ocorre quando a arrecadação realizada é inferior à projetada no PLOA. No caso da **despesa**, o desvio é caracterizado quando a execução é superior à dotação originalmente estimada. Essa ótica reflete o princípio da **prudência fiscal**, segundo o qual frustrações de receita ou subestimações de despesas obrigatórias podem contribuir para a geração de déficit.

18. Dessa forma, verificou-se que, pela ótica da despesa, os desvios referentes às rubricas com Benefícios Previdenciários, Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital), Apoio Fin. EE/MM e Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV representam 84% dos desvios verificados (valores projetados x valores efetivamente pagos) entre 2022 e 2024. Considerando que as despesas com **Sentenças Judiciais e Precatórios** e com **Apoio Financeiro a Estados e Municípios** não dependem exclusivamente de decisões do Poder Executivo, essas rubricas foram excluídas da amostra. Assim, na análise das despesas, a amostra final contemplou apenas os **Benefícios Previdenciários** e os **Benefícios de Prestação Continuada**, que juntos responderam por **46% dos desvios identificados** no período.

19. Em relação às receitas, optou-se por analisar as premissas e metodologias das **Receitas Administradas**, que representam 80% dos desvios de projeções entre 2022 e 2024.

20. Para a avaliação da observância dos mínimos constitucionais em saúde, educação e da alocação de recursos para investimentos utilizou-se, especialmente, a análise do Volume I do PLOA 2026, que apresenta os quadros demonstrativos para cumprimento dos mínimos constitucionais. As informações detalhadas por função e subfunção orçamentária foram extraídas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), permitindo a consolidação e tratamento dos dados.

21. Além disso, foram realizados recálculos e cruzamentos de dados com base nas receitas projetadas e nas despesas classificadas como ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino, a fim de verificar o cumprimento dos percentuais mínimos previstos nos arts. 198, §2º, e 212 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Complementar 141/2012 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996). No tocante aos investimentos, a análise buscou aferir a compatibilidade dos montantes programados com as disposições da Lei Complementar 200/2023.

22. Os procedimentos de auditoria aplicados na avaliação dos recursos destinados às emendas parlamentares consistiram, precipuamente, na análise da Mensagem Presidencial de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026 ao Congresso Nacional. Por fim, foram realizados recálculos dos valores apresentados na proposta, a fim de conferir a adequação dos limites

das emendas parlamentares. Para tanto, foram utilizados parâmetros e índices de correção de fontes oficiais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e levantada a legislação aplicável, notadamente a Constituição Federal, a Lei Complementar 200/2023 e a Lei Complementar 210/2024.

23. Cumpre ressaltar que, em atendimento ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi assegurada aos órgãos destinatários das propostas de deliberação apresentadas no relatório preliminar a oportunidade de se manifestarem (peça 60). Os comentários encaminhados pelos órgãos envolvidos foram devidamente analisados e encontram-se consolidados no Apêndice D deste relatório.

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

24. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 6.530.011.778.873,00, valor estimado para as receitas e fixados para as despesas no PLOA 2026.

25. A receita total estimada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social é de R\$ 6,33 trilhões, assim distribuída: R\$ 2,91 trilhões do Orçamento Fiscal; R\$ 1,6 trilhão do Orçamento da Seguridade Social e R\$ 1,82 trilhão de Refinanciamento da Dívida.

26. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS, fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário e, como consequência, contribuir para uma gestão fiscal responsável e transparente e para a melhoria da credibilidade das contas públicas.

II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1. Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias

27. No processo de análise das projeções do PLOA 2026, constatou-se ausência de documentação e de informações que possibilitem a compreensão clara e completa das premissas, metodologias e memórias de cálculo adotadas na elaboração das projeções de receitas e despesas obrigatórias relevantes. Análise detalhada da situação encontra-se no Apêndice A deste relatório.

28. No módulo “NFGC” do Siop, as justificativas das despesas obrigatórias carecem de padronização e transparência, apresentando descrições genéricas sem detalhamento de hipóteses, reprodução de trechos normativos desconectados dos cálculos e, em casos pontuais, inexistência de justificativas ou memórias de cálculo.

29. No caso das receitas administradas, os documentos elaborados pela Receita Federal do Brasil (RFB) para a projeção do PLOA 2026 indicam a utilização de parâmetros macroeconômicos (PIB, inflação, câmbio, massa salarial) e de efeitos para estimar a arrecadação de 2026. Entretanto, não há uma metodologia formalmente estabelecida para a previsão das receitas e tais documentos não demonstram os cálculos apresentados. Ademais, as planilhas constantes do processo SEI (10080.001015_2025-62), que subsidiam a elaboração da proposta orçamentária da União, não apresentam a decomposição dos cálculos, tampouco permitem rastrear a origem de cada dado ou a aplicação das fórmulas que resultaram nos valores finais. Embora constem notas metodológicas e planilhas, os documentos não estão acompanhados de estudos detalhados, memórias de cálculo completas e descrição clara das premissas utilizadas.

30. No tocante às receitas oriundas de transações tributárias e de recuperação da Dívida Ativa da União (DAU), em resposta a ofício de requisição que solicitava as explicações metodológicas, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) limitou-se a informar que utiliza o método estatístico de suavização exponencial simples, baseado no histórico de arrecadação e no estoque da dívida ativa,

sem, contudo, disponibilizar documentação detalhada, estudos e memórias de cálculo que comprovem a adequação do modelo empregado.

31. Assim, além de não ser disponibilizado o detalhamento da metodologia adotada, com estudos, premissas e memórias de cálculo, não há na RFB e na PGFN normas internas definindo e orientando a aplicação de metodologia para a elaboração da previsão de receita.

32. Quanto às despesas com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), constatou-se que há mais documentação e informações disponíveis, em atendimento ao Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário (Ministro Relator Jhonatan de Jesus). Entretanto, o próprio Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) apontou questões que reduzem a confiabilidade da nova metodologia híbrida, tais como dependência de dados externos com defasagem temporal, limitações tecnológicas dos sistemas Dataprev, ausência de histórico para projeção de cessações da revisão bienal e deficiências operacionais do INSS, que limitaram a avaliação da consistência metodológica do modelo adotado. O BPC corresponde à quarta rubrica de maior desvio absoluto entre os valores projetados e os efetivamente realizados nos anos de 2022 a 2024, o que equivale a uma diferença de R\$ 18,5 bilhões para o período, o que mostra a gravidade do problema.

33. No que tange às despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com projeção de R\$ 1,13 trilhão no PLOA 2026, observa-se histórico de desvios crescentes entre o projetado nos PLOAs/LOAs e o executado, desde 2020 (Apêndice A, p. 33-35), e divergência de R\$ 10,5 bilhões entre o projetado no PLOA 2026 e as estimativas da IFI para o mesmo exercício (peça 44, p. 18-19). Ressalte-se, também, que a documentação apresentada pelo INSS (peças 78-86), dentre as quais a Nota Técnica Conjunta 21626717/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 85), alterada pela Nota Técnica Conjunta 22230848/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 86), embora apresente as projeções previdenciárias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) para o período de 2026 a 2029 com base em parâmetros macroeconômicos divulgados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) e em taxas de crescimento vegetativo, não detalha a metodologia utilizada na elaboração das projeções com benefícios previdenciários (vide Apêndice A, itens 57 a 63).

34. A situação observada contraria dispositivos da LRF: i) o art. 1º, § 1º, que exige a ação planejada e transparente na gestão fiscal; e o art. 12, caput e § 3º da LRF, que determina que as previsões sejam acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, além de exigir que o Poder Executivo coloque à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público os estudos e as estimativas das receitas.

35. Além da violação legal, houve o descumprimento da Resolução JEO 12/2025, norma emitida pelo Ministério do Planejamento e Orçamento que aprovou “a Matriz de Responsabilidades de que trata o art. 5º, §1º, do Regimento Interno da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira, para o exercício financeiro de 2025”. O §1º do art. 3º desta resolução obriga submissão de documento com metodologia, hipóteses e justificativas clara. Adicionalmente, o Ofício Circular 136/2025/MPO também exige explicações descritivas e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas de despesas obrigatórias. Por fim, a ausência não corresponde aos princípios do *Fiscal Transparency Handbook* do FMI, que se constitui em boa prática internacional sobre o assunto e indicam: necessidade de divulgação e explicação das previsões macroeconômicas que embasam o orçamento (Princípio 2.1.2), a submissão das estimativas a avaliação independente mediante disponibilização completa de premissas e fundamentos (Princípio 2.4.1) e a reconciliação transparente entre sucessivas rodadas de projeções (Princípio 2.4.3).

36. As deficiências metodológicas e documentais decorrem da ausência de normatização específica sobre padrões metodológicos obrigatórios para projeções orçamentárias, aliada a uma cultura organizacional que prioriza a celeridade processual em detrimento da documentação completa e

transparente. Somam-se a isso limitações técnicas e operacionais dos sistemas e órgãos responsáveis pelas estimativas.

37. A insuficiência de documentação e a fragilidade metodológica comprometem a transparência do processo de elaboração orçamentária e impossibilitam a conferência independente das estimativas por parte do TCU, dos demais Poderes e do Ministério Público. Essa deficiência pode reduzir a confiabilidade das projeções do PLOA 2026 e aumentar o risco de desvios entre valores projetados e realizados. Como consequência, há impactos negativos sobre a execução orçamentária, o cumprimento das metas fiscais e a credibilidade da gestão das finanças públicas, além de comprometer a capacidade do Congresso Nacional de exercer adequadamente suas atribuições constitucionais de análise e aprovação do orçamento.

38. Diante do exposto, considerando a análise dos comentários dos gestores, apresentada no Apêndice D deste relatório, propõe-se, com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU: i) **recomendar ao MPO**, como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, promova a transparência quanto ao grau de aderência dos órgãos setoriais às diretrizes e orientações estabelecidas pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente no que tange à apresentação das metodologias, premissas, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a rastreabilidade e reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas constantes dos Projetos de Lei Orçamentária Anual; ii) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes.

39. Adicionalmente, diante das manifestações analisadas no Apêndice D, propõe-se: i) **dar ciência à Receita Federal do Brasil**, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF; ii) **dar ciência ao MDS, ao Ministério da Previdência Social e ao INSS**, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO nº 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal.

40. Por fim, propõe-se, com base no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, c/c o art. 146, § 3º do PLDO 2026, **informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional**, que: i) não foi possível avaliar a fidedignidade e a acurácia das projeções das principais receitas e despesas constantes do PLOA 2026, em razão da ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível que permita examinar a adequação dos modelos empregados; e, ii) os recorrentes desvios entre as projeções subestimadas e a efetiva execução de despesas previdenciárias e assistenciais, somados às deficiências metodológicas identificadas, além de comprometer o realismo orçamentário e a credibilidade do processo de planejamento orçamentário federal, elevam os riscos de novos contingenciamentos e de impõem maiores desafios ao cumprimento das metas fiscais.

II.2. Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa

41. Ao analisar as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no PLOA 2026, a equipe de fiscalização verificou que as **despesas a serem financiadas com os recursos associados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 (R\$ 10 bilhões) não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa**, mediante o uso de grupo de fontes de recursos específico, em desconformidade com o disposto no art. 140, §1º, II, do Projeto de LDO 2026.

42. O princípio da universalidade do orçamento público estabelece que todas as receitas e despesas do Estado devem constar da lei orçamentária, sem omissões ou exclusões, garantindo uma visão completa e transparente da atuação financeira do governo. Previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964 e reforçado no art. 165, §5º, da Constituição Federal, esse princípio assegura que o orçamento seja um instrumento abrangente de planejamento e controle.

43. Em respeito a esse princípio, o art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as previsões de receita “considerarão os efeitos das alterações na legislação”. Tal dispositivo encontra amparo na decisão do Supremo Tribunal Federal – ADI 3.949 DF, que discutiu a inclusão da CPMF no PLOA 2008 – que decidiu, por respeito ao princípio da universalidade, ser legítima a inclusão nos orçamentos de receitas ainda em discussão no Congresso Nacional.

44. Quanto à abrangência das alterações na legislação citadas pela LRF, cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias orientar a elaboração da lei orçamentária anual e dispor sobre as alterações na legislação tributária, conforme estabelecido no art. 165, § 2º da Constituição Federal. Nesse sentido, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026, em seu artigo 140, dispõe:

Art. 140. Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional.

§ 1º **Se estimada a receita** na forma prevista neste artigo, serão identificadas:

I - no Projeto de Lei Orçamentária de 2026, **as variações esperadas nas receitas em decorrência de cada proposição** e de seus dispositivos; e

II - no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e na respectiva Lei, **as despesas condicionadas à aprovação das proposições**, por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize.

45. Desse modo, ainda que o PLDO não tenha sido apreciado pelo Congresso Nacional, entende-se que as disposições da peça orçamentária devem seguir as diretrizes insculpidas nesse projeto de lei, em atendimento ao mandamento constitucional previsto no art. 165, § 2º, da Carta Magna. Nessa esteira, é necessário que o PLOA 2026 identifique todas as despesas a serem custeadas com estimativas de receitas que considerem propostas de alteração legislativa pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional, por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize.

46. Ao analisar as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no PLOA 2026, a equipe de fiscalização encontrou falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa.

47. Verificou-se que, do total de R\$ 49,8 bilhões estimados para as receitas administradas pela RFB no PLOA 2026, R\$ 10 bilhões decorrem de estimativas associadas à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025. Contudo, as **despesas a serem financiadas com tais recursos não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa**, mediante o uso de grupo de fontes de recursos específico, em desconformidade com o disposto no art. 140, §1º, II, do Projeto de LDO 2026.

48. Conforme a Mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2026, foram incluídos na estimativa das receitas administradas pela RFB:

- R\$ 0,0 bilhão, referentes ao Projeto de Lei 1.087/2025, que possui impacto orçamentário neutro, tratando-se, portanto, de receita meramente condicionada à sua aprovação, sem efeitos líquidos sobre o resultado fiscal.
- R\$ 19,8 bilhões correspondentes ao Projeto de Lei Complementar 182/2025, que trata da revisão de benefícios tributários, resultando em incremento estimado de receitas no mesmo montante.
- R\$ 30 bilhões referentes a receitas extraordinárias, provenientes: da Recuperação de Créditos Inscritos na Dívida Ativa da União, no âmbito do Programa de Transação Tributária Integral (PTI), com impacto estimado de R\$ 20 bilhões; e do Controle da Utilização de Compensações Tributárias, instituído pela Medida Provisória 1.303/2025, com impacto de R\$ 10 bilhões.

49. A Medida Provisória 1.303, de 11 de junho de 2025, dispõe sobre a tributação de aplicações financeiras e ativos virtuais no País. Conforme sua Exposição de Motivos (p. 6), a estimativa de arrecadação das medidas para 2026 é de R\$ 20,9 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões são oriundos das mudanças na legislação sobre compensações tributárias. Ocorre que, o PLOA 2026 classificou como despesa condicionada somente os valores relativos ao Projeto de Lei Complementar 182/2025 (R\$ 19,8 bilhões), desconsiderando os R\$ 10 bilhões da MP 1.303/2025, em discordância com o art. 140 do PLDO 2026.

50. Tal constatação foi comprovada por meio de consulta ao Siop, em que se verificou que no PLOA 2026 as despesas cujo código de grupo de fonte de recursos que se encontram vinculadas a receitas condicionadas estão orçadas em R\$ 19,8 bilhões, sendo esses valores decorrentes do PLP 182/2025, o que se afigura coerente com a classificação adotada pela mensagem presidencial.

51. Em que pese a Mensagem Presidencial considere como ingressos extraordinários aqueles associados a ações e medidas de natureza administrativa voltadas a promover a redução de litígios e o controle da utilização de compensações tributárias, entende-se que as receitas previstas na MP 1.303/2025, por decorrerem de medidas legislativas de incremento na arrecadação, deveriam ser classificadas como condicionadas.

52. A esta situação adiciona-se o fato de que a referida Medida Provisória, apresentada em 11 de junho de 2025, perdeu a sua eficácia por não ter sido votada dentro do prazo constitucional. Nesse contexto, a ausência de identificação das despesas condicionadas à sua aprovação torna-se ainda mais impactante, uma vez que tal omissão dificulta a realocação adequada dos recursos previstos na MP, gera aumento de pressão orçamentária, necessidade de cortes ou de outras medidas compensatórias imprevistas.

53. Considerando o recente desfecho da MP 1.303/2025, entende-se necessário tecer comentários a respeito do grau de incerteza adicionado à proposta orçamentária ao incluir valores significativos de receitas condicionadas à aprovação legislativa. Os dados obtidos pela equipe de auditoria revelaram que em 2023, o governo federal não incluiu receitas condicionadas a aprovação de leis no orçamento aprovado. Já no PLOA 2024, as receitas condicionadas à aprovação de diversas proposições legislativas haviam sido estimadas em R\$ 168,5 bilhões. Na elaboração do PLOA 2025, foram incluídos os efeitos de ações e medidas com esperado impacto extraordinário na arrecadação de receitas e de medidas legislativas a serem apreciadas pelo Congresso Nacional, na ordem de R\$ 168,3 bilhões. Conforme comentado anteriormente, a previsão dessas receitas no PLOA 2026 equivale a R\$ 49,8 bilhões.

54. Em que pese a inclusão no orçamento de receitas ainda não aprovadas pelo Poder Legislativo seja legítima e necessária, entende-se ser uma medida que, por se tratar de recursos ainda incertos, acarreta riscos ao processo alocativo, com possível impacto na gestão fiscal. Por essa razão, deve ser utilizada de maneira sensata e com muita transparência.

55. Como causa do achado, aponta-se a mudança ocorrida na redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2016, que deixaram de trazer previsão expressa de procedimentos a serem adotados nos casos em que as alterações legislativas que embasam as estimativas de receitas não venham a ser efetivamente aprovadas, o que ocorria até 2015. Era previsto o cancelamento das dotações que haviam sido incluídas à conta das alterações planejadas, ou a substituição das fontes por excesso de arrecadação de outras fontes (art. 10 da Lei 10.380/2015). Já as redações mais recentes do dispositivo vêm sendo publicadas apenas com instruções para o cenário de aprovação das alterações legislativas, o que consiste em incentivo para que o cenário de não aprovação tenha sua probabilidade subestimada.

56. Além disso, a natureza do tema tratado na MP 1.303/2025 (compensações tributárias) pode haver levado o órgão responsável a classificar suas receitas como extraordinárias e não considerar as despesas como condicionadas.

57. Como efeito, considera-se que a não indicação das despesas relacionadas com receitas condicionadas a aprovação legislativa, para além do descumprimento arcabouço normativo, dificulta o planejamento orçamentário, ao deixar para um momento posterior a definição das despesas que precisarão sofrer ajustes em caso de não aprovação das alterações. Mostra-se, assim, incompatível com a ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

58. Cabe ressaltar que o cumprimento da LRF, do PLDO 2026 e do princípio da universalidade permite ao Poder Legislativo, aos órgãos de controle e à sociedade conhecer e fiscalizar a totalidade dos recursos arrecadados e aplicados. Sua observância é essencial para a integridade da gestão fiscal, a responsabilidade na alocação de recursos públicos e a prevenção de práticas que possam comprometer a transparência e o equilíbrio das contas públicas.

59. Diante do exposto e considerando a análise dos comentários dos gestores, realizada no no Apêndice D deste relatório, propõe-se, com base no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, **informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal**, que as despesas relacionadas às receitas estimadas na Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026.

60. Considerando a perda de eficácia da Medida Provisória ora analisada, propõe-se, adicionalmente, informar à CMO que as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base nas disposições da MP 1.303/2025 ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas.

II.3. Risco de distorção do Resultado Primário em virtude de premissas macroeconômicas otimistas

61. As projeções macroeconômicas constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026 são fundamentais para a estimativa da Receita Primária Federal Líquida (RPFL) e do Resultado Primário Federal. É de suma importância, portanto, que os números projetados sejam, na maior medida possível, providos de realismo e precisão.

62. O Produto Interno Bruto (PIB) constitui o principal parâmetro macroeconômico utilizado na elaboração das estimativas de receitas. Para estimar o PIB em valores correntes, são analisados o crescimento real do PIB e o deflator implícito do PIB.

63. O Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional (*Fiscal Transparency Handbook*, FMI, 2018) estabelece no Princípio 2.1.2 que as projeções orçamentárias devem basear-se em previsões macroeconômicas completas, que sejam divulgadas e explicadas. Segundo o documento, previsões precisas e realistas das principais variáveis macroeconômicas – especialmente PIB nominal e inflação, que alimentam diretamente as projeções fiscais – aumentam as chances de que as estimativas de receitas e despesas sejam confiáveis. Além disso, essas previsões devem incluir descrição detalhada dos fatores determinantes, das relações-chave entre as variáveis, das premissas subjacentes e dos desvios em relação a tendências passadas (§§ 116 e 117).

64. A análise das projeções do PLOA 2026 revelou que as projeções do PLOA 2026 para o crescimento real do PIB em 2026 (2,44%) se encontram consideravelmente acima das estimativas independentes, como as do mercado – Boletim Focus e Prisma Fiscal – (1,86%), da IFI (1,70%) e do próprio Banco Central (1,50%).

65. Além disso, o PLOA 2026 projeta um IPCA de 3,60% para 2026, abaixo da mediana das estimativas de mercado, que giram em torno de 4,3%. Considerando o histórico recente de inflação acima da meta, a expectativa de manutenção da política monetária restritiva, e a desancoragem das expectativas inflacionárias identificada pelo Comitê de Política Monetária (Copom), tal projeção se mostra subestimada, o que pode impactar a correção de despesas obrigatórias e a dinâmica da dívida pública.

66. Para 2026, o PLOA apresenta uma Selic acima das previsões de mercado. A esse respeito, cabe observar que a alta persistente da taxa de juros real — estimada em até 9,18% a.a. — impõe riscos à sustentabilidade fiscal, ao elevar o custo do serviço da dívida, especialmente em um cenário de crescimento econômico aquém do projetado.

Tabela 1 – Parâmetros macroeconômicos para 2026

Parâmetros	SPE/MF - jul/2025 (a)	Mercado (b)	IFI (c)
IPCA	3,60%	4,33%	4,30%
Selic real	9,18%	7,83%	7,86%
Crescimento real do PIB	2,44%	1,86%	1,70%
PIB (R\$ bilhões)	13.826,3	13.507,1	13.478,7

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p.16), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

67. A análise dos indicadores de atividade econômica, confiança do empresariado e consumo das famílias — conforme apresentado no Relatório de Política Monetária e na ata da 273ª reunião do Copom — confirma um cenário de desaceleração econômica, iniciado no segundo trimestre de 2025 e com tendência de se estender ao longo de 2026. Os efeitos do aperto monetário, da elevação do custo do crédito e das incertezas fiscais agravam a dificuldade de materialização das projeções oficiais de crescimento.

68. O gráfico histórico da evolução do PIB real (Apêndice B, Gráfico 1, p. 41) revela que, desde 2016, a economia brasileira vem crescendo a uma média anual de apenas 2,1%, taxa significativamente inferior aos 2,44% projetados no PLOA 2026. Para que o PIB retome a trajetória de crescimento observada entre 1995 e 2014 (média de 3,2% a.a.), seriam necessárias taxas sustentadas superiores ao histórico recente, o que não encontra respaldo nas condições macroeconômicas atuais.

69. Além da possível superestimação do crescimento do PIB, a análise dos parâmetros macroeconômicos evidencia que a projeção da Receita Primária Líquida Federal (RPLF) no PLOA 2026 também pode estar superestimada. A RPLF estimada em R\$ 2.577,4 bilhões no PLOA 2026 supera em R\$ 86,0 bilhões a expectativa do mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões a projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Em relação ao PIB, a *rppl* projetada no PLOA 2026, equivalente a 18,64% do PIB, supera não somente o valor estimado pelo mercado e pela IFI (18,45%), como também a média observada nos últimos anos (17,64%). Ao considerar que tanto o PIB quanto a receita podem estar superestimados, tem-se, como consequência, possível projeção subestimada para o déficit primário.

Tabela 2 – Resultado Primário Federal (em R\$ bilhões)

Item	PLOA 2026		Estimativa do Mercado		Estimativa da IFI	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	13.826,3		13.507,1		13.478,7	
Receita primária líquida	2.577,4	18,64%	2.491,4	18,45%	2.487,3	18,45%
Despesa primária total	2.600,7	18,81%	2.576,9	19,08%	2.590,3	19,22%
Resultado primário	-23,3	-0,17%	-85,5	-0,63%	-103,0	-0,76%
Meta LDO 2026	34,3	0,25%	34,3	0,25%	34,3	0,25%
Abatimento da meta (1)	57,8	0,42%	57,8	0,43%	57,8	0,43%
Meta - Abatimento	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%
Esforço(+)/Sobra(-)	-0,3	0,00%	61,9	0,46%	79,4	0,59%

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, pp. 16 e 84), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 5 e 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

70. O Regime Fiscal Sustentável (RFS - LC 200/2023) estabelece no PLDO 2026 meta central de superávit de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB), com intervalo de tolerância entre R\$ 0,00 e R\$ 68,53 bilhões. Considerando a exclusão de R\$ 57,8 bilhões em precatórios da base de cálculo (art. 3º, § 2º, VI e VII, da LC 200/2023), a meta ajustada corresponde a déficit de R\$ 23,6 bilhões, formalmente atendida pela estimativa do PLOA (déficit de R\$ 23,3 bilhões). Entretanto, caso as projeções do mercado e da IFI se confirmem, o governo federal poderá enfrentar dificuldades para atingir a meta de resultado primário estabelecida para 2026.

71. Em tais circunstâncias, entende-se que o PLOA 2026 incorpora premissas macroeconômicas com risco relevante de não se concretizarem, especialmente no que se refere ao crescimento real do PIB. A superestimação do crescimento econômico e da receita primária líquida, bem como a subestimação da inflação, capazes de provocar distorções nos principais parâmetros fiscais, com impactos diretos sobre as projeções do Resultado Primário, podem gerar frustração na arrecadação, dificultar o cumprimento das metas fiscais e impactar a credibilidade e o realismo da política fiscal. Análise mais detalhada encontra-se no Apêndice B deste relatório.

72. Diante do exposto, propõe-se **informar**, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, combinado com o PLDO 2026, art. 146, § 3º, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, que o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas otimistas que apresentam risco significativo de não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário.

II.4. Recorrente insuficiência da Regra de Ouro

73. O PLOA 2026 prevê a necessidade de R\$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), valor 27,93% superior ao consignado no PLOA 2025 (R\$ 245,03 bilhões). Essa insuficiência evidencia o montante de recursos derivados de operações de crédito que supera o valor das despesas de capital no PLOA 2026, destacando-

se R\$ 243,4 bilhões em Benefícios Previdenciários (78%), R\$ 40 bilhões do Bolsa Família (13%) e R\$ 30 bilhões do Fundo Nacional de Assistência Social (10%).

74. A situação revela que as receitas correntes não são suficientes para cobrir as despesas correntes, de modo que se faz necessária a utilização de receitas de capital para suprir a diferença. Na ausência de outras fontes dessas receitas, recorre-se à contratação de novas operações de crédito, fazendo com que o volume dessas operações ultrapasse o das despesas de capital, em desacordo com o art. 167, inciso III, da CF/1988, que estabelece a chamada Regra de Ouro.

75. A Regra de Ouro, a teor do disposto no art. 167, inciso III, da CF /1988 e do art. 6º, § 1º, da Resolução do Senado Federal 48/2007, deve ser verificada na proposta orçamentária e ao final do exercício financeiro.

76. A previsão de insuficiência da Regra de Ouro teve início em 2019, conforme cálculos apresentados nas Mensagens dos PLOAs anteriores. Para 2026, mantém-se a previsão de insuficiência de R\$ 313,5 bilhões, embora o Anexo de Riscos Fiscais indique que esse montante poderá ser reduzido ao longo do exercício mediante a utilização do saldo de superávit financeiro de exercícios anteriores. As projeções apontam elevação da insuficiência nos anos subsequentes: R\$ 390,7 bilhões (2027), R\$ 316,3 bilhões (2028) e R\$ 517,8 bilhões (2029), sendo que em 2029 a insuficiência seria 65% superior à de 2026.

77. O PLDO/2026 estabelece, em seu art. 22, a possibilidade de o PLOA e a LOA conterem receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação específica do Congresso Nacional, por maioria absoluta, cabendo à Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA a justificativa para a escolha das programações e informações relacionadas. Observa-se que as justificativas para a alocação dos créditos permanecem as mesmas do ano anterior: i) ser legalmente permitida a alocação e já ter ocorrido recentemente; ii) haver recursos vinculados para a despesa, mas em volume insuficiente; iii) ter sua execução distribuída regularmente ao longo do exercício, com outras fontes suficientes para financiar os primeiros meses; e iv) apresentar programação pouco pulverizada.

78. O volume III das Informações Complementares ao PLOA 2026 esclarece que as 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, motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário projetado, indicando recursos de operações de crédito condicionados à aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, 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.

79. Embora um dos objetivos declarados da LC 200/2023 seja criar condições para o cumprimento da Regra de Ouro, subentendendo-se que a própria consolidação do Regime Fiscal Sustentável permitiria à União cumpri-la sem autorizações especiais do Congresso Nacional, o que se observa é uma trajetória de deterioração progressiva dessas condições.

80. Assim, o montante excedente de operações de crédito fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de infração ao art. 167, inciso III, da CF/1988. Considerando a recorrente insuficiência da Regra de Ouro, considera-se provável que, nos exercícios seguintes, também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares recorrentes na ordem de centenas de bilhões de reais.

81. Conclui-se, portanto, que a recorrente insuficiência da Regra de Ouro evidencia desequilíbrio estrutural das finanças públicas, de modo que as operações de crédito superam as despesas de capital, em trajetória crescente, contrariando o objetivo declarado da LC 200/2023 de criar condições para o cumprimento desse dispositivo constitucional. Essa condição, além de potencialmente provocar perda de credibilidade da política fiscal e das regras fiscais, pode gerar pressão sobre a dívida pública, uma vez que o aumento do estoque da dívida pública ocorre sem contrapartida em ativos, reduzindo a eficiência do gasto público e elevando o risco de insolvência no longo prazo.

82. Tal situação demanda acompanhamento permanente por parte deste Tribunal, por meio de fiscalizações que avaliem a execução orçamentária no exercício de 2026, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, principalmente considerando a probabilidade de que sejam novamente necessárias autorizações do Congresso Nacional, por maioria absoluta, para abertura de créditos suplementares de grande magnitude.

83. Diante do exposto, propõe-se **informar**, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea "a", e § 2º, da Lei 8.443/1992, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro pode impactar a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal, bem como elevar o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo.

II.5. Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026

84. Em exame ao PLOA 2026 e aos documentos correlatos que o acompanham, constatou-se a ausência de divulgação de informações sobre: i) o limite global de emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), calculado de acordo com os critérios da ADI 7697 e ii) o limite individual destinado às emendas RP 8, independente de constituição de reserva para essa modalidade de emenda parlamentar.

85. No que tange ao primeiro ponto identificado, oportuno destacar os impactos decorrentes da decisão ratificada pelo Plenário STF em 4/12/2024, no âmbito da ADI 7697, sobre a limitação da variação de crescimento das emendas parlamentares. A referida decisão instituiu um limite global para o crescimento das emendas RP 6, 7 e 8, determinando que, a partir de 2025, seu aumento anual não extrapole o menor dos seguintes fatores: i) variação das despesas discricionárias do Poder Executivo; ii) limite de crescimento do teto da Lei Complementar 200/2023; iii) variação da Receita Corrente Líquida (RCL).

86. Quanto ao segundo ponto, importante registrar que o art. 13, § 6º, do PLDO-2026 dispõe que o PLOA 2026 poderá conter reserva específica para atendê-las. Ou seja, diferente do que ocorre com os recursos destinados às emendas RP 6 e RP 7, a criação de reserva destinada às emendas de comissão (RP 8) é uma prerrogativa facultada ao Poder Executivo. Contudo, a situação evidenciada na Nota Técnica SEI 1282/2025/MPO (peça 7) e nos documentos que compõem o PLOA 2026 precisa ser avaliada com base nos princípios da programação e da precisão orçamentária, contidos na CF/1988 e na Lei 4.320/1964, bem como nos princípios da transparência, do equilíbrio e da responsabilidade fiscal, fundamentados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

87. Assim, a ausência de transparência e de evidenciação de informações sobre o limite global de emendas parlamentares RP 6, RP 7 e RP 8 em conformidade com os requisitos estabelecidos pela ADI 7697, bem como do limite individual a ser destinado às emendas RP 8, pode acarretar uma série de riscos. Entre eles, destacam-se a possibilidade de fixação de valores de emendas parlamentares superiores ao limite judicial imposto; o comprometimento da transparência e da clareza das informações orçamentárias; a restrição da capacidade de controle social e institucional sobre os recursos destinados às emendas parlamentares; e o potencial comprometimento da conformidade legal e da sustentabilidade fiscal, essenciais para uma gestão pública responsável e alinhada aos princípios constitucionais.

88. A situação identificada pode ter decorrido de fatores como a ausência de obrigação legal expressa no PLDO 2026 de explicitar, nos documentos do PLOA, o limite conjunto das emendas RP 6, 7 e 8; o entendimento por parte da SOF de que o parâmetro mais restritivo dentre os três definidos na ADI 7697 não seria necessariamente a variação das despesas discricionárias do Executivo; bem como a metodologia de cálculo adotada para mensurar a variação das despesas discricionárias do Poder Executivo, que pode ter conduzido à superestimação desse parâmetro, o qual é adotado como referencial de crescimento das emendas parlamentares.

89. Diante do exposto, conclui-se que a ausência, no PLOA 2026, de informações claras e detalhadas acerca do limite global de emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8) exigido para cumprimento da ADI 7697, bem como do limite individual que poderá ser destinado às emendas RP 8 tende a reduzir o grau de transparência orçamentária e pode ensejar risco de fixação de valores de emendas na LOA 2026 acima dos parâmetros permitidos. Essa situação não apenas prejudica a capacidade de controle social e institucional sobre o processo orçamentário, mas também eleva o risco de descumprimento das determinações judiciais da ADI 7697.

90. Nesse sentido, propõe-se, com base no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, **informar** à CMO que, embora o PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo não apresente de forma explícita o limite máximo de emendas previsto na ADI 7697 nem o teto aplicável às emendas RP 8, esses limites continuam obrigatórios em todas as etapas do ciclo orçamentário (PLOA, LOA e execução).

91. Considerando o potencial de aprimoramento na transparência do PLOA acerca da aplicação dos limites de crescimento das emendas parlamentares, propõe-se, com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, e nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU **recomendar à SOF que:** i) enquanto vigente a decisão do STF, sejam apresentados nos próximos PLOAs os cálculos dos parâmetros da ADI 7697 e a respectiva metodologia, independentemente da dotação reservada incluída na proposta, considerando o cenário fiscal implícito e o espaço disponível para despesas discricionárias; ii) apresente nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas; iii) avalie a conveniência e oportunidade de publicar o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária.

IV. CONCLUSÃO

92. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLOA da União para o exercício de 2026, abarcando as seguintes questões de auditoria:

Q1. O Poder Executivo adotou premissas, metodologias e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais receitas?

Q2. O Poder Executivo adotou premissas, metodologia e dados adequados e suficientes para garantir a precisão das estimativas das principais despesas que registraram baixa acurácia nos últimos cinco exercícios?

Q3. O Poder Executivo avaliou de forma adequada os riscos econômicos (variação do PIB, inflação e câmbio), riscos fiscais (volatilidade das receitas, crescimento das despesas obrigatórias) e riscos de inconsistência histórica nas estimativas de receitas e despesas apresentadas no PLOA, de modo a assegurar a viabilidade do cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias previsto na LC 200/2023?

Q4. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (Regra de Ouro) no âmbito do PLOA 2026?

Q5. Os limites constitucionais e legais de aplicação mínima em saúde, educação, investimentos e emendas impositivas estão devidamente observados na proposta orçamentária?

93. Em relação à metodologia de projeções de receitas e despesas do PLOA 2026, verificou-se insuficiência de documentação técnica, ausência de padronização nas justificativas e falta de memórias de cálculo completas e reproduzíveis, para as receitas e despesas primárias mais significativas. As informações disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, quando existentes, apresentam descrições genéricas, não permitem rastrear a origem dos dados nem comprovar a adequação dos modelos empregados, situação que se repete tanto nas estimativas de receitas administradas pela RFB quanto nas projeções de despesas obrigatórias.

94. No tocante às receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) no PLOA 2026, verificou-se que as despesas a serem financiadas com os recursos associados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 (R\$ 10 bilhões) não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa, mediante o uso de grupo de fontes de recursos específico, em desconformidade com o disposto no art. 140, §1º, II, do Projeto de LDO 2026. Com a perda de eficácia da MP por decurso do prazo de aprovação legislativa, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento. Nesse contexto, a não indicação das despesas relacionadas com receitas condicionadas a aprovação legislativa, para além do descumprimento do PLDO 2026, dificulta o planejamento orçamentário e o processo alocativo dos recursos públicos.

95. No âmbito dos Riscos Macroeconômicos, observa-se que o PIB nominal projetado pelo mercado e pela IFI é inferior ao indicado no PLOA em R\$ 319,2 bilhões e R\$ 347,6 bilhões, respectivamente, mesmo considerando que o governo adota projeção de inflação superior à do mercado. Essa divergência evidencia possível otimismo nas projeções do PLOA 2026, que se situam mais de 2,3% acima das estimativas apresentadas pelo mercado e pela IFI. Nesse sentido, avalia-se que há risco considerável de a projeção de crescimento do PIB não se concretizar, considerando: i) a taxa média de crescimento desde 2016 (2,1% a.a.), inferior aos 2,44% projetados; ii) o contexto macroeconômico atual de política monetária significativamente contracionista e expectativas de inflação desancoradas; e iii) os sinais de desaceleração da atividade econômica evidenciados no Relatório de Política Monetária de setembro de 2025 e na Ata da 273ª reunião do Copom.

96. No tocante aos Riscos Fiscais, observa-se que a projeção da Receita Primária Líquida Federal (RPFL) no PLOA 2026, estimada em R\$ 2.577,4 bilhões, supera em R\$ 86,0 bilhões a expectativa do mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões a projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Em relação ao PIB, a *rp/lf* corresponde a 18,64%, valor superior às estimativas do mercado e da IFI (ambas em 18,45%) e acima da média observada nos últimos anos (17,64%), o que pode indicar uma possível superestimação da receita prevista.

97. Como consequência da possível superestimação das projeções para o PIB e para a RPFL, acredita-se que o Resultado Primário possa estar distorcido, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo (déficit de R\$ 23,3 bilhões) em comparação às estimativas do mercado (déficit de R\$ 85,5 bilhões) e pela IFI (déficit de R\$ 103 bilhões). O PLDO 2026 prevê uma meta de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões, da qual podem ser excluídos os precatórios (R\$ 57,8 bilhões), resultando em uma meta ajustada de déficit de R\$ 23,6 bilhões, atendida pelo PLOA 2026. No entanto, considerando as projeções de mercado e da IFI para o déficit primário, o governo federal poderá ter dificuldades para cumprir a meta de resultado primário em 2026, sendo necessário um esforço adicional entre R\$ 61,9 e R\$ 79,4 bilhões para atingir a meta ajustada.

98. No que tange à Regra de Ouro, verifica-se que o montante excedente de operações de crédito em relação às despesas de capital (R\$ 313,5 bilhões) fica condicionado à aprovação de crédito

suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, nos termos do art. 167, III, da CF/1988. Observa-se, ainda, que o cumprimento da Regra de Ouro enfrentou óbices nos últimos anos, sendo possível que, nos exercícios seguintes, sejam necessárias autorizações de créditos suplementares volumosos, na ordem de centenas de bilhões de reais, o que evidencia um desequilíbrio estrutural das finanças públicas, tendo em conta que a União terá que se valer de receitas derivadas do endividamento público para financiar despesas correntes.

99. Quanto aos limites constitucionais e legais de aplicação mínima em saúde, educação, investimentos e emendas impositivas, a análise teve por objeto realizar o acompanhamento da conformidade dessas despesas às diretrizes estabelecidas, às normas constitucionais, legais e às decisões judiciais aplicáveis. Abrange, adicionalmente, a apreciação de aspectos relativos ao formato de apresentação dessas reservas no orçamento.

100. O exame dos mínimos constitucionais e investimentos verificou a consonância dos gastos programados com os limites mínimos estabelecidos pela Constituição Federal e pelas legislações infraconstitucionais aplicáveis para saúde, educação e investimentos.

101. Vale frisar que a fiscalização identificou controvérsias jurídicas relativas à inclusão das despesas com a Anvisa como ação e serviço público de saúde, matéria que foi aprofundada no Apêndice C deste relatório. Por fim, concluiu-se em favor da aceitação das despesas dessa agência reguladora como ASPS.

102. No caso das reservas para emendas impositivas individuais e de bancada, a análise demonstrou que os valores no PLOA 2026 atendem aos limites específicos previstos nos normativos aplicáveis e respeitaram o limite máximo que poderia ser posto no IDUSO 6. Constatou-se, também, a observância de outros aspectos normativos, como a inclusão das reservas na categoria de Reserva de Contingência (PLDO 2026, art. 13, § 5º, II) e a utilização, pelo Executivo, da faculdade de identificar com IDUSO 6 até a metade do montante destinado a essas emendas (PLDO 2026, art. 13, § 7º).

103. No que se refere às emendas de comissão, a análise indicou que o PLDO 2026, em linha com as LDOs de exercícios anteriores, não estabeleceu a obrigatoriedade de inclusão de reserva específica no PLOA para essa modalidade. O art. 13, § 6º, do referido projeto prevê apenas a faculdade de constituição de tal reserva, até o limite definido no art. 11, § 4º, inciso II, da Lei Complementar 210/2024. Constatou-se, contudo, que, embora a LC 210/2024 tenha fixado limite específico para essas emendas, os documentos que acompanham o PLOA 2026 publicados até o momento não apresentam indicação expressa desse valor.

104. No que se refere à observância dos limites fixados pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7697, de 3 de dezembro de 2024, a análise não identificou, no PLOA 2026 nem nos documentos que o acompanham publicados até o momento, indicação acerca da forma de interpretação e de aplicação desses parâmetros. A decisão definiu que o teto de crescimento das emendas parlamentares deve corresponder ao das despesas discricionárias do Poder Executivo, ao limite de crescimento estabelecido.

105. Diante do exposto, o acompanhamento do PLOA 2026 identificou aspectos que demandam atenção, com destaque para as deficiências na documentação técnica que subsidia as projeções de receitas e despesas. A insuficiência de memórias de cálculo completas e reproduzíveis, a ausência de padronização nas justificativas e a falta de rastreabilidade dos dados comprometem a verificabilidade e a credibilidade das estimativas apresentadas. Além disso, as divergências observadas entre as projeções do governo, do mercado e da IFI, em um cenário macroeconômico desafiador, podem apontar riscos ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Questões estruturais, relacionadas à Regra de Ouro, ao Regime Fiscal Sustentável e às emendas parlamentares reforçam a necessidade de maior transparência e rigor técnico no processo de elaboração orçamentária. Tais medidas são essenciais para assegurar o que o PLOA seja um instrumento orçamentário realista e em conformidade com os princípios que regem a gestão das finanças públicas.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

106. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com a seguinte proposta de encaminhamento:

a) **recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU, que:

a.1) promova a transparência quanto ao grau de aderência dos órgãos setoriais às diretrizes e orientações estabelecidas pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente no que tange à apresentação das metodologias, premissas, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a rastreabilidade e reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas constantes dos Projetos de Lei Orçamentária Anual;

a.2) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes;

a.3) inclua, enquanto vigente a decisão do STF na ADI 7697, de forma clara e detalhada, nos próximos PLOAs, os cálculos, parâmetros e metodologia utilizados para apurar os limites de crescimento das emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), nos termos da referida decisão, ainda que não exista dotação específica reservada para essas emendas;

a.4) apresente nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas;

a.5) publique o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária;

b) **dar ciência** à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF;

c) **dar ciência** ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, ao Ministério da Previdência Social e ao Instituto Nacional do Seguro Social, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal;

d) **informar** à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal, com base no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que:

d.1) não foi possível avaliar a fidedignidade e a acurácia das projeções das principais receitas e despesas primárias constantes do PLOA 2026, em razão da ausência de documentação metodológica padronizada, completa e reproduzível que permita o exame da adequação e consistência dos modelos empregados;

d.2) os recorrentes desvios entre as projeções subestimadas e a efetiva execução de despesas previdenciárias e assistenciais, somados às deficiências metodológicas identificadas, além de comprometer o realismo orçamentário e a credibilidade do processo de planejamento orçamentário federal, elevam os riscos de novos contingenciamentos e impõem maiores desafios ao cumprimento das

metas fiscais;

d.3) o montante de R\$ 10 bilhões de despesas a serem financiadas com recursos condicionados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026;

d.4) com a perda de eficácia da Medida Provisória 1.303/2025, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas;

d.5) o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas que apresentam risco significativo de não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário;

d.6) a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro, reforçada no PLOA 2026 enfraquece a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal e eleva o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo;

d.7) embora o PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo não apresente de forma explícita o limite máximo de emendas previsto na ADI 7697 nem o teto aplicável às emendas RP 8, esses limites continuam obrigatórios em todas as etapas do ciclo orçamentário (PLOA, LOA e execução);

e) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Desenvolvimento Social, ao Ministério da Previdência Social, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

f) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

AudFiscal, 10 de novembro de 2025.

(assinado eletronicamente)

Bruno Fracasso

Auditor Federal de Controle Externo

Matr. TCU 10225-3.

(assinado eletronicamente)

Amanda Lima Camello

Auditor Federal de Controle Externo

Matr. TCU 12710-8

(assinado eletronicamente)

Cristiane Ferreira de Araujo Melo

Auditor Federal de Controle Externo

Matr. TCU 3103-8

(assinado eletronicamente)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Controle Externo de Contas Pública

Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal

Leonardo Romero Marino
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. TCU 8179-5

(assinado eletronicamente)
Rafael Cavalcante Patusco
Auditor Federal de Controle Externo
Matr. TCU 5695-2

APÊNDICE A – Análise detalhada da metodologia de projeção de receitas e despesas

Introdução

1. Um planejamento orçamentário adequado é essencial para assegurar a boa gestão das finanças públicas e a credibilidade das políticas fiscais do Estado. Projeções realistas e metodologicamente consistentes permitem que o orçamento cumpra sua função de instrumento de planejamento, execução e controle das ações governamentais, evitando desequilíbrios que comprometam a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas. A imprecisão nas estimativas de receitas e despesas, por outro lado, pode gerar distorções na alocação de recursos, necessidade de contingenciamentos e aumento da dependência de operações de crédito, afetando a execução de programas prioritários e a confiança dos agentes econômicos.

2. Contudo, conforme se observa na tabela 1, os últimos exercícios apresentaram divergências relevantes entre os valores orçamentários projetados e os realizados, tanto no lado da receita quanto no das despesas. Os desvios identificados nos últimos anos levaram à investigação, no presente acompanhamento, sobre a suficiência e a consistência das metodologias empregadas na elaboração das projeções de receitas e despesas.

3. A presente análise busca avaliar a legalidade, a consistência e a transparência das projeções das receitas e despesas mais relevantes que compõem o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026). Para examinar as projeções do PLOA 2026, a equipe de fiscalização estruturou o trabalho em duas frentes: (i) cálculo dos desvios históricos entre o projetado e o realizado; e (ii) exame da documentação disponibilizada pelos órgãos responsáveis pelas estimativas.

Levantamento de desvios orçamentários e seleção da amostra (2022–2024)

4. Primeiramente, foram coletados dados do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e dos PLOAs referentes ao período de 2022 a 2024. Para cada exercício, apuraram-se as diferenças entre os valores projetados e os realizados (efetivamente pagos).

5. Foram considerados apenas os **desvios fiscais desfavoráveis**, isto é, as situações que indicam deterioração do resultado fiscal. No caso da **receita**, isso ocorre quando a arrecadação realizada é inferior à projetada no PLOA. No caso da **despesa**, o desvio é caracterizado quando a execução é superior à dotação originalmente fixada. Essa ótica reflete o princípio da **prudência fiscal**, segundo o qual frustrações de receita ou subestimações de despesas obrigatórias podem contribuir para a geração de déficit.

6. Entre as despesas, **excluíram-se as discricionárias**, os **créditos extraordinários** e as **obrigatórias com controle de fluxo**, em razão da maior volatilidade dessas rubricas e/ou da possibilidade de o Poder Executivo exercer maior controle sobre sua execução. **Também foram desconsideradas as projeções de receitas e despesas não primárias**, tendo em vista o escopo da análise, restrito à avaliação do impacto da política fiscal no resultado primário.

7. Após a preparação dos dados, foi elaborada uma planilha consolidada, somando-se os desvios em termos absolutos para o triênio, de modo a identificar os itens com os maiores desvios. Adicionalmente, elaborou-se a curva ABC das maiores somas de desvios para seleção da amostra (Gráfico 1).

8. Dessa forma, verificou-se que, na ótica da despesa, os desvios referentes às rubricas com Benefícios Previdenciários, Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital), Apoio Fin. EE/MM e Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV representam 84% dos desvios verificados entre 2022 e 2024 (Tabela 1).

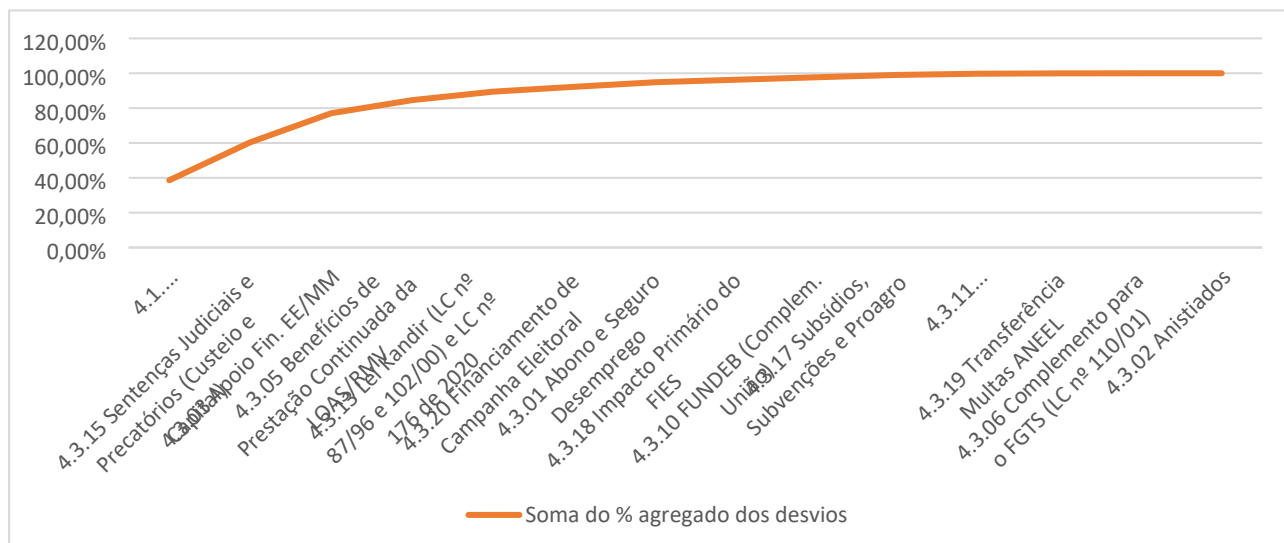
9. Considerando que as rubricas de Sentenças Judiciais e Precatórios e de Apoio Financeiro a estados e municípios não dependem exclusivamente da atuação do Poder Executivo, suas respectivas despesas foram retiradas da amostra. Assim, na análise das despesas, a amostra final contemplou apenas os **Benefícios Previdenciários e os Benefícios de Prestação Continuada**, que juntos responderam por 46% dos desvios identificados no período.

Tabela 1 – Soma dos desvios entre despesas projetadas e realizadas (de 2022 a 2024)

Rubrica	Soma de Desvio de 2022 a 2024 (LOA - PLOA) - R\$ Bilhões	Soma do % agregado dos desvios
4.1. Benefícios Previdenciários	94,95	38,59%
4.3.15 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	53,58	60,36%
4.3.03 Apoio Fin. EE/MM	41,09	77,06%
4.3.05 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	18,51	84,58%
4.3.13 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	11,96	89,44%
4.3.20 Financiamento de Campanha Eleitoral	6,85	92,22%
4.3.01 Abono e Seguro Desemprego	6,44	94,84%
4.3.18 Impacto Primário do FIES	3,58	96,29%
4.3.10 FUNDEB (Complem. União)	3,47	97,70%
4.3.17 Subsídios, Subvenções e Proagro	3,33	99,06%
4.3.11 Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	1,67	99,73%
4.3.19 Transferência Multas ANEEL	0,51	99,94%
4.3.06 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	0,13	99,99%
4.3.02 Anistiados	0,01	100,00%

Fonte: elaboração própria, com base nos dados obtidos dos PLOAs, RARDPs e RTNs de 2022 a 2024

Gráfico 1 – Curva ABC da soma dos desvios das despesas



Fonte: Elaboração própria

10. Em relação à análise das receitas, optou-se por considerar as premissas e metodologias das Receitas Administradas, que representam 80% dos desvios de projeções entre 2022 e 2024, conforme Tabela 2.

Tabela 2 – Soma dos desvios entre receitas projetadas e realizadas (de 2022 a 2024)

Rubrica	Soma de Desvio de 2022 a 2024 (LOA - PLOA) - R\$ Bilhões	Soma do % agregado dos desvios
1. Receita Administrada	-189,60	80,90%
1.4.01 Concessões e Permissões	-27,90	92,80%
1.4.05 Exploração de Recursos Naturais	-12,41	98,10%
1.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	-2,41	99,13%
1.4.03 Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor	-1,85	99,92%
1.4.04 Contribuição do Salário-Educação	-0,17	99,99%
1.4.02 Complemento para o FGTS	-0,03	100,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos dos PLOAs, RARDPs e RTNs de 2022 a 2024.

11. Para obtenção e análise das estimativas, foram expedidos ofícios aos órgãos responsáveis, requisitando:

- ao INSS, metodologias, memórias de cálculo e premissas utilizadas na projeção das despesas do RGPS e do Comprev;
- à PGFN, documentos técnicos e metodologias que embasaram as projeções de receitas de transações tributárias e da dívida ativa;
- ao MDS, notas técnicas e justificativas metodológicas sobre as projeções do BPC.

12. Adicionalmente, foram realizadas reuniões com a Secretaria de Orçamento Federal e com a Secretaria Especial da Receita Federal.

13. Como limitação do trabalho, pode-se apontar a própria ausência de documentação para realização das análises. Como o INSS não respondeu ao Ofício de Requisição encaminhado no dia 10/9/2025 (peça 8), não foi possível à equipe de auditoria avaliar a consistência da metodologia e das premissas utilizadas para a projeção das despesas com os benefícios previdenciários.

14. Para a análise de padronização e consistência das metodologias e estimativas, as informações e justificativas apresentadas pelos órgãos foram confrontadas com os parâmetros normativos e com exemplos extraídos do SIOP. Como critérios de auditoria foram considerados, entre outros:

- art. 12 da LRF:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

- Resolução JEO nº 12/2025:

Art. 3º Os órgãos deverão submeter uma única projeção para cada receita ou despesa sob sua responsabilidade.

§ 1º Os órgãos deverão submeter documento com esclarecimentos sobre a metodologia e hipóteses adotadas, cuja conclusão deverá explicitar a projeção com todas as casas decimais e, em se tratando do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, deverão ainda incluir justificativa breve, clara e objetiva, a ser incluída no texto no Relatório, quanto à variação da projeção atualizada em

relação ao Relatório imediatamente anterior ou com Lei Orçamentária Anual, no caso elaboração do Relatório do 1º bimestre.

- Ofício Circular 136/2025/MPO:

A inserção das estimativas de despesas obrigatórias deve contar com explicações descritivas suficientes, bem como com a memória de cálculo que permita a aferição e a reprodução das mesmas, as quais deverão ser anexadas no módulo NFGC-Captação do SIOP no formato de Nota Técnica e/ou planilha Excel; a inserção de arquivos no módulo NFGC-Captação do SIOP não desobriga o preenchimento dos campos de memória de cálculo e de explicação da variação no SIOP.

- *Fiscal Transparency Handbook* (FMI):

Princípio 2.1.2 (Previsões Macroeconômicas): as projeções orçamentárias devem ser baseadas em previsões macroeconômicas completas que sejam divulgadas e explicadas, incluindo descrição dos fatores determinantes, relações-chave e premissas subjacentes (§§116-117);

Princípio 2.4.1 (Avaliação Independente): as previsões econômicas e fiscais do governo devem estar sujeitas a avaliação independente, o que exige plena disponibilização de premissas, fundamentos e fatores de custo que alimentam as projeções (§172);

Princípio 2.4.3 (Reconciliação de Previsões): a documentação orçamentária deve explicar quaisquer mudanças materiais nas previsões fiscais, distinguindo o impacto de novas medidas e de determinantes macroeconômicos. A credibilidade das projeções depende da consistência entre sucessivas rodadas de estimativas (§§180-181).

15. Como resultado das análises realizadas, foi apresentado o seguinte achado:

Ausência e documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias

16. O exame das estimativas constantes do PLOA 2026 evidenciou fragilidades generalizadas na documentação que fundamenta as projeções de receitas e despesas, incluindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e as despesas previdenciárias. Verificaram-se ausência de memórias de cálculo, insuficiência de detalhamento metodológico e falta de padronização nas justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis, em desacordo com as orientações do MPO, com a LRF e com as boas práticas internacionais, conforme detalha-se a seguir.

Insuficiência de documentação e falta de padronização nas projeções de despesas obrigatórias registradas no módulo NFGC do SIOP

17. Conforme disposto no Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO, as projeções do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026 (PLOA 2026) seguem fluxos distintos para receitas e despesas.

18. No caso **das despesas obrigatórias**, elas devem ser registradas diretamente no **módulo NFGC-Captação do SIOP**, acompanhadas de notas técnicas e planilhas que contenham memória de cálculo e explicações descritivas suficientes sobre as premissas adotadas, conforme estabelecido no supracitado Ofício, que determina que:

- Devem ser considerados os parâmetros macroeconômicos mais atualizados disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF), divulgados no dia 4 de julho de 2025;
- As projeções de receitas e de despesas que considerarem os efeitos de medidas futuras e propostas de alteração na legislação deverão ser acompanhadas da especificação das medidas e das propostas correspondentes, bem como da respectiva memória de cálculo;
- Solicita-se, ainda, o envio de parágrafo com a explicação da variação da projeção atualizada em relação ao cenário imediatamente anterior (Cenário preliminar do PLOA-2026) e uma síntese da metodologia e das premissas utilizadas nas projeções. Tais explicações deverão ser inseridas, no

caso das despesas obrigatórias, em campo específico do módulo NFGC-Captação do SIOP; e, no caso das receitas primárias, no próprio instrumento por meio do qual as estimativas forem enviadas;

- A inserção das estimativas de **despesas obrigatórias** deve contar com **explicações descritivas suficientes**, bem como com a **memória de cálculo que permita a aferição e a reprodução das mesmas**, as quais deverão ser **anexadas no módulo NFGC-Captação do SIOP no formato de Nota Técnica e/ou planilha Excel**; a inserção de arquivos no módulo NFGC-Captação do SIOP não desobriga o preenchimento dos campos de memória de cálculo e de explicação da variação no SIOP;

19. Dessa forma, o processo orçamentário depende do correto cumprimento dessas exigências para que se assegurem consistência metodológica, transparência e possibilidade de conferência independente das estimativas apresentadas.

20. Ocorre que no processo de busca pela documentação de suporte aos números registrados no PLOA 2026, constatou-se haver insuficiência de informações que possibilitem a compreensão clara e completa das premissas, metodologias e memórias de cálculo adotadas na elaboração das projeções de despesas obrigatórias relevantes.

21. O problema central identificado consiste na ausência de padronização e de transparência das justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis no módulo de projeções do SIOP (Necessidade de Financiamento do Governo Central – NFGC). As informações disponibilizadas nos campos de justificativa, quando existentes, não seguem um padrão único: em alguns casos são apresentadas descrições genéricas, sem detalhamento das hipóteses consideradas; em outros, há apenas reprodução de trechos de normas ou relatórios, sem conexão com os cálculos apresentados; e, em situações pontuais, não foram fornecidas justificativas ou memórias de cálculo associadas aos valores lançados.

22. Como evidências, podem-se observar os prints apresentados no Anexo I, extraídos do SIOP, referentes às projeções de despesas de pessoal, previdenciárias, assistenciais (BPC e Bolsa Família) e de Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial, que evidenciam lançamentos acompanhados apenas de descrições sucintas, sem clareza quanto à metodologia utilizada, e em alguns casos, sem memória de cálculo que permita compreender a origem dos valores projetados.

23. Tal situação contraria a exigência expressa no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Resolução JEO nº 12/2025 e no Ofício Circular 136/2025/MPO, que determinam que as projeções orçamentárias sejam acompanhadas das respectivas memórias de cálculo, das premissas adotadas e de justificativas objetivas para as variações em relação aos relatórios anteriores ou à Lei Orçamentária.

24. Em suma, a ausência de padronização e de detalhamento das informações metodológicas compromete a transparência do processo de elaboração orçamentária, reduz a confiabilidade das estimativas apresentadas no PLOA e dificulta a análise de conformidade das projeções com os parâmetros constitucionais e legais vigentes.

Ausência de memória de cálculo e detalhamento metodológico nas estimativas de receitas do PLOA 2026

25. No caso das receitas em geral, as estimativas para o PLOA 2026 devem ser encaminhadas pelos órgãos responsáveis por meio do processo SEI nº 10080.001015/2025-62, acompanhadas de planilhas, memórias de cálculo e justificativas para variações em relação a cenários anteriores. Esse procedimento aplica-se a todas as receitas primárias da União, incluindo patrimoniais, concessões, dividendos, participações, transações tributárias e demais rubricas.

26. O art. 136 da LDO 2025, Lei 15.080/2024 estabelece que, nas estimativas de receitas e despesas do PLOA e da LOA, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. No entanto,

nestes casos devem ser estimados no PLOA as variações esperadas nas receitas em decorrência de cada proposição e de seus dispositivos, bem como as despesas condicionadas à aprovação das proposições, por meio da utilização de grupos de fontes de recursos que as caracterize.

27. Quando as projeções de receita incorporam efeitos de medidas futuras de alteração legislativa ou de programas especiais de recuperação fiscal, a exemplo de parcelamentos ou transações tributárias, o Ofício Circular 136/2025/MPO determina que se deve especificar cada medida, detalhar as propostas correspondentes e apresentar a respectiva memória de cálculo. Ademais, tais estimativas devem ser informadas já líquidas das transferências constitucionais e legais, de forma a garantir a consistência dos dados utilizados para fins de cálculo da Necessidade de Financiamento do Governo Central.

28. Quanto à estimativa de receitas do PLOA 2026, verificou-se a ausência de demonstrativo da metodologia e das premissas utilizadas, bem como dos estudos com suas respectivas memórias de cálculo, violando o caput e §3º do art. 12 da LRF.

29. Considerando o critério da materialidade das receitas e a relevância da metodologia adotada pela Receita Federal do Brasil (RFB), no sentido de ser referência para todos os demais órgãos e entes, os documentos colacionados pela RFB foram examinados com mais profundidade.

30. O processo administrativo nº 10080.001015/2025-62, instruído pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, contém as notas SEI nº 53449877 (peça 42) e nº 53450026 (peça 43), elaboradas pela RFB, que indicam a utilização de parâmetros macroeconômicos (PIB, inflação, câmbio, massa salarial) e de efeitos legislativos para estimar a arrecadação de 2026. Entretanto, tais notas não apresentam a decomposição dos cálculos, tampouco permitem rastrear a origem de cada dado ou a aplicação das fórmulas que resultaram nos valores finais. Ou seja, embora constem notas metodológicas e planilhas, os documentos não foram acompanhados de estudos detalhados, memórias de cálculo completas e descrição clara das premissas utilizadas.

31. Nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDPs), a exemplo do RARDP do 4º bimestre de 2025 (p. 13), a RFB explica como são elaboradas as previsões das receitas:

27. A projeção das receitas da União segue, de modo geral, um modelo incremental, em que se utilizam os principais parâmetros de projeção das contas públicas sobre uma base de cálculo composta pela arrecadação realizada no ano imediatamente anterior, excluídas da base de projeção as receitas extraordinárias. Aplicam-se a essa base, também, os efeitos decorrentes das alterações na legislação tributária.

32. Assim, os cálculos se baseiam na arrecadação realizada no período anterior e sobre esta base de cálculo são consideradas as alterações dos parâmetros macroeconômicos, os efeitos das alterações na legislação tributária e os valores efetivamente arrecadados nos meses anteriores. Mas essa informação não supre as exigências da LRF.

33. Com o objetivo de compreender melhor a sistemática, foi realizada reunião com o Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da RFB, responsável pelas projeções orçamentárias das receitas administradas, ocasião em que se confirmou a inexistência de documentação formal sobre o detalhamento da metodologia adotada para a elaboração das estimativas de receitas do PLOA.

34. No tocante às receitas oriundas de transações tributárias e de recuperação da Dívida Ativa da União (DAU), a equipe de fiscalização expediu o Ofício nº 62/2025-AudFiscal à PGFN, requisitando memórias de cálculo, premissas e estudos técnicos que fundamentassem os valores previstos no PLOA 2026.

35. Em resposta, a PGFN limitou-se a informar que utiliza o método estatístico de suavização exponencial simples, baseado no histórico de arrecadação e no estoque da dívida ativa, sem, contudo, disponibilizar documentação detalhada ou estudos que comprovem a adequação do modelo empregado.

36. A ausência dessas informações impossibilita a conferência independente das estimativas por parte do Tribunal de Contas da União, dos demais Poderes e do Ministério Público, além de comprometer a transparência e a do processo de elaboração orçamentária.

37. Além disso, tal lacuna contraria a Resolução JEO nº 12/2025, que obriga a submissão das projeções acompanhadas de memória de cálculo, especificação de premissas e justificativas objetivas para variações em relação aos relatórios anteriores ou à Lei Orçamentária.

38. A situação encontrada revela que as previsões de receita são recorrentemente apresentadas de forma agregada, com base nos parâmetros macroeconômicos. Entretanto, não foi apresentada no âmbito da fiscalização documentação detalhada que permita aos órgãos de controle e à sociedade compreender de maneira clara como se chegou a cada valor estimado.

39. Como consequência, torna-se impossível a verificação da razoabilidade das premissas e metodologia aplicadas, a conferência dos valores estimados, bem como a identificação de eventuais inconsistências e a reprodução dos resultados obtidos.

40. Esse quadro compromete a credibilidade das projeções fiscais do PLOA 2026 e aumenta o risco de desvios entre o projetado e o realizado, com impactos sobre a execução orçamentária, o cumprimento das metas fiscais e a confiança da sociedade na gestão das finanças públicas.

Limitações na validação e na consolidação da nova metodologia de projeção das despesas com o BPC

41. As despesas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) vêm ganhando relevância crescente no orçamento federal, tanto pela sua magnitude quanto pela sensibilidade social do programa. Durante o acompanhamento do RARDP do 3º bimestre de 2024, a equipe de fiscalização do TCU identificou inconsistências nas estimativas, uma vez que notas técnicas publicadas pelo MDS apresentaram resultados divergentes em curtos intervalos de tempo: a Nota Técnica nº 10/2024 apontou necessidade de suplementação de R\$ 6,4 bilhões, a Nota nº 13/2024 recuou dessa projeção sem justificativa técnica robusta, e a Nota nº 20/2024 voltou a reforçar a tendência de alta. Essa oscilação metodológica foi considerada problemática e levou à recomendação registrada no Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário (Relator Ministro Jhonatan de Jesus), no sentido de aprimorar a transparência e a clareza das estimativas do BPC.

42. No âmbito do presente acompanhamento do PLOA 2026, verificou-se que as informações disponibilizadas no módulo NFGC-Captação do SIOP apresentam maior nível de detalhamento em comparação a outras despesas. As projeções foram acompanhadas de nota técnica explicando a modificação metodológica, em atendimento ao Acórdão 1.326/2025, bem como de memórias de cálculo e justificativas para as variações, em linha com a exigência da Resolução JEO nº 12/2025. Todavia, verificou-se que ainda faltam informações que permitam a avaliação da nova metodologia adotada.

43. Com o intuito de compreender a consistência do novo modelo, a equipe de auditoria expediu o Ofício nº 63/2025-AudFiscal ao MDS (peça 15), solicitando:

- as notas técnicas recentes (nº 24, 27 e 29/2025) que embasaram as estimativas do BPC;
- metodologia detalhada (incluindo premissas e memória de cálculo) para estimativa dos valores;
- estudos e/ou boas práticas que fundamentem a metodologia utilizada;
- instrumento normativo que estabeleça a metodologia e as premissas aplicadas;

44. Em resposta, por meio do Despacho nº 535/2025/MDS/SNAS/DBA/CGBA (SEI/MC – 17505278) (peça 39), o MDS informou que, a partir do 3º bimestre de 2025, passou a utilizar uma metodologia híbrida, baseada na combinação de Regressão Linear Múltipla com o método de Holt-

Winters (suavização exponencial com sazonalidade). Esse modelo, segundo o órgão, permitiria maior robustez às projeções, ao incorporar não apenas séries históricas de concessões e cessões de benefícios, mas também variáveis demográficas e, futuramente, variáveis econômicas.

45. O gestor destacou, contudo, as dificuldades enfrentadas para validar plenamente a nova metodologia (peça 39, p. 7-10). Entre os pontos citados, encontram-se:

- Dependência de dados externos e defasagem temporal: Os dados são fornecidos pelo INSS via sistemas DATAPREV, com processo de consolidação que leva dias após o encerramento do mês fiscal. Isso gera variações entre projeções e requer imputação de médias para cumprir prazos, afetando a consistência dos modelos;

- Limitações tecnológicas: Os sistemas atuais foram desenhados para benefícios previdenciários, não para especificidades do BPC. Isso exige tratamentos adicionais na extração de dados, aumentando chances de erros de medição e necessitando adaptações frequentes que impactam cronogramas;

- Incorporação de variáveis econômicas: Embora já tenham introduzido variáveis demográficas (sexo e idade), as variáveis econômicas ainda não foram incorporadas. O principal obstáculo é o recorte de renda do benefício (1/4 do salário-mínimo), que requer estudos específicos para identificar preditores adequados e sua interação com aspectos operacionais;

- Ausência de parâmetros históricos: A implementação da revisão bienal em 2024 aumentou a complexidade das projeções. Sem histórico, a projeção de cessações só foi possível em nível contrafactual, criando incertezas nas estimativas;

- Conflito conceitual de família: A diferença entre o conceito de família do BPC (vínculos familiares e responsabilidade civil) e do CadÚnico (divisão de despesas) gera desafios para recomposição do grupo familiar. A metodologia desenvolvida pelo IPEA apresenta 40% de incerteza na identificação dos membros da família;

- Deficiências operacionais: A capacidade operacional do INSS não acompanhou o ritmo da implementação do processo revisional, causando atrasos nas campanhas e impactando estimativas. A efetividade das notificações aos beneficiários é inferior a 5%;

- Ausência de normatização específica: Não existem normas que estabeleçam metodologia e premissas para projeção do BPC. Para revisão de renda, especificamente, uma norma está em fase de elaboração.

46. Embora os avanços apresentados indiquem o esforço do MDS em atender às recomendações anteriores do TCU, a equipe constatou que as limitações apontadas reduzem a confiabilidade da projeção, uma vez que variáveis relevantes ainda não puderam ser incorporadas de forma consistente. Além disso, não foram apresentados relatórios de validação ou testes de aderência do novo modelo que permitissem verificar empiricamente seu grau de precisão, de forma que não foi possível à equipe de auditoria avaliar a nova metodologia aplicada.

47. Dessa forma, conclui-se que, embora haja melhoria na documentação e na explicitação das premissas, com avanços no nível de detalhamento das informações inseridas no SIOP, persistem riscos quanto à confiabilidade das estimativas do BPC, sobretudo pela falta de validação independente do novo modelo e pelas fragilidades operacionais apontadas pelo próprio gestor.

Ausência de documentação técnica e de memória de cálculo nas projeções das despesas previdenciárias do PLOA 2026

48. As despesas previdenciárias do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) representam a maior rubrica do orçamento federal, com previsão de R\$ 1,13 trilhão no PLOA 2026. Dada sua magnitude, desvios em suas estimativas tem o potencial de impactar diretamente a sustentabilidade fiscal e a gestão do espaço orçamentário disponível para as demais políticas públicas.

49. A análise das despesas do RGPS, no período de 2022 a 2025, revela um padrão de subestimação recorrente dessas despesas, com expressivos desvios entre as estimativas dos PLOAs/LOAs e a execução efetiva dos benefícios previdenciários, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Projeção e execução de benefícios previdenciários entre 2022 e 2025

Ano	Categoria	PLOA (R\$ mil)	LOA (R\$ mil)	Execução (R\$ mil)	V. Absoluta - PLOA (R\$ mil)	V. Relativa - PLOA (%)	V. Absoluta - LOA (R\$ mil)	V. Relativa - LOA (%)
2022	Benef. Previdenciários	765.569,40	777.717,00	796.976,60	31.407,20	4,10%	19.259,60	2,48%
2023	Benef. Previdenciários	859.935,40	864.635,00	898.872,90	38.937,50	4,53%	34.237,90	3,96%
2024	Benef. Previdenciários	913.940,20	908.669,62	938.544,50	24.604,30	2,69%	29.874,88	3,29%
2025	Benef. Previdenciários	1.007.233,70	1.015.351,30	1.032.421,20	25.187,50	2,50%	17.069,90	1,68%

Fonte:

Elaboração própria. Baseada nos PLOAs e LOAs correspondentes, RTN de julho de 2025. Estimativa de execução em 2025, extraída do RARDP do 3º Bimestre de 2025.

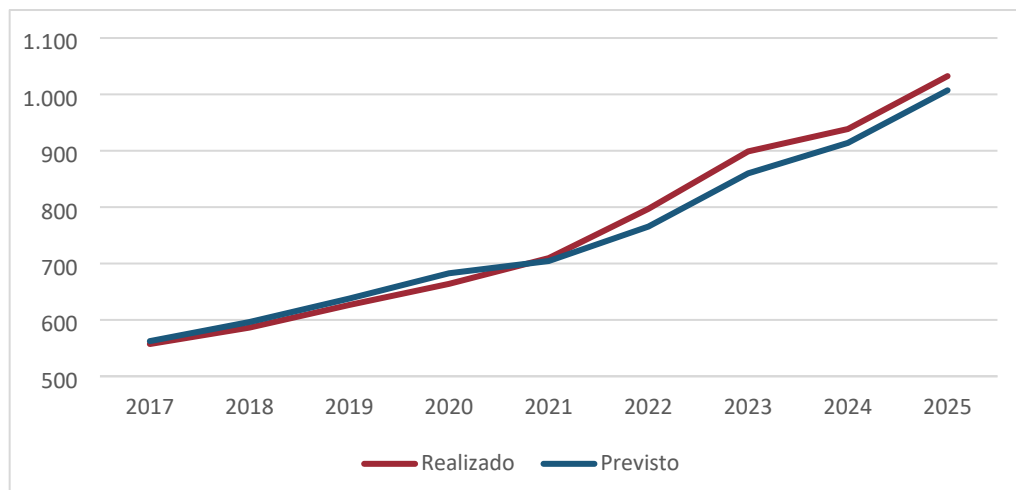
50. No RARDP do 2º Bimestre de 2025, verificou-se que as despesas primárias projetadas indicaram aumento líquido de R\$ 25,8 bilhões frente à LOA, sendo R\$ 16,6 bilhões decorrentes de benefícios previdenciários. Tal aumento ocorreu, principalmente, em virtude do aumento da execução das despesas com benefícios normais entre janeiro e abril de 2025 (R\$ 9 bilhões), e do aumento na previsão das despesas com sentenças judiciais (R\$ 7,6 bilhões). Conforme relatado no referido relatório, na ótica da regra fiscal da LC nº 200/2023, as despesas do Executivo ultrapassaram o limite em R\$ 23,1 bilhões, exigindo bloqueio de R\$ 10,6 bilhões em despesas discricionárias, mesmo com autorização legal para acréscimo de R\$ 12,4 bilhões.

51. Ressalte-se, que não ficou claro no RARDP do 2º Bimestre de 2025, a justificativa para o aumento da projeção com benefícios normais (R\$ 9 bilhões), nem foram evidenciados os documentos que fundamentaram essa revisão de estimativa. Ademais, conforme bem evidenciado no referido relatório, o aumento na projeção de despesas previdenciárias exigiu bloqueio adicional em dotações discricionárias, reduzindo o espaço fiscal do Poder Executivo para a execução de investimentos públicos e comprometendo a previsibilidade da gestão orçamentária.

52. Os gráficos a seguir apresentam a evolução das projeções e das realizações das despesas com o RGPS. As projeções são as apresentadas nos diversos PLOAs e as realizações, as apresentadas no RTN de julho de 2025 (de 2017 a 2024). Com relação às despesas realizadas de 2025 é utilizada a projeção constante do RARDP do 3º Bimestre de 2025, que estimou em R\$ 1.032,4 milhões as despesas com benefícios previdenciários.

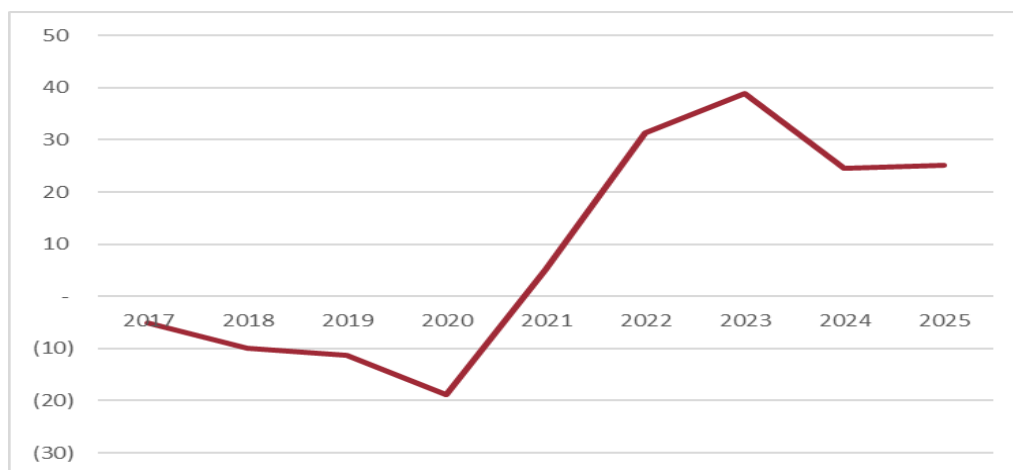
53. Ressalte-se que tanto o RTN quanto o RARDP consideram como benefícios previdenciários a totalidade das despesas do RGPS, o que inclui, além dos benefícios previdenciários normais, as despesas com o Comprev e os precatórios.

Gráfico 2 – Benefícios Previdenciários – Valores realizados x Valores previstos (bilhões)



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2025; Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

Gráfico 3: Variação entre os valores realizados e os valores previstos dos Benefícios Previdenciários (bilhões)



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2025; Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

54. Com base nos gráficos anteriores, com destaque para o segundo (gráfico 3), observa-se que a relação entre a projeção e a execução dos benefícios previdenciários resultaram em diferenças crescentes desde 2020, ficando bem acima das projeções a partir de 2022. A redução da diferença em 2025 ainda não é definitiva, visto que o valor usado como resultado ainda é preliminar.

55. O PLOA 2026 informa que suas estimativas consideraram fatores como crescimento vegetativo da base de beneficiários, reajustes do salário-mínimo, inflação, massa salarial e impactos de decisões judiciais. No entanto, a documentação constante do SIOP e das informações complementares do PLOA não apresentam metodologias detalhadas nem memórias de cálculo completas, impossibilitando a reprodução dos resultados ou a verificação da contribuição de cada variável sobre o montante final.

56. Além disso, identificaram-se divergências entre as projeções de despesas previdenciárias utilizadas pelo Poder Executivo na elaboração do PLOA 2026 e as projeções da Instituição Fiscal Independente (IFI), da ordem de R\$ 10,5 bilhões a maior, conforme Relatório de Acompanhamento Fiscal 104/2025 (peça 44, p. 18-19), ocorridas especialmente em função das diferenças nas projeções do INPC acumulado para 2025 (IFI - 5,2% (peça 45, p.1), PLOA - 4,7%), que servem de base para o cálculo da estimativa de benefícios previdenciários para 2026.

57. Para aprofundar a análise, a equipe de auditoria expediu o Ofício nº 60/2025-AudFiscal ao INSS (peça 8), solicitando diversas informações referentes as despesas do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS), previstas do PLOA 2026.

58. Por meio do Ofício SEI 1446/2025/DIGOV-INSS (peça 78) foi apresentada relação da documentação trazida pelo INSS, constante das peças 79-86. Conforme Despacho da Coordenação-Geral de Articulação e Gestão da DIRBEN, de 25/9/2025 (peça 79), ao longo de 2025, as projeções previdenciárias passaram por sucessivas revisões registradas em notas técnicas conjuntas, que incorporaram ajustes metodológicos, novas estimativas macroeconômicas e alterações nos parâmetros de cálculo do salário-mínimo. As primeiras notas consideraram os dados executados no início do ano e as projeções da Secretaria de Política Econômica (SPE), enquanto as posteriores ajustaram as estimativas em função de novas receitas e da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o salário-maternidade.

59. Conforme informado no referido despacho, nas revisões seguintes, também foram incorporados os efeitos de mudanças normativas que reduziram as despesas com benefícios por incapacidade temporária, refletindo um esforço para adequar as projeções ao comportamento recente desses gastos. As Notas Técnicas Conjuntas 21626717/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 85) e 22230848/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 86) consolidaram, por fim, as projeções do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) e do Comprev para o período de 2026 a 2029.

60. No que se refere às projeções dos últimos cinco anos, consta do Despacho da Coordenação-Geral de Articulação e Gestão da DIRBEN, de 25/9/2025 (peça 79), que não há informação detalhada sobre todas as metodologias empregadas, em razão da dificuldade de recuperação dos registros técnicos de gestões anteriores do INSS. A documentação atualmente disponível reflete apenas os ciclos mais recentes, nos quais se observa a manutenção de um modelo consolidado, baseado no crescimento vegetativo (CV) da folha de benefícios, ajustado por concessões, cessações, parâmetros macroeconômicos oficiais (como o INPC e os da SPE) e ajustes decorrentes de políticas públicas e decisões judiciais. Entre as alterações recentes, destacam-se a decisão do STF em 2024, que ampliou o acesso ao salário-maternidade, a redução de despesas com incapacidade temporária (estimada em R\$ 2,8 bilhões em 2026) e a padronização do Comprev pelo MCASP.

61. Por fim, o INSS informa que as projeções apresentadas consideram também fatores de difícil previsão, como as condições operacionais e de produtividade da área de benefícios do INSS, a possível implementação de programas de gestão de desempenho ou de redução de filas, além de movimentos paredistas e decisões judiciais que possam ampliar o acesso a benefícios. Tais variáveis podem impactar tanto a concessão e manutenção quanto a execução financeira da folha. Diante disso, ressalta o caráter dinâmico das estimativas, que são periodicamente revisadas conforme as atualizações dos parâmetros oficiais e as orientações da Secretaria de Orçamento Federal.

62. A Nota Técnica Conjunta 21626717/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 85), alterada pela Nota Técnica Conjunta 22230848/2025/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 86), resultante da revisão de notas técnicas conjuntas anteriores, embora apresente as projeções previdenciárias do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) para o período de 2026 a 2029 com base em parâmetros macroeconômicos divulgados pela Secretaria de Política Econômica (SPE) e em taxas de crescimento vegetativo, não detalha a metodologia utilizada na elaboração das estimativas. Ressalte-se que a ausência desse detalhamento impede a plena replicação ou verificação independente das projeções, reduzindo a transparência do processo e dificultando a análise crítica por parte de órgãos externos ou demais interessados.

63. Não são explicitados, por exemplo, os procedimentos de cálculo, as bases históricas consideradas, projeção de segurados, as hipóteses de sensibilidade, nem os eventuais ajustes aplicados aos diversos grupos de espécie de benefícios previdenciários. Embora o informe da previdência social (vol. 34, nº 10), de 10/2022 (peça 30), apresente descrição teórica da metodologia do modelo de projeção

do RGPS, que contempla, por exemplo, a evolução das quantidades, dos preços e dos valores de diversos grupos de espécie de benefícios previdenciários e assistenciais (peça 30, p. 10-11), testes de sensibilidade, dentre outros, não se observa nos documentos apresentados pelo INSS o detalhamento das metodologias utilizadas e que subsidiaram os valores apontados nas notas técnicas apresentadas.

64. Assim, embora o PLOA 2026 traga valores mais atualizados e indique as variáveis consideradas para a realização das estimativas, a ausência de documentação metodológica padronizada, associada ao histórico de subestimações e às divergências com estimativas independentes, fragiliza a credibilidade das projeções previdenciárias, ampliando os riscos de novos contingenciamentos e de comprometimento do cumprimento das metas fiscais.



ANEXO I – Evidências da Falta de Padronização e de Informações Sobre Metodologia e Memória De Cálculo Das Despesas

Figura 1 - Benefícios Previdenciários – Estimativa Normal – Valores Ordinários

Você está aqui / Início / NFGC / Captação / Captação

Voltar

Salvar

Cancelar

Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Varição (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)
0.2.1.1.1. Ordinários	Benefícios Previdenciários Orçamentários - Estimativa Normal - Valores Ordinários	Publicado		<div><div></div>1.071.877.487,379</div>		1.148.701.439,138	1.225.954.395,382	1.299.522.872,741

Explicação da variação

Para calcular a projeção previdenciária do FRGPS para os exercícios de 2026 a 2029, foram aplicados a Grade de Parâmetros da Secretaria de Políticas Econômicas do dia 07 de julho de 2025.

Metodologia e Premissas

(documento SEI Id. 21410453).
Observa-se também que, na projeção para 2026, foi considerada uma redução de R\$ 2,8 bilhões nas despesas, decorrente da alteração nas regras de concessão de benefícios por incapacidade temporária. Essa estimativa está fundamentada nas Notas Técnicas nº 508/2025/MPS e nº 509/2025/MPS, ambas datadas de 01/07/2025.

Anexos [adicionar]

SEI_21626717_Nota_Tecnica_Conjunta.pdf [excluir]

Classificação da Informação

1 - Informações Restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PLOA (Documento Preparatório)

Usuário alteração

Data/hora alteração

29/08/2025, 19:14

Histórico de tramitação

Fonte: Módulo NFGC - SIOF



Figura 2 - Benefícios Previdenciários – Sentenças Judiciais – Valores Ordinários Fora dos Limites da LC 200

Você está aqui / Início / NFGC / Captação / Captação

Voltar

Salvar

Cancelar

Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Varição (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)
2.1.2.2. Benefícios Previdenciários - Sentenças Judiciais - Valores Ordinários Fora dos Limites da LC 200		Publicado		22.801.863,587		0	0	0

Explicação da variação

O montante equivalente ao que seria o limite anual para o pagamento de precatórios foi estimado a partir do valor que deveria ser alocado orçamento federal de 2026 para as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor – RPVs, total consignado na proposta orçamentária do ano anterior, destinado ao cumprimento de tais obrigações, corrigido pela aplicação da variação do IPCA acumulado no ano anterior, deduzida a projeção para o gasto com RPVs. Pela diferença dos valores projetados para o gasto total com os precatórios apresentados anualmente, retirados os oriundos de demandas relativas ao Fundef, e o limite anual para o

Metodologia e Premissas

As projeções apresentadas consideram diferentes metodologias, a depender das características peculiares de cada uma das formas de cumprimento das obrigações de pagar judicialmente impostas à Fazenda Pública Federal, conforme os normativos de regência aplicados ao caso, bem como os valores atualmente alocados na Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025, Lei Orçamentária Anual – LOA para 2025 e aquelas referentes ao Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2025, além do comportamento observado para esses gastos nos exercícios anteriores. Ademais, para toda a projeção, os

Anexos

[adicionar]

Classificação da Informação

1 - Informações Restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PLOA (Documento Preparatório)

Usuário alteração

Data/hora alteração

29/08/2025, 19:14

Histórico de tramitação

Fonte: Módulo NFGC - SIOP



Figura 3 - Pessoal Poder Executivo – Valores Ordinários dentro do Limite da LC 200

Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)
2.2.1.1.	Pessoal Poder Executivo - Valores Ordinários dentro do Limite LC200	Publicado		350.029.585,100		371.066.256,312	391.004.849,375	411.840.840,710
Explicação da variação								
A variação entre cenários se justifica em razão das novas projeções encaminhadas pelo MGI, pelo Ministério da Defesa e Receita Federal do Brasil, por meio dos processos 18220.000899/2025-06, 10080.000955/2025-34, 10080.000954/2025-90.								
Metodologia e Premissas								
concessão de reajustes dos civis, provimentos e criação de cargos, contratação temporárias, banco de professor equivalente, crescimento vegetativo, e transposição dos servidores dos ex-territórios foram, informados pelo MGI, MD, FCD, e Receita Federal do Brasil, por meio dos processos 18220.000899/2025-06, 10080.000955/2025-34, 10080.000954/2025-90. Informa-se que os valores as despesas fora do teto foram consideradas as despesas do INPI, UO 28203, ICT, custeadas com a fonte 1050, de receita própria, os termos do inciso IV do parágrafo 2º do art. 3º da LC 200.								
Anexos								
[adicional]								
Classificação da Informação								
1 - Informações Resritas até a publicação do Relatório/PLDO/PLOA (Documento Preparatório)								
Usuário alteração								
Data/hora alteração								
29/08/2025, 19:14								
Histórico de tramitação								

Fonte: Módulo NFGC - SIOP





Figura 4 - BPC – LOAS – Valores Ordinários

Código	Descrição	Status	PIOA 2026 - 1 (2026) (a)	PIOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PIOA 2026 - 2 (2027)	PIOA 2026 - 2 (2028)	PIOA 2026 - 2 (2029)
2.7.1.	BPC LOAS - Valores Ordinários	Publicado		121.462.727,287		146.617.956,845	159.210.042,857	170.127.053,296
Explicação da variação								
A variação de R\$124.736.483.766 (previstos na Nota Técnica nº 27/2025 - sel nº 17133614) para R\$122.372.070.226 nas despesas obrigatórias deve-se a dois fatores: 1) adoção de uma nova metodologia para estimativa orçamentária do BPC, com modelos RLM e HW; e, 2) execução física do benefício até junho/2025.								
Metodologia e Premissas								
Para a projeção de 2026 foram elaborados dois cenários. O Cenário 1 (Sem Revisão) serve como referência e é mais conservador, pois não considera a interrupção de benefícios por processos revisionais. O Cenário 2 (Com Revisão) incorpora a expectativa de cessação de benefícios decorrente de um processo revisional. A diferença entre os dois cenários sugere uma possível economia caso a revisão seja efetivada. A projeção orçamentária para ambos os cenários é calculada a partir dos valores físicos projetados, aplicando a variação do INPC e o salário-mínimo.								
Anexos								
[adicional]								
SEI_MC - 17305324 - Nota Técnica.pdf [excluir]								
cenario_idoso.xlsx [excluir]								
cenario_pcd.xlsx [excluir]								
memoria_rmv_ai.xlsx [excluir]								
ploa2026 - exercicio_sof.xlsx [excluir]								
predicao_modeloform__ploa2026.xlsx [excluir]								
predicao_modeloform_idoso_cenario2.xlsx [excluir]								
predicao_modeloform_pcd_cenario2.xlsx [excluir]								

Fonte: Módulo NFGC - SIOP

Figura 5 - Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial

0.2.16.1. Subvenções Orçamentárias						
Código	Descrição	Status	PIOA 2026 - 1 (2026) (a)	PIOA 2026 - 2 (2026) (b)	Varição (c) = (b) - (a)	PIOA 2026 - 2 (2027)
0301	Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	Publicado		6.740.170.218,42		5.187.315.217,8
Explicação da variação						
Alterações nos parâmetros econômicos dados pela Grade de Parâmetros de 04/07/2025. Entrada da nova Safra 2025/2026. Substituição de previsão de dados da Safra 2024/2025 por dados do efetivamente contratado pelas Instituições Financeiras.						
Metodologia e Premissas						
Cálculo de equalização com base nas fórmulas de normativos e grade de parâmetros. Para o estoque de operações até a Safra 2023/2024 utiliza-se informações das Instituições Financeiras base 30/06/2025. Para a Safra 2024/2025 e 2025/2026 projeção com base nas expectativas de contratação.						
Anexos [adicionar]						
Classificação da Informação						
Usuário alteração						
Data/hora alteração						
29/08/2025, 19:14						
 Histórico de tramitação						

Fonte: Módulo NFGC - SIOP



Figura 6 - Programa Bolsa Família

2.21.1- Despesas OCF dentro dos limites de despesas primárias (LC 200)									
Código	Descrição	Status	PLOA 2026 - 1 (2026) (a)	PLOA 2026 - 2 (2026) (b)	Variação (c) = (b) - (a)	PLOA 2026 - 2 (2027)	PLOA 2026 - 2 (2028)	PLOA 2026 - 2 (2029)	
8442 Bolsa Família	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa	Publicado		158.632.791,717		164.053.883,672	169.003.077,130	174.100.749,475	
Explicação da variação									
Conforme ajustes realizados pelas secretarias de programa e SEGOR									
Metodologia e Premissas									
Conforme Cenário Fiscal divulgado e ajustes realizados pelas secretarias de programa e SEGOR									
Análise do responsável pela validação									
Anexos									
[adicionar]									
Classificação da Informação									
1 - Informações Restritas até a publicação do Relatório/PLDO/PLOA (Documento Preparatório)									
Usuário alteração									
Data/hora alteração									
29/08/2025, 19:14 Histórico de tramitação									

Fonte: Módulo NFGC - SIOF

APÊNDICE B - Análise detalhada das premissas macroeconômicas do PLOA 2026

Introdução

1. A presente análise tem como propósito avaliar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2026. Esta ação de controle é realizada em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

2. Os métodos empregados no presente acompanhamento contemplaram: obtenção de dados e de informações econômicas nos principais órgãos de imprensa nacionais e em instituições públicas e privadas; exame da legislação pertinente e diligências aos órgãos fiscalizados. Realizaram-se também consultas aos sítios dos seguintes órgãos/entidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Senado Federal (SF); Banco Central do Brasil (Bacen); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituição Fiscal Independente (IFI); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério da Fazenda (MF); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

3. A tabela a seguir relaciona a previsão das receitas e a fixação das despesas para 2026, segundo o PLOA 2026.

Tabela 1 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2026 (primárias)

Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Reprogramação 2025		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	2.679.441,6	22,8	2.930.278,9	23,2	2.924.394,7	22,8	3.185.763,0	23,0
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.690.020,4	14,4	1.923.018,6	15,2	1.878.592,3	14,7	2.032.400,3	14,7
I.2. Incentivos Fiscais	0,0	0,0	-27,5	0,0	-12,4	0,0	-8,4	0,0
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	641.155,5	5,5	697.320,7	5,5	710.948,7	5,5	793.153,5	5,7
I.4. Outras Receitas	348.265,7	3,0	309.967,0	2,5	334.866,1	2,6	360.217,7	2,6
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	517.654,0	4,4	570.227,3	4,5	578.916,2	4,5	608.399,8	4,4
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.161.787,6	18,4	2.360.051,6	18,7	2.345.478,5	18,3	2.577.363,2	18,6
IV. DESPESAS	2.204.711,3	18,8	2.389.589,8	18,9	2.420.410,2	18,9	2.600.657,8	18,8
IV.1. Benefícios Previdenciários	938.544,5	8,0	1.015.351,3	8,0	1.032.421,2	8,1	1.128.508,0	8,2
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	367.355,4	3,1	411.749,2	3,3	409.695,8	3,2	456.871,7	3,3
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	358.388,1	3,1	378.804,3	3,0	404.638,1	3,2	416.777,9	3,0
IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	540.423,3	4,6	583.685,0	4,6	573.655,2	4,5	598.500,2	4,3
IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	356.681,2	3,0	362.558,7	2,9	363.191,1	2,8	371.516,0	2,7
IV.4.2 Disericionárias	150.580,5	1,3	182.247,8	1,4	171.585,6	1,3	186.180,7	1,4
IV.4.3. Reserva para Emendas	33.161,6	0,3	38.878,5	0,3	38.878,5	0,3	40.803,5	0,3
V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	-42.923,7	-0,4	-29.538,2	-0,2	-74.931,7	-0,6	-23.294,5	-0,2
V.1. Resultado do Tesouro	254.465,4	2,2	288.492,4	2,3	246.540,7	1,9	312.060,0	2,3
V.2. Resultado da Previdência Social	-297.389,1	-2,5	-318.030,6	-2,5	-321.472,5	-2,5	-335.354,5	-2,4
VI. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/AJUSTE METODOLÓGICO	-2.440,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (V+VI)	-45.364,3	-0,4	-29.538,2	-0,2	-74.931,7	-0,6	-23.294,5	-0,2
VIII. META OFS	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34.264,6	0,3
IX. COMPENSAÇÃO DA META (1)	31.884,6	0,3	44.118,3	0,3	48.635,9	0,4	57.836,1	0,4
X. RESULTADO PRIMÁRIO APÓS COMPENSAÇÃO (VII + IX)	-13.479,7	-0,1	14.580,1	0,1	-26.295,8	-0,4	34.541,5	0,3
XI. ESFORÇO (-) / SOBRA (+) EM RELAÇÃO À META (X - VIII)	45.364,3	0,4	29.538,2	0,2	74.931,7	0,8	276,9	0,0
XII. JUROS NOMINAIS POR COMPETÊNCIA	-855.206,3	-7,3	-755.507,0	-6,0	-907.017,3	-7,1	-1.018.377,1	-7,4
XIII. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (VII + XII)	-900.570,7	-7,7	-785.045,2	-6,2	-981.949,0	-7,7	-1.041.671,6	-7,5
PIB	11.744.710		12.626.270		12.818.520		13.826.294	



Fonte: PLOA 2026, Volume I, Quadro 10-A (peça 54, p. 376).

Tabela 2 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2026 (financeiras)

Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Reprogramação 2025		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
XIV. RECEITAS FINANCEIRAS	2.181.072,1	18,6	2.792.116,0	22,1	2.828.519,3	22,1	3.146.393,0	22,8
XIV.1. Refinanciamento da Dívida	1.378.205,4	11,7	1.655.840,5	13,1	1.661.900,9	13,0	1.822.972,2	13,2
XIV.2. Emissão de Títulos	526.600,8	4,5	847.767,4	6,7	849.356,1	6,6	979.957,3	7,1
XIV.3. Operações Oficiais de Crédito	46.548,8	0,4	45.881,1	0,4	44.306,1	0,3	50.662,6	0,4
XIV.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	135.912,7	1,2	113.931,1	0,9	113.931,1	0,9	170.378,0	1,2
XIV.5. Demais	93.804,5	0,8	128.696,0	1,0	159.025,1	1,2	122.422,9	0,9
XV. DESPESAS FINANCEIRAS	2.127.112,0	18,1	2.778.023,9	22,0	2.770.310,3	21,6	3.136.661,8	22,7
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	352.023,0	3,0	480.013,1	3,8	480.097,1	3,7	643.939,8	4,7
XV.2. Amortização da Dívida	1.644.753,1	14,0	2.048.943,8	16,2	2.048.859,8	16,0	2.220.511,4	16,1
XV.3. Demais	130.335,9	1,1	249.067,0	2,0	241.353,3	1,9	272.210,6	2,0
PIB	11.744.710		12.626.270		12.818.520		13.826.294	

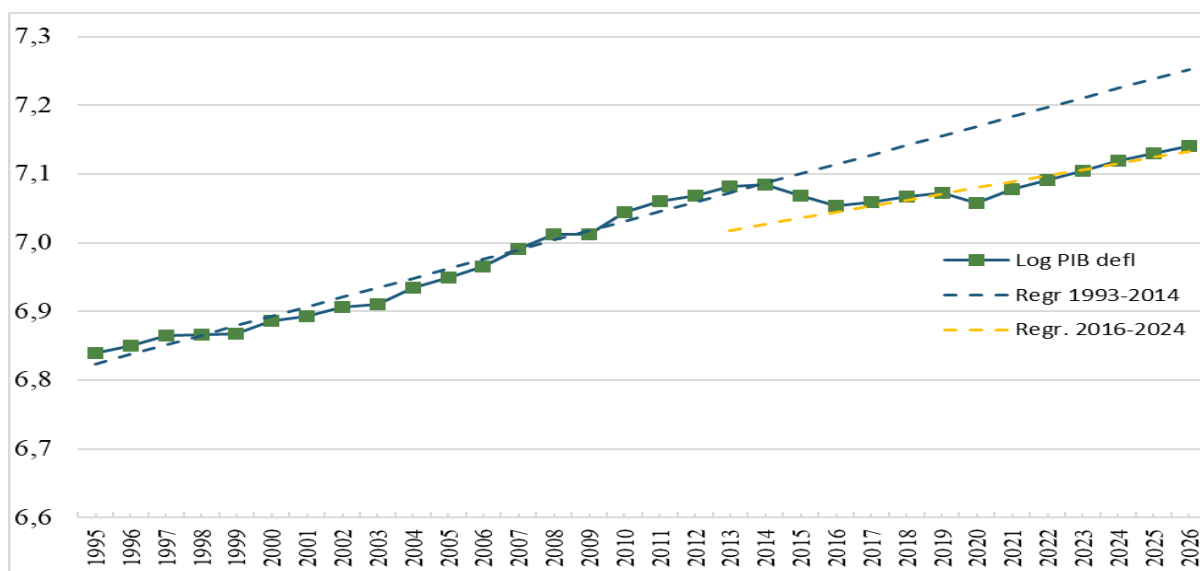
Fonte: PLOA 2026, Volume I, Quadro 10-A (peça 54, p. 376).

Riscos Macroeconômicos

4. Nesta seção avalia-se a adequação das estimativas feitas no PLOA 2026 para os parâmetros macroeconômicos. Os parâmetros analisados são: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa Selic. O IPCA é utilizado na verificação das estimativas das despesas primárias. O PIB é utilizado na verificação das estimativas das receitas primárias líquidas. Para estimar o PIB em valores correntes são analisados o crescimento real do PIB e o deflator implícito do PIB. As taxas de juros são utilizadas na verificação da sustentabilidade da dívida pública.

5. O gráfico a seguir mostra a série histórica do logaritmo do PIB a partir de 1995. Os valores do PIB foram deflacionados para melhor representar sua evolução em termos reais.

Gráfico 1 – Evolução do log (PIB)



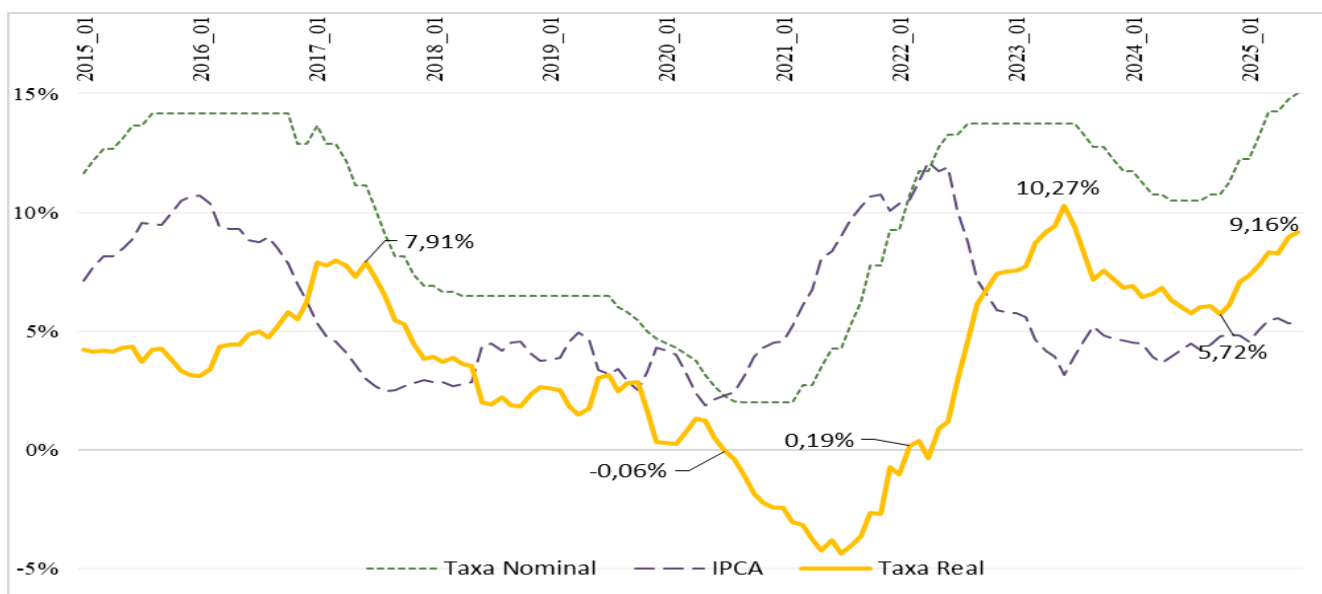
Fontes: Valores de 1995 e 2024 - IBGE (peça 52) e valores de 2025 e 2026 - Coletiva de Imprensa do PLOA 2026 (peça 48, p.4).

6. Entre 1995 e 2014, o comportamento do PIB foi relativamente uniforme (curva verde), com crescimento médio anual de 3,2%, sendo sua tendência futura indicada pela curva azul. Entretanto, a trajetória de crescimento do PIB pode se modificar em função de fatores como a política econômica, a

taxa de investimento e a variação da produtividade da economia. Nesse sentido, a partir de 2015 registrou-se forte retração, resultando em uma linha de tendência distinta da inicial (curva amarela). A partir de 2021, observa-se nova retomada do crescimento, contudo, a taxa média anual de 2,1%, registrada desde 2016, permanece significativamente inferior à verificada até 2014. Assim, para que a economia retorne à tendência inicial indicada pela curva azul, será necessário sustentar, por vários anos, taxas de crescimento anuais superiores a 3,2%.

7. O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa Selic nominal e a taxa real descontada da inflação medida pelo IPCA. A partir de maio de 2016, com a queda sucessiva da inflação, mas sem redução equivalente da Selic, as taxas de juros reais se elevaram, alcançando 7,91% a.a. em junho de 2017. A partir daí, passaram a recuar, tornando-se negativas em julho de 2020 (-0,06% a.a.). Voltaram a ficar positivas em fevereiro de 2022 (0,19% a.a.), e diante das medidas de contenção às pressões inflacionárias, atingiram 10,27% a.a. em junho de 2023. Em seguida, voltaram a cair, chegando a 5,72% a.a. em outubro de 2024. Em junho de 2025, contudo, o Banco Central adotou nova política monetária contracionista, elevando a Selic de forma preventiva para conter as pressões inflacionárias, o que levou a taxa real a 9,16% a.a.

Gráfico 2 – Taxa Selic nominal e real



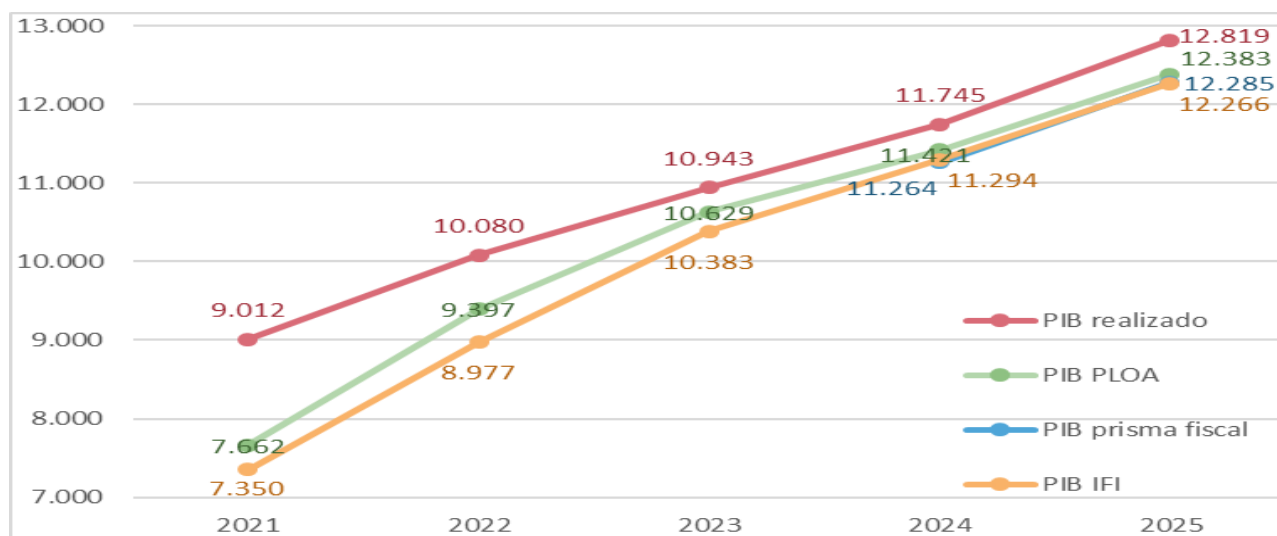
Fontes: IPCA – IBGE (peça 51) e Selic – Bacen (peça 53).

8. Para 2026, a Selic projetada é de 13,11% a.a. (PLOA) e 12,50% a.a. (Boletim Focus), resultando em taxas reais de 9,18% e 7,83% a.a., respectivamente, o que indica a manutenção da trajetória de alta das taxas diante das pressões inflacionárias persistentes.

9. As estimativas utilizadas neste trabalho para representar as expectativas do mercado têm como fonte o Boletim Focus e o Prisma Fiscal. O Boletim Focus, publicado semanalmente pelo Banco Central (Bacen), apresenta as expectativas do mercado para diversas variáveis macroeconômicas. Já o Prisma Fiscal sob responsabilidade da Secretaria de Política Econômica (SPE), tem como objetivo acompanhar as projeções do mercado para indicadores fiscais relevantes à condução da política fiscal. Para isso, reúne regularmente previsões de cerca de 40 a 50 instituições, incluindo bancos, corretoras, consultorias, empresas do setor real e centros de pesquisa.

10. No que se refere à avaliação do histórico recente do PIB, ilustrado no gráfico a seguir, observa-se que, nos últimos anos, as projeções do governo têm se aproximado mais dos resultados efetivamente realizados, enquanto as estimativas da IFI e do Prisma Fiscal mostraram maior convergência entre si, embora ligeiramente abaixo tanto do valor realizado quanto do projetado nos PLOAs. Apesar do melhor desempenho das projeções governamentais, a análise comparativa permanece relevante, pois permite identificar possíveis desvios e aprimorar a compreensão do comportamento do indicador. Ressalta-se, contudo, que o bom desempenho em anos anteriores não garante resultados semelhantes nos períodos seguintes.

Gráfico 3 – PIB nominal (valores correntes) – realizado x previsto



Fontes: Mensagem Presidencial PLOAs 2021 a 2025 (peças 46), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto de 2024 a 2025 (peças 50, p. 6) e Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) de agosto de 2021 a 2025 da IFI (peças 44).

11. No caso do PIB, como o Boletim Focus divulga apenas a projeção de crescimento real, os dados referentes ao deflator implícito e ao PIB nominal são obtidos no Relatório Prisma Fiscal. As tabelas seguintes comparam as projeções de mercado com as do PLOA 2026 para os exercícios de 2025 e 2026.

Tabela 3 – Parâmetros macroeconômicos para 2025

Parâmetros	SPE/MF (a)	Mercado (b)	IFI (c)	Diferença (b)-(a)	Diferença (c)-(a)
IPCA	4,94%	4,86%	5,30%	-0,08 p.p.	0,36 p.p.
Selic nominal	14,25%	15,00%	14,80%	0,75 p.p.	0,55 p.p.
Selic real	8,87%	9,67%	9,02%	0,80 p.p.	0,15 p.p.
Deflator implícito do PIB	6,44%	5,55%	5,36%	-0,89 p.p.	-1,08 p.p.
Crescimento real do PIB	2,54%	2,18%	2,40%	-0,36 p.p.	-0,14 p.p.
Crescimento nominal do PIB	9,14%	7,80%	7,89%	-1,34 p.p.	-1,25 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	12.818,5	12.660,8	12.671,5	-157,72	-147,02

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p.16), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

12. Ao comparar as projeções para 2025 do PLOA 2026 com as estimativas do mercado e da Instituição Fiscal Independente (IFI), verifica-se que o crescimento real do PIB e o PIB nominal estimados no PLOA 2026 são superiores às demais. Nesse contexto, a diferença no PIB nominal varia

entre R\$ 147,02 bilhões e R\$ 157,72 bilhões, o que corresponde a um intervalo de 1,25 p.p. a 1,34 p.p. abaixo do projetado no PLOA.

Tabela 4 – Parâmetros macroeconômicos para 2026

Parâmetros	SPE/MF - jul/2024 (a)	Mercado (b)	IFI (c)	Diferença (b)-(a)	Diferença (c)-(a)
IPCA	3,60%	4,33%	4,30%	0,73 p.p.	0,70 p.p.
Selic nominal	13,11%	12,50%	12,50%	-0,61 p.p.	-0,61 p.p.
Selic real	9,18%	7,83%	7,86%	-1,35 p.p.	-1,32 p.p.
Deflator implícito do PIB	5,29%	5,30%	4,59%	0,01 p.p.	-0,70 p.p.
Crescimento real do PIB	2,44%	1,86%	1,70%	-0,58 p.p.	-0,74 p.p.
Crescimento nominal do PIB	7,86%	6,68%	6,37%	-1,18 p.p.	-1,49 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	13.826,3	13.507,1	13.478,7	-319,23	-347,59

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p.16), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

13. Ao analisar as projeções macroeconômicas para 2026, observa-se que o mercado e a IFI estimam um IPCA de 4,33% e 4,30%, respectivamente, acima do valor previsto no PLOA 2026 (3,60%).

14. Em contrapartida, a estimativa de crescimento real do PIB no PLOA (2,44%) supera as projeções do mercado (1,86%) e da IFI (1,70%) e encontra-se acima da média histórica recente (2,1%). O Banco Central, por sua vez, revisou o crescimento do PIB de 2025 de 2,1% para 2,0% e projeta 1,5% para 2026 (peça 58, p. 7), também abaixo do valor indicado no PLOA.

15. No que se refere à taxa Selic, tanto nominal quanto real, as projeções do mercado e da IFI apontam valores mais elevados que os do PLOA para 2025 e mais baixos para 2026.

16. Ante o exposto, avalia-se o risco de a projeção de crescimento real do PIB adotada pelo PLOA 2026 de não se concretizar, considerando-se o contexto macroeconômico atual e a trajetória histórica recente da economia brasileira.

17. Conforme evidenciado no Relatório de Política Monetária (RPM) de setembro de 2025, a atividade econômica começou a dar sinais de desaceleração, ante a política monetária adotada pelo Copom (peça 58, p. 17):

Como esperado, o crescimento econômico desacelerou no segundo trimestre de 2025, com o PIB avançando 0,4%, após alta de 1,3% no trimestre anterior. Pela ótica da oferta, houve diminuição da taxa de crescimento nos setores menos cíclicos e manutenção do ritmo de crescimento nos setores mais sensíveis ao ciclo econômico. Pela ótica da demanda, observou-se desaceleração no consumo das famílias, quedas no consumo do governo e na formação bruta de capital fixo (FBCF) e um menor dinamismo no setor externo

18. Além disso, o RPM afirma que (peça 58, p. 20 e 21):

Os dados de atividade para julho e agosto apresentaram sinais mistos, mas considerados em conjunto sugerem continuidade da tendência de moderação da atividade no terceiro trimestre.

(...)

A confiança dos empresários, que já vinha em queda no primeiro semestre, recuou de forma mais acentuada em julho e agosto. Considerando a agregação dos setores, esse movimento refletiu tanto o indicador de situação atual quanto o de expectativas. Já a confiança dos consumidores se manteve razoavelmente estável ao longo dos últimos três meses, porém em nível deprimido,

significativamente inferior ao observado no final de 2024. Ainda que os níveis de confiança nem sempre reflitam o nível corrente da atividade econômica ou antecipem seu desempenho futuro, os movimentos recentes sugerem uma postura cautelosa de empresários e consumidores.

19. Por fim, na parte que trata da atividade econômica na seção de “Conjuntura Interna”, o RPM revisa as projeções de crescimento do PIB de 2,1% para 2,0% para o ano de 2025 e estima em 1,5 % o crescimento do PIB para 2026 (peça 58, p. 22):

Mantém-se a expectativa de continuidade da moderação da atividade econômica ao longo do segundo semestre de 2025, tendência que deve se estender para o ano seguinte. A pequena redução na projeção para 2025 reflete os efeitos, ainda incertos, do aumento das tarifas de importação pelos EUA, bem como alguns sinais de atividade econômica no terceiro trimestre um pouco mais fraca. Esses fatores foram parcialmente compensados por perspectivas mais positivas para os segmentos agropecuário e extrativo mineral. Para 2026, a projeção considera a manutenção da política monetária em campo restritivo, o baixo nível de ociosidade dos fatores de produção, a perspectiva de desaceleração da economia global e a ausência do impulso agropecuário observado em 2025.

20. No mesmo sentido informa a Ata da 273ª reunião do Copom (peça 59, p. 3-4), acrescentando a preocupação com a harmonia das políticas fiscal e monetária e com a desancoragem de expectativas de inflação, que pode exigir uma restrição monetária maior e por mais tempo:

6. A conjuntura de atividade econômica doméstica segue indicando certa moderação no crescimento. Tal conjuntura traz maior convicção de que o cenário delineado pelo Comitê está, até agora, se concretizando. Alguns dos elementos que se conjecturava que poderiam levar a uma discrepância em relação ao cenário delineado, tais como estímulos fiscais ou creditícios, não provocaram, até agora, divergências relevantes em relação ao que se esperava. As pesquisas setoriais mensais e os dados mais tempestivos de consumo corroboram, em geral, o prosseguimento de uma redução gradual de crescimento. Em momentos de inflexão no ciclo econômico, é natural que se observem sinais mistos advindos de indicadores econômicos ou de diferentes mercados. Desse modo, o Comitê seguirá acompanhando a totalidade dos dados.

7. O Comitê avalia que, apesar dos sinais mistos, os sinais advindos da demanda e da atividade econômica até aqui sugerem que o cenário se desenrola conforme esperado e compatível com a política monetária em curso. Mercados mais sensíveis às condições financeiras, como o mercado de crédito, têm apresentado moderação mais nítida, com arrefecimento no volume de concessões, do que o mercado de trabalho. Analogamente, nota-se maior arrefecimento no consumo de bens mais ligados ao crédito em contraposição a bens de consumo mais ligados à renda. Outro exemplo do mercado de crédito é o maior arrefecimento no crédito de maior duração em contraposição ao crédito emergencial. O Comitê reforça que o arrefecimento da demanda agregada é um elemento essencial do processo de reequilíbrio entre oferta e demanda da economia e convergência da inflação à meta.

8. A política fiscal tem um impacto de curto prazo, majoritariamente por meio de estímulo à demanda agregada, e uma dimensão mais estrutural, que tem potencial de afetar a percepção sobre a sustentabilidade da dívida e impactar o prêmio a termo da curva de juros. Uma política fiscal que atue de forma contracíclica e contribua para a redução do prêmio de risco favorece a convergência da inflação à meta. O Comitê reforçou a visão de que o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. O Comitê manteve a firme convicção de que as políticas devem ser previsíveis, críveis e anticíclicas. Em particular, o debate do Comitê evidenciou, novamente, a necessidade de políticas fiscal e monetária harmoniosas.

(...)

10. A desancoragem das expectativas de inflação é um fator de desconforto comum a todos os membros do Comitê e deve ser combatida. Foi ressaltado que ambientes com expectativas desancoradas aumentam o custo de desinflação em termos de atividade. O cenário de convergência da inflação à meta torna-se mais desafiador com expectativas desancoradas para prazos mais longos. Na discussão sobre esse tema, a principal conclusão obtida e compartilhada por todos os membros do Comitê foi de que, em um ambiente de expectativas desancoradas, como é o caso do atual, exige-se uma restrição monetária maior e por mais tempo do que outrora seria apropriado.

21. Em síntese, observa-se que os dados mais recentes mostram desaceleração da economia, que deve se estender para 2026, e que as expectativas de inflação continuam desancoradas, sugerindo a manutenção de política monetária restritiva por tempo mais prolongado do que o inicialmente esperado.

22. Considerando ainda que desde 2016 a economia brasileira apresenta taxa média de crescimento de apenas 2,1% a.a. e que as projeções independentes (IFI, Relatório Focus), em conjunto com a projeção do Relatório de Política Monetária do Banco Central, são razoavelmente divergentes da projeção de crescimento do PIB no PLOA 2026, conclui-se que existe um risco considerável de esse crescimento não se concretizar, o que tem impacto direto na realização da Receita Primária Federal Líquida – RPFL e no Resultado Primário Federal.

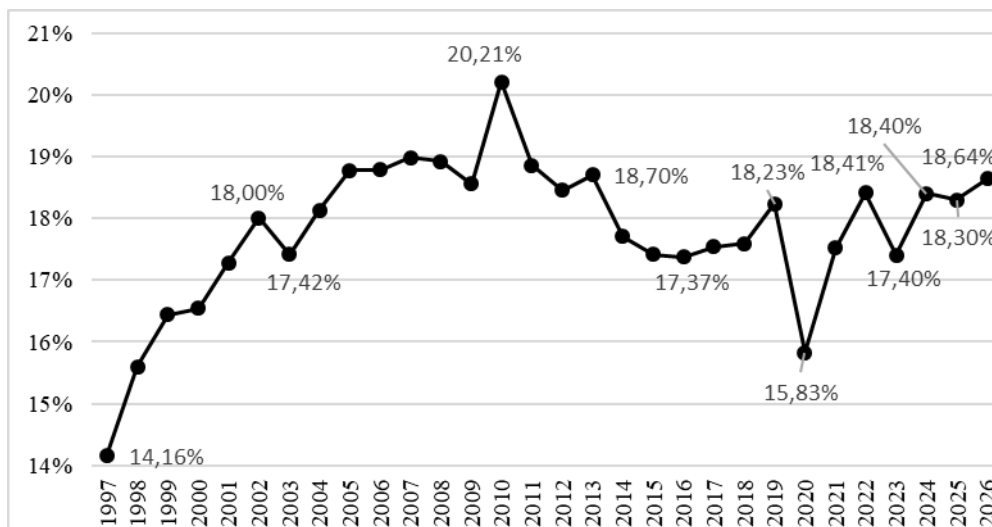
Riscos Fiscais

23. Nesta seção, avalia-se a consistência das estimativas do PLOA 2026 referentes aos parâmetros fiscais, com foco nas receitas e despesas primárias, bem como no resultado primário decorrente desses elementos. Conforme proposto no art. 2º do PLN 2/2025 (PLDO 2026), a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com meta de superávit primário de R\$ 34,26 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de acordo com o disposto no PLDO 2026, elaborado conforme os ditames da Lei Complementar 200/2023 que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

Receita Primária Federal Líquida – RPFL

24. A receita primária federal líquida é obtida da receita primária federal bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais a estados e municípios. Optou-se por estimar a RPFL a partir da análise de sua evolução histórica em relação ao PIB (*rpfl*), de modo a excluir fatores como inflação e crescimento econômico. A série mostra que a *rpfl* atingiu 20,21% em 2010, caiu para 17,37% em 2016 em razão de sucessivas desonerações, voltou a crescer, alcançando 18,23% em 2019, e registrou queda atípica para 15,83% em 2020, devido aos efeitos da pandemia. Nesse contexto, a projeção de 18,64% constante na Mensagem Presidencial do PLOA 2026 (peça 46, p. 19) parece superestimada frente aos resultados recentes, situando-se abaixo apenas do valor registrado em 2013 (18,70%).

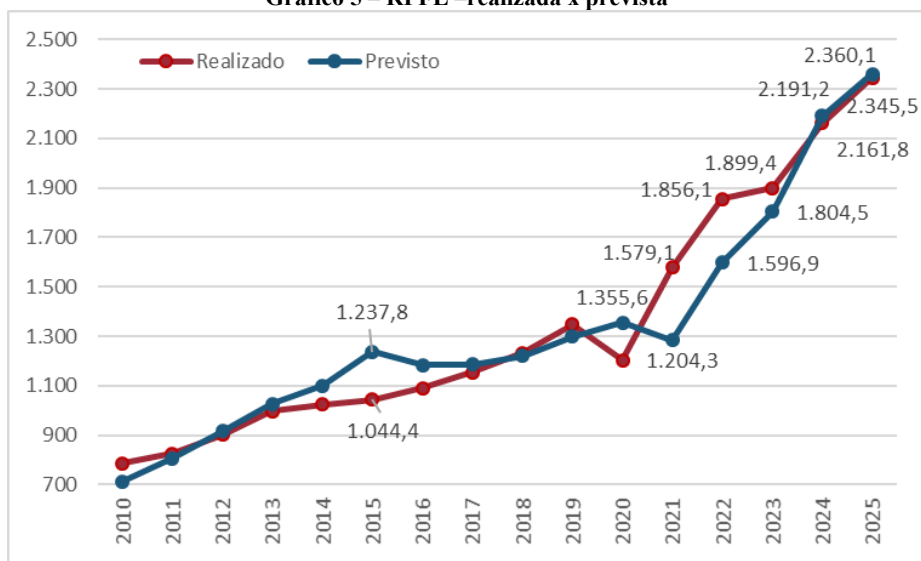
Gráfico 4 – Receita primária líquida como percentual do PIB – *rpfl*



Fontes: Valores de 1997 a 2024 - RTN de julho/2025 – tabela 2.1-A (peça 57).
Valores de 2025 e 2026 - Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p. 87)

25. A partir do gráfico a seguir, observa-se a tendência contínua de crescimento das receitas em termos nominais. Entretanto, entre 2020 e 2024, os valores realizados da RPFL superaram as projeções. O valor indicado para 2025 mantém a estimativa do RARDP do 4º bimestre de 2025 (peça 55).

Gráfico 5 – RPFL –realizada x prevista



Fonte: previstas: PLOAs 2010 a 2025; realizadas: RTN de julho de 2025, tabela 2.1 (peça 56).

26. A tabela a seguir apresenta as projeções da RPFL para 2026, estimada em R\$ 2.577,4 bilhões (18,64% do PIB). Esse valor é R\$ 86,0 bilhões superior à estimativa de mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e R\$ 90,1 bilhões acima da projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões), incluindo receitas que dependem de resultados ainda incertos de ações recentes ou futuras.

Tabela 5 – Receita primária líquida para 2026 – comparação das previsões (em R\$ bilhões)

Fonte	PIB	RPFL	RPFL/PIB
PLOA 2026	13.826,3	2.577,4	18,64%
Prisma Fiscal (mercado)	13.507,1	2.491,4	18,45%
IFI	13.478,7	2.487,3	18,45%

Fontes: Mensagem Presidencial (peça 46, p. 87 e 104), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 5 e 6) e Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 104 da IFI (peça 44, p. 15 e 16).

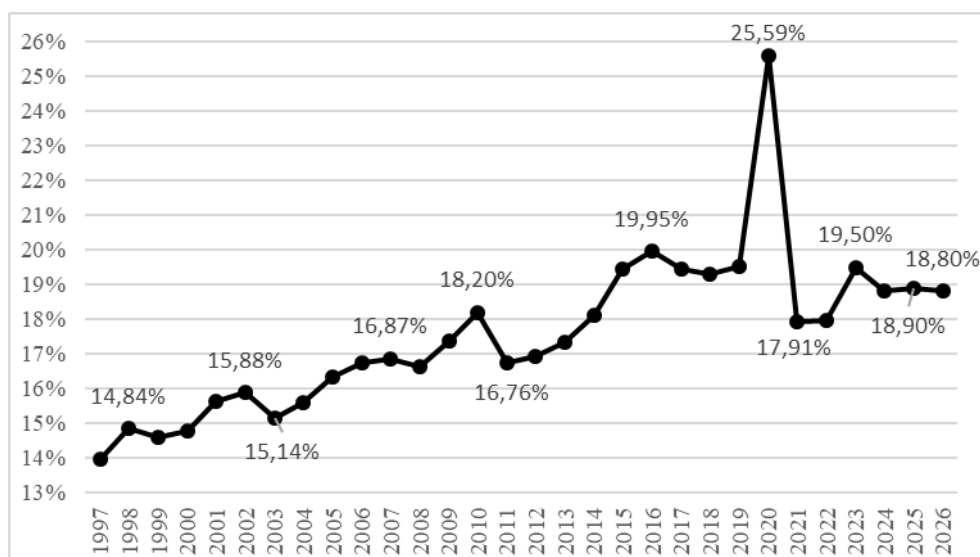
27. Assim, as projeções do governo para a RPFL mostram-se otimistas pois a *rpfl* projetada no PLOA 2026 (18,64% do PIB) supera tanto a estimativa do mercado quanto a da IFI (18,45%) e, ainda, permanece acima da média observada nos últimos anos (17,64%). Além disto, essas projeções estão mais de 3,45% acima das estimativas do mercado e da IFI.

Despesa Primária Federal Total – DPFT

28. A projeção do PLOA 2026 para a DPFT é de R\$ 2.600,7 bilhões, valor superior em R\$ 23,8 bilhões à estimativa de mercado (R\$ 2.576,9 bilhões) e é superior em R\$ 10,4 bilhões à projeção da IFI (R\$ 2.590,3 bilhões). Dessa forma, as projeções do governo para a DPFT mostram-se próximas, situando-se entre 0,40% e 0,92% acima das estimativas do mercado e da IFI.

29. Ao se analisar a Despesa Primária Total como proporção do PIB (*dpft*), tem que, com a instituição do teto de despesas pela EC 95/16, a *dpft*, que apresentava uma tendência crescente desde 1997, atingiu 19,95% em 2016. Desde então apresentou valores inferiores à 2016, exceto em 2020, em razão da pandemia. Após as oscilações entre 2019 e 2023, projeta-se para 2026 um percentual de 18,80%, mesmo patamar de 2024, último ano com dados realizados. Esse valor é ligeiramente inferior à projeção para 2025 (18,90%) e superior ao mínimo recente de 17,91% registrado em 2021.

Gráfico 6 – Despesa Primária Federal Total – DPFT / PIB



Fontes: Valores de 1997 a 2024 - RTN de julho/2025 – tabela 2.1-A (peça 57).
Valores de 2025 e 2026 - Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p. 87)

30. Como se observa na tabela a seguir, as despesas primárias totais, como proporção do PIB, apresentam em 2026 uma redução projetada de 1,1 p.p. em relação a 2016, mantendo-se, contudo, no mesmo nível estimado para 2024.

Tabela 6 – Comparativo das despesas entre 2016, 2024 e 2026 como proporção do PIB

DPFT	2016	2024	2026	Varição	Varição
				2026-2016	2026-2024
Despesa total	19,9%	18,8%	18,8%	-1,14 p.p.	0,00 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	8,0%	8,2%	0,10 p.p.	0,20 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	3,1%	3,3%	-0,81 p.p.	0,20 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	6,1%	5,9%	0,44 p.p.	-0,20 p.p.
Discricionárias	2,3%	1,6%	1,4%	-0,90 p.p.	-0,20 p.p.

Fontes: RTN de jul/2025, tabela 2.1-A (peça 57) e Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, p. 87).

Observação: As outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

31. A evolução das despesas como proporção do PIB mostra como elas afetam o resultado primário, visto que as receitas possuem comportamento parecido com o que ocorre com o PIB. Ao se analisar, sob este aspecto, os principais componentes das despesas que, nos últimos anos, têm pressionado o cumprimento das regras fiscais, pode-se concluir que as Despesas Discricionárias estão em trajetória de redução, ao passo que as Outras Despesas Obrigatórias parecem ter ocupado a folga dos outros grupos de despesas no período entre 2016 e 2026.

Resultado Primário Federal – RPF e Regime Fiscal Sustentável – RFS (LC 200/2023)

32. O Resultado Primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total. A projeção do PLOA 2026 para o Déficit Primário é de R\$ 23,3 bilhões (0,17% do PIB), valor superior em R\$ 62,18 bilhões à estimativa de mercado (déficit de R\$ 85,5) e superior em R\$ 79,7 bilhões à projeção da IFI (déficit de R\$ 103 bilhões). A comparação indica que tanto o PIB quanto a receita podem estar superestimados e que, em consequência, o déficit primário projetado pelo governo encontra-se subestimado, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo do que o estimado pelo mercado e pela IFI.

Tabela 7 – Resultado Primário Federal (em R\$ bilhões)

Item	PLOA 2026		Estimativa do Mercado		Estimativa da IFI	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	13.826,3		13.507,1		13.478,7	
Receita primária líquida	2.577,4	18,64%	2.491,4	18,45%	2.487,3	18,45%
Despesa primária total	2.600,7	18,81%	2.576,9	19,08%	2.590,3	19,22%
Resultado primário	-23,3	-0,17%	-85,5	-0,63%	-103,0	-0,76%
Meta LDO 2026	34,3	0,25%	34,3	0,25%	34,3	0,25%
Abatimento da meta (1)	57,8	0,42%	57,8	0,43%	57,8	0,43%
Meta - Abatimento	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%	-23,6	-0,17%
Esforço(+)/Sobra(-)	-0,3	0,00%	61,9	0,46%	79,4	0,59%

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (peça 46, pp. 16 e 84), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (peça 50, p. 5 e 6) e Boletim Focus de 22/8/2025 (peça 49).

33. A Lei Complementar nº 200/2023 institui o Regime Fiscal Sustentável (RFS), com o propósito de assegurar a estabilidade econômica, fomentar o crescimento socioeconômico e viabilizar o cumprimento da “Regra de Ouro” (art. 167, III, da CF/1988), preservando, em linhas gerais, as diretrizes estabelecidas pela EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal – NRF).

34. Como inovação, o RFS introduz intervalos de tolerância para as metas anuais de resultado primário. No PLDO 2026, a meta central de superávit é de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB), com limites entre R\$ 0,00 (inferior) e R\$ 68,53 bilhões (superior). Todavia, conforme o art. 3º, § 2º, VI e VII, da LC nº 200/2023, não integram a base de cálculo das despesas primárias os precatórios, cujo montante projetado é de R\$ 57,8 bilhões (0,42% do PIB). Assim, a meta ajustada corresponde a um déficit de R\$ 23,6 bilhões, valor formalmente atendido pela estimativa do PLOA 2026 (déficit de R\$ 23,3 bilhões). Considerando, entretanto, as projeções do mercado e da IFI, a meta da LDO não seria cumprida, indicando a necessidade de esforço fiscal adicional entre R\$ 61,9 bilhões e R\$ 79,4 bilhões, respectivamente.

35. A EC 136/2025 passa a permitir a exclusão permanente das despesas com precatórios do limite de despesas primárias a partir de 2026, ao incluir o § 18 no art. 165 do ADCT da CF/88: “A partir do exercício financeiro de 2026, serão excluídas do limite individualizado do Poder Executivo estabelecido na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, as despesas com precatórios e requisições de pequeno valor”.

36. Em consonância com a LDO 2026, a Mensagem Presidencial do PLOA 2026 estabelece o total de R\$ 3,195 trilhões para as despesas primárias, desse valor sujeitam-se ao limite do RFS R\$ 2.428,2 bilhões, dotações da LOA 2026, incluindo os créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação do RFS, e as dotações que não se sujeitam ao limite correspondem a R\$ 767,3 bilhões (24,01% do total das despesas primárias).

37. Para se chegar ao limite de 2026, a base foi corrigida pelo IPCA apurado entre julho de 2024 e junho de 2025 (5,35%) e pelo crescimento real de 2,5%, pois a proporção de 70% da variação real da receita primária, calculada em 6,37%, excederia o máximo permitido pelo § 1º do art. 5º da LC nº 200/2023. Não foram incluídas despesas condicionadas, ainda que autorizadas pelo art. 23 do PLDO 2026, pois o IPCA acumulado de julho/2024 a junho/2025 para o cálculo do limite supera a estimativa do IPCA para 2025.

38. Ademais, apresentam-se a seguir os itens excetuados do limite estabelecido pelo RFS, conforme a Mensagem Presidencial do PLOA 2026:

- Transferências constitucionais e legais por repartição de receita a Estados, Distrito Federal e Municípios;
- Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF;
- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb;
- Cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal;
- Créditos extraordinários para despesas urgentes, como calamidade pública;
- Despesas não-recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;
- Despesas custeadas por doações ou por recursos obtidos em razão de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;
- Despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas

próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

- Despesas do Poder Judiciário custeadas com receitas próprias ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, além de custas e emolumentos recolhidos, nos termos da decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7641;
- Despesas da União com obras e serviços de engenharia custeadas com recursos transferidos por estados e municípios;
- Pagamento de precatórios com deságio aceito pelo credor; e
- Parcelamento de precatórios obtidos por Estados e Municípios relativos a repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - (Fundeb).

39. Observa-se que os principais riscos ao cumprimento da LC 200/2023 decorrem de recursos que não transitam pelo Orçamento Geral da União (OGU) nem são arrecadados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), em afronta ao art. 2º da Lei nº 4.320/1964, que consagra os princípios orçamentários da unidade e da universalidade. Essa situação gera, na prática, a criação de orçamentos paralelos e a não consolidação, na CUTN, da totalidade das receitas e despesas.

40. Conclui-se que, de acordo com a mensagem presidencial do PLOA 2026, as despesas primárias, seja por Poderes e Órgãos, seja pelo tipo da despesa, estão, em linhas gerais, compatíveis com o RFS. Contudo, subsiste o risco de omissão de recursos que deveriam integrar o Orçamento Geral da União (OGU), em desacordo com os princípios da unidade e da universalidade.

Regra de Ouro

41. Um dos objetivos da LC 200/2023 é criar condições para o cumprimento da Regra de Ouro em acordo com o art. 167, III, CF/1988. Embora a LC não detalhe a aplicação da regra, subentende-se que a própria consolidação do RFS permitiria à União cumpri-la sem autorizações especiais do Congresso Nacional, ou seja, sem que as operações de crédito programadas ultrapassassem as despesas de capital.

42. Observa-se, porém, que o PLOA 2026 prevê a necessidade de R\$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), valor 27,93% superior ao consignado no PLOA 2025 (R\$ 245,03 bilhões). Essa insuficiência evidencia o montante de recursos necessários via operações de crédito para equilibrar o orçamento, destacando-se: R\$ 243,4 bilhões em Benefícios Previdenciários (78%), R\$ 40 bilhões do Bolsa Família (13%) e R\$ 30 bilhões do Fundo Nacional de Assistência Social (10%).

43. No entanto, quando as operações de crédito superam as despesas de capital, tanto a execução dessas operações quanto o cumprimento da regra ficam condicionados à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de violação da norma constitucional.

44. O PLDO/2026 já estabelecia, em seu art. 22, a possibilidade de o PLOA e a LOA conterem receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação específica do Congresso Nacional, por maioria absoluta. Cabendo à Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA a justificativa para a escolha das programações e informações relacionadas.

45. Observa-se que as justificativas para a alocação dos créditos permanecem as mesmas do ano anterior, a saber: ser legalmente permitida a alocação e já ter ocorrido recentemente; haver recursos vinculados para a despesa, mas em volume insuficiente; ter sua execução distribuída regularmente ao

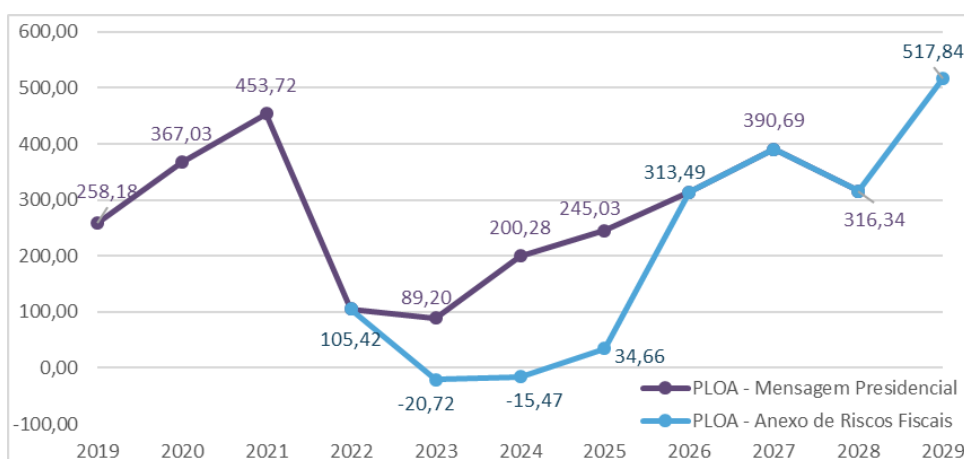
longo do exercício, com outras fontes suficientes para financiar os primeiros meses; e apresentar programação pouco pulverizada.

46. No que se refere ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), a suficiência da Regra de Ouro pode ser calculada de duas formas: segundo a Mensagem do PLOA, considerando apenas as receitas do exercício; ou segundo o Anexo de Riscos Fiscais do PLOA, que inclui a utilização do saldo de superávit financeiro de exercícios anteriores, conforme se detalha no volume III, das Informações Complementares ao PLOA 2026 (peça 47, p. 105):

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).

47. Conforme os cálculos apresentados na Mensagem dos PLOAs, a previsão de insuficiência da Regra de Ouro teve início em 2019, enquanto, segundo o Anexo de Riscos Fiscais, seu início ocorreria apenas a partir de 2025. Contudo, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2025 indica suficiência no exercício em curso. Adicionalmente, projeta-se elevação da deficiência para 2027, 2028 e 2029, estimada em R\$ 390,7 bilhões, R\$ 316,3 bilhões e R\$ 517,8 bilhões, respectivamente. Em 2029, a insuficiência seria 65% superior à de 2026, o que evidencia a necessidade recorrente de aprovação, pelo Congresso Nacional, de volumosos recursos oriundos de operações de crédito.

Gráfico 7 – Insuficiência da Regra de Ouro (em R\$ bilhões)



Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA de 2019 a 2026 (peça 46) e Informações Complementares ao PLOA de 2022 a 2026, volume III (peça 47, p. 105).

48. O Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI) apresenta, por sua vez, uma margem positiva da Regra de Ouro no valor de R\$ 196,75 bilhões, 20% superior à margem do ano anterior, refletindo o aumento registrado no próprio OI. Informa-se que a tramitação para a aprovação destes créditos suplementares, ou para a substituição de fontes das despesas condicionadas, será

acompanhada por este Tribunal durante as fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2026, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001.

49. Por fim, verifica-se que o montante excedente de operações de crédito fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de infração ao art. 167, III, da CF/1988. Nesse contexto, propõe-se comunicar ao Congresso Nacional a deterioração das condições de cumprimento da Regra de Ouro, considerando provável que, nos exercícios seguintes, também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares na ordem de centenas de bilhões.

50. Por meio deste acompanhamento, foram examinados aspectos fiscais e de conformidade do PLOA da União para o exercício de 2026. O presente relatório realizou o exame técnico dos seguintes temas relacionados ao Projeto Orçamentário para 2026: Riscos Macroeconômicos; Riscos Fiscais (Receitas, Despesas Primárias, Resultado Primário e Regime Fiscal Sustentável); Regra de Ouro.

51. No âmbito dos Riscos Macroeconômicos, observa-se que o PIB nominal projetado pelo mercado e pela IFI é inferior ao indicado no PLOA em R\$ 319,2 bilhões e R\$ 347,6 bilhões, respectivamente, mesmo com uma projeção de inflação inferior à do mercado. Isso evidencia que as projeções do PLOA se mostram otimistas, situando-se mais de 2,3% acima das estimativas apresentadas pelo mercado e pela IFI.

52. Adentrando os Riscos Fiscais, quanto à projeção do PLOA 2026 para a Receita Primária Líquida Federal (RPFL) no montante de R\$ 2.577,4 bilhões, esse valor é superior em R\$ 86,0 bilhões à estimativa de mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões à projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Em termos de PIB, a RPFL representa 18,64%, percentual superior às estimativas do mercado e da IFI (18,45%) e acima da média observada nos últimos anos, o que sugere possível superestimação da previsão.

53. Ainda no âmbito dos Riscos Fiscais, a análise da Despesa Primária Federal Total (DPFT) evidenciou que a estimativa do PLOA 2026 se encontra 0,92% acima daquela apresentada pelo Prisma Fiscal. Além disso, os principais componentes da DPFT indicam que o cumprimento do RFS tem contribuído para a trajetória de redução das Despesas Discricionárias, enquanto as Outras Despesas Obrigatórias parecem ter absorvido a folga deixada pelos demais grupos de despesas.

54. Como consequência da possível superestimação das projeções para o PIB e para a RPFL, acredita-se que o Resultado Primário possa estar subestimado, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo (déficit de R\$ 23,3 bilhões) em comparação às estimativas do mercado (déficit de R\$ 85,5) e pela IFI (déficit de R\$ 103 bilhões). A LDO 2026 fixou uma meta de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões, da qual podem ser excluídos os precatórios (R\$ 57,8 bilhões), resultando em uma meta ajustada de déficit de R\$ 23,6 bilhões, atendida pelo PLOA 2026. No entanto, considerando as projeções de mercado e da IFI para o déficit primário, a meta da LDO não seria cumprida, sendo necessário um esforço adicional entre R\$ 61,9 e R\$ 79,4 bilhões para atingir a meta ajustada.

55. No que se refere ao Regime Fiscal Sustentável (RFS), destacam-se riscos relacionados ao cumprimento da LC 200/2023 decorrentes de recursos que não transitam pelo Orçamento Geral da União (OGU) nem são arrecadados na Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), em afronta aos princípios da unidade e da universalidade orçamentárias. Exemplo disso ocorre no âmbito das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), que, por meio das fundações de apoio autorizadas pela Lei 8.958/1994, podem movimentar receitas próprias diretamente em projetos de ensino, pesquisa e inovação, sem que tais operações sejam registradas no SIAFI ou impactem os limites do RFS. Tal prática



fragiliza a observância dos princípios da legalidade orçamentária, da unidade de tesouraria e da indisponibilidade da receita pública, previstos no art. 167, II, da Constituição Federal e nos arts. 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/1964.

56. Por fim, no que tange à Regra de Ouro, verifica-se que o montante excedente de operações de crédito fica condicionado à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso Nacional, mediante maioria absoluta, sob risco de infração ao art. 167, III, da CF/1988. Observa-se, ainda, que o cumprimento da Regra de Ouro enfrentou óbices nos últimos anos, sendo provável que, nos exercícios seguintes, também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares volumosos, na ordem de centenas de bilhões.

APÊNDICE C - Análise sobre o Cômputo das Despesas da Anvisa no Mínimo Constitucional da Saúde

Introdução

1. Essa análise visa verificar o enquadramento das despesas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para fins de atingimento do piso constitucional em saúde.

Controvérsia sobre o cômputo das despesas com a Anvisa

2. Com advento da Lei 13.848/2019, que deu maior autonomia às agências reguladoras e transformou a Anvisa em órgão setorial independente para fins de orçamento, surgiram questionamentos se suas despesas ainda poderiam ser computadas como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) para fins de atingimento do piso constitucional em saúde, regulado pela LC 141/2012.

3. Acerca do assunto, sobressaem-se dois entendimentos em conflito:

- a) Nota Técnica Conjunta 5/2020 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal: defende sua exclusão, por falta de vinculação ao Ministério da Saúde exigida pela LC 141/2012 em seu art. 12 e outras razões;
- b) Parecer SEI 9653/2020/ME, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), em resposta à consulta (Nota Técnica SEI 21367/2020/ME) feita pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF): conclui que as atividades da Anvisa não se descaracterizaram como ASPS e suas despesas devem integrar o cálculo do mínimo constitucional, mesmo após as mudanças promovidas pela Lei 13.848/2019.

4. Desta forma, desde 2022, a SOF tem seguido o entendimento disposto em b) e classifica as despesas da Anvisa como utilizáveis (IDUSO “6”) para o atingimento do mínimo no envio da PLOA para apreciação do legislativo. Posteriormente, o Congresso Nacional reclassifica as despesas seguindo o entendimento disposto em a) como não utilizáveis (IDUSO “0”). Na PLOA 2026, se da mesma forma forem remanejados os recursos da ANVISA, os mínimos com saúde deixariam de ser atingidos, gerando a necessidade de realocação de recursos.

Argumentos contrários à inclusão das despesas da Anvisa no cômputo do mínimo constitucional em saúde

5. Entre os argumentos que embasam o entendimento contido em a), divergindo acerca da inclusão da Anvisa no cálculo do mínimo constitucional e sugerindo interpretação mais restritiva, encontram-se requisitos de ordem formal e material previstos na LC 141/2012 que, na opinião das Consultorias, devem ser entendidos de forma literal e atendidos cumulativamente.

6. Segundo estes requisitos, a LC 141/2012 não estabeleceria apenas critérios sobre o objeto do gasto; impõe condições adicionais que precisariam ser observadas de forma concomitante para que uma despesa contribua para o alcance do piso:

- 1) execução por unidades orçamentárias que compõem o Ministério da Saúde;
- 2) inserção na estrutura de atividades típicas do SUS.

7. Submetidas a esse escrutínio, despesas realizadas por outras pastas e órgãos, ainda que relacionadas à saúde, não devem ser consideradas na aferição dos gastos mínimos. Ao desvincular a Anvisa do Ministério da Saúde e transformá-la em órgão setorial independente, a Lei 13.848/2019

alterou substancialmente a relação entre a agência e seu antigo órgão supervisor, o que impede o atendimento dos requisitos da LC 141/12 para cômputo no piso:

Art. 3º A natureza especial conferida à agência reguladora é caracterizada pela ausência de tutela ou de subordinação hierárquica, pela autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira e pela investidura a termo de seus dirigentes e estabilidade durante os mandatos, bem como pelas demais disposições constantes desta Lei ou de leis específicas voltadas à sua implementação.

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

8. Dessa forma, mesmo indiscutivelmente integrando o SUS e cumprindo na acepção material os requisitos da LC 141/12, com a desvinculação promovida pela Lei 13.848/2019, a Anvisa não seria capaz de atender ao requisito formal de que os recursos sejam transferidos somente por meio do Fundo Nacional de Saúde ou diretamente a unidades orçamentárias que compõem o Ministério da Saúde, conforme disposto no corpo do texto da lei:

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

9. Em sua fundamentação, as equipes técnicas do Congresso defendem ainda a aplicação análoga à ANVISA de decisão prolatada no acórdão 31/2017 (TC 046.061/2012-6) dessa corte de contas, que veda o cômputo das despesas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) no cômputo das ASPS:

9.2.3. as despesas da Agência Nacional de Saúde Suplementar não podem ser contabilizadas para fins de cumprimento do valor mínimo a ser destinado à área saúde, previsto no art. 198, §2º, I, da CF/1988; (Acórdão nº 31/2017-Plenário-TCU)

Argumentos favoráveis à inclusão das despesas da Anvisa no cômputo do mínimo constitucional em saúde

10. A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) foi consultada pela SOF para se manifestar sobre a classificação das despesas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), para fins de cálculo do Mínimo Constitucional em Saúde.

11. O principal argumento da PGFN para a inclusão das despesas da Anvisa no cálculo dos mínimos de ASPS, como disposto em b), reside na natureza e nas características das atividades desempenhadas pela agência, as quais são inequivocamente classificadas como ASPS.

12. O Parecer da PGFN enfatiza que as atividades de vigilância sanitária realizadas pela Anvisa estão expressamente incluídas no conceito legal de Ações e Serviços Públicos de Saúde, conforme estabelecido pelo inciso I do Art. 3º da LC 141/2012.

13. Adicionalmente, o art. 200, incisos I e II, da Constituição Federal, atribui ao Sistema Único de Saúde (SUS) a competência de executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como controlar e fiscalizar produtos de interesse para a saúde, o que corrobora a natureza de saúde pública da atuação da Anvisa.

14. A PGFN sustentou ainda que a alteração na classificação institucional da Anvisa, que a elevou de "unidade orçamentária" subordinada ao Ministério da Saúde para um "órgão setorial específico" do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, não afeta a natureza jurídica de suas atividades. Essa mudança, prevista no Art. 3º, §1º, da Lei 13.848/2019, objetivou conceder maior autonomia funcional, decisória, administrativa e financeira à agência, mas não alterou a essência de suas funções.

15. Dessa forma, o entendimento da PGFN e SOF é que as atividades da Anvisa continuam a contribuir concretamente para a efetividade do direito fundamental à saúde dos cidadãos brasileiros. Portanto, sendo as atividades de vigilância sanitária constitutivas de Ações e Serviços Públicos de Saúde, suas despesas devem ser mantidas na apuração do mínimo constitucional em saúde, o qual representa uma obrigação específica da União.

16. Em síntese, o Parecer da PGFN concluiu que as despesas da Anvisa devem ser incluídas no cálculo do mínimo constitucional em saúde e identificadas como ASPS, pois:

- 1) as atividades de vigilância sanitária são expressamente classificadas como ASPS pela LC 141/2012 e pela Constituição Federal; e
- 2) a classificação institucional da Anvisa como órgão setorial próprio, decorrente da 13.848/2019, não tem o condão de alterar a natureza fundamental e a característica sanitária de suas atividades. O cerne da defesa da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para a classificação das despesas da Anvisa com o Identificador de Uso 6 (ASPS) reside na natureza material e constitucional das atividades da Agência, em detrimento do formalismo institucional. A SOF argumenta que a essência do gasto, que é promover e proteger a saúde pública, deve prevalecer sobre a classificação orçamentária do órgão executor.

Opinião desta Unidade Técnica quanto à inclusão das despesas da Anvisa

17. A inclusão das despesas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) no cálculo do Mínimo Constitucional da Saúde (Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS), conforme defendido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), sustenta-se em uma interpretação substantiva e teleológica da legislação que rege o Sistema Único de Saúde (SUS), privilegiando a natureza da despesa sobre o formalismo da classificação institucional.

18. A análise da conformidade orçamentária das despesas da Anvisa com o piso constitucional da saúde (IDUSO 6) deve se pautar na primazia da finalidade e no cumprimento dos requisitos materiais da LC 141/2012, e não apenas em aspectos de classificação institucional.

A Natureza Substantiva da Despesa: Atribuição Constitucional da Saúde

19. O argumento central para a inclusão reside na natureza inegável das atividades da Anvisa como Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), conforme definido pelo texto constitucional e legal:

- **Previsão na LC 141/2012:** O Art. 3º, inciso I, da LC nº 141/2012, classifica expressamente as despesas com "**vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária**" como ASPS, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos.
- **Mandamento Constitucional do SUS:** As atividades da Anvisa estão diretamente ligadas às competências do SUS, estabelecidas no Art. 200 da Constituição Federal, que inclui o controle e a fiscalização de procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde (inciso I) e a execução das ações de vigilância sanitária e epidemiológica (inciso II). Tais atividades são inerentes ao direito fundamental à saúde no Brasil.

- **Atendimento às Diretrizes do Setor:** As despesas da Agência cumprem as diretrizes do Art. 2º da LC nº 141/2012, pois são voltadas para ações e serviços de saúde de **acesso universal, igualitário e gratuito**, sendo de responsabilidade específica do setor da saúde.

Prevalência da Finalidade sobre a Forma Institucional

20. O principal contraponto à inclusão, defendido pelas equipes técnicas do Congresso, consiste na regra formal estabelecida no art. 12 da LC nº 141/2012, que determina que os recursos da União devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS) e às demais unidades orçamentárias que **compõem o órgão Ministério da Saúde**.

21. A Lei 13.848/2019 (Lei Geral das Agências Reguladoras) elevou a Anvisa à condição de **órgão setorial específico** no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (art. 3º, § 1º). O Congresso Nacional (CMO) utilizou essa alteração formal para argumentar que a Anvisa estaria desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, o que a impediria de ser computada no piso.

22. A opinião da Unidade Técnica, favorável à inclusão, rejeita esse formalismo, baseando-se no seguinte:

- **Classificação Institucional Não Altera a Natureza:** A PGFN concluiu que a elevação da Anvisa a "órgão setorial" é uma classificação institucional que, embora confira maior autonomia gerencial, **"não tem o efeito, obviamente, de alterar a natureza e as características das atividades de regulação e fiscalização desempenhadas pelas agências"**.
- **Essência Imutável:** A essência das atividades da vigilância sanitária permanece a mesma, caracterizando-se como ações e serviços de saúde que dão efetividade ao direito fundamental à saúde dos cidadãos (art. 6º da CF).
- **Interpretação Sistêmica da LC 141/2012:** O foco da LC 141/2012 é garantir que o mínimo de recursos seja aplicado em ações de saúde. A desconsideração das despesas da Anvisa com base em uma alteração na estrutura organizacional (Lei 13.848/2019), posterior à LC 141/2012, representaria uma interpretação excessivamente restritiva e formal do art. 12, ignorando o mandamento constitucional e material do art. 3º da própria LC.

Distinção do Precedente da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)

23. O Acórdão nº 31/2017-TCU, que excluiu as despesas da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) do cálculo do piso, é o principal precedente contrário. Contudo, essa analogia é juridicamente inconsistente no caso da Anvisa:

- **Natureza das Atividades:** A ANS foi excluída porque suas atividades se relacionam à **saúde suplementar** e não correspondem a **"ações e serviços públicos de acesso universal, igualitário e gratuito"**, o requisito essencial do art. 2º, I, da LC nº 141/2012.
- **Anvisa Cumpre o Requisito:** A Anvisa, ao contrário, realiza ações de vigilância sanitária que são parte da **universalidade e integralidade do SUS** (art. 200 da CF). O art. 3º, I, da LC 141/2012, confirma expressamente que a vigilância sanitária é uma ASPS.
- **Conclusão sobre a Comparação:** Uma vez que as atividades da Anvisa estão no rol taxativo do Art. 3º da LC 141/2012 e cumprem o requisito da universalidade, a exclusão da ANS por não cumprir o art. 2º é inaplicável à Anvisa.

Conclusão

24. Em face do exposto, a exclusão das despesas da Anvisa resultaria em um **"retrato artificialmente reduzido do real esforço público em saúde"**. Para se ter uma dimensão do impacto, o orçamento da Anvisa classificado como ASPS pela SOF é de R\$ 884,2 milhões no PLOA 2026. O posicionamento da SOF de incluir as despesas da Anvisa no cálculo do mínimo constitucional é juridicamente consistente, pois:

1. A despesa com vigilância sanitária é explicitamente classificada como ASPS pelo art. 3º, I, da LC nº 141/2012.
2. A alteração da Anvisa para órgão setorial (Lei 13.848/2019) é uma mudança formal de gestão que não afeta a natureza constitucional da despesa.
3. O precedente da ANS não se aplica, uma vez que a Anvisa cumpre o requisito de universalidade e gratuidade das ações de saúde.

25. Portanto, as despesas da Anvisa devem ser identificadas com o IDUSO 6 e consideradas no cálculo dos recursos mínimos em saúde.

APÊNDICE D – Análise dos Comentários dos Gestores**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se da análise dos comentários dos destinatários das propostas de deliberações contidas em relatório preliminar do acompanhamento. A presente ação de controle é realizada com o objetivo de analisar o realismo, a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2026, com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.

2. Segundo o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, sendo a manifestação viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação.

3. O relatório preliminar de auditoria (peça 60) foi concluído em 14/10/2025, contando com propostas de recomendação ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e de ciência à Receita Federal do Brasil (RFB); ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), ao Ministério da Previdência Social (MPS) e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

4. No espírito da construção participativa das deliberações, em atendimento à Resolução-TCU 315/2020, foi concedido aos órgãos supracitados prazo para se manifestarem a respeito de tais propostas.

5. A tabela 1 a seguir apresenta o rol de órgãos e entidades que apresentaram comentários ao relatório preliminar, com a indicação das respectivas peças em que constam as manifestações.

Tabela 1 – Comentários ao relatório preliminar de acompanhamento

Órgão ou Entidade	Manifestação
Secretaria de Orçamento Federal	Peça 73
Receita Federal do Brasil	Peça 75
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	Peças 89 e 90
Ministério da Previdência Social	Peça 93 e 94
Instituto Nacional do Seguro Social	Peças 98 e 99

Fonte: Elaboração Própria

EXAME TÉCNICO

6. A análise dos comentários sobre as propostas de determinação, recomendação ou ciência será realizada na ordem dos achados apresentados no relatório preliminar.

Propostas do tópico II.1 do relatório preliminar

7. Em relação ao achado II.1, que tratou da “Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias”, foi proposto:

a) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do

art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU, que:

a.1) desenvolva e implemente modelo padronizado de Nota Técnica, a ser obrigatoriamente seguido pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs, contendo, no mínimo, metodologia, documentação de suporte da metodologia e acompanhada de planilha que contenha memória de cálculo em formato editável, com fórmulas visíveis e reproduzíveis;

a.2) dê publicidade às Notas Técnicas e aos documentos que as acompanhem, fornecidos pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs;

(...)

b) dar ciência à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF;

c) dar ciência ao MDS, ao Ministério da Previdência Social e ao INSS, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal;

Comentários da Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

8. Por meio da Nota Técnica SEI nº 1498/2025/MPO (peça 73), a SOF alega que:

- i) a Resolução da Junta de Execução Orçamentária (Resolução JEO nº 12, de 28 de janeiro de 2025) já obriga os órgãos a encaminharem estimativas acompanhadas de metodologia e premissas;
- ii) a Resolução JEO 12/2025 traz os requisitos mínimos a serem observados pelos órgãos nos encaminhamentos das estimativas (§ 1º do art. 3º);
- iii) o art. 12 da LRF exige apenas a apresentação de metodologias e premissas para a estimativa das receitas, e não memórias de cálculo;
- iv) seria inviável padronizar modelos e planilhas em razão da heterogeneidade das receitas e despesas;
- v) os documentos já são disponibilizados no SIOP e no SEI, afastando a suposta falta de transparência;
- vi) A SOF não tem competência para auditar ou padronizar metodologias, apenas para coordenar e consolidar a proposta orçamentária (Decreto 11.353/2023).

9. Com base nesses argumentos, a SOF defende que o desenvolvimento e implementação de um modelo padronizado de Nota Técnica não se mostra viável, do ponto de vista técnico e operacional. Defende também que não há ausência de documentação, e que “a recomendação proposta de dar publicidade às Notas Técnicas e aos documentos que as acompanhem, fornecidos pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs já está sendo plenamente cumprida”. Desse modo, entende que a proposta de recomendação do TCU é em parte inexequível e em parte desnecessária.

Análise e conclusão

Da viabilidade técnica e operacional

10. A SOF sustenta que seria inviável padronizar compulsoriamente as Notas Técnicas e

memórias de cálculo pelos seguintes motivos: i) a heterogeneidade de órgãos e naturezas de receitas/despesas; ii) a variação dos modelos e ferramentas utilizados pelos diferentes órgãos; iii) geração de ônus desproporcional ao processo orçamentário e entraves à consolidação da proposta orçamentária.

11. Sobre o aspecto da padronização da documentação, cumpre reconhecer que as informações e ferramentas utilizadas podem variar conforme a natureza das estimativas. De fato, a heterogeneidade dos modelos impede a criação de formulário único ou metodologia padronizada para todos os tipos de projeção.

12. No entanto, a proposta da unidade técnica do TCU não foi no sentido de se buscar uma uniformidade absoluta, mas sim um padrão mínimo de transparência. Nesse sentido, a recomendação de se adotar uma nota técnica padronizada, assinada por gestor responsável, não é no sentido de uniformizar modelos econométricos, mas de criar um instrumento de *enforcement* institucional, plenamente compatível com a função de coordenação da SOF e com o art. 12 da LRF (que exige apresentação de metodologia e premissas).

13. Entende-se ser perfeitamente possível orientar e exigir que todas as projeções sejam acompanhadas de um conjunto básico de informações, tais como: data e versão da estimativa; base de dados utilizada; principais hipóteses e parâmetros; modelo de projeção ou método; e planilha editável que permita rastrear o cálculo. A solicitação de tais informações não interfere na metodologia de cada órgão, mas padroniza a forma de documentação e de disponibilização das informações, reforçando a transparência e a auditabilidade do processo orçamentário.

14. De mesmo modo, entende-se que a assinatura formal de responsável pelas informações contidas na nota técnica atribui responsabilidade direta pela consistência das projeções e tem o potencial de induzir a melhoria das metodologias e do controle de qualidade das estimativas.

15. Portanto, o argumento de inviabilidade técnica não se sustenta, uma vez que a recomendação se trata de padronização de formato e implementação de um **modelo mínimo e flexível**, não de modelagem única.

Da obrigatoriedade das informações

16. A SOF alega que a LRF erige formalmente a obrigação de ser apresentada a metodologia e as premissas utilizadas; porém, não exige memórias de cálculo.

17. Adicionalmente, esclarece que há itens de despesa que, por serem discricionárias, não derivam necessariamente de cálculos estimados, e sim de decisões dos gestores, não sendo, portanto, demonstráveis em metodologias padronizadas.

18. Sobre o argumento de que a LRF se limita a determinar a divulgação de metodologias e premissas, cabe esclarecer que as boas práticas internacionais de transparência fiscal, em especial o *Fiscal Transparency Code* e o *Fiscal Transparency Handbook* do FMI, estabelecem que as projeções orçamentárias devem ser plenamente auditáveis e reproduzíveis. Isso requer não apenas premissas gerais, mas documentação que permita a conferência e a replicação dos resultados por entidades externas independentes.

19. Quanto ao argumento sobre a decisão alocativa dos gestores, embora o Poder Executivo detenha discricionariedade na formulação da proposta orçamentária, entende-se que essa prerrogativa deve ser exercida de modo responsável, transparente e fundamentado, conforme os princípios da LRF, da Constituição e da boa governança pública.

20. A ausência de metodologia padronizada não exime o gestor do dever de demonstrar a razoabilidade e a coerência técnica das decisões, especialmente diante da crescente exigência por

decisões baseadas em evidências. O processo orçamentário deve ser informado por dados, diagnósticos e avaliações de políticas públicas, uma vez que a ausência de critérios transparentes e de evidências pode comprometer a economicidade e a efetividade do gasto.

21. Assim, o argumento da SOF é parcialmente válido. Embora se reconheça a discricionariedade legítima da gestão, mesmo decisões discricionárias devem ser racionalmente justificáveis, sob pena de ferir os princípios da eficiência e da motivação dos atos administrativos. Nesse sentido, entende-se que a tomada de decisão alocativa não pode estar dissociada de fundamentação técnica nem de transparência das premissas, sob pena de fragilizar a legitimidade e a efetividade do processo orçamentário.

Da publicidade das notas técnicas

22. A SOF afirma que todas as Notas Técnicas e documentos de suporte sob sua custódia já são publicados para órgãos de controle, por meio do SIOP, módulo captação NFGC, incluindo todos os detalhes registrados pelo sistema. Para a sociedade em geral, por meio do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, pesquisa pública, com todos os documentos e informações do sistema.

23. No entanto, conforme apontado no relatório preliminar de acompanhamento, “no módulo “NFGC” do Siop, as justificativas das despesas obrigatórias carecem de padronização e transparência, apresentando descrições genéricas sem detalhamento de hipóteses, reprodução de trechos normativos desconectados dos cálculos e, em casos pontuais, inexistência de justificativas ou memórias de cálculo”.

24. Apesar de a Resolução JEO 12/2025 estabelecer a documentação a ser encaminhada pelos gestores, observou-se o seu não cumprimento, o que leva a limitações na reprodutibilidade e auditabilidade por parte do TCU e da sociedade de forma geral.

25. A mera disponibilização de arquivos no SIOP ou no SEI não garante transparência substantiva. A ausência de memórias de cálculo com fórmulas e vínculos lógicos impede que os resultados sejam conferidos e reproduzidos, configurando o cerne do achado. Assim, a manifestação da SOF não afasta o diagnóstico de insuficiência de documentação e rastreabilidade das estimativas fiscais, tampouco a necessidade da adoção de medidas que garantam a publicidade qualificada e completa de tais informações.

Das competências da SOF

26. A SOF invoca o art. 20 do Decreto nº 11.353/2023 para afirmar que sua função é coordenar, orientar e consolidar as estimativas orçamentárias, sem competência para auditar ou padronizar metodologias. Alega que cabe aos órgãos setoriais a responsabilidade pela fundamentação e memória de cálculo das projeções.

27. Quanto ao exercício de suas funções, esclarece que em relação às estimativas de despesas, a Portaria SOF/MPO nº 4, de 17 de janeiro de 2025, institui os procedimentos para a inserção das estimativas e reestimativas de despesas obrigatórias da União. Nesse sentido, segundo a SOF, a referida Portaria esmiúça a exigência já contida na Resolução da JEO sobre a obrigatoriedade de o órgão apresentar esclarecimentos sobre a metodologia e a hipótese adotadas. Em complemento aos citados normativos, a SOF enviou aos órgãos o Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO, a fim de reforçar os prazos e orientações para elaboração das estimativas que comporiam o PLOA. Por fim, defende que, “como coordenadora do processo orçamentário, orientou adequadamente os órgãos responsáveis quanto aos requisitos de encaminhamento de estimativas de receitas e de despesas obrigatórias”.

28. Primeiramente, cabe esclarecer que a recomendação proposta não sugere que a SOF

“audite” as metodologias apresentadas, mas que, no exercício de sua competência de orientação técnica, estabeleça e oriente os órgãos para a apresentação de um conjunto mínimo de informações, que garanta a devida transparência e a verificabilidade das informações fornecidas.

29. Por outro lado, é importante reconhecer que os normativos instituídos pela SOF (Resolução JEO 12/2025, Portaria SOF/MPO 4/2025 e Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO) revelam seu esforço de cumprir com suas funções de coordenação e orientação do processo orçamentário. De mesmo modo, é fundamental reconhecer que a devida transparência do processo orçamentário depende do comprometimento de todos os órgãos que dele participam.

30. Nesse sentido, o que se observou nessa fiscalização é que, embora a SOF demonstre compromisso formal com a transparência e a normatização do processo orçamentário, as medidas em curso não eliminam as fragilidades apontadas quanto à documentação e à rastreabilidade das estimativas.

31. Apesar de a Resolução JEO 12/2025 estabelecer a documentação a ser encaminhada e prever requisitos mínimos para a elaboração das estimativas de receitas e despesas, o presente acompanhamento observou que ‘no módulo “NFGC” do Siop, as justificativas das despesas obrigatórias carecem de padronização e transparência’. Conforme relatado no relatório preliminar:

as informações disponibilizadas pelos órgãos responsáveis, quando existentes, apresentam descrições genéricas, não permitem rastrear a origem dos dados nem comprovar a adequação dos modelos empregados, situação que se repete tanto nas estimativas de receitas administradas pela RFB quanto nas projeções de despesas obrigatórias.

32. Nesse contexto, cabe destacar que a própria SOF afirma que o Módulo NFGC do SIOP é um projeto implementado recentemente e ainda em evolução. Informa que o órgão, na competência de coordenador, tem buscado constantemente aprimorar o processo orçamentário, com o objetivo de tornar cada vez mais efetiva e transparente a administração orçamentária e financeira da União.

33. O que se percebe é que, apesar do avanço normativo, ainda existem fragilidades a serem superadas, tais como, ausência de verificação e consistência na aplicação das diretrizes; fragilidades na rastreabilidade das informações (memórias de cálculo não reproduzíveis, falta de integração e uniformidade nos registros no SIOP); e limitações na transparência ativa (formato e abrangência da divulgação).

34. Nesse sentido, considerando a manifestação da SOF, entende-se que a proposta original de recomendação deve ser ajustada com o intuito de preservar o respeito à estrutura da JEO e ao papel coordenador da SOF, mas também de induzir mecanismos de padronização operacional e de controle da aderência às normas já existentes. Assim, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), com fundamento no art. 8º, incisos I, II e III, da Lei nº 10.180/2002, combinado com o art. 20, incisos I, II e IV, do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução-TCU 315/2020 e do art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que: a) adote medidas para assegurar a efetiva observância das diretrizes previstas nos normativos produzidos pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal para orientação e coordenação do processo orçamentário, especialmente quanto à apresentação, pelos órgãos responsáveis, de metodologias, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a reproduzibilidade das projeções de receitas e despesas dos PLOAs; b) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes; c) avalie a conveniência de instituir, no âmbito da SOF ou da JEO, mecanismo de monitoramento periódico da aderência dos órgãos às diretrizes de

documentação e divulgação das estimativas, com vistas a aprimorar a governança e a rastreabilidade do processo de elaboração orçamentária.

Comentários da Receita Federal do Brasil (RFB)

35. Por meio da Nota Cetap/Copan nº 123, 20 de outubro de 2025 (peça 75), a RFB fornece explicação geral sobre o método dos indicadores, utilizado há cerca de 20 anos, o qual parte da arrecadação efetiva do ano anterior, ajustando-a conforme as variáveis econômicas e normativas.

36. Em sua manifestação, a Receita declara que:

- i) As **notas metodológicas** já trazem as premissas e os indicadores utilizados;
- ii) O método **atende ao art. 12 da LRF**, pois considera preços, crescimento econômico e legislação;
- i) Não há clareza, da parte do TCU, sobre o **nível de detalhamento esperado** nas memórias de cálculo;
- ii) Incluir planilhas ou detalhamentos excessivos **não** contribuiria para a clareza e precisão dos relatórios;
- iii) Os parâmetros macroeconômicos adotados são os da **Secretaria de Política Econômica (SPE/MF)**;
- iv) O método já foi questionado em auditorias anteriores, **não restando dúvidas remanescentes**;
- v) Questionamentos sobre a metodologia utilizada na estimativa de receitas não foram apresentados pela Comissão Mista do Orçamento do Congresso Nacional até então.

37. Com base nesses argumentos, a Receita defende a suficiência de suas notas metodológicas e o caráter consolidado do seu modelo de estimativa. Ela busca descaracterizar a crítica do TCU como algo já pacificado e sugere que a exigência de mais detalhamento seria redundante ou desnecessária.

Análise e conclusão

38. Em que pese o modelo multiplicativo descrito seja amplamente utilizado em estimativas tributárias, a documentação apresentada não assegura a reprodutibilidade das projeções, pois, embora contenha as planilhas de cálculo, estas não apresentam as fórmulas nem a descrição inteligível das variáveis e bases de dados utilizadas, limitando-se à exposição de valores numéricos. Assim, a metodologia, ainda que conceitualmente descrita, não permite a verificação independente dos resultados nem a conferência das relações entre premissas e projeções.

39. Conforme apontado no relatório preliminar:

(...) as planilhas constantes do processo SEI (10080.001015_2025-62), que subsidiam a elaboração da proposta orçamentária da União, não apresentam a decomposição dos cálculos, tampouco permitem rastrear a origem de cada dado ou a aplicação das fórmulas que resultaram nos valores finais. Embora constem notas metodológicas e planilhas, os documentos não estão acompanhados de estudos detalhados, memórias de cálculo completas e descrição clara das premissas utilizadas.

40. Nos termos do *Fiscal Transparency Handbook* (FMI, 2018), as projeções fiscais devem ser “*comprehensive, clearly documented, and independently auditable*”, ou seja, abrangentes, claramente documentadas e passíveis de auditoria independente, de modo que todas as hipóteses e modelos estejam disponíveis para conferência externa. O atendimento formal ao art. 12 da LRF não

basta quando não há plena auditabilidade e rastreabilidade das estimativas.

41. Ademais, o fato de o método ser utilizado há muitos anos não afasta a necessidade de atualização, padronização e transparência. A mera estabilidade de um modelo não substitui o dever de comprovar sua acurácia, validade e os parâmetros empregados em cada rubrica de receita.

42. Também não procede a alegação de que o detalhamento das planilhas não traria maior clareza. Ao contrário, quanto mais minuciosa for a documentação e o detalhamento das informações, maior será a possibilidade de escrutínio técnico pelos órgãos de controle e pela sociedade.

43. No tocante ao cumprimento da LRF, o art. 12 exige o atendimento de quatro aspectos importantes: i) observância das normas técnicas e legais; ii) consideração de fatores econômicos e alterações na legislação; iii) demonstrativo de evolução e projeção; iv) transparência metodológica, nos seguintes termos:

Art. 12. As previsões de receita observarão as **normas técnicas e legais**, considerarão os efeitos das **alterações na legislação**, da **variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante** e serão acompanhadas de **demonstrativo de sua evolução** nos últimos três anos, da **projeção** para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da **metodologia de cálculo e premissas utilizadas** (grifo nosso).

44. Os documentos enviados pela Receita demonstram que o método utilizado considera os principais fatores exigidos pela LRF (legislação, preços, crescimento econômico, outros). Contudo, observou-se que tal metodologia não contém o detalhamento das premissas e memórias de cálculo, exigidas no §3º do art. 12 da LRF.

45. A Receita divulga uma fórmula geral, utilizando os indicadores agregados (legislação, preço e quantidade), que multiplicam a receita ajustada do ano anterior. No entanto, o cálculo de cada um desses indicadores não é explicitado. Portanto, não é possível, com base nos documentos apresentados, compreender o caminho percorrido para chegar ao número final de estimativa de receitas. Assim, o modelo não permite verificar a robustez das premissas nem reproduzir os cálculos externamente. Isso reduz a transparência e auditabilidade da metodologia, um ponto sensível para o controle externo (TCU e Congresso).

46. Assim, entende-se que o método da Receita Federal utilizado para estimar as receitas primárias do PLOA não atende aos comandos do art. 12 da LRF, razão pela qual considera-se importante manter a proposta original de dar ciência à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias no PLOA devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo, bem como seus estudos, estimativas e memórias de cálculo devem estar à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, em atendimento ao art. 12, caput e §3º da LRF.

Comentários do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS)

47. A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança (SPOG) do MDS se manifestou por meio do Despacho nº 141/2025/SE/SPOG/CGOF (peça 89) e do Despacho nº 91/2025/SE/SPOG/CGPA (peça 90), apresentando informações sobre seu processo interno de elaboração da proposta orçamentária, conforme descrito a seguir.

48. Segundo a SPOG, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças (CGOF) é responsável pela consolidação das propostas orçamentárias físico-financeiras das Unidades Gestoras do MDS, definindo o valor monetário de cada ação orçamentária, com base em: processo produtivo, combinação insumo/produto, conhecimento da despesa e eficácia, capacidade de execução das unidades e plurianualidade das despesas.

49. A cada ciclo orçamentário, o MDS estabelece um fluxo de rotinas e procedimentos. Após o recebimento das propostas setoriais, a SPOG elabora relatórios e submete as demandas à Alta Administração do MDS, que analisa a adequação às prioridades, metas e despesas de manutenção e identifica as programações que demandam orçamento extra (“restrições”) no SIOP.

50. As propostas validadas são registradas no SIOP e encaminhadas à SOF com eventuais solicitações de orçamento extra, formalizadas por ofício do Secretário-Executivo do MDS.

51. Assim, com base na descrição processual apresentada, o MDS conclui que sua proposta orçamentária é elaborada com absoluta observância das normas legais aplicáveis, são considerados todos os parâmetros fiscais vigentes e obedecem às diretrizes estabelecidas pela Alta Administração da Pasta, responsável pela alocação de recursos, considerando os objetivos que se pretendem atingir na Lei Orçamentária em elaboração.

Análise e conclusão

52. O achado II.1 do relatório preliminar verificou a existência de limitações na validação e na consolidação da nova metodologia de projeção das despesas com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo o relatório, embora as informações disponibilizadas no módulo NFGC-Captação do SIOP apresentem algum nível de detalhamento, tais como nota técnica explicando a modificação metodológica (em atendimento ao Acórdão 1.326/2025, rel. Ministro Jhonatan de Jesus), bem como de memórias de cálculo e justificativas para as variações, em linha com a exigência da Resolução JEO nº 12/2025, ainda faltam informações que permitam a avaliação da nova metodologia adotada.

53. O acompanhamento constatou que a nova metodologia adotada ainda apresenta um conjunto de dificuldades a serem enfrentadas para a sua validação e que as limitações apontadas reduzem a confiabilidade da projeção, uma vez que variáveis relevantes ainda não puderam ser incorporadas de forma consistente. Além disso, não foram apresentados relatórios de validação ou testes de aderência do novo modelo que permitissem verificar empiricamente seu grau de precisão.

54. Nesse sentido, concluiu-se que, apesar das melhorias na documentação e na explicitação das premissas, com avanços no nível de detalhamento das informações inseridas no SIOP, “persistem riscos quanto à confiabilidade das estimativas do BPC, sobretudo pela falta de validação independente do novo modelo e pelas fragilidades operacionais apontadas pelo próprio gestor”.

55. Como se pode observar, o relatório de acompanhamento preliminar tratou das fragilidades presentes na metodologia de cálculo dos números do BPC e não sobre o processo interno da elaboração da proposta orçamentária realizado no MDS.

56. Em que pese o MDS tenha trazido argumentos a respeito da observância das normas legais aplicáveis à elaboração de sua proposta orçamentária, o relatório preliminar não apresenta questionamentos sobre a processualística, mas sim em relação à metodologia e às premissas utilizadas para estimar os valores de despesas previstos com o BPC no PLOA.

57. Desse modo, entende-se que, embora seja válida a manifestação do MDS, ela não altera a proposta original do relatório.

Comentários do Ministério da Previdência Social (MPS)

58. O Ministério da Previdência Social se manifestou por meio da Nota Técnica SEI 414/2025/MPS (peça 93) e da Nota Técnica SEI 590/2025/MPS (peça 94). As referidas notas técnicas têm o objetivo de estimar a despesa com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sob a ótica financeira, para subsidiar a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2026

(PLOA 2026).

59. A Nota Técnica SEI 414/2025/MPS, elaborada em junho de 2025, têm como base a estimativa mais recente para 2025, no valor de R\$ 976,94 bilhões, constante da Nota Técnica SEI nº 332/2025/MPS, e utiliza parâmetros da Grade Macroeconômica de 07/05/2025, como o INPC acumulado, os reajustes do salário-mínimo, o reajuste médio dos benefícios, as taxas de crescimento vegetativo e os impactos decorrentes da revisão da regra de carência do salário-maternidade. Também foi considerada a estimativa de benefícios devolvidos.

60. As referidas notas ressaltam que a execução financeira mensal poderá resultar em revisões das estimativas, especialmente em função de alterações nos parâmetros macroeconômicos e de medidas de eficiência a serem implementadas pelo INSS.

61. De fato, a Nota Técnica SEI 590/2025/MPS, elaborada em julho de 2025, embora utilize a mesma metodologia de projeção das despesas com benefícios do RGPS, apresenta uma ligeira redução em todos os anos da projeção, uma vez que ela incorpora alterações nos parâmetros causadas por fatores exógenos, bem como variações decorrentes de atualização de parâmetros, tais como o percentual de benefícios com valor equivalentes ao salário-mínimo, as taxas de inflação e as taxas de reajuste dos benefícios considerados no período.

Análise e Conclusão

62. Os documentos encaminhados pelo MPS confirmam a existência de metodologia aplicada na estimativa da despesa com o pagamento normal dos benefícios do RGPS. Observa-se também que os parâmetros utilizados para o cálculo estão claramente definidos e que são constantemente atualizados.

63. Entretanto, não é possível compreender com base nas informações encaminhadas, os cálculos realizados para alcançar os números projetados. Desse modo, entende-se que ainda há espaço para melhoria da transparência das informações relativas às estimativas de despesas previdenciárias, razão pela qual propõe-se manter a proposta original de ciência ao MPS.

Comentários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

64. O INSS se manifestou por meio da Nota Técnica 10/2025/CGAGE/DIRBEN-INSS (peça 98) e da Nota Técnica 40/2025/CGOFC/DIROFL-INSS (peça 99).

65. Em sua manifestação, o INSS reconhece a relevância das observações do TCU e reafirma seu compromisso com a transparência e o aperfeiçoamento das estimativas orçamentárias. Destaca que o Instituto passa por processo de reestruturação administrativa e enfrenta desafios decorrentes da instabilidade normativa e de decisões judiciais que afetam as projeções previdenciárias. Informa, ainda, que estão em andamento ações voltadas à revisão das bases de dados, documentação das premissas, capacitação técnica e harmonização metodológica com MPS, MPO e Dataprev. Por fim, compromete-se a encaminhar ao MPO e ao TCU, até o próximo ciclo orçamentário, documentação metodológica completa e padronizada das projeções previdenciárias, alinhada às boas práticas de transparência e responsabilidade fiscal.

Análise e Conclusão

66. Observa-se, a partir das informações trazidas pelo INSS, a disponibilidade da instituição em aperfeiçoar metodologias, revisar bases de dados, documentar premissas, capacitar tecnicamente sua equipe e harmonizar procedimentos com o MPS, MPO e Dataprev, com o objetivo de aprimorar a transparência e a consistência das projeções previdenciárias. Nesse sentido, inclusive, compromete-se a encaminhar ao MPO e ao TCU, até o próximo ciclo orçamentário, documentação metodológica

completa e padronizada das projeções previdenciárias.

67. Considerando que a manifestação do INSS é no sentido de reconhecer a necessidade de melhorias e transparência na metodologia de estimativa das projeções previdenciárias, bem como a harmonização de procedimentos junto ao MPS, entende-se ser razoável a manutenção da proposta de encaminhamento contida no relatório preliminar.

68. Ante as análises apresentadas, propõe-se que seja mantida proposta de dar ciência ao MDS, ao MPS e ao INSS, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que os valores fixados para as despesas previdenciárias e assistenciais no PLOA, acentuados por sua materialidade e impacto social, devem estar acompanhados de documento com metodologia, hipóteses e justificativas claras, com explicações descritivas suficientes e memória de cálculo que permita aferição e reprodução das estimativas, em atendimento aos arts. 1º e 12 da LRF, à Resolução JEO 12/2025, ao Ofício Circular 136/2025/MPO e às boas práticas internacionais relativas à transparência da gestão fiscal.

Proposta do tópico II.2 do relatório preliminar

69. O achado II.2 apontou “Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa”, propondo informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal que:

(...)

d.3) o montante de R\$ 10 bilhões de despesas a serem financiadas com recursos condicionados à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026;

d.4) com a perda de eficácia da Medida Provisória 1.303/2025, as dotações orçamentárias incluídas no PLOA 2026 com base em suas disposições ficaram sem a correspondente fonte de financiamento, o que gera risco de insuficiência orçamentária, eventual necessidade de créditos adicionais e, em última instância, limitações à execução orçamentária, podendo culminar na paralisação de políticas públicas; que as despesas relacionadas às receitas estimadas na Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026.

70. Apesar de o achado não ter resultado em nenhuma proposta que exija a adoção de medidas por parte dos órgãos envolvidos, a Receita Federal se manifestou a respeito (peça 75), alegando que as medidas classificadas como receitas condicionadas no PLOA 2026 foram aquelas cujos efeitos ainda não se encontram presentes no mundo jurídico, diferentemente do que ocorreu com a MP 1.303/25.

71. Entretanto, a RFB concorda que o melhor tratamento a ser dado para as receitas decorrentes de Medidas Provisórias, no caso de Projetos de Lei do Orçamento, seja o de receitas condicionadas. Adicionalmente, informa que esse será o tratamento a ser adotado pela equipe técnica nas próximas estimativas de receitas para fins de Leis Orçamentárias.

Proposta do tópico II.3 do relatório preliminar

72. O achado II.3 apontou para o “Risco de distorção do Resultado Primário em virtude de premissas macroeconômicas otimistas” e propôs informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal que:

(...)

d.5) o PLOA 2026 incorpora projeções macroeconômicas que apresentam risco significativo de

não se concretizarem, especialmente no que tange à previsão de crescimento do PIB de 2,44%, o que pode levar à subestimação do déficit primário;

73. Embora o achado não tenha resultado em nenhuma proposta que demande a adoção de medidas por parte dos órgãos envolvidos, a SOF se manifestou a respeito (peça 73), alegando que: i) as projeções de PIB são competência da Secretaria de Política Econômica/ Ministério da Fazenda (SPE/MF); ii) as estimativas da SPE foram mais precisas em 2023 e 2024 do que as projetadas por outras instituições; iii) embora a comparação das projeções macroeconômicas entre instituições seja válida, as divergências são normais e não implicam superestimação dos valores utilizados para elaboração do PLOA.

Análise e Conclusão

74. Em relação à competência das estimativas, cabe reconhecer que as projeções macroeconômicas de fato são de responsabilidade da SPE, pois, conforme a estrutura da política fiscal brasileira, a SPE/MF elabora as projeções macroeconômicas oficiais (PIB, inflação, câmbio, Selic) que servem de base para o PLOA. Entretanto, entende-se que esse argumento não elimina a responsabilidade da SOF quanto à análise crítica e validação das premissas que sustentam as projeções orçamentárias.

75. O art. 165 da CF e as boas práticas internacionais reforçam que o orçamento deve se basear em premissas realistas, cabendo ao órgão formulador do orçamento (SOF) zelar por essa coerência.

Portanto, o argumento da SOF é procedimentalmente defensável, mas não exime o órgão da corresponsabilidade pelo realismo das estimativas, tampouco afasta o risco apontado.

76. Embora as projeções da SPE/MF tenham se mostrado aderentes aos resultados efetivos em 2023 e 2024, o bom desempenho preditivo da SPE em anos anteriores não garante acurácia futura, sobretudo diante das mudanças no cenário macroeconômico e do contraste entre a taxa média de crescimento do PIB de 2,1% nos últimos anos e os 2,44% projetados no PLOA 2026.

77. Sobre a análise comparativa, é correto afirmar que divergências de projeção são inerentes ao processo orçamentário. Entretanto, o TCU não questionou o simples fato de haver divergência, mas o grau e a direção sistemática das divergências: as premissas do PLOA 2026 caminham com viés de melhora do resultado fiscal (PIB alto, inflação baixa, receita alta).

78. A análise contida no relatório preliminar não pretendeu comparar a qualidade das projeções da SPE/MF com as de outras instituições, mas evidenciar que os dados históricos, somados às estimativas independentes (da IFI, do mercado e do Banco Central), e ao contexto de provável desaceleração da atividade econômica, apontam para um PIB inferior àquele adotado para estimar as receitas do PLOA 2026.

79. Conforme apontado no relatório preliminar, num cenário de dificuldades fiscais, com política monetária ainda restritiva e sinais de moderação no crescimento, reforça-se a necessidade de cautela quanto às estimativas do PLOA 2026, pois projeções mais otimistas tendem a inflar as receitas e reduzir o déficit primário projetado.

80. Assim, entende-se que os argumentos da SOF procedem, mas são insuficientes para afastar o risco de superestimação das premissas macroeconômicas e de distorção do resultado primário, conforme apontado pela auditoria, razão pela qual propõe-se manter o conteúdo da proposta contida no relatório preliminar, com ajustes na sua redação, no sentido de incluir o Ministério da Fazenda como destinatário da informação.

Proposta do tópico II.4 do relatório preliminar

81. O achado II.4 apontou para a “Recorrente insuficiência da Regra de Ouro”, propondo informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Secretaria de Orçamento Federal que:

(...)

d.6) a recorrente projeção de insuficiência da Regra de Ouro, reforçada no PLOA 2026 enfraquece a percepção de compromisso com o equilíbrio fiscal e eleva o risco de insolvência da dívida pública no longo prazo;

82. Embora o achado II.4 não tenha gerado recomendação/determinação, a SOF se manifestou sobre o tema, alegando que:

i) Do ponto de vista técnico e jurídico, não há inconformidade na inclusão de receitas de operações de crédito condicionadas no PLOA 2026;

ii) LC 200/2023 não tem como objetivo declarado garantir o cumprimento da Regra de Ouro, mas a sustentabilidade da dívida e o equilíbrio fiscal de longo prazo;

iii) O excesso de receitas vinculadas (que não podem ser remanejadas livremente) também contribui para a necessidade de emitir dívida;

iv) O Congresso Nacional controla o endividamento adicional, garantindo transparência e equilíbrio entre os Poderes;

v) O Executivo busca minimizar o uso de operações de crédito para despesas correntes durante a execução orçamentária, utilizando trocas de fontes (autorizadas na LDO);

vi) A gestão do cumprimento da Regra de Ouro cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), não à SOF.

Análise e Conclusão

83. A SOF inicia sua argumentação afirmando que não há qualquer inconformidade na inclusão, no PLOA, de receitas provenientes de operações de crédito condicionadas. Do ponto de vista estritamente legal, o argumento é correto. Contudo, a crítica do TCU não se dirige à legalidade da prática, mas à recorrência do desequilíbrio fiscal que a torna necessária ano após ano. A insuficiência da Regra de Ouro, reiterada desde 2019 e projetada para crescer até 2029, representa um sintoma de desequilíbrio estrutural das finanças públicas, não um problema de conformidade jurídica. Assim, ao enfatizar a adequação formal do procedimento, a SOF desvia-se da questão central levantada pela auditoria, que diz respeito à sustentabilidade fiscal e à qualidade do planejamento orçamentário.

84. Em seguida, a SOF contesta a afirmação de que um dos objetivos da LC 200/2023 seria criar condições para o cumprimento da Regra de Ouro. Argumenta que o regime fiscal sustentável instituído pela norma busca a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade da dívida, mas que tais metas não mantêm correlação direta com o dispositivo constitucional que veda o endividamento para financiar despesa corrente. A LC 200/2023 tem entre seus objetivos declarados criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional 126. Ocorre que tal emenda busca garantir a estabilidade macroeconômica e o cumprimento do art. 167, III, da Constituição Federal, o qual trata diretamente da Regra de Ouro.

85. A SOF também procura justificar a necessidade de novas operações de crédito com base na elevada vinculação das receitas públicas. De fato, o orçamento federal brasileiro é notoriamente rígido e fortemente vinculado, o que reduz a flexibilidade fiscal. Entretanto, tal fator não justifica integralmente a insuficiência da Regra de Ouro, tampouco atenua a gravidade de sua recorrência. O

aumento expressivo e persistente do endividamento para custear despesas correntes evidencia um desequilíbrio mais profundo entre receitas e despesas primárias. Portanto, embora a explicação da SOF seja tecnicamente correta em parte, ela não afasta o risco deterioração estrutural das contas públicas.

86. Outro aspecto enfatizado é que o mecanismo de operações de crédito condicionadas reforça a transparência e o equilíbrio entre os Poderes, na medida em que o endividamento adicional depende de autorização expressa do Congresso Nacional. Essa observação é procedente do ponto de vista institucional e processual, pois o controle legislativo realmente confere legitimidade à exceção constitucional. Todavia, o fato de depender reiteradamente dessa autorização não representa sinal de equilíbrio. Ao contrário, a necessidade recorrente de aprovação de créditos suplementares de grande magnitude revela que o orçamento é elaborado com base em um desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas correntes, com risco de comprometer a autonomia financeira do Estado e reduzir a credibilidade da política fiscal.

87. A SOF também sustenta que, na prática, o Poder Executivo tem buscado minimizar o uso de operações de crédito para despesas correntes durante a execução orçamentária, recorrendo a trocas de fontes e utilização de superávits financeiros de exercícios anteriores. Embora nos últimos anos o volume efetivo de operações de crédito tenha sido inferior ao previsto inicialmente, esse fato não elimina o risco apontado no planejamento orçamentário. A elaboração de um PLOA com elevado volume de endividamento condicionado indica que a estrutura orçamentária ainda é dependente de mecanismos extraordinários para equilibrar as contas, o que é incompatível com o princípio do realismo orçamentário e com as boas práticas de transparência fiscal.

88. Por fim, a SOF argumenta que cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a responsabilidade de acompanhar o cumprimento efetivo da Regra de Ouro durante a execução da Lei Orçamentária. Embora seja correta a distinção de competências, tal posicionamento não exime a SOF da corresponsabilidade pela consistência orçamentária. O Tesouro verifica o cumprimento na execução; a SOF, por sua vez, é responsável pela fase de planejamento e elaboração do orçamento, devendo zelar para que as projeções e a estrutura de financiamento sejam compatíveis com os princípios constitucionais e fiscais.

89. Em síntese, embora os comentários da SOF apresentem coerência sob o ponto de vista formal, eles não enfrentam de modo substancial as preocupações de natureza fiscal e estrutural levantadas pela auditoria. O TCU não questiona a legalidade da inclusão das operações condicionadas, mas a recorrência, magnitude e tendência de agravamento da insuficiência da Regra de Ouro, que sinalizam um desequilíbrio estrutural das finanças públicas.

90. Assim, entende-se que os argumentos da SOF não afastam o risco identificado, tampouco alteram a conclusão de que a recorrente insuficiência da Regra de Ouro representa um sinal de vulnerabilidade estrutural, de redução da credibilidade fiscal e de potencial pressão sobre a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo, razão pela qual propõe-se manter o conteúdo da proposta contida no relatório preliminar, com ajustes na sua redação, no sentido de incluir o Ministério da Fazenda como destinatário da informação.

Proposta do tópico II.5 do relatório preliminar

91. O achado II.5, que tratou da “Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026”, foi proposto:

- a. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com base no art. 8º, incisos I, II e III da Lei 10.180/2002 c/c art. 20, incisos I, II e IV do Decreto 11.353/2023, nos termos do art. 11, §1º, da Resolução 315/2020-TCU e do art. 250, inciso III do RITCU, que:

(...)

a.3) enquanto vigente a decisão do STF na ADI 7697, inclua, de forma clara e detalhada, nos próximos PLOAs, os cálculos, parâmetros e metodologia utilizados para apurar os limites de crescimento das emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8), nos termos da referida decisão, ainda que não exista dotação específica reservada para essas emendas;

a.4) apresente nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas;

a.5) publique o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária;

92. Em resposta ao achado, a SOF esclarece que todos os procedimentos previstos para a elaboração do referido projeto de lei foram estritamente observados: a metodologia de cálculo para as emendas parlamentares incorporou integralmente os parâmetros estabelecidos pela decisão do STF e pela Lei Complementar 210/2024; para o PLOA 2026, foi aplicado o critério do menor valor entre os três tetos de crescimento, resultando em uma variação para o conjunto das emendas inferior à das despesas discricionárias do Executivo.

93. Destacou também que o detalhamento exaustivo dos cálculos, das premissas e da metodologia para a apuração dos limites das emendas parlamentares é tradicionalmente explicitado em documentos que acompanham ou sucedem ao PLOA. As informações pormenorizadas são rotineiramente publicadas na Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA, na Nota Técnica que analisa o autógrafo da Lei Orçamentária Anual e, ao longo da execução, nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas.

94. Segundo a SOF, a demonstração da aplicação dos limites para cada modalidade de emenda, seja o teto da CF/88 ou o critério da LC 210/2024, é feita nos documentos supracitados.

95. Não obstante, a SOF reconhece a pertinência do achado e da recomendação no sentido de aprimorar a clareza das informações orçamentárias e se compromete a avaliar a possibilidade de aperfeiçoamentos que promovam melhor explicitação das informações.

96. Assim, considerando que o reconhecimento da necessidade de aprimoramento confirma as constatações do achado e a pertinência da recomendação, propõe-se a manutenção das propostas contidas no relatório preliminar referentes ao achado II.5.

CONCLUSÃO

97. A análise dos comentários dos gestores permite reconhecer a existência de avanços normativos e esforços institucionais no aprimoramento da transparência e da governança orçamentária. Contudo, persistem fragilidades estruturais e operacionais que comprometem a plena rastreabilidade, a reprodutibilidade das projeções e a consistência técnica das estimativas de receitas e despesas constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2026.

98. De forma geral, as manifestações apresentadas não afastam o mérito dos achados nem as recomendações propostas no relatório preliminar, com exceção das recomendações a.1) e a.2) destinadas ao Ministério do Planejamento e Orçamento.

99. Após análise da manifestação da SOF sobre o achado II.1, cumpre reconhecer que a Secretaria tem dedicado esforços para aprimorar a padronização e a transparência das informações relativas ao processo orçamentário, por meio de normativos como a Resolução JEO nº 12/2025 e a Portaria SOF/MPO nº 4/2025. No entanto, ainda carece de mecanismos efetivos para garantir o cumprimento uniforme das diretrizes de documentação e transparência pelas unidades setoriais.

Assim, propõe-se alterar a proposta contida no relatório preliminar no sentido de recomendar à SOF que: a) quanto ao grau de aderência dos órgãos setoriais às diretrizes e orientações estabelecidas pela Junta de Execução Orçamentária e pela Secretaria de Orçamento Federal, especialmente no que tange à apresentação das metodologias, premissas, hipóteses e memórias de cálculo que permitam a rastreabilidade e reprodutibilidade das projeções de receitas e despesas constantes dos Projetos de Lei Orçamentária Anual; e b) aperfeiçoe o módulo NFGC do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), de modo a possibilitar o registro estruturado das memórias de cálculo em formato editável e a permitir a vinculação direta dessas informações às Notas Técnicas correspondentes.

100. No tocante aos achados II.3 e II.4, a SOF argumenta que as projeções de PIB competem à Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda (SPE/MF), e que a gestão do cumprimento da Regra de Ouro cabe à Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Considerando que ambas as alegações procedem, propõe-se incluir o Ministério da Fazenda como destinatário das propostas contidas no item d) do relatório preliminar.

101. Em relação aos demais aspectos analisados, permanecem válidas as constatações da equipe de auditoria e mantêm-se as recomendações formuladas no relatório preliminar, as quais visam a ampliar a transparência, a rastreabilidade e o realismo das estimativas fiscais constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

APÊNDICE E – Matriz de Achados de Auditoria

ACHADO DE AUDITORIA 1: Ausência de documentação e de informações que sustentem as estimativas de receitas e despesas orçamentárias

Descrição: Devido à ausência de padronização na documentação e fundamentação das estimativas de receitas administradas e despesas obrigatórias - caracterizada pela falta de memórias de cálculo detalhadas, metodologias formalizadas e premissas explícitas no módulo NFGC do SIOF e nos processos de estimativa de receitas -, observou-se comprometimento da transparência, auditabilidade e rastreabilidade das projeções orçamentárias do PL OA 2026, o que levou à impossibilidade de conferência independente e reprodução dos cálculos por parte do TCU, impactando a capacidade de avaliação independente, accountability e controle social sobre as estimativas orçamentárias, podendo ocasionar continuidade do padrão histórico de desvios significativos entre projetado e realizado observado no triênio 2022-2024, com consequente necessidade de bloqueios emergenciais de despesas discricionárias, comprometimento da execução de políticas públicas prioritárias e redução da confiabilidade das projeções fiscais.

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIOS	EVIDÊNCIAS	CAUSAS	EFEITOS	ENCAMINHAMENTO
<p>O exame das estimativas constantes do PL OA 2026 evidenciou fragilidades na documentação que fundamenta as projeções de receitas administradas e despesas obrigatórias, manifestadas em quatro dimensões principais:</p> <p>a) Despesas obrigatórias no SIOF:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de padronização nas justificativas apresentadas pelos órgãos no módulo NFGC-Captação; • Informações genéricas sem detalhamento de hipóteses; • Casos sem justificativas ou memórias de cálculo; <p>b) Receitas administradas:</p>	<p>Legislação e normativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Art. 12, caput e §3º da LRF: Previsões de receita devem considerar normas técnicas, alterações legislativas, fatores relevantes e ser acompanhadas de demonstrativo evolutivo, projeções e metodologia de cálculo e premissas. O Executivo deve disponibilizar estudos, estimativas e respectivas memórias de cálculo 30 dias antes do prazo de encaminhamento. <p>• Resolução JEO nº 12/2025, art. 3º, §1º: Órgãos devem submeter documento com esclarecimentos sobre metodologia e hipóteses adotadas, com projeção explicitada e justificativa breve, clara e objetiva para variações.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ofício Circular SEI nº 136/2025/MPO (normatização do processo) • Processo SEI nº 10080.001015/2025-62 (estimativas de receitas) • Notas SEI nº 53449877 e 53450026 da RFB (peças 42 e 43) • RARDP 4º bimestre/2025, p. 13 (descrição genérica do modelo incremental) • Despacho nº 535/2025/MDS/SNAS/DBA/CGBA (peça 39, p. 7-10) - limitações metodológicas BPC • Relatório IFI nº 104/2025 (peça 44, p. 18-) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inexistência de norma específica estabelecendo padrões mínimos de documentação para projeções orçamentárias; • Ausência de mecanismos de controle de qualidade das informações inseridas no SIOF; • Limitações de capacidade técnica e de sistemas (especialmente no caso do BPC); 	<ul style="list-style-type: none"> • Impossibilidade de conferência independente das estimativas pelo TCU, demais Poderes, Ministério Público e pela sociedade; • Impossibilidade de verificação da razoabilidade das premissas aplicadas; • Impossibilidade de reprodução dos resultados obtidos; • Impossibilidade de identificação de eventuais inconsistências metodológicas; • Redução da confiabilidade das estimativas apresentadas no PL OA 2026; • Comprometimento da transparência do processo de elaboração orçamentária; 	<ul style="list-style-type: none"> • recomendar ao MPO, como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, que desenvolva, implemente e dê publicidade a modelo padronizado de Nota Técnica, a ser obrigatoriamente seguido pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receitas e despesas dos PLOAs, contendo metodologia, documentação de suporte da metodologia e acompanhada de planilha que contenha memória de cálculo em formato editável, com fórmulas visíveis e reproduzíveis; • dar ciência à Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução 315/2020-TCU, de que as previsões de receitas primárias devem ser acompanhadas de metodologia de cálculo, premissas utilizadas e respectivas memórias de cálculo,

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

<p>• RTB Unidade de prestação de serviços nas notas SEI nº 53449877 e 53450026;</p>	<p>• RTB Unidade de prestação de serviços nas notas SEI nº 53449877 e 53450026;</p>	<p>• RTB Unidade de prestação de serviços nas notas SEI nº 53449877 e 53450026;</p>	<p>• RTB Unidade de prestação de serviços nas notas SEI nº 53449877 e 53450026;</p>	<p>• RTB Unidade de prestação de serviços nas notas SEI nº 53449877 e 53450026;</p>	<p>• RTB Unidade de prestação de serviços nas notas SEI nº 53449877 e 53450026;</p>
<p>• Benefício de Prestação Continuada (BPC):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nova metodologia híbrida (Regressão Linear Múltipla + Holt-Winters) não plenamente válida; • Múltiplas limitações operacionais e metodológicas reportadas pelo MDS; • Despesas previdenciárias (RGPS): • Histórico de subestimação recorrente (desvios entre 2022-2025) • Divergência de R\$ 10,5 bilhões com projeções da IPI 	<p>• Benefício de Prestação Continuada (BPC):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boas práticas internacionais (FMIL - Fiscal Transparency Handbook): • Princípio 2.1.2: Projeções devem basear-se em previsões macroeconômicas completas, divulgadas e explicadas, incluindo fatores determinantes, relações-chave e premissas subjacentes. • Princípio 2.4.1: Previsões devem estar sujeitas a avaliação independente, exigindo plena disponibilização de premissas, fundamentos e fatores de custo. • Princípio 2.4.3: Documentação orçamentária deve explicar mudanças materiais, distinguindo impacto de medidas e determinantes macroeconômicos. Credibilidade depende de consistência entre estimativas sucessivas. 	<p>• RTN julho/2025 (dados de execução 2017-2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anexo I - Prints do SIOF demonstrando insuficiência de informações 	<p>• RTN julho/2025 (dados de execução 2017-2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anexo I - Prints do SIOF demonstrando insuficiência de informações 	<p>• RTN julho/2025 (dados de execução 2017-2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anexo I - Prints do SIOF demonstrando insuficiência de informações 	<p>• RTN julho/2025 (dados de execução 2017-2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Anexo I - Prints do SIOF demonstrando insuficiência de informações

Unidade de Auditoria	Unidade Especializada em Orçamento	Tributação e Gestão Fiscal		previdenciárias e assistências, somados às deficiências metodológicas identificadas, elevam os riscos de novos contingenciamentos e de descumprimento das metas fiscais.

ACHADO DE AUDITORIA 2: Falhas na classificação e identificação de receitas e despesas condicionadas à aprovação de alteração legislativa

Descrição: Devido à classificação equivocada de R\$ 10 bilhões em receitas previstas na Medida Provisória 1.303/2025 como "extraordinárias" em vez de "condicionadas à aprovação legislativa", observou-se ausência de identificação das despesas correspondentes por meio de grupo de fontes de recursos específico no módulo do SIOF, o que levou ao comprometimento da transparência e do planejamento orçamentário e à impossibilidade de fiscalização adequada da vinculação entre receitas incertas e despesas programadas pelo Congresso Nacional e órgãos de controle, impactando a capacidade de realocação adequada de recursos em caso de não aprovação da proposição legislativa, podendo ocasionar - conforme efetivamente ocorreu com a perda de eficácia da MP por decurso do prazo constitucional - insuficiência de fonte de financiamento para dotações orçamentárias, necessidade imprevista de créditos adicionais e, em última instância, paralisação de políticas públicas.

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIOS	EVIDÊNCIA	CAUSAS	EFEITOS	ENCAMINHAMENTO
Do total de R\$ 49,8 bilhões estimados para as receitas administradas pela RFB no PL/OA 2026, aproximadamente R\$ 10 bilhões decorrem de estimativas associadas à aprovação da Medida Provisória 1.303/2025 (que dispõe sobre o controle da utilização de compensações tributárias). Contudo, as despesas a serem financiadas com tais recursos não foram devidamente identificadas como condicionadas à aprovação da referida proposição legislativa, mediante o uso de fontes de recursos específico.	<ul style="list-style-type: none"> Art. 2º da Lei 4.320/1964 e art. 165, §5º da CF/88: Princípio da universalidade do orçamento - todas as receitas e despesas devem constar da lei orçamentária, sem omissões ou exclusões. Art. 12 da LRF: As previsões de receita "consideram os efeitos das alterações na legislação". Art. 165, §2º da CF/88: A LDO deve dispor sobre as alterações na legislação tributária. 	<ul style="list-style-type: none"> Mensagem presidencial que acompanha o PL/OA 2026 (discriminação das receitas administradas pela RFB) Medida Provisória 1.303/2025, de 11 de junho de 2025 (dispõe sobre compensações tributárias) Exposição de motivos da MP 1.303/2025 (estimativa de R\$ 10 bilhões em 2026) Projeto de Lei Complementar 	<ul style="list-style-type: none"> Mudança na redação das Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2016, que deixaram de trazer previsão expressa de procedimentos a serem adotados nos casos em que as alterações legislativas que as embasam estimativas de receitas não venham a ser efetivamente aprovadas. Até 2015, era previsto o cancelamento das dotações ou substituição das fontes por excesso de 	<p>Efeitos sobre o planejamento orçamentário:</p> <ul style="list-style-type: none"> Dificulta o planejamento orçamentário ao deixar para momento posterior a definição das despesas que precisarão sofrer ajustes em caso de não aprovação das alterações. Incompatível com a ação planejada e transparente preconizada pela LRF. <p>Efeitos sobre a transparência:</p> <ul style="list-style-type: none"> Reduz a capacidade do Poder Legislativo, órgãos de controle e sociedade de conhecer e fiscalizar a totalidade dos recursos arrecadados e aplicados. Prejudica a integridade da gestão fiscal e a responsabilidade na alocação de recursos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> as despesas relacionadas às receitas estimadas na Medida Provisória 1.303/2025 não foram devidamente identificadas por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize, em discordância com o disposto no art. 140 do PLDO 2026; R\$ 10 bilhões em dotações orçamentárias estão sem a devida fonte de financiamento, levando ao

Projeto de LDO 2026 - Se	benefícios tributários - R\$ 19,8 bilhões).	Lei 10.380/2015)	Efeitos fiscais concretos (pós-perda de eficácia da MPJ.303/2025):	risco de insuficiência orçamentária, de eventual necessidade posterior de créditos adicionais e, em última instância, de paralisação de políticas públicas.
considerando receita estimada propostas de alteração legislativa em tramitação, devem ser identificadas "no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e na respectiva Lei, as despesas condicionadas à aprovação das proposições, por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize."		<ul style="list-style-type: none"> Redações recentes trazem apenas instruções para o cenário de aprovação, incentivando que o cenário de não aprovação tenha sua probabilidade subestimada. 	<ul style="list-style-type: none"> R\$ 10 bilhões em dotações orçamentárias ficaram sem a devida fonte de financiamento. Risco de insuficiência orçamentária. Aumento de pressão orçamentária e necessidade de cortes ou medidas compensatórias imprevistas. <p>Efeitos sobre a gestão fiscal:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ausência de identificação das despesas condicionadas dificulta a realocação adequada dos recursos quando a proposição legislativa não é aprovada. Adiciona grau significativo de incerteza à proposta orçamentária (R\$ 49,8 bilhões em receitas condicionadas no PLOA 2026). Compromete a prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. <p>Efeitos sobre o processo legislativo:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prejudica a análise do Congresso Nacional sobre a real situação orçamentária. Reduz a capacidade de controle parlamentar sobre vinculações entre receitas incertas e despesas programadas. 	

ACHADO DE AUDITORIA 3: Risco de distorções da Receita e do Resultado Primário em virtude de possível otimismo na projeção do PIB

Descrição: Devido à projeção otimista do crescimento real do PIB, mesmo com uma projeção de inflação inferior à do mercado, **ocorreu a estimativa de PIB nominal de R\$ 13.826,3 bilhões para 2026, valor superior em mais de 2,3% às projeções do mercado (R\$ 13.507,1 bilhões) e da IFI (R\$ 13.478,7 bilhões), o que levou a distorções nas estimativas dos parâmetros fiscais, impactando diretamente nas estimativas do PLOA 2026 para a Receita Primária Líquida Federal (RPFL) e para o Resultado Primário.**

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIOS	EVIDÊNCIA	CAUSAS	EFEITOS	ENCAMINHAMENTO
---------------------	-----------	-----------	--------	---------	----------------

As projeções da PLOA 2026 para o PIB estimado no mercado (13.507,1 bilhões) e da IFI (R\$ 13.478,7), o que corresponde a R\$ 319,2 bilhões e R\$ 347,6 bilhões a mais, respectivamente.

Resultado Primário Federal (em R\$ bilhões)

Item	PLOA 2026 Valor	Estimativa do Mercado Valor	Estimativa da IFI Valor
PIB	13.826,3	13.507,1	13.478,7
Receita primária líquida	2.577,4	2.491,4	2.487,3
Despesa primária total	2.600,7	2.576,9	2.590,3
Resultado primário	-23,3	-85,5	-103,0
Meta LDO 2026	34,3	34,3	34,3
Abatimento da meta (1)	57,8	57,8	57,8
Meta - Abatimento	-23,6	-23,6	-23,6
Esforço (+) Sobrecarga (-)	-0,3	0,00%	0,46%

Fontes: Mensagem Presidencial PLOA 2026 (pp. 16 e 84), Relatório Prisma Fiscal da SPE de agosto/2025 (p. 5) e Boletim Focus de 22/8/2025.

<p>Princípio 2.1.2:</p> <p>Projeções devem basear-se em previsões macroeconômicas completas, divulgadas e explicadas, incluindo fatores determinantes, relações-chave e premissas subjacentes;</p> <p>• As estimativas do mercado e da IFI para o PIB nominal de 2026 foram utilizadas como referência na análise e são de R\$ 13.507,1 bilhões e R\$ 13.478,7 bilhões, respectivamente.</p>	<p>• A análise dos indicadores de atividade econômica, confiança do empresário e consumo das famílias — conforme apresentado no Relatório de Política Monetária e na ata da 273ª reunião do Copom — confirma um cenário de desaceleração econômica, iniciado no segundo trimestre de 2025 e com tendência de se estender ao longo de 2026. Os efeitos do aperto monetário, da elevação do custo do crédito e das incertezas fiscais agravam a dificuldade de materialização das projeções oficiais de crescimento. Adicionalmente, mercados mais sensíveis às condições financeiras, como crédito, já apresentam arrefecimento mais nítido, e os índices de confiança de empresários e consumidores recuaram acentuadamente, sugerindo postura cautelosa dos agentes econômicos.</p>	<p>• Enquanto o IPCA para 2026 de 4,33% e 4,30%, o PLOA 2026 estimou em 3,60%;</p> <p>• No que se refere à taxa Selic, tanto nominal quanto real, as projeções do mercado e da IFI apontam valores mais baixos para 2026 que os do PLOA 2026;</p> <p>• As projeções para o crescimento real do PIB para 2026 no PLOA 2026 (2,44%) são superiores às estimativas do mercado e da IFI (1,86% e 1,70%).</p>	<p>• Impacta nas projeções do PLOA 2026 para a Receita Primária Líquida Federal (RPFL) de R\$ 2.577,4 bilhões, valor superior em R\$ 86,0 bilhões à estimativa de mercado (R\$ 2.491,4 bilhões) e em R\$ 90,1 bilhões à projeção da IFI (R\$ 2.487,3 bilhões). Isso representa 18,45% do PIB, contra 18,64% do PIB previstos no PLOA 2026, evidenciando projeções mais de 3,45% acima das do mercado e da IFI;</p> <p>• Impacta nas projeções do PLOA 2026 para o Déficit Primário, o qual se mostra subestimado, uma vez que o PLOA 2026 prevê um resultado menos negativo (déficit de R\$ 23,3 bilhões) em comparação às estimativas do mercado (déficit de R\$ 85,5) e pela IFI (déficit de R\$ 103 bilhões), com diferenças de R\$ 62,2 bilhões e R\$ 79,7 bilhões, respectivamente. Caso essas projeções alternativas se confirmem, seria necessário um esforço fiscal adicional de R\$ 61,9 bilhões e R\$ 79,4 bilhões para viabilizar o cumprimento da meta de Resultado Primário ajustada da LDO 2026 (déficit de R\$ 23,6 bilhões).</p>	<p>• Informar, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei nº 8.443/1992, combinado com o PLDO 2026, art. 146, § 3º, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, que a previsão de crescimento do PIB (2,44%) constante do PLOA 2026 apresenta risco de não se concretizar, o que pode impactar na superestimativa da Receita Primária Líquida (18,64% do PIB) e na subestimativa do déficit primário, estimado em R\$ 23,3 bilhões.</p>
---	--	--	--	--

ACHADO DE AUDITORIA 4: Recorrente Insuficiência da Regra de Ouro

Descrição: Devido à previsão no PLOA 2026 de operações de crédito para cobrir despesas correntes dos OFSS após já extrapolado o limite da Regra de Ouro, ocorreu a insuficiência da Regra de Ouro em R\$ 313,5 bilhões em 2026, ao passo que as operações de crédito não devem superar as despesas de capital, em acordo com o art. 167, III, CF/1988, o que levará a contínua necessidade de aprovação pelo Congresso Nacional por maioria absoluta de volumosos recursos provenientes de operações de crédito, podendo impactar no risco de descumprimento da Regra de Ouro.

Unidade de Trabalho		CRITÉRIOS	Fiscal	CAUSAS	EFEITOS	ENCAMINHAMENTO
<p>• Conforme os cálculos apresentados na Mensagem dos PL OAs, a previsão de insuficiência da Regra de Ouro teve início em 2019, enquanto, segundo o Anexo de Riscos Fiscais, seu início ocorreria apenas a partir de 2025. Contudo, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2025 indica suficiência no exercício em curso. Para 2026, mantém-se a previsão de insuficiência de R\$ 313,5 bilhões, embora o Anexo de Riscos Fiscais indique que esse montante poderá ser reduzido ao longo do exercício mediante a utilização do saldo de superávit financeiro de exercícios anteriores.</p>		<p>• As operações de crédito não devem superar as despesas de capital, em acordo com o art. 167, III, CF/1988.</p> <p>• No art. 22 do PLDO/2026 é prevista a possibilidade de o PL OA e a LOA contem receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação específica do Congresso Nacional, por maioria absoluta.</p>	<p>• O PL OA 2026 prevê insuficiência de R\$ 313,5 bilhões em operações de crédito para cobrir despesas correntes dos OFSS, valor 27,93% superior ao registrado em 2025 (R\$ 245,03 bilhões);</p> <p>• Projeta-se um aumento da insuficiência para 2027, 2028 e 2029, estimada em R\$ 390,7, R\$ 316,3 e R\$ 517,8 bilhões, respectivamente; 3. Em 2029, a insuficiência seria 65% superior à de 2026.</p>	<p>• As receitas correntes não são suficientes para cobrir as despesas correntes, de modo que se faz necessária a utilização de operações de crédito para suprir a diferença. Nessa situação, o volume dessas operações acaba superando o das despesas de capital, em desacordo com o art. 167, III, da CF/1988.</p>	<p>• Continuação de necessidade de aprovação por maioria absoluta do Congresso Nacional de volumosos recursos provenientes de operações de crédito.</p>	<p>Informar, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, sobre a recorrente insuficiência da Regra de Ouro, considerando a probabilidade de que, nos exercícios seguintes, sejam novamente necessárias autorizações do Congresso Nacional, por maioria absoluta, para abertura de créditos suplementares de grande magnitude, na ordem de centenas de bilhões de reais.</p>

ACHADO DE BOM DIA DI DORIA S: Incompletude de informações sobre limites da ADI 7697 no PLOA 2026

Descrição: Devido à inexistência de obrigação legal expressa no PLDO 2026 e à exiguidade de prazo para consolidação da proposta, **ocorreu** a ausência, no PLOA 2026, de informações explícitas sobre o limite global de emendas parlamentares a ser observado para atendimento à ADI 7697 e sobre o limite individual de emendas RP 8, **o que levou** à falta de transparência e ao risco de fixação de valores de emendas na LOA 2026 superiores ao permitido, **impactando** a capacidade de controle social e institucional sobre o processo orçamentário e o risco de descumprimento da ADI.

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIOS	EVIDÊNCIAS	CAUSAS	EFEITOS	ENCAMINHAMENTO
Ausência, no PLOA 2026 e documentos correlatos, de informações sobre: i) o montante máximo de emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8) calculado de acordo com os critérios da ADI 7697 e ii) o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reserva.	<ul style="list-style-type: none"> - LC 200/2023 - LC 210/2024 - ADI 7697 – decisão do Plenário em 03/12/2024 - PLDO 2026 - Princípios da Programação e da Precisão - Orçamentária - Princípio da Transparência (art. 48 da LRF) - Princípio do Equilíbrio e da Responsabilidade na Gestão Fiscal (art. 1º da LRF) 	<ul style="list-style-type: none"> - Nota Técnica SEI 1282/2025/MPO 7) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausência de obrigação legal expressa no PLDO 2026 de explicitar, nos documentos do PLOA, o limite conjunto das emendas RP, 6, 7 e 8. - Entendimento por parte da SOF de que o parâmetro mais restritivo entre os três definidos na ADI 7697 não seria a variação das despesas discricionárias do Executivo. - Utilização, na Nota Técnica SEI 1282/2025/MPO (peça 7), de metodologia de cálculo da variação das despesas discricionárias que pode ter superestimado esse parâmetro, o que contribuiu para a decisão de não explicitar os limites globais de emendas nas peças orçamentárias. - Exiguidade de tempo para consolidação e finalização do PLOA 2026. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risco de fixação de valores de emendas parlamentares superiores ao limite constitucional/judicialmente definido. - Redução da transparência e da clareza das informações orçamentárias. - Restrição da capacidade de controle social e institucional. - Potencial comprometimento da conformidade legal e da sustentabilidade fiscal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informar à CMO que: <ul style="list-style-type: none"> - Embora o PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo não apresente de forma explícita o limite máximo de emendas previsto na ADI 7697 nem o teto aplicável às emendas RP 8, esses limites continuam obrigatórios em todas as etapas do ciclo orçamentário (PLOA, LOA e execução). 2. Recomendar à SOF que, enquanto vigente a decisão do STF, sejam apresentados nos próximos PLOAs os cálculos dos parâmetros da ADI 7697 e a respectiva metodologia, independentemente da dotação reservada incluída na proposta, considerando o cenário fiscal implícito e o espaço disponível para despesas discricionárias; <ul style="list-style-type: none"> - seja avaliada a conveniência e oportunidade de publicar o acompanhamento dessa decisão judicial em outras etapas do ciclo orçamentário, tais como Nota Técnica do Autógrafo e Relatórios de Avaliação Bimestral da Receita e Despesa Primária; - seja apresentado nos próximos PLOAs o limite individual para as emendas RP 8, independentemente da previsão de reservas.

GLOSSÁRIO – Matriz de Achados

01) Auditoria do Setor Público - um processo sistemático de obter e avaliar objetivamente evidências para determinar se as informações ou as condições reais de um objeto estão de acordo com critérios aplicáveis (ISSAI 100, Item 18). De forma didática, é dividida em *Financeira*, *Operacional* e *de Conformidade* (ISSAI 100, Item 22).

02) Objeto de auditoria - Refere-se à informação, condição ou atividade que é mensurada ou avaliada de acordo com certos critérios (ISSAI 100, Item 26). Pode ser um programa, uma atividade, um processo, um sistema, uma entidade ou um órgão sujeito a fiscalização. Deve ser *identificável* (limitado no tempo e no espaço), *avaliável* (possuir critério claro para ser comparado) e *evidenciável* (pode ser investigado).

03) Achado de auditoria - qualquer fato significativo, digno de relato pelo auditor, constituído por quatro atributos essenciais: *situação encontrada* (ou condição, o que é), *critério* (o que deveria ser), *causa* (razão do desvio em relação ao critério) e *efeitos/impactos* (consequência da situação encontrada). Com exceção do critério, cada um destes atributos deverá possuir as próprias evidências.

04) Situação encontrada (S.E.) – é a condição (o que é: o que ocorreu/está ocorrendo) a descrição da situação existente e documentada durante os trabalhos de campo devidamente apoiada por evidências de auditoria (NAT, 103, I). Consiste no relato do fato em si, ou seja, do ato ou fato administrativo que deu ensejo à sua caracterização como achado de auditoria. Deve contemplar o período de ocorrência.

05) Critérios - são as referências, os parâmetros usados para avaliar o objeto. Cada auditoria deve ter critérios adequados às circunstâncias daquela auditoria. Podem ser específicos ou mais gerais, e podem ser extraídos de várias fontes, incluindo leis, regulamentos, padrões, princípios sólidos e boas práticas. (ISSAI 100, Item 27).

06) Causa – é a razão pela qual a condição ocorreu. As causas são o somatório de fontes de problemas e vulnerabilidades nos objetos analisados e que foram devidamente evidenciados. Em geral, estão relacionadas a pessoas mal-intencionadas ou treinadas, processos de trabalho mal desenhados ou executados e/ou produtos que não atendem às necessidades para os quais foram criados. Importante mencionar que, quando as causas são pessoas, deve-se atribuir responsabilidade, mediante Matriz de Responsabilização.

07) Efeito - é o resultado adverso da discrepância entre a situação encontrada e o critério. Se há um achado, necessariamente há um efeito, uma consequência para o órgão, o erário ou a sociedade, dele resultante. Efeito real é algo que aconteceu, um efeito concreto, enquanto que o efeito potencial é uma possibilidade.

08) Impacto - a consequência da discrepância entre a S.E. e o critério, a qual interfere nos objetivos do órgão ou objeto auditado quanto ao preço, prazo, qualidade ou escopo dos bens e serviços ofertados à sociedade. Em alguns casos, não é possível distinguir claramente Efeitos e Impactos, podendo ser agrupados na redação.

09) Sintaxe do achado – estrutura de redação padronizada utilizada a fim de se redigir um achado de auditoria de forma lógica e compreensível, evidenciando todos os seus atributos essenciais. Decorre da *Sintaxe do Risco* elaborada na Matriz de Planejamento. Para fins de padronização, sugerimos a utilização da seguinte estrutura: “**Devido a** [CAUSA], **ocorreu** [SITUAÇÃO ENCONTRADA, incluindo critério(s) contrariado(s)], **o que levou a** [EFEITOS], **impactando** [comprometimento do objetivo da organização/dano econômico/dano social].

10) Matriz de achados – é o documento que estrutura o desenvolvimento dos achados e permite reunir, de forma estruturada, os principais elementos que constituirão os capítulos centrais do relatório de auditoria. A matriz propicia compreensão homogênea dos achados e seus elementos constitutivos pelos integrantes da equipe de auditoria e demais interessados. Seu preenchimento deve ser iniciado durante os trabalhos de campo, à medida que os achados são constatados.

11) Evidência – é qualquer informação utilizada pelo auditor para comprovar que o objeto está ou não em conformidade com os critérios aplicáveis (ISSAI 100, Item 49). Serão fisicamente utilizadas para evidenciar o achado de auditoria, podendo ser, por exemplo: depoimentos, documentos, registros, extratos de observação, de inspeção, etc. As evidências devem ser dotadas de *relevância* (estar relacionada de forma clara e lógica aos critérios e objetivos da auditoria), *suficiência* (permitir a uma conclusão lógica completa de sua ocorrência, podendo ser verificada por outros), *validade e conformidade* (relacionadas a sua veracidade e confiabilidade da fonte da qual foi obtida). Em outras palavras, são a base das conclusões dos relatórios de auditoria. Importante mencionar que devem ser pensadas evidências para comprovar cada elemento do achado (causa, situação encontrada com a diferença para o critério, e efeito com seu impacto no objetivo do objeto).

12) Boas práticas ou achados positivos – são modelos que podem servir de sugestão e inspiração ao gestor com vistas à mitigação ou mesmo eliminação da causa do achado. Não corresponde ao simples cumprimento do dever legal, mas sim a soluções criativas, inovadoras e efetivas, que agregam valor ao mundo administrativo. Práticas relevantes, que tenham capacidade de mudar uma situação, de melhorar um procedimento, um resultado. Para que tenha validade como achado positivo, é imprescindível que possa ser registrado como proposta de encaminhamento.

13) Propostas de encaminhamento – são as recomendações e determinações sugeridas pela equipe de auditoria para corrigir as impropriedades e irregularidades identificadas, recompor o erário ou divulgar boas práticas. Nas propostas de encaminhamento, sugere-se também a responsabilização dos gestores, a aplicação de multa, a condenação em débito, a aplicação de uma sanção de inidoneidade a uma empresa licitante, a realização de verificação do cumprimento das deliberações, a fixação de prazo para cumprimento das deliberações e/ou para elaboração e remessa de plano de ação, entre outras medidas a ser verificadas conforme o caso.

14) Benefícios – estimativa das vantagens advindas do trabalho de auditoria. São os débitos, multas, economias, ganhos ou melhorias decorrentes da atuação do Tribunal, sendo a materialização da eliminação dos efeitos negativos decorrentes da implementação das medidas propostas. É importante mensurar benefícios porque demonstram a relevância dos resultados obtidos, motivam o gestor a implementar as recomendações e determinações, e divulgam o impacto potencial da auditoria.

15) Responsabilização – o ato de se atribuir responsabilidade a pessoa, ou pessoas, que contribuíram com causa de ocorrência do achado de auditoria. A responsabilidade dos agentes é subjetiva, o que significa que, para sua caracterização, devem estar presentes os seguintes elementos: *ação ou omissão*, *nexo causal* e *culpa em sentido amplo*. Nos casos em que for necessária a apuração de responsabilidade dos agentes envolvidos, deverá ser construída Matriz de Responsabilização, a ser analisada em modelo próprio.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.323/2025-GABPRES

Processo: 017.113/2025-3

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: 15/12/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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