

Aviso nº 893 - GP/TCU

Brasília, 10 de setembro de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento e com o intuito de subsidiar a apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027, cópia do Acórdão nº 2406/2026 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 2/9/2026, ao apreciar o TC-006.412/2026-2, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2027, PLN 2/2026-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU nº 142/2001, no arts. 4º e 59 de da Lei Complementar nº 101/2000 e no art. 2º da Lei Complementar nº 200/2023.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal DOMINGOS NETO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 2406/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.412/2026-2.
- 1.1. Apenso: 009.943/2026-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento (); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento ().
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com enfoque nos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027), PLN 2/2026-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no arts. 4º e 59 de da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023 (Lei do Regime Fiscal Sustentável - RFS).

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

9.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:

9.1.1. o Anexo de Metas Fiscais - AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;

9.1.2. o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;

9.1.3. o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;

9.1.4. os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;

9.1.5. a redução agregada de R\$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-

CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R\$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;

9.1.6. a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpra parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

9.1.7. o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R\$ 409,0 bilhões, R\$ 293,2 bilhões, R\$ 484,4 bilhões e R\$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

9.1.8. o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

9.1.9. o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

9.2. recomendar à SOF/MPO, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, aperfeiçoe a evidenciação da metodologia empregada na Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais, mediante a inclusão de nota de reconciliação das alterações metodológicas relevantes em relação aos ciclos anteriores, de modo a fortalecer a rastreabilidade, a transparência e a comparabilidade das informações disponibilizadas ao Congresso Nacional e à sociedade;

9.3. recomendar à SOF/MPO, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

9.4. determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

9.5. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

9.6. recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de

informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

9.7. alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

9.8. dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

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

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

9.9.2. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil;

9.9.3. Ministério do Planejamento e Orçamento e Secretaria de Orçamento Federal;

9.9.4. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e

9.9.5. Casa Civil da Presidência da República.

10. Ata nº 34/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 2/9/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2406-34/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento que tem por objeto examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027 – PLN 2/2026-CN), consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. Nos termos das disposições do art. 36 da Lei 8.443/1992, dos arts. 221 a 229 do Regimento Interno do TCU e da Resolução-TCU 291/2017, o fluxo de fiscalizações que culmina com a emissão do parecer prévio definido no art. 71, inciso I, da Constituição da República prevê duas grandes linhas de apuração:

a) exame de conformidade contábil das contas anuais do Presidente da República; e

b) verificação da aderência da atuação da Administração Pública Federal aos respectivos princípios constitucionais e legais, abrangendo avaliação do cumprimento de programas governamentais quanto aos aspectos de legitimidade, eficiência, economicidade, atingimento de metas e aderência às demais normas constitucionais e legais sobre gestão orçamentária e responsabilidade fiscal.

3. Para o alcance desses objetivos e emissão das opiniões conclusivas de conformidade previstas no art. 228 do RITCU, foram aprovadas, mediante o Acórdão 427/2026-Plenário, de minha relatoria, diversos objetos de fiscalização, em linha com a praxe que adotada nos últimos exercícios, entre os quais: i) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2027 (PLDO 2027); ii) Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício de 2027; iii) Planejamento e execução das receitas e das despesas orçamentárias e dos resultados fiscais da União de 2026; iv) Cumprimento dos limites e parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar 200/2023; v) Benefícios tributários, financeiros e creditícios da União em 2026; vi) Renúncias de receitas em 2026; vii) Receitas e de despesas de natureza pública que não transitam diretamente pelo Orçamento Geral da União em 2026; viii) Endividamento público referente ao exercício financeiro de 2026; ix) Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de 2026; x) Aspectos Macrofiscais e Orçamentários das Empresas Estatais Federais 2026; xi) Execução de programas, ações e políticas públicas com impacto fiscal e orçamentário relevantes em 2026.

4. O presente acompanhamento teve por objetivo, portanto, avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do PLDO 2027, especialmente quanto à compatibilidade entre metas fiscais e trajetória da dívida pública, à reconciliação entre o resultado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, à transparência das deduções e compensações, à capacidade corretiva da limitação de empenho, aos critérios de limitação de empenho, à suficiência das informações relativas às receitas consideradas no cenário fiscal, à evidenciação dos riscos fiscais materiais no ARF e ao tratamento conferido à Regra de Ouro.

5. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas 13 questões de auditoria, divididas em três grupos principais (Questões 1 a 6: núcleo fiscal do PLDO 2027; Questões 7 a 9: riscos fiscais; e Questões 10 a 13: aspectos específicos de conformidade, transparência, rastreabilidade e controle):

Q1. No ciclo do PLDO 2027, o AMF [Anexo de Metas Fiscais] elaborado pelo Poder Executivo Federal demonstra, no horizonte de dez anos, a compatibilidade entre metas fiscais, resultado primário projetado, resultado primário requerido para estabilização ou convergência da DBGG

[Dívida Bruta do Governo Geral] e trajetória da dívida, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, III, da LRF, os arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal e a LC 200/2023?

Q2. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal permitem reconciliar, sob perímetro homogêneo, meta formal, resultado antes das deduções, resultado considerado para fins de cumprimento da meta, intervalo de tolerância, compensações e exclusões, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 4º, § 7º, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q3. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal demonstram de forma transparente os efeitos da EC 136/2025 e do art. 2º, § 3º, do próprio PLDO 2027 sobre precatórios e requisições de pequeno valor computados na meta de resultado primário, inclusive o percentual de 39,4%, considerando-se como critérios o art. 165, §§ 21 e 22, da Constituição Federal, a EC 136/2025, o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q4. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta trajetória fiscal operacionalmente factível, com projeções de despesas obrigatórias, discricionárias líquidas, limites, exclusões e gatilhos fiscais suficientes para aferir exequibilidade, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, II, da LRF, a LC 200/2023, a LC 211/2024, a LC 221/2025, a LC 223/2025, quando materialmente aplicável, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q5. No ciclo do PLDO 2027, os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira definidos pelo Poder Executivo Federal, especialmente a referência ao limite inferior do intervalo de tolerância e o perímetro de despesas não sujeitas à limitação, preservam a capacidade corretiva do contingenciamento, considerando-se como critérios o art. 4º, I, b, o art. 9º e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF, a LC 200/2023 e o art. 68 do PLDO 2027?

Q6. No ciclo do PLDO 2027, as projeções de receita elaboradas pelo Poder Executivo Federal explicitam metodologia, premissas, base legal, probabilidade, cronograma e impacto fiscal de receitas condicionais, eventos não recorrentes e medidas em estudo incluídas no cenário-base, considerando-se como critérios o art. 12, o art. 4º, § 2º, II, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q7. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal documenta integração substantiva entre AMF e ARF [Anexo de Riscos Fiscais], inclusive por ponte quantitativa e cenários assimétricos sobre riscos fiscais relevantes, considerando-se como critérios o art. 4º, §§ 1º e 3º, o art. 4º, § 5º, III, da LRF e o art. 164-A da Constituição Federal?

Q8. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o ARF elaborado pelo Poder Executivo Federal mantém inventário crível de riscos fiscais, com reclassificações documentadas, providências acionáveis e coerência funcional entre riscos materiais e reserva de contingência, considerando-se como critérios o art. 4º, § 3º, o art. 5º, III, como ponte com a reserva de contingência na LOA, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, V, da LRF?

Q9. No ciclo do PLDO 2027, e em comparação com ciclos anteriores quando necessário para avaliar reincidência, o tratamento da Regra de Ouro pelo Poder Executivo Federal é coerente, suficiente e rastreável quanto à autorização, margem projetada, risco informado no ARF e demonstrativos correlatos, considerando-se como critérios o art. 167, III, da Constituição Federal, o art. 4º, § 3º, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q10. No ciclo do PLDO 2027, o PLDO da União e o respectivo AMF, elaborados pelo Poder Executivo Federal, demonstram e permitem verificar a continuidade dos investimentos em andamento, com conceito, base, proporção e rastreabilidade suficientes, considerando-se como critérios o art. 165, § 12, da Constituição Federal, o art. 45 da LRF e, apenas como reforço setorial, os arts. 9º e 10 da LC 200/2023?

Q11. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta estimativas de impacto fiscal de recomendações resultantes de avaliações de políticas públicas com memória, metodologia e vínculo rastreável com avaliações formais, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, VI, da LRF e os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal?

Q12. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal discrimina estimativa, compensação, metodologia e demonstrativos de renúncias e benefícios tributários, preservando controlabilidade no primeiro ciclo posterior à LC 224/2025, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, o art. 12, o art. 14 e o art. 1º, § 1º, da LRF e a LC 224/2025?

Q13. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal preserva comparabilidade e rastreabilidade na transição PIS/COFINS para CBS/IS nos demonstrativos publicados, inclusive quanto a IV-15, IV-16, benefícios zerados sem memória e tratamento da CPRB, sem condicionar a auditoria ao DGT-RFB futuro, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, da LRF, a LC 214/2025 e a LC 224/2025?

6. Conforme o Relatório de Acompanhamento, o volume de recursos fiscalizados envolveu os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2027 constante do Anexo de Metas Fiscais (AMF), nos valores de R\$ 2.768,2 bilhões e R\$ 2.760,2 bilhões, respectivamente.

7. Releva registrar a limitação aos exames efetuados em razão das inovações trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023 e pela Lei Complementar 214/2025, que instituíram a reforma tributária sobre o consumo, com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e do Imposto Seletivo, em substituição gradual aos tributos vigentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). As limitações principais foram assim descritas no Relatório:

i) a coexistência, ao longo do período de transição, dos sistemas tributários antigo e novo, com sobreposição parcial das bases de arrecadação, o que compromete a comparabilidade da série histórica de receitas e dificulta a aplicação das metodologias tradicionais de projeção dos agregados fiscais que compõem os cenários de referência;

ii) a baixa previsibilidade da arrecadação no período inicial da transição, em razão da fase de testes da CBS e do IBS com alíquotas reduzidas e mecanismos de compensação, bem como da ainda não consolidação das alíquotas de referência a serem fixadas pelo Senado Federal, fatores que repercutem sobre a confiabilidade das estimativas de receita e das metas de resultado primário;

iii) os efeitos sobre a mensuração dos gastos tributários, decorrentes da reformulação dos regimes diferenciados e específicos de tributação e da instituição de novos mecanismos compensatórios e de fundos, que demandam ajustes metodológicos na demonstração e na estimativa dos benefícios fiscais.

8. A partir da execução da fiscalização, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 91), apresentou 9 achados principais, registrados em maiores detalhes no Relatório que precede este Voto e sintetizados a seguir. Declaro, desde já, minha aquiescência à essência do exame e das conclusões do Relatório de Acompanhamento (peças 91-93), e das ponderações adicionais trazidas pelo Ministério Público junto ao TCU – MPTCU (peça 95). Adoto os fundamentos dos pareceres como minhas razões de decidir, à exceção de aspectos específicos que abordarei no decorrer deste Voto.

9. Mediante o **Achado 1 - Evidenciação insuficiente, no AMF, da compatibilidade entre os resultados fiscais e a trajetória decenal da DBGG/PIB**, a unidade técnica identificou que o Anexo de Metas Fiscais (AMF) do PLDO 2027 não contém elementos suficientes para que o leitor verifique, de forma autônoma, a compatibilidade entre as metas de resultado primário, o resultado requerido para estabilização da dívida e a trajetória projetada da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG). Embora o anexo apresente a evolução esperada da dívida e trate conceitualmente do resultado primário estabilizador, faltam séries numéricas, decomposições e memória metodológica que permitam reproduzir os cálculos.

10. O relatório destaca que a própria equipe de fiscalização somente conseguiu validar a coerência da trajetória da dívida após diligências junto à STN, que forneceu notas técnicas e memórias de cálculo não incorporadas ao AMF. A partir dessas informações adicionais, verificou-se que as

projeções eram internamente consistentes, mas essa verificabilidade não decorria do documento submetido ao Congresso Nacional.

11. A impropriedade, portanto, não reside em erro de cálculo ou inconsistência da trajetória da dívida. O problema está na insuficiência da evidenciação, que dificulta ao Congresso, ao controle externo e à sociedade compreenderem a relação entre resultados fiscais, dívida pública, juros, crescimento econômico e demais fatores que influenciam a dinâmica da DBGG.

12. Cumpre assinalar que a insuficiência de evidenciação já foi apontada em deliberações anteriores do TCU: i) Acórdão 1.679/2024-Plenário (de minha relatoria) deu ciência ao Ministério da Fazenda acerca da ausência, no AMF, das premissas utilizadas na projeção da DBGG/PIB; e ii) Acórdão 1.438/2026-Plenário (Rel. Min. Weder de Oliveira) determinou à STN que evidenciasse, nos próximos PLDOs o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB.

13. A despeito do avanço no PLDO 2027, com apresentação do resultado primário requerido em texto e representação gráfica, a auditoria considerou que remanesce a falha, visto que a memória e as decomposições necessárias à verificação somente foram obtidas após diligência e permanecem fora do AMF submetido ao Congresso. A permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO tem potencial de comprometer a comparação intertemporal da trajetória projetada da dívida pública e reduzir a capacidade de acompanhamento da efetividade das metas fiscais em relação ao objetivo de estabilização da DBGG/PIB.

14. Anuo ao posicionamento da unidade técnica. A LRF exige não apenas a apresentação do resultado final das projeções, mas também dos elementos que permitam aferir sua consistência. A compatibilidade entre metas fiscais e sustentabilidade da dívida constitui um dos núcleos centrais do novo regime fiscal, razão pela qual a demonstração deve ser suficientemente transparente e reproduzível. Mostra-se adequada, portanto, a comunicação à CMO para subsidiar a apreciação parlamentar do PLDO 2027, *“que o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário”*.

15. Em relação ao **Achado 2 - Evidenciação insuficiente, no AMF, da composição e da memória de cálculo das deduções da meta de resultado primário**, a fiscalização constatou que o AMF apresenta apenas de forma agregada as deduções consideradas para fins de cumprimento da meta de resultado primário. Embora seja informado o montante global de R\$ 65,7 bilhões em deduções para 2027, não há demonstração dos componentes que integram esse valor, dos respectivos fundamentos legais nem das memórias de cálculo adotadas.

16. O problema assume relevância porque o resultado primário projetado antes das deduções corresponde a apenas 0,05% do PIB, enquanto a meta considerada para fins de cumprimento alcança 0,50% do PIB. Assim, parcela substancial da diferença decorre justamente dessas deduções, cuja composição não pode ser reconstruída a partir do próprio AMF.

17. As diligências realizadas demonstraram que as informações existem e foram posteriormente apresentadas pela STN e pela SOF. A unidade técnica concluiu, portanto, que a impropriedade não está na inexistência de fundamentação para as deduções, mas na ausência de transparência adequada no documento submetido à deliberação legislativa.

18. De forma análoga ao tratado no achado anterior, o Tribunal, por meio do já mencionado Acórdão 1.438/2026-Plenário (Rel. Min. Weder de Oliveira) já havia tratado da necessidade de aprimoramento da evidenciação das informações fiscais relacionadas à apuração das metas e à compatibilidade entre resultados fiscais e trajetória da dívida.

19. Conquanto o AMF do PLDO 2027 apresente o valor agregado das deduções, não foram explicitados, em quadro próprio ou memória demonstrativa, a composição, a base legal individualizada

e a forma de cálculo de cada parcela considerada para fins de apuração do resultado considerado para fins de cumprimento da meta. A permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros pode comprometer a comparação intertemporal das metas fiscais, em prejuízo à transparência fiscal e à qualidade do processo decisório orçamentário.

20. Com base em tal exame, considerando a materialidade das deduções e seu impacto decisivo sobre a aferição da meta fiscal, bem como os princípios da transparência e da responsabilidade fiscal, a unidade técnica propôs a expedição de determinação à SOF para que, nos próximos PLDOs, *“faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta”*. Além disso, propôs comunicar à CMO a respeito da constatação.

21. A despeito de concordar com a essência do exame empreendido pela unidade técnica neste Achado, avalio que a situação admite um encaminhamento parcialmente diverso.

22. Como dito, o ponto central da impropriedade apontada não residiu na inexistência da fundamentação para as deduções, mas sim na ausência de transparência adequada no documento submetido à deliberação legislativa.

23. Conforme registrado no Acompanhamento, *“a Nota Técnica 4239/2026/MF (peça 26), a planilha de resposta encaminhada pela STN (peça 28), a Nota Técnica 784/2026/MPO (peça 33) e a Nota Técnica 419/2026/MPO (peça 32) permitiram identificar e reconciliar a composição das deduções da meta para 2027, distinguindo o resultado primário antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta”* (peça 91, p. 15).

24. Acerca da matéria, verifico que em sua manifestação em sede de “comentários do gestor” (Nota Técnica SEI nº 1050/2026/MPO; peça 84, p. 1), a SOF/MPO admitiu que a *“a inclusão de informações adicionais sobre a composição das deduções constitui oportunidade de aprimoramento para os próximos ciclos de elaboração do PLDO, a ser avaliada no âmbito das competências da SOF e da STN”*. Nesse sentido, pleiteou, como alternativa, a conversão da proposta em recomendação, de modo a que não se caracterizasse *“irregularidade ou descumprimento do art. 4º, § 2º, inciso VI, da LRF no PLDO 2027”*.

25. No caso, ante a disposição da SOF/MPO, reiterada em sede de memorial apresentado (peça 96), de promover “colaboração institucional”, no sentido de aprimorar a inclusão de informações adicionais sobre a composição das deduções, entendo viável converter a determinação sugerida em recomendação, mantida a redação remanescente e a comunicação à CMO, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos dela resultantes.

26. Entendo, assim, mais adequados os seguintes encaminhamentos:

- Recomendar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000.

- Comunicar à CMO que o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

27. Por meio do **Achado 3 – Evidenciação insuficiente, no AMF, de demonstração suplementar da trajetória da DBGG/PIB sob o parâmetro operativo do limite inferior adotado para a limitação de empenho**, o acompanhamento identificou desalinhamento entre a trajetória da dívida apresentada no AMF e o parâmetro efetivamente utilizado pelo próprio PLDO para orientar a limitação de empenho. Enquanto o anexo demonstra a estabilização da dívida considerando o centro da meta fiscal, o art. 68 do projeto adota o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a correção bimestral da execução.
28. Novamente, esclarece-se que as informações que permitiram essa comparação não estavam disponíveis no próprio AMF submetido ao Congresso Nacional. Somente após diligência do TCU a Secretaria do Tesouro Nacional encaminhou projeções complementares contemplando cenários alternativos.
29. Os cálculos apresentados pela STN após diligência demonstraram que os dois cenários produzem resultados significativamente distintos. No cenário do centro da meta, a dívida alcançaria aproximadamente 86,0% do PIB em 2027, passaria a declinar a partir de 2030 e atingiria 83,4% do PIB em 2036. Entretanto, quando considerada a hipótese de cumprimento apenas do limite inferior do intervalo de tolerância, a DBGG/PIB atingiria patamar superior, chegando a 86,0% do PIB ao final de 2036, após alcançar pico de 88,6% do PIB em 2029-2030.
30. Observou a auditoria que a comparação entre os cenários demonstra que o centro da meta e o limite inferior não são intercambiáveis para fins de evidenciação da trajetória da dívida. Em 2036, a DBGG/PIB projetada no cenário do limite inferior supera em 2,6 pontos percentuais (p.p.) do PIB a trajetória projetada no cenário do centro da meta. Ao longo do horizonte, a divergência acumulada cresce, alcançando 0,3 p.p. do PIB em 2027, 1,1 p.p. em 2030, 1,8 p.p. em 2033 e 2,6 p.p., em 2036, evidenciando diferença material entre os resultados fiscais considerados.
31. A insuficiência identificada está na ausência, no próprio AMF, de evidenciação suplementar dos efeitos do parâmetro operativo adotado pelo PLDO para correção bimestral da execução orçamentária e financeira. Frisou a equipe de auditoria que a trajetória construída sob o centro da meta deve ser preservada como demonstração principal, contudo, quando o art. 68 do projeto adota o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a limitação de empenho, o AMF deve permitir compreender, de forma complementar, os efeitos desse parâmetro sobre a trajetória da DBGG/PIB.
32. A ausência de evidenciação constatada gera, como consequência, prejuízo à transparência e à verificabilidade da demonstração da trajetória da DBGG/PIB no Anexo de Metas Fiscais. Conforme explicitado pela auditoria, a diferença entre as disposições do AMF e do art. 68 do PLDO 2027 reduz a clareza sobre a compatibilidade entre o parâmetro fiscal admitido pelo projeto para a execução orçamentária e a trajetória de estabilização apresentada no AMF.
33. Ademais, a deliberação legislativa sobre o PLDO 2027 passa a se apoiar em demonstração incompleta da relação entre o parâmetro de acionamento da limitação de empenho, o resultado primário projetado e a trajetória da dívida pública. Há impactos também na avaliação da sustentabilidade fiscal do cenário admitido pelo arcabouço do projeto, especialmente porque o cumprimento apenas do limite inferior não produz a mesma trajetória de endividamento demonstrada no cenário do centro da meta.
34. Considerando, portanto, que a ausência dessa demonstração complementar reduz a transparência, dificulta a verificação da compatibilidade entre as metas fiscais e a sustentabilidade da dívida e limita a capacidade do Congresso Nacional, do controle externo e da sociedade de avaliar adequadamente os impactos do regime fiscal proposto, entendo por adequado o encaminhamento proposto pela fiscalização, no sentido de:

- Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, (...) que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal da DBGG/PIB sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023.
- Comunicar à CMO que o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral.

35. No **Achado 4 - Rastreabilidade e comparabilidade insuficientes da proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento e à conservação do patrimônio público**, a fiscalização verificou que o AMF informa o percentual de recursos destinados à continuidade dos investimentos em andamento (proporção exigida pelo art. 165, § 12, da Constituição Federal), mas não fornece memória suficiente para reconstruir o cálculo do numerador correspondente a R\$ 21,17 bilhões. Da mesma forma, não há nota de reconciliação que permita comparar adequadamente os resultados do PLDO 2027 com os ciclos anteriores.

36. Para o exercício de 2027, a Seção IV.4 informa que 43,3% dos recursos serão destinados à continuidade dos investimentos em andamento, sendo que tal percentual corresponde à relação entre R\$ 21,17 bilhões destinados a essa finalidade e R\$ 48,90 bilhões considerados no denominador.

37. Embora a Seção IV.5 apresente a relação dos projetos em andamento e das ações de conservação do patrimônio público, tais informações não são suficientes para reconstituir os valores utilizados no demonstrativo agregado da Seção IV.4. Isso reduz a rastreabilidade do cálculo e dificulta verificar a efetiva priorização dos investimentos em andamento.

38. A unidade técnica também observou que houve mudança significativa do denominador utilizado para apuração do percentual quando comparado ao ciclo anterior (PLDO 2026). Como resultado, o percentual aumentou de 30,9% para 43,3%, embora o volume absoluto de recursos destinados à finalidade tenha sofrido redução, em cerca de R\$ 430 milhões.

39. Registre-se que a deficiência apontada não consiste em exigir identidade de função entre os demonstrativos (Seções IV.4 e IV.5), mas em o AMF não oferecer memória e reconciliação suficientes para que o leitor refaça o cálculo agregado e compare adequadamente os ciclos. Também não se pretende afirmar que os 43,3% sejam insuficientes, mas apenas registrar que a adequação e a evolução dessa alocação não podem ser avaliadas com segurança a partir das informações disponibilizadas.

40. Mais uma vez se assinala que a insuficiência de evidenciação já foi objeto de comunicação ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), mediante os Acórdãos 1.679/2024-Plenário e 1.983/2025-Plenário, ambos de minha relatoria. Mediante os Acórdãos 1.066/2026-Plenário e 1.357/2026-Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o Tribunal expediu, respectivamente, determinação prospectiva ao MPO sobre relatório de investimentos e conservação, e recomendação para adoção de metodologia objetiva e estimativas consolidadas por órgão.

41. Inobstante a relevância da matéria, e considerando a existência de comandos já expedidos em ocasiões recentes pelo Tribunal, a unidade técnica propôs: i) dar ciência ao MPO de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador da proporção informada na Seção IV.4, nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior; e ii) comunicar à CMO sobre a constatação descrita no achado.

42. Acolho, na essência, o exame empreendido pela unidade técnica, sem prejuízo de promover breve adequação no encaminhamento proposto.

43. O Relatório de Acompanhamento mencionou como um dos fundamentos para a expedição de ciência, o recente Acórdão 1.066/2026-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), que determinou ao MPO “*providências para que os próximos PLDOs contendam relatório com informações sobre investimentos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público a priorizar, independentemente da classificação orçamentária das ações como projetos, atividades ou operações especiais, em atendimento ao art. 45, caput e parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal*” (subitem 9.2).

44. No entanto, há que se considerar que o mencionado subitem 9.2 do Acórdão 1.066/2026-Plenário foi objeto de embargos de declaração opostos pela União (MPO), os quais ainda estão pendentes de apreciação pelo Tribunal e se encontram, a rigor, sob efeito suspensivo. A peça recursal, conforme argumentado em memorial pela AGU (peça 95), pleiteia a compatibilização da decisão lá proferida com o também referenciado Acórdão 1.357/2026-Plenário.

45. Assim, entendo que estando o objeto ainda sob discussão nos embargos sob relatoria do Ministro Benjamin Zymler, seria mais adequado e prudente acompanhar o deslinde da matéria naqueles autos.

46. Acolho, por ora, a ponderação da AGU, de modo a converter a ciência em recomendação no que se refere à nota de reconciliação das diferenças, mantido o encaminhamento de comunicação à CMO:

- Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que, nos próximos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, aperfeiçoe a evidenciação da metodologia empregada na Seção IV.4 do Anexo de Metas Fiscais, mediante a inclusão de nota de reconciliação das alterações metodológicas relevantes em relação aos ciclos anteriores, de modo a fortalecer a rastreabilidade, a transparência e a comparabilidade das informações disponibilizadas ao Congresso Nacional e à sociedade;
- Comunicar à CMO que os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e que a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade.

47. Relativamente ao **Achado 5 - Ausência de explicação, no IV.15 do AMF, das discontinuidades da transição para CBS/IS e da mudança metodológica na estimativa da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB)**, a auditoria identificou duas discontinuidades relevantes no demonstrativo de renúncias tributárias do PLDO 2027. A primeira decorre da transição do sistema PIS/Cofins para CBS e Imposto Seletivo; a segunda relaciona-se à alteração metodológica utilizada para estimar a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

48. Em relação à transição de PIS/Pasep e Cofins para CBS e Imposto Seletivo, decorrente da reforma tributária, as renúncias estimadas passaram de R\$ 648,1 bilhões para R\$ 434,3 bilhões, redução aparente de R\$ 213,8 bilhões. Entretanto, parte significativa dessa diferença decorre da substituição de tributos e da ausência de quantificação das novas rubricas associadas à CBS e ao Imposto Seletivo.

49. O AMF não explica que os benefícios associados aos tributos em extinção e os tratamentos diferenciados instituídos pela LC 214/2025 pertencem a sistemas distintos e não possuem correspondência direta, nem esclarece por que as novas renúncias ainda não puderam ser quantificadas. Assim, infere-se que alterações de base, composição ou agrupamento em itens como Simples Nacional, entidades sem fins lucrativos, Prouni, agricultura, Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio, Minha Casa Minha Vida e desenvolvimento regional reforçam que a diferença agregada não pode ser interpretada como corte linear de benefícios.

50. Quanto à mudança metodológica na estimativa da CPRB, a estimativa caiu de R\$ 13,04 bilhões no PLDO 2026 para R\$ 2,57 bilhões no PLDO 2027, importando em uma redução de R\$ 10,47

bilhões (80,27%), sem que o demonstrativo apresentasse explicação suficiente das mudanças metodológicas e das premissas utilizadas.

51. No bloco PIS/Cofins-CBS/IS, apontou o acompanhamento que a deficiência resulta da mudança estrutural do sistema tributário e da inexistência, confirmada pela RFB, de ponte quantitativa direta entre os benefícios dos tributos extintos e os tratamentos que poderão existir no novo regime.

52. Quanto à CPRB, explicitou a fiscalização que a variação decorre do uso de metodologias provisórias distintas, em contexto de reoneração gradual e de indisponibilidade, à época, de base consolidada de receita bruta por atividade.

53. Em ambos os casos, o IV.15 foi encaminhado sem nota que traduzisse essas limitações para o usuário. Destacou a auditoria que a impropriedade não está na ausência das estimativas nem na falta de uma ponte quantitativa integral entre regimes diferentes, mas na insuficiência de evidenciação e de comparabilidade.

54. Concorro com o exame da unidade técnica. A transparência fiscal exige que rupturas de séries históricas e mudanças metodológicas sejam explicitadas de forma clara, especialmente quando envolvem valores de elevada materialidade. Dessa forma, reputo adequadas os encaminhamentos sugeridos de ciência, recomendação e comunicação à CMO, de modo a evitar interpretações equivocadas sobre a evolução das renúncias tributárias:

- Dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000.

- Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, (...) que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior.

- Comunicar à CMO (...) que a redução agregada de R\$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 do AMF do PLDO 2027 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e que a estimativa da CPRB foi reduzida em R\$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia, das bases, das premissas e das alterações em relação ao ciclo anterior.

55. No que se refere ao **Achado 6 - Restrição do dever de prestar informações sobre despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) ao Poder Executivo Federal, sem alcançar os demais Poderes e órgão autônomos**, o exame do PLDO 2027 demonstrou que a obrigação de prestar informações para composição do relatório consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado foi limitada aos órgãos executores do Poder Executivo federal. A redação não alcança os demais Poderes nem os órgãos constitucionalmente autônomos.

56. Segundo a unidade técnica, essa limitação reduz a abrangência do demonstrativo e diverge da orientação fixada anteriormente pelo Tribunal, mediante o Acórdão 333/2022-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), na redação dada pelo Acórdão 929/2023-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira), em que o Tribunal determinou a elaboração de plano de ação para viabilizar a elaboração anual de Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União, abrangendo as DOCCs criadas no exercício por leis, medidas provisórias e atos administrativos oriundos de todos os Poderes da República e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

57. Como consequência, o relatório consolidado deixa de refletir integralmente as despesas obrigatórias criadas por atos normativos originados em outros Poderes ou órgãos independentes, comprometendo a avaliação global do impacto fiscal dessas medidas.

58. Concorro com a análise da AudFiscal. O objetivo de um demonstrativo consolidado é justamente fornecer visão abrangente das obrigações fiscais da União. A exclusão de parte relevante dos órgãos públicos reduz sua utilidade e dificulta a verificação dos requisitos previstos nos arts. 16 e 17 da LRF. Desse modo, se mostra pertinente o encaminhamento proposto no sentido de:

- Comunicar à CMO, (...) que a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestação de informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal — sem contemplar os demais Poderes e os órgãos constitucionalmente autônomos — descumpe parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000.

59. Por intermédio do **Achado 7 - Margens negativas recorrentes e elevadas da Regra de Ouro**, a equipe de fiscalização considerou que o ARF do PLDO 2027 projeta insuficiências relevantes para o cumprimento da Regra de Ouro em todos os exercícios do horizonte analisado. As margens negativas alcançam R\$ 409 bilhões em 2027, R\$ 293 bilhões em 2028, R\$ 484 bilhões em 2029 e R\$ 538 bilhões em 2030.

60. Observou a auditoria que, além da alta materialidade, as margens negativas indicam tendência de agravamento ao longo do horizonte projetado, ainda que com oscilação intermediária. Avaliou que esse comportamento (de piora, alívio pontual e nova piora) confirma que o risco não é um descompasso isolado, mas pressão recorrente sobre a conformidade com a Regra de Ouro, num alvo que se desloca a cada ciclo.

61. A unidade técnica enfatiza que tais projeções não configuram descumprimento efetivo da regra constitucional, pois existem mecanismos legais para lidar com a insuficiência projetada. Contudo, os valores indicam dependência crescente de soluções excepcionais, como autorizações legislativas específicas e rearranjos de fontes de financiamento.

62. Também foi observado que o fenômeno não é episódico, mas recorrente em sucessivos ciclos orçamentários, a exemplo dos PLDOs 2025 e 2026, o que reforça sua relevância para a gestão fiscal e para a avaliação da sustentabilidade das contas públicas.

63. Considerou a fiscalização que a magnitude e a recorrência das margens negativas aumentam o risco de a elaboração e a execução orçamentárias dependerem da substituição ou remanejamento de fontes, utilização de superávit financeiro ou autorização legislativa excepcional para viabilizar despesas correntes financiadas por operações de crédito.

64. Aquiescendo à conclusão da unidade técnica, tenho por adequado o encaminhamento sugerido de expedir alerta ao Poder Executivo Federal e comunicação à CMO:

- Alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, reduzindo o caráter excepcional do financiamento de despesas correntes por operações de crédito.

- Comunicar à CMO, (...) que o ARF do PLDO 2027 projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 — R\$ 409,0 bilhões em 2027, R\$ 293,2 bilhões em 2028, R\$ 484,4 bilhões em 2029 e R\$ 537,6 bilhões em 2030 —, indicando risco de que o enfrentamento dessas insuficiências dependa recorrentemente da ressalva do art. 167, inciso III, da

Constituição Federal, cuja utilização exige autorização do Congresso Nacional por maioria absoluta.

65. No que diz respeito ao **Achado 8 - Evidenciação insuficiente, no ARF, dos efeitos potenciais dos riscos fiscais materiais sobre a meta e a dívida**, o acompanhamento verificou que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta inventário amplo de riscos, sensibilidades macroeconômicas, testes de estresse e fan charts, mas não permite relacionar adequadamente cada risco aos possíveis impactos sobre resultado primário, intervalo de tolerância e trajetória da dívida.

66. Registrou a fiscalização que, conquanto a STN tenha esclarecido que muitos riscos correspondem a exposições máximas e não podem ser incorporados automaticamente ao cenário-base, o ARF não informa, de modo sistemático, as variáveis afetadas, os canais de transmissão, o horizonte temporal de materialização e a ordem de grandeza dos impactos potenciais.

67. A deficiência identificada é, portanto, de evidenciação, e não de mérito. Não se afirma que os riscos necessariamente comprometerão as metas fiscais, mas que o documento não fornece informações suficientes para que o leitor avalie essa possibilidade.

68. Concorro com o entendimento da unidade técnica. A utilidade do Anexo de Riscos Fiscais depende precisamente de sua capacidade de traduzir riscos em potenciais efeitos fiscais. Acolho, portanto, a sugestão de recomendação ao Ministério da Fazenda e de comunicação à CMO, nos seguintes termos:

- Recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, (...) que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida.

- Comunicar à CMO, (...) que o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 não evidencia, de forma suficiente, o modo, o horizonte, o canal de transmissão e a ordem de grandeza com que os riscos fiscais materiais elencados podem afetar a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida, elementos necessários à avaliação prevista no art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 e relevantes para a apreciação legislativa do projeto neste ciclo.

69. Mediante o derradeiro **Achado 9 - Ausência de mecanismos de correção, de compensação ou de consequências para a meta de resultado primário do Programa de Dispendios Globais (PDG)**, a auditoria observou que o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o Programa de Dispendios Globais das empresas estatais não dependentes, mas não prevê mecanismos de correção, compensação ou consequências específicas para a hipótese de descumprimento dessa meta.

70. A situação reproduz lacuna já identificada em exercícios anteriores (LDO 2026, Lei 15.321/2025). Embora o projeto reconheça a relevância fiscal do resultado das estatais, deixa de estabelecer procedimentos que promovam a correção de desvios ou induzam seu cumprimento durante a execução orçamentária.

71. O relatório lembra, inclusive, que o desempenho das estatais já produziu efeitos relevantes sobre o quadro fiscal recente, contribuindo para a necessidade de limitação de empenho em exercícios anteriores.

72. Assiste razão à análise da unidade técnica. Metas fiscais somente cumprem integralmente sua função de governança quando acompanhadas de mecanismos institucionais que permitam

monitorar desvios e promover correções. Assim, endosso o encaminhamento proposto pela auditoria, no sentido de expedir comunicação à CMO:

- Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento.

73. O Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer à peça 95, endossou as conclusões da AudFiscal (peças 91-93), tendo acrescido ponderação com proposta de ciência, no sentido de que o PLDO 2027, ao dispor sobre emendas de bancada estadual, contempla dispositivo idêntico ao contido no PLDO 2026, o qual veio a ser objeto de questionamento no acompanhamento anterior (Acórdão 1983/2025-Plenário, de minha relatoria)

74. Com as vênias de praxe, deixo de acolher a medida sugerida pelo Parquet.

75. Conforme esclarecimento apresentado em memorial pela AGU (peça 95), o art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO 2027 não se contrapõe ao art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024. Enquanto a legislação complementar disciplina a formação da vontade da bancada estadual, exigindo deliberação coletiva e vedando a individualização das indicações por parlamentar, o dispositivo do PLDO cuida apenas da formalização e do encaminhamento dessas decisões aos órgãos responsáveis pela execução orçamentária, tratando-se, portanto, de normas que incidem sobre momentos distintos e complementares do procedimento, sem conflito jurídico aparente.

76. Assim, não identifico oportunidade para justificar a expedição de ciência. Considerando, ademais, que se trata de matéria inserida em projeto de lei ainda submetido à apreciação do Congresso Nacional, considero mais adequada a adoção de postura de autocontenção por esta Corte, razão pela qual acolho as ponderações da AGU e deixo de acolher a proposta de ciência sugerida pelo Ministério Público junto ao TCU

77. Por fim, releva destacar, pela pertinência, a ponderação trazida no pronunciamento Diretoria de Fiscalização do Financiamento Estatal – Difes/AudFiscal (peça 92), acerca da competência do TCU em processo de acompanhamento de PLDO:

1. A proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização estrutura-se em dois planos complementares. De um lado, há comunicações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), destinadas a subsidiar a apreciação legislativa do PLDO 2027 em tramitação. De outro, há determinações, recomendações, ciências e alerta dirigidos a órgãos do Poder Executivo responsáveis pela elaboração da peça orçamentária e de seus anexos, com efeitos predominantemente projetados para os próximos ciclos. Essa arquitetura preserva a competência do Congresso Nacional e afasta a leitura de que o Tribunal estaria exercendo controle prévio abstrato de proposição legislativa.

2. A tese a ser defendida não é a de que o TCU possa determinar livremente o conteúdo de projeto de lei. A tese é mais estreita: em acompanhamento de PLDO, o TCU pode expedir encaminhamentos a órgãos jurisdicionados do Poder Executivo sobre deveres administrativos de elaboração, evidenciação, memória de cálculo, metodologia, consistência fiscal e transparência dos anexos obrigatórios, quando tais deveres decorrem diretamente da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 200/2023 ou da legislação orçamentária, uma vez que o objeto do controle não é a deliberação parlamentar futura, mas a suficiência informacional da peça elaborada administrativamente pelo Executivo.

78. Feitas essas considerações, reitero minha anuência, em essência, aos pareceres nos autos, com as adequações dispostas neste Voto.

79. Por fim, registro meus elogios à equipe técnica da AudFiscal e ao Ministério Público junto ao TCU, representado no feito pelo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, pelo competente exame realizado.

80. Do exposto, VOTO por que seja adotado o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de setembro de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

GRUPO I – CLASSE ____ – Plenário

TC 006.412/2026-2 [Apenso: TC 009.943/2026-9]

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

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

Interessados: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Fazenda (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento e Orçamento (); Secretaria-executiva do Ministério da Fazenda (); Secretaria-executiva do Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos (); Secretaria-executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento ()

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS ASPECTOS FISCAIS E DE CONFORMIDADE DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA 2027 (PLN 2/2026-CN). INSUFICIÊNCIAS DE TRANSPARÊNCIA, MÉMÓRIAS DE CÁLCULO, DECOMPOSIÇÃO DE VALORES, RECONSTITUIÇÃO DE CÁLCULOS, COMPARABILIDADE ENTRE CICLOS, RASTREABILIDADE DE INFORMAÇÕES E EXPLICITACÃO DE EFEITOS FISCAIS RELEVANTES. ENCAMINHAMENTO DE INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL E AOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIAS. ALERTAS

RELATÓRIO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento dos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027), PLN 2/2026-CN, consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

2. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o conteúdo principal do relatório de fiscalização produzido no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 91), bem como do pronunciamento da subunidade (peça 92), os quais contaram com a anuência do Auditor-chefe da unidade (peça 93):

I. INTRODUÇÃO

I.1 Deliberação e Objetivo

1. *O presente acompanhamento tem por objetivo examinar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2027 (PLDO 2027) consoante disposto no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, no art. 4º da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS). A fiscalização é decorrente do Acórdão 427/2026-TCU-Plenário (TC 022.517/2025-1, rel. min. Antonio Anastasia).*

I.2 Visão Geral do Objeto

2. *O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é estruturado em três instrumentos encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no art. 165 da Constituição Federal. No presente acompanhamento, o objeto de análise é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027 (PLDO 2027), especialmente seus aspectos fiscais quantitativos e as disposições do texto do projeto relacionadas à conformidade das finanças públicas federais.*

3. *A LDO exerce papel central na ligação entre o planejamento de médio prazo e a execução orçamentária anual. Cabe a esse instrumento estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, orientar a elaboração da LOA, definir prioridades da administração pública federal, dispor sobre alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Também integra a LDO anexo com previsão de agregados fiscais para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois exercícios subsequentes.*

4. *O processo de elaboração do PLDO, de iniciativa do Poder Executivo, desenvolve-se no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, com participação do Ministério do Planejamento e Orçamento, dos órgãos setoriais e dos órgãos específicos. Nesse contexto, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), como órgão específico de orçamento, possui competência para coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da LDO e da LOA, nos termos do art. 20, inciso I, do Anexo I do Decreto 11.353/2023 e do art. 8º, inciso I, da Lei 10.180/2001.*

5. *Além das disposições constitucionais, a Lei Complementar 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — atribui à LDO funções relevantes para a gestão fiscal, entre elas a disciplina do equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e formas de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação de resultados, as condições para transferências de recursos e a inclusão do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais. A mensagem presidencial que encaminha o PLDO também deve ser acompanhada de anexo com objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, parâmetros e projeções de agregados e variáveis relevantes e metas de inflação para o exercício subsequente.*

6. *A Lei Complementar 200/2023 reforçou a centralidade fiscal da LDO ao estabelecer que esse instrumento deve fixar as diretrizes de política fiscal e as metas anuais de resultado primário do Governo Central para o exercício de referência e para os três seguintes, compatíveis com trajetória sustentável da dívida pública. A mesma lei prevê intervalos de tolerância para a verificação do cumprimento das metas de resultado*

primário, de menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO.

7. A LC 200/2023 também disciplina os efeitos do descumprimento das metas fiscais. O descumprimento do centro da meta não configura infração à LRF, desde que observado o limite inferior do intervalo de tolerância e adotadas as medidas de limitação de empenho e pagamento cabíveis, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessário ao funcionamento regular da administração pública. Além disso, a realização de resultado primário inferior ao limite inferior do intervalo de tolerância aciona medidas de ajuste fiscal, incluindo a redução do limite de crescimento real da despesa primária e a aplicação de vedações constitucionais previstas no art. 167-A da Constituição Federal.

8. Posteriormente, a Lei Complementar 211/2024 acrescentou o art. 6º-A à LC 200/2023, prevendo restrições adicionais em caso de apuração de déficit primário do Governo Central a partir do exercício de 2025, incluindo limitações à concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício tributário e, até 2030, à programação de crescimento real da despesa com pessoal e encargos dos Poderes e órgãos autônomos acima de 0,6% ao ano, ressalvadas as hipóteses legais.

9. A Lei Complementar 224/2025 também introduziu alterações na Lei de Responsabilidade Fiscal com repercussão sobre o conteúdo e a função da LDO. A norma passou a exigir que a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique renúncia de receita observe o disposto na LDO; acrescentou requisitos para proposições legislativas que tratem de benefícios tributários concedidos a pessoas jurídicas, como estimativa do quantitativo de beneficiários, prazo de vigência, metas de desempenho e mecanismos de transparência, monitoramento e avaliação; e reforçou a transparência fiscal ao prever a divulgação, no Portal da Transparência, em formato aberto e padronizado, de dados atualizados sobre benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedidos.

10. Desse arcabouço decorre que o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais não são peças meramente informativas que acompanham o projeto: são o próprio locus em que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige a demonstração ex ante da compatibilidade fiscal submetida à deliberação legislativa.

11. É no AMF que se concentram os deveres de conteúdo e evidenciação: avaliar o cumprimento das metas do exercício anterior (art. 4º, § 1º); apresentar as metas anuais com a memória e a metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos (art. 4º, § 2º, II) e o quadro de cálculo da meta de resultado primário (art. 4º, § 2º, VI, na redação da LC 200/2023); demonstrar a estimativa e a compensação das renúncias de receita (art. 4º, § 2º, V); e, no horizonte de dez anos, demonstrar o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da dívida pública (art. 4º, § 5º, III e IV). Esses deveres concretizam o art. 165, § 2º, da Constituição, que faz da LDO a sede das metas e prioridades, e o art. 164-A, que torna a sustentabilidade da dívida um parâmetro da gestão fiscal. O conteúdo obrigatório desses anexos está detalhado no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, aprovado pela Portaria STN/MF 2.057/2025.

12. Essa demonstração é própria da etapa da LDO e antecede a execução. O detalhamento operacional remetido à Lei Orçamentária Anual e à execução financeira não supre o dever de evidenciação ex ante que a LRF atribui ao AMF. Por isso, a remissão de conteúdo ao PLOA, embora pertinente para atualizar a execução, não dispensa o anexo de planejamento da demonstração que a lei lhe reserva.

13. Quanto ao prazo de tramitação, o projeto de LDO deve ser encaminhado ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção presidencial até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, conforme o art. 35, § 2º, inciso II, do ADCT. O PLDO 2027 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 15/4/2026, por meio da Mensagem 303 (peça 35), dando origem ao PLN 2/2026. Até o encerramento desta fiscalização, não havia sido divulgado, pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), o cronograma de tramitação da matéria.

1.3 Questões de Auditoria

14. Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 36):

Q1. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal demonstra, no horizonte de dez anos, a compatibilidade entre metas fiscais, resultado primário projetado, resultado primário requerido para estabilização ou convergência da DBGG e trajetória da dívida, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, III, da LRF, os arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal e a LC 200/2023?

Q2. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal permitem reconciliar, sob perímetro homogêneo, meta formal, resultado antes das deduções, resultado considerado para fins de cumprimento da meta, intervalo de tolerância, compensações e exclusões, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 4º, § 7º, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q3. No ciclo do PLDO 2027, o texto-base e o AMF elaborados pelo Poder Executivo Federal demonstram de forma transparente os efeitos da EC 136/2025 e do art. 2º, § 3º, do próprio PLDO 2027 sobre precatórios e requisições de pequeno valor computados na meta de resultado primário, inclusive o percentual de 39,4%, considerando-se como critérios o art. 165, §§ 21 e 22, da Constituição Federal, a EC 136/2025, o art. 4º, § 2º, II, o art. 4º, § 5º, III e IV, o art. 9º e o art. 1º, § 1º, da LRF?

Q4. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta trajetória fiscal operacionalmente factível, com projeções de despesas obrigatórias, discricionárias líquidas, limites, exclusões e gatilhos fiscais suficientes para aferir exequibilidade, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, II, da LRF, a LC 200/2023, a LC 211/2024, a LC 221/2025, a LC 223/2025, quando materialmente aplicável, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q5. No ciclo do PLDO 2027, os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira definidos pelo Poder Executivo Federal, especialmente a referência ao limite inferior do intervalo de tolerância e o perímetro de despesas não sujeitas à limitação, preservam a capacidade corretiva do contingenciamento, considerando-se como critérios o art. 4º, I, b, o art. 9º e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF, a LC 200/2023 e o art. 68 do PLDO 2027?

Q6. No ciclo do PLDO 2027, as projeções de receita elaboradas pelo Poder Executivo Federal explicitam metodologia, premissas, base legal, probabilidade, cronograma e impacto fiscal de receitas condicionais, eventos não recorrentes e medidas em estudo incluídas no cenário-base, considerando-se como critérios o art. 12, o art. 4º, § 2º, II, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q7. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal documenta integração substantiva entre AMF e ARF, inclusive por ponte quantitativa e cenários assimétricos sobre riscos fiscais relevantes, considerando-se como critérios o art. 4º, §§ 1º e 3º, o art. 4º, § 5º, III, da LRF e o art. 164-A da Constituição Federal?

Q8. Em que medida, no ciclo do PLDO 2027, o ARF elaborado pelo Poder Executivo Federal mantém inventário crível de riscos fiscais, com reclassificações documentadas, providências acionáveis e coerência funcional entre riscos materiais e reserva de contingência, considerando-se como critérios o art. 4º, § 3º, o art. 5º, III, como ponte com a reserva de contingência na LOA, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, V, da LRF?

Q9. No ciclo do PLDO 2027, e em comparação com ciclos anteriores quando necessário para avaliar reincidência, o tratamento da Regra de Ouro pelo Poder Executivo Federal é coerente, suficiente e rastreável quanto à autorização, margem projetada, risco informado no ARF e demonstrativos correlatos, considerando-se como critérios o art. 167, III, da Constituição Federal, o art. 4º, § 3º, o art. 1º, § 1º, e o art. 59, § 1º, I e V, da LRF?

Q10. No ciclo do PLDO 2027, o PLDO da União e o respectivo AMF, elaborados pelo Poder Executivo Federal, demonstram e permitem verificar a continuidade dos investimentos em andamento, com conceito, base, proporção e rastreabilidade suficientes, considerando-se como critérios o art. 165, § 12, da Constituição Federal, o art. 45 da LRF e, apenas como reforço setorial, os arts. 9º e 10 da LC 200/2023?

Q11. No ciclo do PLDO 2027, o AMF elaborado pelo Poder Executivo Federal apresenta estimativas de impacto fiscal de recomendações resultantes de avaliações de políticas públicas com memória, metodologia e vínculo rastreável com avaliações formais, considerando-se como critérios o art. 4º, § 5º, VI, da LRF e os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição Federal?

Q12. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal discrimina estimativa, compensação, metodologia e demonstrativos de renúncias e benefícios tributários, preservando controlabilidade no primeiro ciclo posterior à LC 224/2025, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, o art. 12, o art. 14 e o art. 1º, § 1º, da LRF e a LC 224/2025?

Q13. No ciclo do PLDO 2027, o Poder Executivo Federal preserva comparabilidade e rastreabilidade na transição PIS/COFINS para CBS/IS nos demonstrativos publicados, inclusive quanto a IV-15, IV-16, benefícios zerados sem memória e tratamento da CPRB, sem condicionar a auditoria ao DGT-RFB futuro, considerando-se como critérios o art. 4º, § 2º, V, da LRF, a LC 214/2025 e a LC 224/2025?

15. Pelo teor das questões, percebe-se que as seis primeiras cuidam do núcleo fiscal do PLDO 2027, envolvendo metas fiscais, resultado primário, trajetória da dívida, precatórios, factibilidade operacional, contingenciamento e receitas, com predominância de análises quantitativas e testes voltados à reconstituição dos cálculos.

16. As questões 7 a 9 tratam dos riscos fiscais, especialmente da integração entre AMF e ARF, da suficiência dos cenários, da integridade do inventário de riscos, da reserva de contingência, bem como da Regra de Ouro.

17. Por fim, as questões 10 a 13 examinam aspectos específicos de conformidade, transparência, rastreabilidade e controle, relativos aos investimentos em andamento, ao spending review, às renúncias tributárias e à transição de PIS/Cofins para CBS/IS, matérias relevantes à gestão orçamentária pelo Poder Executivo e ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio deste Tribunal.

1.4 Metodologia e Limitações

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

19. A principal limitação aos exames efetuados decorre das inovações trazidas pela Emenda Constitucional 132/2023 e pela Lei Complementar 214/2025, que instituíram a reforma tributária sobre o consumo, com a criação da Contribuição sobre Bens e Serviços

(CBS), do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) e do Imposto Seletivo, em substituição gradual aos tributos vigentes (PIS, Cofins, IPI, ICMS e ISS). Nesse sentido, citam-se:

i) a coexistência, ao longo do período de transição, dos sistemas tributários antigo e novo, com sobreposição parcial das bases de arrecadação, o que compromete a comparabilidade da série histórica de receitas e dificulta a aplicação das metodologias tradicionais de projeção dos agregados fiscais que compõem os cenários de referência;

ii) a baixa previsibilidade da arrecadação no período inicial da transição, em razão da fase de testes da CBS e do IBS com alíquotas reduzidas e mecanismos de compensação, bem como da ainda não consolidação das alíquotas de referência a serem fixadas pelo Senado Federal, fatores que repercutem sobre a confiabilidade das estimativas de receita e das metas de resultado primário;

iii) os efeitos sobre a mensuração dos gastos tributários, decorrentes da reformulação dos regimes diferenciados e específicos de tributação e da instituição de novos mecanismos compensatórios e de fundos, que demandam ajustes metodológicos na demonstração e na estimativa dos benefícios fiscais.

1.5 Volume de Recursos Fiscalizados e Benefícios da Ação de Controle

20. O volume de recursos fiscalizados envolve os montantes das receitas primárias líquidas e das despesas primárias do Governo Central para 2027 constantes do AMF, quais sejam, R\$ 2.768,2 bilhões e R\$ 2.760,2 bilhões, respectivamente (peça 39, p. 18).

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

1.6 Processos Conexos

22. Foram identificados dois processos que guardam conexão com os temas selecionados para fins deste acompanhamento: o TC 006.084/2025-7, relativo aos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2026 — PLDO 2026, e o TC 017.113/2025-3, referente ao Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2026 — PLOA 2026, ambos de relatoria do ministro Antonio Anastasia.

II. ACHADOS DE AUDITORIA

II.1 Achado 1: Evidenciação insuficiente, no AMF, da compatibilidade entre os resultados fiscais e a trajetória decenal da DBGG/PIB.

II.1.1 Situação Encontrada

23. O Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 não apresenta elementos suficientes para verificar a compatibilidade entre as metas de resultado primário, o resultado primário projetado, o resultado primário requerido para estabilização da DBGG/PIB e a trajetória decenal da dívida pública. Embora o Anexo IV.3 (peça 38) apresente a trajetória projetada da DBGG/PIB, os resultados primários projetados dos governos central e regionais, o conceito de resultado primário requerido e sua comparação gráfica com o resultado projetado, não são disponibilizados, no próprio AMF, parâmetros, cálculos, decomposições e memórias metodológicas suficientes para permitir a reprodução ou verificação da compatibilidade afirmada.

24. Sob a ótica da trajetória da dívida, o Anexo IV.3 do PLDO 2027 informa que a DBGG/PIB apresenta elevação até 2029, quando alcança 87,8% do PIB, passando a declinar a partir de 2030, até atingir 83,4% do PIB em 2036. O anexo também apresenta tabela com a trajetória anual da DBGG e dos resultados primários projetados do Governo

Central e dos governos regionais, indicando a evolução do resultado primário ao longo do horizonte decenal (peça 38, p. 2).

25. Em relação ao resultado primário requerido para estabilizar a DBGG/PIB, o Anexo IV.3 informa que esse resultado depende, sobretudo, do diferencial entre juros e crescimento nominal, além do nível inicial da dívida. O anexo também apresenta gráfico comparando o primário projetado e o primário requerido, indicando que, no cenário projetado, haveria convergência gradual do resultado projetado para patamar compatível com a estabilização da dívida a partir de 2030. Contudo, essa informação é apresentada em texto e representação gráfica, sem tabela numérica anual ou memória estruturada que evidencie, ano a ano, o resultado primário projetado, o primário requerido, a diferença entre ambos e a correspondente trajetória da DBGG/PIB (peça 38, p. 2-3).

26. Adicionalmente, embora o Anexo IV.3 apresente informações sobre a taxa implícita de juros da DBGG e parâmetros macroeconômicos utilizados nas projeções, como Selic, IPCA, crescimento real do PIB, deflator do PIB e taxa de câmbio, não há demonstração integrada que conecte tais parâmetros à trajetória projetada da dívida. Também não são apresentadas a decomposição dos principais fatores explicativos da variação anual da DBGG nem a identificação dos componentes de ajuste estoque-fluxo ou equivalentes que permitam compreender a passagem entre resultado primário, juros, crescimento nominal e variação da dívida.

27. A limitação da evidenciação fica demonstrada pelo fato de que a verificação da compatibilidade afirmada no AMF somente foi possível após diligência (peça 22). Em resposta, a STN encaminhou a Nota Técnica 4239/2026/MF (peça 26) e a memória de cálculo da DBGG (peça 29), documentos que permitiram verificar a coerência interna da projeção. A partir desses elementos complementares, constatou-se que os parâmetros informados conduzem à trajetória publicada da dívida, que a soma dos fatores de variação corresponde à variação anual da DBGG e que a evolução do primário projetado em relação ao primário requerido é compatível com a inflexão da dívida a partir de 2030.

28. Dessa forma, a impropriedade identificada não reside na inconsistência do resultado primário requerido nem da trajetória projetada da DBGG/PIB, mas na insuficiência de demonstração no próprio Anexo de Metas Fiscais. Os elementos que permitiram verificar a compatibilidade entre metas fiscais, resultado primário efetivo, primário requerido e trajetória da dívida somente foram disponibilizados após a atuação da equipe de auditoria, e não diretamente no AMF submetido ao Congresso Nacional.

29. A insuficiência apontada também já foi objeto de deliberações anteriores do Tribunal. O Acórdão 1.679/2024-TCU-Plenário, rel. min. Antonio Anastasia, deu ciência ao Ministério da Fazenda acerca da ausência, no AMF, das premissas utilizadas na projeção da DBGG; e o Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, rel. min. Weder de Oliveira, determinou à STN que evidenciasse, nos próximos PLDOs, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB. No PLDO 2027, houve avanço com a apresentação do resultado primário requerido em texto e representação gráfica, mas ainda sem a série numérica anual, as decomposições e a memória metodológica necessárias à verificação plena da compatibilidade exigida pela LRF. Uma das causas da impropriedade é a opção por apresentar a trajetória de estabilização da dívida de forma simplificada, sem demonstrar como e por que os resultados fiscais projetados conduzem à estabilização afirmada. Faltam, no próprio AMF, a série anual do resultado primário requerido para estabilização (primário estabilizador), a decomposição dos fatores de variação da DBGG e os componentes do ajuste estoque-fluxo, sem os quais a relação

entre resultado primário, primário estabilizador e trajetória da dívida não pode ser reproduzida a partir do documento.

30. Na manifestação consolidada do Ministério da Fazenda, a STN sustentou que o AMF do PLDO 2027 evoluiu em relação ao ciclo anterior, pois passou a apresentar a trajetória decenal da DBGG/PIB, o resultado primário requerido para sua estabilização, os parâmetros macroeconômicos e a taxa implícita de juros. Informou, ainda, que o modelo é divulgado no Relatório de Projeções Fiscais, que a memória detalhada é encaminhada internamente à SOF e que avaliará incluir no Anexo IV.3 a referência a documentos metodológicos oficiais (peça 90, p. 4). Os argumentos são parcialmente procedentes quanto ao avanço do demonstrativo e ao compromisso de aprimoramento, mas não afastam a situação encontrada: a memória e as decomposições necessárias à verificação somente foram obtidas após diligência e permanecem fora do AMF submetido ao Congresso. Portanto, mantém-se a comunicação à CMO, sem nova determinação ao Executivo, pois o item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário já contém comando prospectivo sobre o mesmo núcleo de evidenciação.

II.1.2 Critérios

31. A situação encontrada deve ser examinada à luz do regime jurídico aplicável ao Anexo de Metas Fiscais e à sustentabilidade da dívida pública. O art. 4º, § 5º, III, da LRF exige que o AMF evidencie, no horizonte de dez anos, o efeito esperado e a compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, inclusive mediante a demonstração do nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB. Essa obrigação não se limita à apresentação genérica da trajetória da dívida ou à menção conceitual ao primário estabilizador, pois pressupõe elementos que permitam verificar a relação entre metas fiscais, resultado primário, primário estabilizador e dinâmica da dívida.

32. A exigência de compatibilidade entre metas fiscais e trajetória sustentável da dívida também decorre do art. 2º, §§ 1º e 2º, da LC 200/2023, segundo o qual as metas de resultado primário devem guardar coerência com a sustentabilidade da dívida pública. No mesmo sentido, a Portaria STN/MF 2.057/2025, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, Parte II — Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 1 — Metas Anuais, prevê a necessidade de apresentação de memória, metodologia, parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos.

33. Sob essa ótica, a apresentação do primário estabilizador apenas por meio de texto e representação gráfica, desacompanhada de memória metodológica suficiente, parâmetros, cálculos e decomposições que permitam sua verificação, não atende integralmente ao dever de evidenciação previsto para o AMF. A obrigatoriedade de demonstrar, no próprio AMF, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB foi reconhecida pelo Plenário no Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, item 9.1, que determinou à STN a evidenciação dessa informação nos próximos PLDOs.

II.1.3 Consequências

34. Como consequência, observa-se redução da transparência e da verificabilidade da compatibilidade entre as metas fiscais, o resultado primário requerido para estabilização da DBGG/PIB e a trajetória projetada da dívida pública. A ausência, no próprio Anexo de Metas Fiscais, de série numérica anual, memória metodológica estruturada e decomposição dos principais fatores de variação da DBGG limita a capacidade de controle externo, do Congresso Nacional e da sociedade de avaliar a consistência da trajetória fiscal apresentada no PLDO.

35. *Adicionalmente, a deliberação legislativa sobre o esforço fiscal requerido para o horizonte decenal passa a se apoiar em demonstração incompleta, na medida em que a compatibilidade entre metas fiscais e trajetória da dívida é indicada, mas não plenamente demonstrada no AMF. Essa limitação dificulta, em especial, a avaliação da relevância dos componentes de ajuste estoque-fluxo e de outros fatores que influenciam a formação do nível projetado da DBGG/PIB.*

36. *Por fim, a permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO pode comprometer a comparação intertemporal da trajetória projetada da dívida pública e reduzir a capacidade de acompanhamento da efetividade das metas fiscais em relação ao objetivo de estabilização da DBGG/PIB.*

II.1.4 Proposta de Encaminhamento

37. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário.*

II.2 Achado 2: Evidenciação insuficiente, no AMF, da composição e da memória de cálculo das deduções da meta de resultado primário.

II.2.1 Situação Encontrada

38. *Verificou-se insuficiência na evidenciação, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027, das deduções consideradas para fins de apuração do cumprimento da meta de resultado primário. Embora o AMF IV.02, em sua Tabela 9, registre para o exercício de 2027 deduções no montante agregado de R\$ 65.658,3 milhões, equivalente a 0,45% do PIB (peça 39, p. 31), o anexo não apresenta a abertura desse valor por componente, não individualiza o fundamento normativo aplicável a cada parcela e não explicita a forma de quantificação de cada exclusão considerada na passagem do resultado primário antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

39. *Sob a ótica da reconciliação fiscal, o AMF informa que o resultado primário projetado antes das deduções para o Governo Central em 2027 corresponde a 0,05% do PIB, ao passo que o centro da meta de resultado primário foi fixado em 0,50% do PIB. A diferença entre esses valores decorre de deduções legais no montante de 0,45% do PIB, de modo que parcela substancial do resultado considerado para fins de cumprimento da meta não corresponde ao resultado primário projetado antes das deduções, mas a valores excluídos ou compensados nos termos do regime fiscal aplicável (peça 39, p. 6).*

40. *Em relação à evidenciação dessas deduções, verificou-se que a Tabela 9 do AMF IV.02 apresenta a reconciliação entre resultado primário antes das deduções, deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta apenas em nível agregado. Dessa forma, a partir do próprio AMF, não é possível identificar, de forma suficiente, quais componentes integram o montante de R\$ 65.658,3 milhões, qual o fundamento legal específico de cada parcela e como foi calculado o valor atribuído a cada uma delas. Essa limitação reduz a transparência da passagem entre o resultado primário antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta fiscal (peça 39, p. 31).*

41. *Adicionalmente, as diligências realizadas demonstram que as informações necessárias à verificação da composição das deduções existiam e puderam ser apresentadas posteriormente pela STN e pela SOF (peças 21 e 22). A Nota Técnica 4239/2026/MF (peça 26), a planilha de resposta encaminhada pela STN (peça 28), a Nota Técnica 784/2026/MPO (peça 33) e a Nota Técnica 419/2026/MPO (peça 32) permitiram identificar e reconciliar a composição das deduções da meta para 2027, distinguindo o resultado primário antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

42. *No caso dos precatórios e requisições de pequeno valor, principal componente das deduções, as informações complementares encaminhadas pelos órgãos gestores permitiram verificar a aplicação da regra de incorporação gradual prevista no art. 165, § 21, da Constituição Federal. Assim, a impropriedade identificada não reside na existência das deduções, na ausência de fundamento legal ou na aplicação da regra de precatórios e RPVs, mas na insuficiência de demonstração desses elementos no próprio Anexo de Metas Fiscais.*

43. *A insuficiência apontada também deve ser analisada à luz de deliberação anterior do Tribunal. No Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, o TCU já havia tratado da necessidade de aprimoramento da evidenciação das informações fiscais relacionadas à apuração das metas e à compatibilidade entre resultados fiscais e trajetória da dívida. No PLDO 2027, embora o AMF apresente o valor agregado das deduções, ainda não explicita, em quadro próprio ou memória demonstrativa, a composição, a base legal individualizada e a forma de cálculo de cada parcela considerada para fins de apuração do resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

44. *A apresentação de linha agregada única, sem abertura por componente e sem memória de cálculo, limita a verificabilidade da meta fiscal e reduz a transparência sobre a diferença entre o resultado primário projetado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

45. *A SOF (peça 84, p. 3 e 7), a Casa Civil (peça 88, p. 2-3) e o Ministério da Fazenda (peça 90, p. 2-5) sustentaram que o art. 4º, § 2º, VI, da LRF exige a evidenciação dos principais agregados, sem criar as categorias legais de resultado primário efetivo e resultado computável, e que a abertura adicional não deve alcançar detalhamento microscópico. Os comentários são parcialmente procedentes quanto à terminologia, à contenção do comando aos componentes materiais e à distribuição de competências. A versão final emprega as expressões resultado antes das deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta e, diante da informação de que a elaboração do quadro compete à SOF segundo a matriz de responsabilidades da Junta de Execução Orçamentária, exclui a STN do destinatário da determinação (peça 90, p. 5). Não procede, porém, a conclusão de que a linha agregada de R\$ 65.658,3 milhões seja suficiente. Pela materialidade das deduções, os incisos II e VI do § 2º do art. 4º da LRF, lidos conjuntamente, exigem memória e metodologia que tornem reconstruível o cálculo. Mantêm-se, pois, a determinação à SOF e a comunicação à CMO, com redação estreita e sem atribuir ao termo 'resultado primário efetivo' natureza legal.*

II.2.2 Critérios

46. *Para a adequada apuração da meta de resultado primário, o Anexo de Metas Fiscais deve permitir compreender não apenas o valor final considerado para fins de cumprimento da meta, mas também os ajustes, deduções ou compensações que explicam a passagem entre o resultado primário projetado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Nesse sentido, o art. 4º, § 2º, inciso II, da*

LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais acompanhado de memória e metodologia de cálculo capazes de justificar os resultados pretendidos.

47. *A exigência de memória e metodologia de cálculo deve ser interpretada, ainda, à luz do art. 1º, § 1º, da LRF, segundo o qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, mediante, entre outros elementos, o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. A transparência da meta fiscal requer, portanto, que seus componentes materiais e os ajustes que determinam o resultado considerado para fins de seu cumprimento sejam apresentados de modo suficientemente claro, fundamentado e verificável.*

48. *Essa exigência ganha especial relevância diante do art. 4º, § 2º, inciso VI, da LRF, com redação dada pela LC 200/2023, segundo o qual o AMF deve conter quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, evidenciando os principais agregados de receitas e despesas e os resultados. No caso do PLDO 2027, as deduções consideradas para fins de apuração da meta representam 0,45 p.p. do PIB dos 0,50 p.p. correspondentes ao centro da meta, constituindo elemento material e determinante da reconciliação entre o resultado primário projetado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.*

49. *O Manual de Demonstrativos Fiscais, Parte II — Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 1 — Metas Anuais, aprovado pela Portaria STN/MF 2.057/2025, também orienta que a memória e a metodologia de cálculo esclareçam a obtenção dos valores relativos a receitas, despesas, resultado primário, resultado nominal e dívida pública, mediante demonstração dos parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados pretendidos. Assim, quando parcela relevante do resultado considerado para fins de cumprimento da meta decorre de deduções legais, a abertura de sua composição, a indicação da base normativa específica e a memória de cálculo correspondente tornam-se necessárias para a adequada verificabilidade da meta fiscal.*

50. *Adicionalmente, o art. 4º, § 7º, da LRF estabelece que a LDO não pode dispor sobre exclusão de despesas primárias da apuração da meta de resultado primário. Desse modo, as deduções consideradas no cálculo da meta devem decorrer de fundamento normativo próprio e ser identificáveis no AMF, de forma a permitir verificar quais parcelas foram excluídas ou compensadas, qual base legal autoriza cada tratamento e como cada valor foi quantificado. A apresentação dessas deduções apenas em linha agregada reduz a transparência da apuração do resultado considerado para fins de cumprimento da meta e limita a verificação da aderência do demonstrativo ao regime fiscal aplicável.*

II.2.3 Consequências

51. *Como consequência, observa-se redução da transparência e da verificabilidade da composição do resultado considerado para fins de cumprimento da meta de resultado primário, em razão da apresentação das deduções apenas em valor agregado no AMF IV.02. A ausência de abertura por componente, de indicação individualizada da base legal aplicável e de memória de cálculo limita a capacidade de controle externo, do Congresso Nacional e da sociedade de compreender a passagem entre o resultado primário projetado antes das deduções, as deduções legais e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta fiscal.*

52. *Adicionalmente, essa forma de apresentação pode induzir interpretação imprecisa acerca do resultado primário projetado antes das deduções no PLDO 2027. Embora o centro da meta de resultado primário corresponda a 0,50% do PIB, as deduções legais representam 0,45 p.p. do PIB, enquanto o resultado primário projetado antes das*

deduções equivale a 0,05% do PIB. Assim, a ausência de demonstração detalhada das deduções reduz a clareza sobre a parcela do resultado considerado para fins de cumprimento da meta que decorre de esforço fiscal efetivo e a parcela que decorre de exclusões ou compensações autorizadas por normas específicas.

53. Por fim, a deliberação legislativa sobre o PLDO 2027 passa a se apoiar em demonstração incompleta da reconciliação entre resultado primário antes das deduções, deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Como se trata de conteúdo de instrumento anual, a permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO pode comprometer a comparação intertemporal das metas fiscais e ampliar o risco de repetição da impropriedade, com prejuízo à transparência fiscal e à qualidade do processo decisório orçamentário.

II.2.4 Proposta de Encaminhamento

54. Determinar à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000.

55. Comunicar à CMO que o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

II.3 Achado 3: Evidenciação insuficiente, no AMF, de demonstração suplementar da trajetória da DBGG/PIB sob o parâmetro operativo do limite inferior adotado para a limitação de empenho.

II.3.1 Situação Encontrada

56. O PLDO 2027 apresenta desalinhamento entre a trajetória de estabilização da DBGG/PIB demonstrada no Anexo de Metas Fiscais e o parâmetro fiscal adotado pelo próprio projeto para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. O AMF IV.03 (peça 38) apresenta a trajetória decenal da DBGG/PIB com base no cenário associado ao centro da meta de resultado primário, enquanto o art. 68 do PLDO 2027 (peça 40, p. 43) adota o limite inferior do intervalo de tolerância da meta como referência para a correção bimestral da execução orçamentária e financeira.

57. Sob a ótica da apuração do resultado fiscal de 2027, a diferença entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância pode ser evidenciada pela reconciliação entre o resultado considerado para fins de cumprimento da meta e o resultado primário projetado antes das deduções, consideradas as deduções legais de 0,45% do PIB:

Tabela 1: Reconciliação entre parâmetro fiscal, deduções legais e resultado antes das deduções equivalente — centro da meta (cenário do AMF IV.03) vs. limite inferior do intervalo de tolerância (art. 68 do PLDO 2027), 2027

<i>Parâmetro fiscal considerado</i>	<i>Resultado considerado para fins de cumprimento da meta (% do PIB)</i>	<i>Deduções legais (% do PIB)</i>	<i>Resultado antes das deduções equivalente (% do PIB)</i>	<i>Observação</i>
<i>Centro da meta</i>	0,50	0,45	0,05	<i>Cenário utilizado no AMF IV.03 para demonstrar a trajetória da DBGG/PIB</i>
<i>Limite inferior da meta</i>	0,25	0,45	-0,20	<i>Parâmetro adotado pelo art. 68 do PLDO 2027 para avaliação bimestral e limitação de empenho</i>

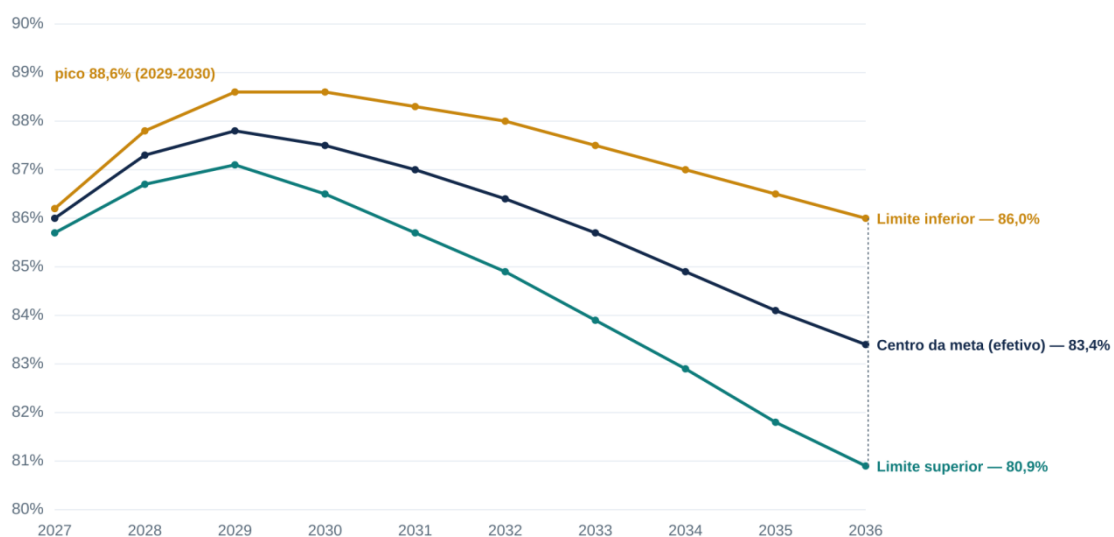
Fonte: Elaborado pela equipe, com base no PLDO 2027, AMF e Nota Técnica 4239/2026/MF.

58. *A tabela evidencia que o cenário fiscal utilizado para demonstrar a trajetória da dívida no AMF é mais favorável do que aquele que serve de referência ordinária para o acionamento da limitação de empenho prevista no próprio PLDO. Enquanto o centro da meta corresponde a resultado primário projetado antes das deduções equivalente a 0,05% do PIB, o limite inferior, mantidas as mesmas deduções legais, corresponde a primário efetivo equivalente a -0,20% do PIB.*

59. *Em relação à trajetória da dívida, o AMF IV.03 apresenta a estabilização da DBGG/PIB com base no cenário associado ao centro da meta fiscal, no qual a dívida atinge aproximadamente 86,0% do PIB em 2027, alcança ponto de inflexão a partir de 2030 e encerra o horizonte decenal em 83,4% do PIB em 2036 (peça 38, p. 2). Contudo, apenas com as informações constantes do próprio AMF não é possível verificar de forma suficiente os efeitos que o cumprimento apenas do limite inferior da meta produziria sobre essa trajetória, embora esse seja o parâmetro adotado pelo art. 68 para a limitação de empenho e movimentação financeira.*

60. *Após diligência realizada (peça 22), a STN apresentou projeções da DBGG/PIB sob três hipóteses: cumprimento do centro da meta, cumprimento apenas do limite inferior e cumprimento do limite superior do intervalo de tolerância. No cenário do centro da meta, correspondente ao utilizado no AMF, a DBGG/PIB cai de aproximadamente 86,0% em 2027 para 83,4% em 2036, com inflexão a partir de 2030. No cenário do limite inferior, a DBGG/PIB atinge pico de 88,6% em 2029-2030 e encerra 2036 em 86,0% do PIB (peça 26, p. 5-6). As três trajetórias são apresentadas no Gráfico 1, em que se confrontam o cenário do centro da meta — utilizado no AMF — e o cenário do limite inferior, parâmetro da correção bimestral.*

Gráfico 1: Trajetória da DBGG/PIB sob as hipóteses do intervalo de tolerância (2027-2036)



Fonte: elaborado pela equipe a partir de projeções da STN (Nota Técnica 4239/2026/MF).

61. A comparação entre os cenários demonstra que o centro da meta e o limite inferior não são intercambiáveis para fins de evidenciação da trajetória da dívida. Em 2036, a DBGG/PIB projetada no cenário do limite inferior supera em 2,6 p.p. do PIB a trajetória projetada no cenário do centro da meta. A divergência acumulada cresce ao longo do horizonte, alcançando 0,3 p.p. do PIB em 2027, 1,1 p.p. em 2030, 1,8 p.p. em 2033 e 2,6 p.p. em 2036, evidenciando diferença material entre os resultados fiscais considerados.

62. Dessa forma, a insuficiência identificada está na ausência, no próprio AMF, de evidenciação suplementar dos efeitos do parâmetro operativo adotado pelo PLDO para a correção bimestral da execução orçamentária e financeira. A trajetória construída sob o centro da meta deve ser preservada como demonstração principal; contudo, quando o art. 68 do projeto adota o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para a limitação de empenho, o AMF deve permitir compreender, de forma complementar, os efeitos desse parâmetro sobre a trajetória da DBGG/PIB.

63. A Casa Civil e o Ministério da Fazenda argumentaram que o art. 4º, § 5º, III, da LRF toma a meta central como referência, que o limite inferior apenas aciona eventual limitação de empenho e que outros instrumentos e a dinâmica de receitas e despesas podem produzir resultado superior ao piso. A STN sugeriu que trajetórias alternativas pudessem ser apresentadas no ARF e informou que avaliará evidenciar os limites inferior e superior, além do centro da meta (peça 88, p. 3; peça 90, p. 4-7). Os comentários são procedentes para preservar a trajetória central, afastar a caracterização do limite inferior como resultado necessariamente perseguido e reconhecer a utilidade de cenários simétricos. Não eliminam, contudo, a lacuna informacional ex ante: o art. 68 somente aciona a correção bimestral diante de risco de descumprimento do limite inferior, e resultados passados acima do piso não demonstram a trajetória que o mecanismo normativo assegura para o horizonte do PLDO. A apresentação no ARF pode complementar, mas não substitui, a demonstração de compatibilidade fiscal que o art. 4º, § 5º, III, atribui ao AMF. A própria disposição da STN de avaliar trajetórias alternativas confirma a viabilidade da medida. Mantêm-se, portanto, a determinação de demonstração suplementar sob o parâmetro operativo e a comunicação à CMO, sem retirar da meta central sua função legal principal nem impedir a apresentação adicional do limite superior.

II.3.2 Critérios

64. *A demonstração da trajetória da DBGG/PIB no Anexo de Metas Fiscais deve ser coerente com o parâmetro fiscal adotado pelo próprio projeto de lei para orientar a execução orçamentária e financeira. Nos termos do art. 2º, §§ 1º e 2º, da LC 200/2023, as metas de resultado primário devem ser compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública, de modo que a definição da meta fiscal não pode ser examinada de forma dissociada de seus efeitos sobre o endividamento no horizonte de médio prazo.*

65. *Nesse sentido, o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF exige que o Anexo de Metas Fiscais evidencie, no horizonte de dez anos, o efeito esperado e a compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, demonstrando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da DBGG/PIB. Essa obrigação, reconhecida pelo Plenário no Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, item 9.1, pressupõe que a demonstração seja construída sobre parâmetro de resultado fiscal compatível com aquele efetivamente adotado pelo projeto para fins de acompanhamento e correção da execução fiscal.*

66. *O art. 4º, § 5º, inciso IV, da LRF também determina que o AMF contenha os intervalos de tolerância para a verificação do cumprimento das metas de resultado primário. Além disso, o art. 7º da LC 200/2023 estabelece que o descumprimento do centro da meta, desde que observado o limite inferior do intervalo de tolerância e as demais condições legais, não configura infração. Assim, o limite inferior integra a própria arquitetura normativa da meta fiscal e funciona como parâmetro operativo mínimo para a aferição de seu cumprimento.*

67. *Essa lógica é reproduzida no PLDO 2027, cujo art. 68 adota o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário como referência para a avaliação bimestral de receitas e despesas e para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. Desse modo, se o próprio projeto utiliza o limite inferior como parâmetro para a correção bimestral da execução, a demonstração da trajetória da DBGG/PIB no AMF deve permitir avaliar os efeitos desse parâmetro sobre a sustentabilidade da dívida, e não apenas os efeitos do cenário associado ao centro da meta.*

68. *Por fim, o Manual de Demonstrativos Fiscais, Parte II — Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 1 — Metas Anuais, aprovado pela Portaria STN/MF 2.057/2025, orienta que a memória e a metodologia de cálculo explicitem os parâmetros e cálculos que justifiquem os resultados fiscais pretendidos e permitam avaliar a consistência das metas fiscais, dos resultados projetados e do endividamento público. Sob essa ótica, a ausência de demonstração, no próprio AMF, dos efeitos do limite inferior sobre a trajetória projetada da DBGG/PIB limita a verificabilidade da compatibilidade entre a meta fiscal admitida pelo arcabouço e a estabilização da dívida pública.*

II.3.3 Consequências

69. *Como consequência, observa-se prejuízo à transparência e à verificabilidade da demonstração da trajetória da DBGG/PIB no Anexo de Metas Fiscais. O AMF evidencia a estabilização da dívida com base no cenário associado ao centro da meta de resultado primário, enquanto o art. 68 do PLDO 2027 adota o limite inferior do intervalo de tolerância como parâmetro para a avaliação bimestral e para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. Essa diferença reduz a clareza sobre a compatibilidade entre o parâmetro fiscal admitido pelo projeto para a execução orçamentária e a trajetória de estabilização apresentada no AMF.*

70. *Adicionalmente, a deliberação legislativa sobre o PLDO 2027 passa a se apoiar em demonstração incompleta da relação entre o parâmetro de acionamento da limitação de empenho, o resultado primário projetado e a trajetória da dívida pública. A ausência, no próprio AMF, de simulação ou demonstração dos efeitos do limite inferior sobre a DBGG/PIB limita a avaliação da sustentabilidade fiscal do cenário admitido pelo arcabouço do projeto, especialmente porque o cumprimento apenas do limite inferior não produz a mesma trajetória de endividamento demonstrada no cenário do centro da meta.*

71. *Essa limitação é material, pois as projeções encaminhadas pela STN após diligência indicam que, em 2036, a DBGG/PIB no cenário de cumprimento apenas do limite inferior supera em 2,6 p.p. do PIB a trajetória projetada no cenário do centro da meta. Assim, os cenários não são intercambiáveis para fins de avaliação da sustentabilidade da dívida.*

72. *Por fim, como se trata de conteúdo integrante de legislação anual, a permanência dessa insuficiência de evidenciação em ciclos futuros do PLDO pode comprometer a comparação intemporal das metas fiscais e da trajetória projetada da DBGG/PIB, com prejuízo à transparência fiscal, à qualidade da deliberação legislativa e à capacidade de acompanhamento do cumprimento das metas em relação ao objetivo de estabilização da dívida pública.*

II.3.4 Proposta de Encaminhamento

73. *Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal da DBGG/PIB sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023.*

74. *Comunicar à CMO que o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral.*

II.4 Achado 4: Rastreabilidade e comparabilidade insuficientes da proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento e à conservação do patrimônio público.

II.4.1 Situação Encontrada

75. *A análise do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 revelou que a Seção IV.4 apresenta a proporção exigida pelo art. 165, § 12, da Constituição Federal, mas não oferece memória em nível suficiente para reconstruir o numerador de R\$ 21,17 bilhões nem nota de reconciliação da mudança de base em relação ao ciclo anterior. Os demonstrativos possuem finalidades distintas e complementares, de modo que a insuficiência remanescente está na rastreabilidade do cálculo agregado e na comparabilidade entre ciclos, e não na ausência formal das duas seções.*

76. *Para 2027, a Seção IV.4 informa que 43,3% dos recursos para investimentos serão destinados à continuidade dos investimentos em andamento (tal percentual corresponde à relação entre R\$ 21,17 bilhões destinados a essa finalidade e R\$ 48,90 bilhões considerados no denominador). Para 2028 e 2029, o demonstrativo apresenta proporções de 40,7% e 41,0%, respectivamente. A metodologia descrita considera despesas do Grupo*

de Natureza de Despesa 4, os identificadores de resultado primário RP 2 e RP 3, o Anexo IX do PLOA 2026 e o momento orçamentário.

77. A Seção IV.5 relaciona 174 projetos ou subtítulos em andamento e 47 ações de conservação do patrimônio público, identificados por ação, localizador e descrição, mas não informa os valores atribuídos a cada item nem indica quais elementos compõem o numerador divulgado na Seção IV.4. Essa ausência reduz a possibilidade de confrontar o cálculo agregado com a relação de projetos. À luz dos comentários dos gestores, contudo, não se toma a decomposição integral por projeto como condição de validade da Seção IV.4, no entanto, o ponto remanescente é a falta de memória suficiente, no maior nível de abertura disponível, para reconstruir o numerador e compreender sua relação com o universo informado.

78. Em termos práticos, o IV.4 apresenta o percentual e os valores agregados, enquanto o IV.5 apresenta a relação de projetos e ações. A deficiência não consiste em exigir identidade de função entre os demonstrativos, mas em o AMF não oferecer memória e reconciliação suficientes para que o leitor refaça o cálculo agregado e compare adequadamente os ciclos. O achado tampouco afirma que os 43,3% sejam insuficientes; registra que a adequação e a evolução dessa alocação não podem ser avaliadas com segurança a partir das informações disponibilizadas.

79. Também se verificou mudança relevante na base de cálculo entre os dois últimos ciclos, uma vez que, no PLDO 2026, o denominador correspondia ao piso de investimentos equivalente a 0,6% do PIB (art. 10 da Lei Complementar 200/2023); no PLDO 2027, passou a abranger as despesas discricionárias líquidas classificadas no GND 4 no momento orçamentário. A Exposição de Motivos do projeto, itens 9 e 10 (peça 43, p. 2), apresenta a alteração como aprimoramento conceitual e informa que a execução dos itens do IV.5 será atualizada por ocasião do PLOA 2027, todavia, embora tal remissão ao PLOA seja pertinente quanto à atualização da execução, não supre a decomposição do valor utilizado no cálculo do PLDO nem reconcilia as bases adotadas nos dois ciclos. Posto isso, os percentuais de 30,9% e 43,3% não são diretamente comparáveis (o primeiro correspondia a aproximadamente R\$ 21,6 bilhões sobre R\$ 69,8 bilhões, enquanto o segundo corresponde a R\$ 21,17 bilhões sobre R\$ 48,90 bilhões), razão pela qual o percentual aumentou, embora o valor absoluto destinado à finalidade tenha diminuído em cerca de R\$ 430 milhões.

80. A insuficiência de evidenciação já havia sido comunicada ao Ministério do Planejamento e Orçamento nos Acórdãos 1.679/2024-TCU-Plenário e 1.983/2025-TCU-Plenário, ambos de rel. min. Antonio Anastasia. Mais recentemente, o Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler, proferido no TC 022.852/2025-5, determinou ao MPO providências para que os próximos PLDOs contenham relatório com informações sobre investimentos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público a priorizar, e o Acórdão 1.357/2026-TCU-Plenário, também de relatoria do min. Benjamin Zymler, recomendou metodologia objetiva e estimativas consolidadas por órgão. O PLDO 2027 manteve o cálculo agregado sem memória suficiente e alterou o denominador sem nota de reconciliação, razão pela qual se mantém a caracterização da deficiência, mas sem nova determinação sobre objeto já alcançado por deliberação correlata.

II.4.2 Critérios

81. O art. 45, caput, da LRF estabelece a prioridade dos projetos em andamento e das despesas de conservação do patrimônio público, e seu parágrafo único exige relatório com as informações necessárias à aplicação dessa regra. O dispositivo não impõe, por si

só, que a Seção IV.4 reproduza integralmente os valores de cada projeto da Seção IV.5, mas exige informação suficiente para que a prioridade possa ser acompanhada, consideradas as funções próprias de cada demonstrativo e o momento do ciclo orçamentário.

82. *O art. 165, § 12, da Constituição Federal exige que a LDO contenha anexo com a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA para a continuidade daqueles em andamento. A divulgação do percentual deve vir acompanhada de metodologia e memória suficientes para que o cálculo agregado seja compreendido e refeito. A Seção IV.4 e a relação da Seção IV.5 possuem escopos distintos, mas complementares, e o dever de transparência do art. 1º, § 1º, da LRF requer que a mudança de conceito ou de base entre ciclos seja reconciliada.*

83. *Os Acórdãos 1.679/2024-TCU-Plenário e 1.983/2025-TCU-Plenário já registraram insuficiências nas informações relativas à proporção e aos investimentos em andamento. O Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário expediu determinação prospectiva ao MPO sobre relatório de investimentos e conservação, e o Acórdão 1.357/2026-TCU-Plenário recomendou metodologia objetiva e estimativas consolidadas por órgão. Esses precedentes reforçam a relevância da matéria e, ao mesmo tempo, recomendam que o presente processo evite reiterar comando já expedido, adotando ciência da deficiência consumada e comunicação à CMO.*

II.4.3 Consequências

84. *A falta de memória em nível suficiente impede o recálculo do numerador e reduz a rastreabilidade da proporção divulgada. Como consequência, ficam prejudicadas a transparência e a avaliação do atendimento prioritário aos investimentos em andamento e às ações de conservação, sem que isso signifique exigir decomposição integral por projeto já na Seção IV.4.*

85. *A alteração do denominador sem nota de reconciliação também pode induzir à conclusão de que houve melhora entre os ciclos, pois o percentual aumentou de 30,9% para 43,3%, enquanto o valor absoluto destinado à finalidade diminuiu.*

86. *Soma-se a isso a permanência da deficiência após dois pronunciamentos do Tribunal, ampliando o risco de repetição da impropriedade e de que eventual insuficiência de recursos não seja identificada durante a apreciação legislativa do PLDO.*

87. *Os comentários da SOF revelam fundamento adicional para a recalibração que a equipe já havia amadurecido internamente. Preserva-se a distinção entre a finalidade agregada da Seção IV.4, fundada no art. 165, § 12, da CF, e a relação de projetos da Seção IV.5, vinculada ao art. 45 da LRF, bem como as limitações temporais entre PLDO e PLOA (peça 84, p. 3-7). Os comentários não eliminam a falta de memória que permita reconstruir o numerador nem a ausência de nota de reconciliação entre bases não comparáveis. Considerando também os Acórdãos 1.066/2026-TCU-Plenário e 1.357/2026-TCU-Plenário, retira-se a nova determinação e adotam-se ciência da deficiência consumada e comunicação à CMO.*

II.4.4 Proposta de Encaminhamento

88. *Dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador de R\$ 21,17 bilhões da proporção informada na Seção IV.4, nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior, o que reduz a verificabilidade e a*

comparabilidade do demonstrativo e não se coaduna com a transparência da gestão fiscal preconizada pelos arts. 1º, § 1º, e 48, caput, da LC 101/2000, aplicada à evidenciação da proporção prevista no art. 165, § 12, da Constituição Federal.

89. *Comunicar à CMO que os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e que a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade.*

II.5 Achado 5: Ausência de explicação, no IV.15 do AMF, das discontinuidades da transição para CBS/IS e da mudança metodológica na estimativa da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

II.5.1 Situação Encontrada

90. *A análise do demonstrativo IV.15 do Anexo de Metas Fiscais revelou duas discontinuidades relevantes que não foram explicadas no PLDO 2027: a ruptura da série decorrente da transição de PIS/Pasep e Cofins para CBS e IS e a mudança metodológica na estimativa da CPRB. O demonstrativo contém as estimativas exigidas pelo art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, mas não apresenta as informações necessárias para compreender a perda de comparabilidade entre os ciclos, em desacordo com o dever de transparência previsto nos arts. 1º, § 1º, e 48 da mesma lei.*

91. *Em relação à transição de PIS/Pasep e Cofins para CBS e Imposto Seletivo, entre a projeção para 2027 constante do IV.15 do PLDO 2026 e o valor para o mesmo exercício apresentado no IV.15 do PLDO 2027, o total das renúncias passa de R\$ 648,11 bilhões (peça 47, p. 77) para R\$ 434,32 bilhões, diferença de R\$ 213,79 bilhões. No demonstrativo mais recente, as rubricas relativas ao PIS/Pasep, estimadas em R\$ 31,88 bilhões no ciclo anterior, e à Cofins, estimadas em R\$ 154,87 bilhões (peça 47, p. 86), aparecem zeradas (peça 46, p. 11), ou seja, dos R\$ 213,79 bilhões de redução aparente, R\$ 186,75 bilhões correspondem justamente às antigas rubricas de PIS/Pasep e Cofins que estavam estimadas no ciclo anterior e passaram a aparecer zeradas no PLDO 2027. As novas rubricas da CBS e do IS também não apresentam valores (peça 46, p. 11). O AMF não explica que os benefícios associados aos tributos em extinção e os tratamentos diferenciados instituídos pela LC 214/2025 pertencem a sistemas distintos e não possuem correspondência direta, nem esclarece por que as novas renúncias ainda não puderam ser quantificadas. Assim, infere-se que alterações de base, composição ou agrupamento em itens como Simples Nacional, entidades sem fins lucrativos, Prouni, agricultura, Zona Franca de Manaus e áreas de livre comércio, Minha Casa Minha Vida e desenvolvimento regional reforçam que a diferença agregada não pode ser interpretada como corte linear de benefícios.*

92. *Corroborando, o dado acima dimensiona a ruptura visual da série, mas não autoriza concluir que houve economia fiscal nesse montante, pois as novas renúncias de CBS e IS pertencem a regime tributário diverso e ainda não foram quantificadas no demonstrativo.*

93. *Por seu turno, na reunião técnica de 18/6/2026, a Receita Federal esclareceu que os benefícios de PIS/Pasep, Cofins e parte do IPI deixam de existir com esses tributos, enquanto os tratamentos diferenciados da CBS e do Imposto Seletivo foram instituídos sob lógica própria. Segundo o órgão, não há equivalência item a item, a alíquota de referência ainda não estava fixada e ainda não existia base econômica madura das operações sujeitas à CBS, razão pela qual as novas linhas foram registradas sem valor identificado. A Receita informou, ainda, que a transição entre 2027 e 2033 dará origem a nova série estatística, sujeita a revisões anuais. Com efeito, tais explicações afastam, neste momento, a exigência de uma ponte quantitativa integral, mas reforçam a necessidade de o AMF*

explicitar a ruptura da série, o início do novo conjunto de estimativas e as limitações existentes.

94. *Após a reunião, por meio do Ofício 237/2026/AUDIT/RFB, de 25/6/2026 (peça 50), a RFB encaminhou a Nota CETAD/COPAN/DIPAG 084/2026 (peça 51), que formalizou as explicações sobre a transição PIS/Pasep e Cofins para CBS/IS. A nota afirma que não existe ponte quantitativa entre os benefícios fiscais de PIS/Pasep e Cofins e os que poderão existir para a CBS, pois se trata de tributos juridicamente distintos, com fundamentos constitucionais, hipóteses de incidência, sistemáticas de apuração e regimes de créditos próprios. Também registra que a substituição de PIS/Pasep e Cofins pela CBS não implica migração automática dos benefícios anteriores e que eventual continuidade, adaptação ou substituição dependerá de previsão legal expressa no novo regime. A resposta, assim, reforça a justificativa técnica para não exigir ponte quantitativa integral entre regimes, mas também evidencia a necessidade de o AMF explicar a ruptura da série e as limitações de comparabilidade para o usuário externo.*

95. *Quanto à mudança metodológica na estimativa da CPRB, para o mesmo exercício de 2027, a estimativa diminuiu de R\$ 13,04 bilhões no PLDO 2026 para R\$ 2,57 bilhões no PLDO 2027, redução de R\$ 10,47 bilhões, equivalente a 80,27%. A rubrica permaneceu no bloco previdenciário e vinculada à Lei 12.546/2011, mas o IV.15 não informou que os dois ciclos utilizaram metodologias distintas nem apresentou as bases e as premissas que explicariam a variação. A Receita Federal informou que as duas projeções foram elaboradas com métodos provisórios porque, nas datas das estimativas, não havia base consolidada de receita bruta por atividade. Os cálculos empregaram massa salarial e dados de arrecadação de maneiras diferentes, e nenhum dos valores corresponde, até o momento, à estimativa considerada mais provável. Segundo o órgão, a EFD-Reinf passou a disponibilizar dados de receita bruta por atividade, ainda sujeitos a inconsistências, que estão sendo utilizados para revisar a metodologia. A Receita espera que o valor revisto se situe entre as duas estimativas e admitiu a aplicação retrospectiva do novo método, além de também confirmar que a Lei 14.973/2024 estabeleceu a reoneração gradual da CPRB e que a desoneração dos municípios constitui componente distinto.*

96. *Vale explicitar que a EFD-Reinf mencionada pela Receita é a Escrituração Fiscal Digital de Retenções e Outras Informações Fiscais, e que, no contexto da CPRB, sua relevância decorre da possibilidade de oferecer dados de receita bruta por atividade, necessários para estimar a contribuição substitutiva, pelo que, justamente por ainda haver inconsistências nessa base, a comparação entre os dois ciclos exige memória metodológica.*

97. *Por fim, no bloco PIS/Cofins-CBS/IS, a deficiência resulta da mudança estrutural do sistema tributário e da inexistência, confirmada pela RFB, de ponte quantitativa direta entre os benefícios dos tributos extintos e os tratamentos que poderão existir no novo regime. Quanto à CPRB, a variação decorre do uso de metodologias provisórias distintas, em contexto de reoneração gradual e de indisponibilidade, à época, de base consolidada de receita bruta por atividade. Em ambos os casos, o IV.15 foi encaminhado sem nota que traduzisse essas limitações para o usuário. A resposta formal da RFB corrobora a explicação técnica quanto à transição CBS/IS e apresenta, para os autos, elementos metodológicos adicionais sobre a CPRB, mas não equivale à evidenciação no AMF nem à disponibilização desses elementos no demonstrativo apreciado pelo Congresso Nacional. A impropriedade não está na ausência das estimativas nem na falta de uma ponte quantitativa integral entre regimes diferentes, mas na insuficiência de evidenciação e de comparabilidade, razão pela qual se mantém o atual Achado 5, sem sobreposição às*

análises que serão realizadas em processo específico da DIREF, conforme a delimitação apresentada no Apêndice B.

98. *A SOF sustentou que sua atuação sobre os Anexos IV.15 e IV.16 é predominantemente consolidatória e que não detém os dados nem a competência técnica para produzir as notas metodológicas tributárias (peça 84, p. 8-11). Na manifestação consolidada, o Ministério da Fazenda e a RFB reconheceram o mérito da apuração e a falta de clareza do IV.15, informaram que o novo DGT deverá justificar divergências relevantes, inclusive a ausência de estimativa da CBS e a redução da CPRB, e pediram a conversão da ciência em recomendação (peça 90, p. 12-14). Os argumentos são parcialmente procedentes quanto à distribuição de competências e ao compromisso de aprimoramento, razão pela qual permanecem excluídos a SOF e outros órgãos sem competência material dos encaminhamentos dirigidos à RFB. O reconhecimento da falta de clareza, contudo, reforça o mérito do achado. As explicações apresentadas fora do AMF não eliminam a omissão consumada no IV.15 submetido ao Congresso, e um projeto futuro do DGT não substitui o dever de transparência do ciclo examinado. Mantém-se, portanto, a ciência à RFB, a recomendação de aprimoramento orientada ao resultado e o envio de subsídios à CMO, sem exigir ponte quantitativa artificial entre regimes juridicamente distintos.*

II.5.2 Critérios

99. *O art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais contenha demonstrativo da estimativa e da compensação das renúncias de receita. Essa obrigação deve ser interpretada em conjunto com os arts. 1º, § 1º, e 48 da mesma lei, que vinculam a responsabilidade fiscal ao planejamento e à transparência, de modo que, quando alteração estrutural do sistema tributário interrompe a comparabilidade entre ciclos, o demonstrativo deve identificar a ruptura da série, as limitações de estimação e o marco de início da nova série, exceto se não for tecnicamente possível estabelecer correspondência numérica entre benefícios de regimes distintos, caso em que a informação deve explicar essa limitação sem criar equivalência artificial. Com efeito, a estimativa das renúncias consta do anexo, e a não quantificação dos tratamentos relativos à CBS e ao Imposto Seletivo encontra, neste momento, justificativa técnica nas limitações expostas pela Receita Federal, razão pela qual a impropriedade não consiste, portanto, na ausência do conteúdo obrigatório ou de uma ponte quantitativa integral, mas na insuficiência de evidenciação e de comparabilidade.*

100. *Por conseguinte, o art. 161 do PLDO 2027 e o art. 48, § 1º, inciso IV, da LRF reforçam o dever de transparência ativa e de divulgação padronizada das informações sobre incentivos e benefícios tributários, e a LC 214/2025, especialmente seus arts. 345, 347, 349, 378 a 383, 409 a 411, 542 e 544, disciplina a transição para a CBS e o Imposto Seletivo, a extinção das contribuições anteriores e o tratamento dos créditos e benefícios no novo sistema. O marco normativo explica a mudança estrutural, mas não dispensa nota no AMF que permita compreender seus efeitos sobre a série de renúncias.*

101. *Quanto à CPRB, os arts. 7º a 9º-B da Lei 12.546/2011 e os arts. 1º, 4º e 5º da Lei 14.973/2024 disciplinam o benefício e sua reoneração gradual. O art. 4º, § 8º, inciso XII, da LC 224/2025 exclui a CPRB da redução linear de incentivos e benefícios prevista nessa lei. A materialidade da alteração entre as estimativas e a falta de explicação no IV.15 tornam necessária a divulgação das bases, das premissas e das mudanças metodológicas, de modo a distinguir os efeitos da reoneração legal daqueles decorrentes do método de projeção.*

102. *Em termos substantivos, a Lei 12.546/2011 disciplina o regime em que determinados setores substituem a contribuição previdenciária patronal sobre a folha pela contribuição incidente sobre a receita bruta, ao passo que a Lei 14.973/2024 disciplina a saída gradual desse regime, com recomposição progressiva da tributação sobre a folha, razão pela qual a simples existência da reoneração não basta para explicar a queda de R\$ 10,47 bilhões, sendo necessário separar o efeito legal da mudança de base e de método.*

II.5.3 Consequências

103. *Sem explicação sobre a ruptura da série, os R\$ 186,75 bilhões anteriormente associados ao PIS/Pasep e à Cofins, ou mesmo a queda agregada de R\$ 213,79 bilhões, podem ser interpretados como redução efetiva dos benefícios tributários. Essa conclusão não é sustentada pelos dados, pois os regimes não são diretamente comparáveis e as renúncias relativas à CBS e ao Imposto Seletivo ainda não foram quantificadas.*

104. *No caso da CPRB, a ausência de nota metodológica impede avaliar a confiabilidade da redução de R\$ 10,47 bilhões e distinguir quanto da variação decorre da reoneração prevista em lei, das bases de dados empregadas ou da alteração do método de projeção.*

105. *As duas lacunas, portanto, reduzem a integridade informacional do IV.15 e dificultam a apreciação, pela CMO e pelo Congresso Nacional, da evolução e da materialidade das renúncias constantes do PLDO 2027.*

II.5.4 Proposta de Encaminhamento

106. *Dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidência previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000.*

107. *Recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior.*

108. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, que a redução agregada de R\$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 do AMF do PLDO 2027 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e que a estimativa da CPRB foi reduzida em R\$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia, das bases, das premissas e das alterações em relação ao ciclo anterior.*

II.6 Achado 6: Restrição do dever de prestar informações sobre despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) ao Poder Executivo federal, sem alcançar os demais Poderes e órgãos autônomos.

II.6.1 Situação Encontrada

109. *O exame do art. 134, § 9º, do PLDO 2027 revela limitação no alcance subjetivo do relatório descritivo consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado da União. O dispositivo prevê a prestação de informações para subsidiar relatório a ser publicado no primeiro quadrimestre de 2028, abrangendo atos normativos editados em*

2027 que importem criação ou aumento de DOCC, nos termos do art. 17 da Lei Complementar 101/2000. Contudo, restringe expressamente essa obrigação aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes da República e os órgãos constitucionalmente autônomos.

110. Sob a ótica do alcance institucional do demonstrativo, a restrição prevista no PLDO 2027 não corresponde ao escopo definido pelo Tribunal no item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira. Naquela deliberação, foi determinada a elaboração de plano de ação para viabilizar a elaboração anual de Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União, abrangendo as DOCCs criadas no exercício por leis, medidas provisórias e atos administrativos oriundos de todos os Poderes da República e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

111. Em relação ao conteúdo esperado do demonstrativo, o alcance definido pelo Tribunal compreende a identificação das DOCCs criadas no exercício, os critérios de classificação, o aumento da despesa no exercício de vigência e nos dois subsequentes, as medidas de compensação e tópico específico sobre gastos com pessoal. Entretanto, ao limitar a prestação de informações aos órgãos executores do Poder Executivo federal, o art. 134, § 9º, do PLDO 2027 não assegura, no próprio projeto, a abrangência necessária para consolidar as despesas obrigatórias de caráter continuado da União em sua totalidade.

112. Dessa forma, o relatório descritivo consolidado previsto no PLDO 2027 não alcança todo o universo institucional das DOCCs da União. A limitação compromete a aferição consolidada dos requisitos do art. 17 da LRF, especialmente quanto à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, à demonstração da origem dos recursos e à comprovação de que a criação ou aumento da despesa não afetará as metas fiscais, mediante compensação quando cabível.

113. Não foi apresentada manifestação de mérito específica sobre este achado nas peças 81 a 90. Mantém-se, portanto, a situação encontrada e a comunicação à CMO, sem alteração de destinatário ou de fundamento.

II.6.2 Critérios

114. O item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira, determinou a elaboração de plano de ação para viabilizar a elaboração anual de Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União. Esse demonstrativo deve abranger as despesas obrigatórias de caráter continuado criadas no exercício por leis, medidas provisórias e atos administrativos oriundos de todos os Poderes da República e dos órgãos constitucionalmente autônomos.

115. Além disso, os arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal — estabelecem requisitos para a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado. Esses dispositivos exigem estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a despesa entrar em vigor e nos dois subsequentes, demonstração da origem dos recursos para seu custeio e comprovação de que a despesa não afetará as metas fiscais, mediante compensação quando cabível.

II.6.3 Consequências

116. Como consequência, o Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da União permanece com alcance parcial, sem refletir de forma

íntegra e fidedigna o universo das DOCCs da União. A restrição do demonstrativo aos órgãos executores do Poder Executivo federal reduz a abrangência do instrumento e limita sua capacidade de consolidar as DOCCs criadas no exercício por todos os Poderes da República e pelos órgãos constitucionalmente autônomos.

117. *Adicionalmente, observa-se redução da utilidade do instrumento para o acompanhamento das DOCCs e para a avaliação dos impactos fiscais de atos normativos editados fora do Poder Executivo federal. Sem a inclusão desses atos no demonstrativo consolidado, permanece incompleta a visão sobre a criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado no âmbito da União.*

118. *Por fim, a limitação identificada representa descumprimento parcial do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, e retarda a plena implementação do demonstrativo anual consolidado. Também gera prejuízo à verificação consolidada do atendimento ao art. 17 da Lei Complementar 101/2000 no âmbito da União.*

II.6.4 Proposta de Encaminhamento

119. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestação de informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal — sem contemplar os demais Poderes e os órgãos constitucionalmente autônomos — descumpra parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000.*

II.7 Achado 7: Margens negativas recorrentes e de elevada magnitude da Regra de Ouro.

II.7.1 Situação Encontrada

120. *O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 classifica a Regra de Ouro como risco legal e projeta margens negativas em todos os exercícios do horizonte apresentado: R\$ 409,0 bilhões em 2027, R\$ 293,2 bilhões em 2028, R\$ 484,4 bilhões em 2029 e R\$ 537,6 bilhões em 2030. Essa situação é recorrente nos ARFs dos PLDOs 2025, 2026 e 2027, nos quais também se verificam margens negativas ao longo dos respectivos horizontes projetados.*

Tabela 2: Margens negativas da Regra de Ouro no ARF do PLDO 2027 e variação frente ao ARF do PLDO 2026 (R\$ bilhões).

Exercício	ARF PLDO 2026	ARF PLDO 2027	Variação
2027	-399,9	-409,0	Piora de 9,1
2028	-303,1	-293,2	Melhora de 9,9
2029	-409,5	-484,4	Piora de 74,9
2030	—	-537,6	Exercício novo

Fonte: ARF dos PLDOs 2026 e 2027. Margem negativa indica insuficiência projetada (operações de crédito acima das despesas de capital). A coluna do ARF PLDO 2026 é calculada a partir da margem do ARF PLDO 2027 e da variação informada no texto; o exercício de 2030 não constava do horizonte do ARF PLDO 2026.

121. *Além da elevada magnitude, as margens negativas indicam tendência de agravamento ao longo do horizonte projetado, ainda que com oscilação intermediária. A série parte de insuficiência já expressiva, apresenta alívio pontual no exercício seguinte e volta a se deteriorar nos anos posteriores, culminando, em 2030, no maior déficit*

projetado. A Tabela 2 detalha essas margens e sua variação frente ao ARF do PLDO 2026: a insuficiência piora em 2027 e, sobretudo, em 2029, melhora levemente em 2028 e atinge o maior déficit em 2030, exercício novo na série. Esse comportamento, de piora, alívio pontual e nova piora, confirma que o risco não é um descompasso isolado, mas pressão recorrente sobre a conformidade com a Regra de Ouro, num alvo que se desloca a cada ciclo.

122. O próprio ARF qualifica as estimativas como preliminares e simplificadas. O texto do PLDO 2027 também prevê mecanismos de tratamento da insuficiência, especialmente a autorização legislativa condicionada por maioria absoluta, a substituição ou o remanejamento de fontes e a adequação durante a execução, conforme os arts. 22, 48 e 60 do projeto. O art. 22, § 2º, remete à mensagem do PLOA a memória de cálculo da diferença positiva entre operações de crédito e despesas de capital.

123. Dessa forma, as projeções evidenciam risco relevante para a gestão orçamentária e financeira, mas não caracterizam, por si sós, descumprimento da Regra de Ouro. Também não se aponta, neste achado, falha automática pela ausência, no PLDO, de memória completa que o próprio projeto remete à etapa do PLOA. A impropriedade examinada é de natureza preventiva: a recorrência e a magnitude das margens negativas indicam risco de dependência sistemática de mecanismos excepcionais ou de gestão de fontes para assegurar a conformidade final.

124. A Casa Civil informou que as margens negativas da Regra de Ouro são divulgadas desde 2019 e que o risco tem sido administrado por fontes condicionadas e autorização do Congresso (peça 88, p. 4). O comentário revela fundamento adicional para a contextualização preventiva já amadurecida pela equipe. Reconhecem-se expressamente os mecanismos existentes e a ausência de conclusão sobre descumprimento atual, sem afastar a materialidade e a recorrência das margens projetadas para 2027-2030. Mantém-se o alerta e a comunicação à CMO para prevenir que a ressalva constitucional excepcional se converta em solução sistemática.

II.7.2 Critérios

125. O art. 167, inciso III, da Constituição Federal veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Congresso Nacional por maioria absoluta. A operacionalização desse limite também consta do art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 6º da Resolução do Senado Federal 48/2007, indicados pelo próprio ARF como base normativa da Regra de Ouro.

126. O art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 inclui a garantia de cumprimento da Regra de Ouro entre os objetivos do regime fiscal sustentável. Além disso, o art. 1º, § 1º, da LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

127. Também se aplica o art. 59, § 1º, inciso V, da LRF, segundo o qual os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos quando constatarem fatos capazes de comprometer os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidade na gestão orçamentária. O alerta possui caráter preventivo e não pressupõe descumprimento consumado.

II.7.3 Consequências

128. *Como consequência, a magnitude e a recorrência das margens negativas aumentam o risco de a elaboração e a execução orçamentárias dependerem de substituição ou remanejamento de fontes, utilização de superávit financeiro ou autorização legislativa excepcional para viabilizar despesas correntes financiadas por operações de crédito.*

129. *Caso essas alternativas sejam insuficientes ou não sejam aprovadas, poderá haver compressão de despesas correntes, restrições à execução de políticas públicas ou dificuldades para o funcionamento regular da administração. Há, ainda, risco de utilização recorrente da ressalva constitucional prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, reduzindo o caráter excepcional do financiamento de despesas correntes por operações de crédito.*

130. *Esses efeitos são potenciais e mitigados pelos mecanismos previstos no próprio PLDO, mas a recorrência das margens negativas em sucessivos ciclos e sua elevada magnitude justificam comunicação preventiva, sem converter a projeção preliminar em conclusão de descumprimento da Regra de Ouro.*

II.7.4 Proposta de Encaminhamento

131. *Alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, reduzindo o caráter excepcional do financiamento de despesas correntes por operações de crédito.*

132. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o ARF do PLDO 2027 projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 — R\$ 409,0 bilhões em 2027, R\$ 293,2 bilhões em 2028, R\$ 484,4 bilhões em 2029 e R\$ 537,6 bilhões em 2030 —, indicando risco de que o enfrentamento dessas insuficiências dependa recorrentemente da ressalva do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, cuja utilização exige autorização do Congresso Nacional por maioria absoluta.*

II.8 Achado 8: Evidenciação insuficiente, no ARF, dos efeitos potenciais dos riscos fiscais materiais sobre a meta e a dívida.

II.8.1 Situação Encontrada

133. *O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 apresenta riscos fiscais materiais, entre eles demandas judiciais de risco possível e provável, no total de R\$ 2.273,2 bilhões; compensação de resultado primário das empresas estatais, reclassificada de “remoto” para “possível” em 2026 e 2027; margens negativas da Regra de Ouro durante todo o horizonte de 2027 a 2030; e estoque de Dívida Ativa de R\$ 708,3 bilhões.*

134. *Em separado, o ARF apresenta sensibilidades da receita, da despesa, do resultado primário e da dívida a variações macroeconômicas, além de testes de estresse e fan charts.*

135. *Foram identificadas ligações documentais e quantitativas parciais entre o ARF e o AMF, especialmente quanto às receitas, às despesas selecionadas, ao resultado primário, à DBGG e à DLSP. Contudo, a evidenciação disponível não permite relacionar, de forma sistemática e na medida tecnicamente possível, os riscos fiscais materiais às variáveis fiscais afetadas, ao horizonte, ao canal de transmissão e à ordem de grandeza dos*

respectivos efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida.

136. *O ARF também não explicita como os riscos e sensibilidades nele apresentados se relacionam com a distinção, constante do AMF, entre resultado primário projetado antes das deduções e resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Essa lacuna é relevante porque o AMF diferencia o resultado primário projetado antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta, enquanto o ARF não apresenta camada correspondente que permita verificar se e como os riscos materiais repercutem sobre essas grandezas.*

137. *A diligência encaminhada à STN confirma a limitação. O item 2.1.o do Ofício 080/2026-AudFiscal (peça 22) solicitou memória técnica, nota metodológica, planilha, estudo ou documento de suporte que demonstrasse como os riscos materiais do ARF 2027 foram incorporados, ou deliberadamente não incorporados, aos parâmetros do AMF 2027, com indicação, por risco, da variável afetada, horizonte, unidade de mensuração, probabilidade ou hipótese, impacto estimado e tratamento no cenário-base, em sensibilidade, em teste de estresse, em fan chart ou fora das projeções.*

138. *Nos §§ 35 a 40 da Nota Técnica SEI 4239/2026/MF (peça 26, p. 9-10), a STN informou, em síntese, que não há correspondência direta entre os riscos apresentados no ARF e as projeções de receita e despesa que fundamentam o AMF; que os valores do ARF representam exposições máximas potenciais, que podem ser menores, distribuir-se por vários exercícios ou sequer se concretizar; que não seria apropriado incorporar tais riscos integralmente à trajetória central do AMF; que eventos mais prováveis estariam refletidos no cenário fiscal central; e que a materialização de riscos seria absorvida, ao longo da execução, pelos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias e pelos mecanismos de limitação de empenho.*

139. *A resposta da STN esclarece a metodologia geral adotada e justifica a não incorporação integral dos riscos ao cenário-base, mas não apresenta matriz ou memória individualizada por risco material. Também não identifica, para cada risco, a variável fiscal afetada, o horizonte considerado, o canal de transmissão, o impacto potencial, o tratamento conferido nas projeções ou eventual limitação de mensuração. Além disso, não foi identificada, na planilha apresentada pela STN (peça 28), memória ou análise específica relativa ao item 2.1.o. As abas do arquivo abrangem os itens somente até o 2.1.m, sem indicação de que alguma delas contenha as informações requeridas para o item 2.1.o. Assim, embora contribua para a compreensão geral da metodologia utilizada, a resposta não supre a lacuna de evidenciação examinada neste achado.*

140. *A impropriedade, portanto, não está na ausência de incorporação integral dos riscos ao cenário central do AMF, nem na conclusão de que algum risco necessariamente romperá a meta fiscal. O achado é de evidenciação e utilidade decisória: o PLDO não permite ao leitor avaliar, de forma suficiente, como os riscos fiscais materiais podem afetar a meta, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida.*

141. *Em concreto, o ARF deveria traduzir cada risco material em seus efeitos potenciais sobre os parâmetros fiscais, relacionando, na medida tecnicamente possível, o risco à variável afetada, ao horizonte, ao canal de transmissão e à ordem de grandeza de seus efeitos sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida, nos termos do art. 4º, § 3º, da LRF. Trata-se de achado de evidenciação, não de mérito: não se afirma que algum risco romperá a meta, mas que o anexo não permite ao leitor avaliá-lo.*

142. *Este achado distingue-se, sem duplicar, do Achado 1, relativo à evidenciação da relação entre o resultado primário e o primário estabilizador no AMF, e do Achado 7, relativo às margens negativas da Regra de Ouro. Aqui se examina especificamente a evidenciação, no ARF, do efeito potencial dos riscos materiais sobre a meta e a dívida.*

143. *A SOF esclareceu que não elabora metodologicamente o ARF, não projeta a trajetória da dívida e não edita o Manual de Demonstrativos Fiscais (peça 84, p. 9-10). Na manifestação consolidada, a STN distinguiu riscos macroeconômicos de riscos específicos e sustentou que os conceitos de 'riscos materiais' e 'canal de transmissão' precisavam ser delimitados. Afirmou que os riscos macroeconômicos admitem sensibilidades quantitativas, ao passo que muitos riscos específicos correspondem a exposições máximas sem distribuição temporal ou probabilidade confiável, o que tornaria inexequível uma quantificação uniforme por exercício, embora reconheça a possibilidade de aprimorar a evidenciação dos riscos macroeconômicos (peça 90, p. 10-12). Os argumentos são procedentes quanto à competência e parcialmente procedentes quanto ao escopo. Retira-se a articulação com o MPO/SOF e mantém-se a recomendação ao Ministério da Fazenda, por intermédio da STN, com redação orientada ao aprimoramento da evidenciação conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis.*

II.8.2 Critérios

144. *O art. 4º, § 3º, da LRF impõe ao Anexo de Riscos Fiscais obrigação bipartida: avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informar as providências a serem tomadas caso se concretizem. A primeira parte da obrigação — avaliar os riscos capazes de afetar as contas públicas — abrange evidenciar de que modo e em que ordem de grandeza tais riscos podem repercutir sobre os resultados fiscais e a trajetória da dívida. É esse o fundamento direto deste achado.*

145. *O art. 164-A da Constituição Federal, o art. 2º da LC 200/2023 e o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF estabelecem a sustentabilidade da dívida pública e a compatibilidade entre metas de resultado primário e trajetória de convergência da dívida como referências do regime fiscal. Embora o art. 4º, § 5º, inciso III, discipline diretamente o AMF, sua leitura conjunta com o art. 4º, § 3º, permite examinar se as informações do ARF podem ser relacionadas, na medida tecnicamente possível, aos parâmetros fiscais apresentados no AMF.*

146. *Esse critério não pressupõe incorporação integral dos riscos ao cenário-base do AMF, nem quantificação precisa de todos os riscos materiais. Exige, porém, que o ARF evidencie o tratamento adotado, as limitações de mensuração e, quando cabível, a relação entre os riscos materiais, as variáveis fiscais afetadas, o horizonte, o canal de transmissão e os efeitos potenciais ou ordens de grandeza sobre o resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida*

II.8.3 Consequências

147. *Como consequência, a evidenciação limitada dificulta avaliar como os riscos fiscais materiais podem afetar o resultado primário, o intervalo de tolerância da meta e a trajetória da dívida, reduzindo a utilidade decisória da leitura conjunta do ARF e do AMF.*

148. *As sensibilidades macroeconômicas, os testes de estresse, os fan charts e os mecanismos de acompanhamento da execução mitigam essa limitação, pois oferecem informações relevantes sobre a incerteza fiscal e sobre a reação do sistema ao longo do exercício. Contudo, esses instrumentos não explicitam, por si sós, a relação entre os riscos inventariados e os parâmetros centrais da regra fiscal, especialmente quando o AMF*

distingue o resultado primário projetado antes das deduções do resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

149. *A ausência dessa ponte sistemática limita a capacidade do Congresso Nacional, do controle externo e da sociedade de compreender, no momento da apreciação do PLDO, quais riscos fiscais materiais possuem maior potencial de afetar a meta, intervalo de tolerância e a dívida, quais foram considerados nas projeções, quais permaneceram fora delas e quais limitações técnicas justificam o tratamento adotado.*

II.8.4 Proposta de Encaminhamento

150. *Recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida.*

151. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 não evidencia, de forma suficiente, o modo, o horizonte, o canal de transmissão e a ordem de grandeza com que os riscos fiscais materiais elencados podem afetar a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida, elementos necessários à avaliação prevista no art. 4º, § 3º, da LC 101/2000 e relevantes para a apreciação legislativa do projeto neste ciclo.*

II.9 Achado 9: Ausência de mecanismos de correção, de compensação ou de consequências para a meta de resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG).

II.9.1 Situação Encontrada

152. *O exame do PLDO 2027 evidencia ausência de mecanismo corretivo expressamente previsto para o caso de descumprimento da meta de resultado primário do Programa de Dispêndios Globais (PDG), aplicável ao conjunto das empresas estatais federais não dependentes do setor não financeiro. Embora o art. 3º do projeto fixe meta específica para o PDG, não foram identificados dispositivos que estabeleçam medidas corretivas, mecanismos de compensação ou consequências jurídico-orçamentárias em caso de descumprimento dessa meta.*

153. *Sob a ótica normativa, a situação reproduz lacuna já verificada na LDO 2026, Lei 15.321/2025, uma vez que também não se identificam, no PLDO 2027, regras destinadas a disciplinar a resposta institucional diante de eventual desvio em relação à meta de resultado primário das estatais federais não dependentes. Dessa forma, a meta é prevista no projeto, mas não acompanhada de mecanismo que assegure sua correção ou recomposição no curso da execução.*

154. *Em relação ao processo legislativo anterior, verificou-se que, na tramitação do PLDO 2026, o § 2º do art. 3º, que permitia a compensação entre as metas de resultado primário do Governo Central e do PDG, foi suprimido por adendo do relator. O PLDO 2027 manteve essa ausência de regra de compensação, sem substituir o dispositivo suprimido por outro mecanismo corretivo aplicável ao descumprimento da meta do PDG.*

155. *Adicionalmente, o item 5.3.3.3.3 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 informa que eventual descumprimento da meta das estatais repercute negativamente sobre a avaliação das contas públicas. Essa previsão, contudo, limita-se a reconhecer efeito avaliativo posterior, sem estabelecer medida corretiva obrigatória, mecanismo de compensação ou providência corretiva ou de responsabilização durante a execução fiscal.*

156. *Dessa forma, embora a meta de resultado primário do PDG permaneça prevista no PLDO 2027, ela não é acompanhada de mecanismo que permita induzir seu cumprimento, compensar eventual frustração ou corrigir desvios durante a execução, o que limita sua efetividade como instrumento de controle fiscal das empresas estatais federais não dependentes.*

157. *A SOF demonstrou que o PDG não integra os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e que o MPO/SOF não é responsável por sua disciplina (peça 84, p. 10). O comentário é procedente quanto ao destinatário e, à luz da peça 17, identifica a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais como unidade competente. Por essa razão, mantém-se o achado, mas se afasta a recomendação de inclusão de conteúdo normativo nos próximos PLDOs e se preserva a comunicação à CMO para subsidiar a apreciação do projeto.*

II.9.2 Critérios

158. *A situação deve ser examinada à luz do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, segundo o qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, com prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.*

159. *Também se aplicam o art. 3º, inciso I, e o art. 5º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, que tratam da capacidade de resposta como princípio da governança pública e do controle como mecanismo para seu exercício, compreendendo processos estruturados para mitigar riscos.*

160. *No mesmo sentido, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, aprovado pela Portaria-TCU 230/2014, estabelece que o monitoramento de metas deve ser dotado de capacidade de gerar respostas corretivas, que os arranjos devem incluir mecanismos de tratamento de riscos e que a ausência de consequências previstas em norma para o descumprimento elimina mecanismo de responsabilização.*

II.9.3 Consequências

161. *Como consequência, a ausência de mecanismos previamente definidos de correção, compensação ou resposta reduz a capacidade da meta de resultado primário do PDG de induzir providências corretivas diante de eventual desvio.*

162. *Adicionalmente, aumenta-se o risco de deterioração do resultado primário do PDG ao longo da execução. Esse risco já foi evidenciado em 2025, quando a piora do resultado das estatais não dependentes contribuiu para o risco de descumprimento da meta do Governo Central, levando o Poder Executivo à limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R\$ 3,29 bilhões no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, conforme o RARDP do 5º bimestre de 2025 e o Decreto 12.763/2025.*

163. *Por fim, o próprio PLDO 2027 reconhece que o risco de descumprimento persiste para 2027. Assim, a manutenção da meta do PDG sem mecanismos previamente definidos de correção, compensação ou resposta preserva uma limitação na capacidade de induzir providências corretivas durante a execução, com risco de nova deterioração do resultado primário das empresas estatais não dependentes.*

II.9.4 Proposta de Encaminhamento

164. *Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento.*

III. CONCLUSÃO

165. *O presente acompanhamento teve por objetivo avaliar aspectos fiscais e de conformidade constantes do texto e dos anexos do PLDO 2027, especialmente quanto à compatibilidade entre metas fiscais e trajetória da dívida, à reconciliação entre o resultado antes das deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, à transparência das deduções e exclusões, à factibilidade da programação fiscal, aos critérios de limitação de empenho, à suficiência das informações relativas às receitas consideradas no cenário fiscal, à evidenciação dos riscos fiscais materiais no ARF e ao tratamento conferido à Regra de Ouro.*

166. *Em síntese, verificou-se que o PLDO 2027 apresenta a arquitetura formal das metas fiscais, dos intervalos de tolerância, das deduções da meta, dos mecanismos de limitação de empenho, das projeções de receitas e despesas, dos demonstrativos de investimentos, renúncias e benefícios tributários, do Anexo de Riscos Fiscais, da Regra de Ouro e da meta de resultado primário do PDG. Contudo, em diversos pontos, a demonstração material ainda se mostra incompleta, especialmente quanto à transparência, à memória de cálculo, à decomposição de valores, à reconstruibilidade dos cálculos, à rastreabilidade das informações, à comparabilidade entre ciclos e à explicitação dos efeitos fiscais relevantes sobre a meta, a dívida pública e a execução orçamentária.*

167. *Entre as insuficiências identificadas, destaca-se a do Achado 3: a demonstração da estabilização da DBGG/PIB foi construída sob o centro da meta, sem evidenciação suplementar da trajetória associada ao limite inferior adotado pelo art. 68 do projeto para a limitação de empenho e movimentação financeira. Segundo as projeções encaminhadas pela própria STN, a diferença entre essas trajetórias alcança 2,6 p.p. do PIB em 2036, o que confirma a materialidade informacional da distinção.*

168. *Quanto à primeira questão, constatou-se que o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 não demonstra, de forma completa e verificável, a compatibilidade entre as metas de resultado primário, o resultado primário projetado, o resultado primário requerido para estabilização da DBGG/PIB e a trajetória decenal da dívida pública. Embora o AMF apresente a trajetória projetada da DBGG/PIB, o conceito de resultado primário requerido e sua comparação gráfica com o resultado projetado, não disponibiliza, no próprio anexo, a série numérica anual, a decomposição dos fatores de variação da dívida e a memória metodológica suficiente para reprodução ou verificação da compatibilidade afirmada.*

169. *Quanto à segunda questão, verificou-se que o PLDO 2027 permite identificar apenas em nível agregado a passagem entre o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para o cumprimento da meta. Os comentários esclareceram que a LRF utiliza a expressão 'principais agregados', mas não afastaram a necessidade conjunta de memória e metodologia para os componentes materiais das deduções, que somam R\$ 65.658,3 milhões.*

170. *Quanto à terceira questão, concluiu-se que o PLDO 2027 identifica o tratamento normativo aplicável aos precatórios e requisições de pequeno valor, mas não demonstra,*

no próprio AMF, de forma suficientemente detalhada, os valores que explicam sua incorporação ao resultado considerado para fins de cumprimento da meta. Assim, embora as informações complementares encaminhadas após diligência tenham permitido verificar a aplicação da regra constitucional, permanece insuficiência de transparência monetária no AMF quanto ao impacto desses valores sobre a passagem entre o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta.

171. Quanto à quarta questão, a análise indicou que o PLDO 2027 apresenta trajetória fiscal e mecanismos formais de acompanhamento da execução, mas a suficiência da demonstração fiscal permanece limitada em pontos relevantes. Em especial, a ausência de demonstração, no próprio AMF, dos efeitos do limite inferior da meta sobre a trajetória da DBGG/PIB reduz a capacidade de avaliar integralmente a relação entre resultado primário projetado, mecanismos de correção fiscal e sustentabilidade da dívida pública.

172. Quanto à quinta questão, concluiu-se que o PLDO 2027 define critério formal para a avaliação bimestral e para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, mas adota, no art. 68, o limite inferior do intervalo de tolerância da meta como referência, e não o centro da meta de resultado primário. Com isso, a regra pode preservar o cumprimento formal do limite inferior do intervalo de tolerância, mas não necessariamente assegura esforço suficiente para a obtenção do centro da meta nem para a trajetória de resultado primário projetado utilizada na demonstração da estabilização da DBGG/PIB.

173. Quanto à sexta questão, concluiu-se que as projeções de receitas e os demonstrativos relacionados a receitas, renúncias e benefícios fiscais apresentam limitações de transparência, metodologia e rastreabilidade em pontos relevantes. As impropriedades identificadas no relatório indicam que, em determinadas situações, o AMF não explicita de forma suficiente as bases, premissas, memórias de cálculo, compensações ou limitações metodológicas necessárias à plena avaliação das estimativas fiscais apresentadas, especialmente no contexto da transição tributária e das alterações metodológicas examinadas.

174. Quanto à sétima questão, concluiu-se que há ligações documentais e quantitativas parciais entre o ARF e o AMF, especialmente quanto às receitas, às despesas selecionadas, ao resultado primário, à DBGG e à DLSP. A STN esclareceu, nas respostas à diligência e na peça 90, que os riscos macroeconômicos admitem sensibilidades quantitativas, enquanto muitos riscos específicos correspondem a exposições máximas sem distribuição temporal ou probabilidade confiável e não devem ser incorporados integralmente ao cenário central. Esses argumentos afastam a exigência de quantificação preditiva uniforme, mas não eliminam a necessidade de evidenciação proporcional à natureza do risco. O ARF ainda não permite identificar sistematicamente, na medida tecnicamente possível, a variável afetada, o canal, o horizonte estimável, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos materiais.

175. Quanto à oitava questão, concluiu-se que o ARF do PLDO 2027 mantém inventário formal de riscos fiscais materiais e apresenta sensibilidades, testes de estresse e fan charts. A distinção trazida pela STN entre riscos macroeconômicos e riscos específicos é pertinente: os primeiros admitem evidenciação quantitativa de efeitos sobre resultado primário e dívida, enquanto, para os segundos, pode não existir probabilidade confiável ou distribuição anual. Ainda assim, o anexo pode explicitar, proporcionalmente à natureza de cada risco e quando tecnicamente possível, a variável fiscal afetada, a natureza e o canal do impacto, o horizonte estimável, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento

nas projeções e as limitações de mensuração. Mantém-se, com essa delimitação, a conclusão de que a utilidade decisória do ARF pode ser aprimorada.

176. Quanto à nona questão, concluiu-se que o PLDO 2027 trata formalmente a Regra de Ouro, prevê mecanismos de autorização condicionada, substituição ou remanejamento de fontes e adequação durante a execução, e classifica o tema como risco legal no ARF. Contudo, o ARF projeta margens negativas recorrentes e de elevada magnitude em todo o horizonte de 2027 a 2030, com tendência de agravamento ao final da série. As alternativas governamentais são juridicamente plausíveis, mas não estão quantificadas de modo a demonstrar cobertura suficiente das insuficiências projetadas. Assim, não se caracteriza descumprimento da Regra de Ouro nesta etapa, mas subsiste risco relevante de dependência recorrente da ressalva constitucional do art. 167, inciso III, da Constituição Federal.

177. Quanto à décima questão, concluiu-se que o AMF apresenta a proporção destinada aos investimentos em andamento, mas não oferece memória em nível suficiente para reconstruir o numerador nem nota de reconciliação das bases usadas entre ciclos. Os comentários da SOF esclareceram a distinção entre as Seções IV.4 e IV.5 e as limitações temporais do PLDO, razão pela qual a determinação por decomposição integral por projeto foi substituída por ciência da deficiência consumada, acompanhada de comunicação à CMO.

178. Quanto à décima primeira questão, concluiu-se que o IV.06 do Anexo de Metas Fiscais atende, em essência, ao art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao identificar políticas avaliadas pelo CMAP e informar economias estimadas de R\$ 55,4 bilhões entre 2026 e 2029. A comparação entre ciclos demonstra evolução em relação aos PLDOs anteriores, especialmente pela separação entre avaliações formais do CMAP e revisão de gastos, bem como pela identificação das políticas avaliadas. Embora ainda permaneça limitação quanto à individualização, para cada política, do nexo entre avaliação, recomendação e estimativa fiscal, a diligência demonstrou a existência de memórias setoriais de suporte. Por essa razão, a limitação identificada afeta a utilidade decisória do anexo, mas não possui gravidade suficiente para caracterizar achado autônomo nesta etapa, permanecendo passível de acompanhamento em ciclo posterior.

179. Quanto à décima segunda questão, permanece documentado no Apêndice B que o IV.16 não permitia reconstruir, no próprio AMF, todas as compensações examinadas. O tema, contudo, foi retirado do rol de achados autônomos e remetido à fiscalização específica da DIREF, a fim de evitar sobreposição e encaminhamentos concorrentes, sem que isso importe afirmar a inexistência da deficiência informacional.

180. Por fim, quanto à décima terceira questão, constatou-se que o IV.15 não explica a ruptura de comparabilidade provocada pela transição PIS/Cofins-CBS/IS nem as limitações que impediram a quantificação das novas renúncias. O demonstrativo também não explicita a mudança metodológica que reduziu a estimativa da CPRB em R\$ 10,47 bilhões entre os dois ciclos. As explicações apresentadas pela Receita Federal nas peças 50 a 65 e reiteradas na manifestação consolidada da peça 90 afastam a exigência de correspondência artificial entre PIS/Cofins e CBS/IS e trazem elementos metodológicos sobre a CPRB. A RFB reconheceu, ainda, a falta de clareza do demonstrativo e informou que o novo DGT deverá conter justificativas para divergências relevantes. Esses elementos corroboram a viabilidade da recomendação, mas não estavam evidenciados no IV.15 submetido ao Congresso Nacional. A conclusão da questão 13, portanto, não exige ponte quantitativa integral entre regimes distintos; exige que o AMF explique a falta de

comparabilidade e indique, de modo claro, as limitações metodológicas da nova série e da estimativa da CPRB.

181. De todo o exposto, registre-se que a análise das peças 81 a 90, detalhada no Apêndice A, resultou na retirada do Achado 5 da peça 66, documentado no Apêndice B; na substituição da determinação do Achado 4 por ciência, acompanhada de comunicação à CMO; no refinamento terminológico dos Achados 2 e 3; na exclusão da STN do destinatário da determinação do Achado 2; e na correção dos destinatários dos atuais Achados 5 e 8, correspondentes aos Achados 6 e 9 da peça 66. A manifestação da RFB corroborou as deficiências de clareza dos Anexos IV.15 e IV.16 e anunciou providências no novo DGT. A recomendação do Achado 8 foi orientada ao aprimoramento da evidenciação conforme a natureza dos riscos e a disponibilidade de informações confiáveis. No Achado 9, retirou-se a recomendação de inclusão de conteúdo normativo nos próximos PLDOs e preservou-se a comunicação à CMO. Foram mantidos os demais encaminhamentos quando os comentários não afastaram a desconformidade ou o risco identificado.

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

182. Registre-se, preliminarmente, que as deliberações sugeridas não têm por objeto substituir o juízo político do Poder Executivo ou do Congresso Nacional sobre o conteúdo final do PLDO 2027, mas assegurar a suficiência informacional dos anexos obrigatórios elaborados por órgãos jurisdicionados, especialmente quanto à memória de cálculo, metodologia, decomposição, reconciliação e verificabilidade das informações fiscais submetidas à apreciação legislativa. A adequação jurídico-institucional dos instrumentos de encaminhamento propostos, inclusive por incidirem sobre peça orçamentária em tramitação, é examinada em despacho apartado, sem prejuízo da fundamentação própria de cada achado quanto ao critério infringido, à situação encontrada e à providência sugerida.

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

a) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:

a.1) o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;

a.2) o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;

a.3) o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;

a.4) os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;

a.5) a redução agregada de R\$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição PIS/Cofins-CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R\$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;

a.6) a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpre parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

a.7) o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R\$ 409,0 bilhões, R\$ 293,2 bilhões, R\$ 484,4 bilhões e R\$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

a.8) o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

a.9) o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

b) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador de R\$ 21,17 bilhões da proporção informada na Seção IV.4 nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior, o que reduz a verificabilidade e a comparabilidade do demonstrativo e não se coaduna com a transparência da gestão fiscal preconizada pelos arts. 1º, § 1º, e 48, caput, da LC 101/2000, aplicada à evidenciação da proporção prevista no art. 165, § 12, da Constituição Federal;

c) determinar à SOF/MPO, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

d) determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com

explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

e) recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

g) alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

h) dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

i) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao MGI, ao MF, ao MPO, à Casa Civil, à RFB, à SOF, à STN e à CMO;

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

DESPACHO [PRONUNCIAMENTO DA SUBNIDADE AUDFISCAL]

I. Da adequação dos encaminhamentos relativos ao conteúdo do PLDO 2027

1. A proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização estrutura-se em dois planos complementares. De um lado, há comunicações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), destinadas a subsidiar a apreciação legislativa do PLDO 2027 em tramitação. De outro, há determinações, recomendações, ciências e alerta dirigidos a órgãos do Poder Executivo responsáveis pela elaboração da peça orçamentária e de seus anexos, com efeitos predominantemente projetados para os próximos ciclos. Essa arquitetura preserva a competência do Congresso Nacional e afasta

a leitura de que o Tribunal estaria exercendo controle prévio abstrato de proposição legislativa.

2. A tese a ser defendida não é a de que o TCU possa determinar livremente o conteúdo de projeto de lei. A tese é mais estreita: em acompanhamento de PLDO, o TCU pode expedir encaminhamentos a órgãos jurisdicionados do Poder Executivo sobre deveres administrativos de elaboração, evidenciação, memória de cálculo, metodologia, consistência fiscal e transparência dos anexos obrigatórios, quando tais deveres decorrem diretamente da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 200/2023 ou da legislação orçamentária, uma vez que o objeto do controle não é a deliberação parlamentar futura, mas a suficiência informacional da peça elaborada administrativamente pelo Executivo.

II. Competência para o acompanhamento e distinção em relação a proposições legislativas em geral

3. A competência do Tribunal para acompanhar o PLDO decorre do art. 71 da Constituição Federal, do art. 41, inciso I, alínea "a", da Lei 8.443/1992 e do art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, conjugados com os arts. 4º e 59 da LRF e com a prática institucional de envio de subsídios à CMO durante a apreciação das peças orçamentárias. Trata-se de linha de atuação continuada, observada, entre outros, nos Acórdãos 2.183/2022-TCU-Plenário, 2.230/2023-TCU-Plenário, 1.679/2024-TCU-Plenário, 1.983/2025-TCU-Plenário e 2.859/2025-TCU-Plenário, relativos a acompanhamentos de PLDO e PLOA.

4. O precedente restritivo do Vale Gás, Acórdão 1.838/2025-TCU-Plenário, deve ser enfrentado e distinguido. Naquele caso, discutia-se representação autônoma contra projeto de lei ordinário de política pública ainda em tramitação, sem ato concreto de gestão, execução orçamentária ou movimentação patrimonial. A posição vencedora afastou a possibilidade de o Tribunal funcionar como instância revisora prévia do processo legislativo ordinário. O caso do PLDO é distinto: o acompanhamento incide sobre peça integrante do ciclo orçamentário, elaborada administrativamente por órgãos jurisdicionados, com fundamento normativo específico na Resolução-TCU 142/2001 e na legislação fiscal.

5. A própria deliberação do Vale Gás preserva essa distinção. Na declaração de voto que contribuiu para a formação da maioria, registrou-se que a análise de aspectos do PLOA constitui competência específica do TCU por força do art. 41, inciso I, alínea "a", da Lei 8.443/1992 e da Resolução-TCU 142/2001, tratando-se de atribuição normativa excepcional que não se estende a toda e qualquer proposição legislativa. Portanto, o precedente não impede o acompanhamento de PLDO/PLOA, mas, ao contrário, ajuda a delimitar seu fundamento e seu alcance.

6. Essa distinção foi reforçada pelo Acórdão de Relação 3.409/2026-TCU-Segunda Câmara, no TC 009.943/2026-9, que não conheceu representação individual sobre metodologia de apuração da meta de resultado primário do PLDO 2027 e registrou que a matéria já se encontrava sob escrutínio desta Corte no TC 006.412/2026-2. O acórdão não é precedente de mérito sobre os encaminhamentos, mas confirma que este acompanhamento é o foro adequado para examinar os aspectos fiscais e de conformidade do PLDO 2027.

III. O objeto controlado: ato administrativo de elaboração com conteúdo mínimo vinculado

7. A elaboração do PLDO e de seus anexos é ato administrativo de órgãos jurisdicionados. Nos termos da Lei 10.180/2001, compete ao Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, sob coordenação da Secretaria de Orçamento Federal e com insumos de órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional, a Receita Federal e a Secretaria de Política Econômica, elaborar, consolidar e encaminhar a proposta. Embora o produto final seja submetido ao Congresso Nacional como projeto de lei, a conduta de elaborá-lo com observância do conteúdo mínimo legal é administrativa, atual e sujeita ao controle externo.

8. Esse conteúdo mínimo é vinculado, na medida em que a Constituição exige que a LDO disponha sobre as diretrizes de política fiscal e respectivas metas em consonância com trajetória sustentável da dívida (art. 165, § 2º), que a elaboração dos planos e orçamentos reflita a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida (art. 164-A, parágrafo único) e que anexo específico demonstre a proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento (art. 165, § 12). A LRF, por sua vez, exige, no AMF, memória e metodologia das metas anuais (art. 4º, § 2º, II), demonstrativo de estimativa e compensação de renúncias (art. 4º, § 2º, V), quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário (art. 4º, § 2º, VI), demonstração da compatibilidade das metas com a estabilização da DBGG/PIB (art. 4º, § 5º, III) e, no ARF, avaliação dos riscos fiscais e das providências correspondentes (art. 4º, § 3º).

9. Quando a lei elege o PLDO e seus anexos como lugar dessas demonstrações, sua ausência, insuficiência ou inconsistência, quando comprometa conteúdo legalmente exigido ou a verificabilidade do demonstrativo, não constitui mera divergência técnica sobre escolhas fiscais. Trata-se, em verdade, de desconformidade informacional objetiva: a informação legalmente obrigatória não está completa, verificável, comparável ou acompanhada de memória de cálculo suficiente para que o Congresso Nacional, o controle externo e a sociedade compreendam a premissa fiscal submetida à deliberação legislativa.

IV. Adequação dos instrumentos à luz da Resolução-TCU 315/2020

10. A manifestação consolidada do Ministério da Fazenda, fundamentada em análise da PGFN, sustenta que a determinação prevista na Resolução-TCU 315/2020 pressupõe irregularidade em curso ou iminente; que o PLDO é proposição legislativa de iniciativa reservada do Executivo; que a LRF não fixa o nível microscópico de desagregação ou a forma gráfica pretendida; e que comandos detalhados restringiriam a discricionariedade metodológica protegida pelo art. 5º da resolução. Defende, por isso, comunicação à CMO e recomendação, em lugar de determinação (peça 90, p. 2-3). A objeção é pertinente como critério de dosimetria, mas não como vedação geral. Ela parte da premissa de que a mera presença formal do anexo e de linhas agregadas esgota o dever legal. Quando a lei exige quadro demonstrativo, memória, metodologia ou demonstração de compatibilidade, a falta de elementos que tornem a informação materialmente reconstruível caracteriza desconformidade atual na atividade administrativa de elaboração. O art. 5º preserva a escolha dos meios, mas não impede comando limitado ao resultado informacional objetivamente devido, sem formato gráfico, sistema ou método único.

11. O Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, no TC 022.342/2025-7, é o precedente mais direto. Nele, o Plenário determinou à Secretaria do Tesouro Nacional que, nos próximos PLDOs, evidencie, no AMF, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da relação DBGG/PIB no horizonte decenal, de forma comparável às metas de resultado primário propostas, com explicitação de premissas e limitações relevantes,

em conformidade com o art. 4º, § 5º, III, da LRF. O mesmo acórdão recomendou o envio, durante a tramitação dos PLDOs, de estimativas atualizadas da trajetória da dívida ao Congresso Nacional.

12. *Esse precedente demonstra que a determinação é cabível quando o comando se limita a exigir demonstração, memória, metodologia, premissas e rastreabilidade de informação fiscal legalmente obrigatória. Não se determinou resultado fiscal, meta, despesa, contingenciamento, corte ou alocação de recursos. O comando recaiu sobre a forma juridicamente necessária de evidenciar a compatibilidade fiscal no anexo legalmente previsto.*

13. *A proposta da equipe preserva esse limite. No Achado 1, a STN sustentou que o AMF do PLDO 2027 evoluiu, passou a apresentar a trajetória decenal da DBGG/PIB, o resultado primário requerido, parâmetros macroeconômicos e taxa implícita de juros, e informou que o modelo é divulgado no Relatório de Projeções Fiscais e que a memória detalhada é encaminhada internamente à SOF (peça 90, p. 4). Esses elementos confirmam avanço e rastreabilidade interna, mas não afastam a insuficiência no próprio AMF submetido ao Congresso. Ainda assim, o achado não gera nova determinação, pois a matéria já foi objeto do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário; mantém-se apenas o registro de persistência e a comunicação à CMO.*

14. *Também o Achado 2 se enquadra no campo próprio da determinação. O art. 4º, § 2º, inciso VI, da LRF exige quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com os principais agregados. No PLDO 2027, embora o AMF informe deduções agregadas de 0,45 p.p. do PIB, correspondentes a R\$ 65.658,3 milhões, não há decomposição por componente material, base legal específica e memória de cálculo, o que impede reconstruir plenamente a passagem entre o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para cumprimento da meta. A manifestação do Ministério da Fazenda é acolhida quanto à contenção do comando e quanto à competência: segundo a matriz de responsabilidades da Junta de Execução Orçamentária, a elaboração do quadro compete à SOF, e não à STN (peça 90, p. 5). Corrige-se, portanto, o destinatário para a SOF e limita-se o objeto aos componentes materiais, sem impor detalhamento microscópico, formato ou método único.*

15. *A determinação proposta para o Achado 3 possui objeto distinto e complementar. O Ministério da Fazenda e a STN sustentam que a meta central orienta a política fiscal e a elaboração da LOA, que o limite inferior apenas aciona eventual contingenciamento e que receitas, despesas e outros instrumentos podem produzir resultado superior ao piso. A STN sugere trajetórias alternativas no ARF e informa que avaliará evidenciar os limites inferior e superior, além do centro (peça 90, p. 4-7). Os argumentos justificam preservar a trajetória central, não tratar o piso como resultado necessariamente perseguido e admitir apresentação simétrica. Não eliminam, porém, a lacuna: o art. 68 aciona a correção bimestral apenas diante de risco relativo ao limite inferior, e o ARF não substitui integralmente a demonstração que os arts. 4º, § 5º, III e IV, e 9º, caput, da LRF, combinados com o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, exigem para a avaliação da compatibilidade entre a trajetória da dívida, as metas fiscais e o parâmetro utilizado para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira. Mantém-se, assim, demonstração suplementar no AMF, sem qualificar a central como inadequada e sem impedir cenário adicional do limite superior. A disposição da STN de avaliar trajetórias alternativas confirma a viabilidade técnica da medida.*

16. *Também há calibragem adequada no Achado 4. O Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário, no TC 022.852/2025-5, já deu ciência ao MPO sobre insuficiência das*

informações constantes do Anexo IV.5 do AMF para verificar o art. 45 da LRF e determinou ao Ministério que adote providências para incluir, nos PLDOs, relatório contendo informações sobre investimentos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público a serem priorizados. Por isso, no presente acompanhamento, a deficiência observada no PLDO 2027 deve ser registrada como irregularidade informacional consumada, mediante ciência ao MPO e comunicação à CMO, sem nova determinação ou recomendação sobre objeto correlato.

17. *A retirada da Questão 12, apresentada como Achado 5 na peça 66, do rol de achados autônomos também revela dosimetria. Na peça 90, a RFB reconhece que o IV.16 contém informações insuficientes, admite a necessidade de descrição mais clara da medida compensatória, do fundamento normativo e do valor, acolhe os apontamentos sobre a marcação '**' e o risco de dupla contagem e informa que as melhorias serão consideradas no novo DGT (peça 90, p. 8-10). A manifestação confirma a materialidade da deficiência, mas também reforça a adequação de preservar a análise no Apêndice B e encaminhar o tema, com as peças 89 e 90, à fiscalização específica da DIREF, evitando sobreposição e deliberações concorrentes.*

18. *Já o atual Achado 5 permanece pertinente, pois trata da inteligibilidade do IV.15 do AMF: queda agregada das renúncias, transição PIS/Cofins-CBS/IS, não quantificação das novas renúncias e mudança metodológica da CPRB. A RFB reconheceu o mérito da apuração e a falta de clareza, informou que o novo DGT deverá justificar divergências relevantes e pediu a conversão da ciência em recomendação (peça 90, p. 12-14). O compromisso futuro reforça a viabilidade da recomendação, mas não apaga a omissão já consumada no anexo submetido ao Congresso. Mantém-se, portanto, a ciência à RFB para registrar a desconformidade materializada, acompanhada de recomendação prospectiva e comunicação à CMO; não se exige equivalência artificial entre regimes tributários distintos.*

19. *Por fim, os atuais Achados 6 a 9 também observam esse racional. No Achado 6, a resposta dos gestores ensejou a delimitação do problema à abrangência subjetiva do dever de prestar informações sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado. No Achado 7, a elevada magnitude e a recorrência das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro justificam o alerta preventivo ao Poder Executivo federal, sem imputação de descumprimento consumado. No Achado 8, os esclarecimentos da STN contribuíram para a compreensão da metodologia geral adotada, mas não afastaram a oportunidade de aprimoramento da evidenciação dos riscos fiscais materiais. Em razão disso, a recomendação foi formulada de maneira sintética, orientada ao aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial, do tratamento conferido nas projeções e de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida. No Achado 9, considerando que eventual recomendação envolveria a inclusão de conteúdo normativo nos próximos PLDOs, esse encaminhamento foi retirado, preservando-se somente a comunicação à CMO.*

V. O precedente contrário do TC 012.649/2021-0 e a forma de distingui-lo

20. *O TC 012.649/2021-0 deve ser enfrentado expressamente porque contém o Acórdão 293/2025-TCU-Plenário, que deu provimento a pedido de reexame da União/AGU e tornou sem efeito parte do Acórdão 521/2024-TCU-Plenário. O precedente é relevante não por vedar toda atuação do TCU em matéria orçamentária, mas por*

indicar quando a atuação se torna vulnerável: comandos que interferem diretamente em dotação, cronograma de pagamento, composição de reserva, restos a pagar, espaço fiscal ou interpretação jurídica controvertida exigem fundamentação de consequências práticas muito mais intensa e, em certos casos, não se sustentam.

21. *No Acórdão 521/2024-TCU-Plenário, o Tribunal determinou ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Trabalho e Previdência que adotassem providências para inclusão, em leis orçamentárias subsequentes, de dotações necessárias ao pagamento do abono salarial relativo aos anos-base de 2020 e 2021, bem como que passassem a prever, na LOA do exercício imediatamente subsequente ao ano-base, programações suficientes para suportar o pagamento das obrigações com abono salarial. Também deu ciência sobre a inadequação de reserva de contingência composta majoritariamente por recursos com indicador financeiro, à luz do art. 5º, inciso III, da LRF (TC 012.649/2021-0, peça 134, pp. 1-2; peça 225, pp. 1-2).*

22. *A AGU sustentou, em síntese, que a sistemática de pagamento do abono salarial possuía disciplina própria no Codefat; que a programação no ano-base +1 anteciparia dotação para despesa a ser paga em ano-base +2; que a medida poderia ampliar a inscrição de restos a pagar e comprimir despesas discricionárias; e que haveria impacto superior a R\$ 30 bilhões na LOA 2024 ou na programação subsequente. No tema da reserva de contingência, alegou que a LDO 2024 admitia classificação financeira ou primária da reserva, que a ciência do TCU acabaria por afastar opção expressamente autorizada pela lei e que eventual exigência de reserva primária poderia reduzir espaço fiscal relevante ou produzir efeito prático inverso, inclusive criação de "reserva de emendas" (TC 012.649/2021-0, peças 184 a 192; peça 225, pp. 8-11).*

23. *O voto condutor do Acórdão 293/2025-TCU-Plenário acolheu a objeção. Quanto ao abono salarial, destacou a competência do Codefat, a ausência de invalidação da resolução que disciplinava o cronograma, a diferença entre reconhecimento contábil e programação orçamentária, o risco de aumento de restos a pagar, a redução de eficiência orçamentária e o impacto superior a R\$ 30 bilhões sobre despesas discricionárias. Quanto à reserva, apontou que a LDO 2024 expressamente permitia classificação financeira ou primária, de modo que não havia irregularidade apta a fundamentar ciência nos termos da Resolução-TCU 315/2020 (TC 012.649/2021-0, peça 224, p. 1; peça 225, pp. 6-11).*

24. *Esse precedente deve ser lido como advertência de cautela, não como obstáculo à tese do PLDO 2027. Ali, a deliberação revisada impunha ou induzia efeitos orçamentários materiais: inclusão de dotações, alteração do ano de programação de despesa obrigatória, potencial aumento de restos a pagar, compressão de discricionárias e interferência na composição da reserva de contingência. Aqui, os encaminhamentos defendidos não determinam abertura de crédito, aumento de despesa, cancelamento de dotação, recomposição de reserva, antecipação de pagamento, inscrição em restos a pagar, alteração de meta fiscal, mudança de política pública ou redação final de dispositivo legal.*

25. *O núcleo da distinção é este: no TC 012.649/2021-0, a determinação passou a interferir na alocação e no momento orçamentário da despesa; no PLDO 2027, a determinação remanescente exige informação obrigatória, memória, metodologia, decomposição e reconciliação de demonstrativos legais. O efeito prático esperado não é deslocar recursos, mas permitir que a CMO e o Congresso compreendam e verifiquem a proposta que o próprio Executivo elaborou. Assim, o Acórdão 293/2025-TCU-Plenário reforça a necessidade de redações contidas, mas não invalida comandos de natureza informacional.*

26. *A experiência do TC 037.193/2020-1 reforça essa distinção em sentido favorável. No Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, o Tribunal determinou plano de ação para viabilizar demonstrativo consolidado de despesas obrigatórias de caráter continuado. A AGU, em pedido de reexame, alegou complexidade, anualidade orçamentária e separação de Poderes. No Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, o Plenário deu provimento apenas parcial ao recurso, mas manteve a natureza de determinação, ajustando o escopo e a periodicidade. O precedente é relevante porque preserva comando de governança, transparência e consolidação informacional destinado a dar concretude a deveres legais, sem substituir escolha alocativa.*

VI. LINDB, consequências práticas e calibragem dos encaminhamentos

27. *A LINDB, especialmente em seus arts. 20 e 21, exige que a decisão controladora considere suas consequências práticas e indique, quando for o caso, as condições para regularização proporcional, necessária e adequada. A proposta atual atende a esse parâmetro porque cada encaminhamento identifica: a norma que exige a informação; a informação ausente, incompleta ou inconsistente; o modo como essa lacuna prejudica a verificação pelo Congresso; a providência concreta esperada; e o órgão que detém competência administrativa para providenciá-la.*

28. *As consequências práticas dos encaminhamentos do PLDO 2027 são proporcionais e administrativamente governáveis. Os comandos envolvem organização e disponibilização de informação fiscal, e não execução financeira ou imposição de escolhas alocativas. As próprias manifestações técnicas indicam viabilidade: a STN já mantém modelo de projeção, memória detalhada e cenários alternativos; a RFB já desenvolve o novo DGT para incorporar justificativas; e o ARF já contém sensibilidades e testes de estresse para riscos macroeconômicos (peça 90, p. 4-14). O custo incremental consiste em tornar inteligíveis, no anexo ou por referência adequada, informações já produzidas ou metodologicamente acessíveis. O benefício é permitir que a CMO, o Congresso, o TCU e a sociedade verifiquem a coerência entre metas, dívida, deduções, riscos e renúncias.*

29. *Por essa razão, a determinação deve ficar reservada a obrigações objetivas, suficientemente delimitadas e ainda não alcançadas por deliberação anterior; a recomendação, a oportunidades de aperfeiçoamento metodológico, de organização e de evidenciação da informação, preservada a escolha dos meios pelo gestor; e a ciência, ao registro de impropriedade ou deficiência já consumada, nos termos da Resolução-TCU 315/2020.*

VII. Jurisprudência do STF sobre processo legislativo: utilidade e limites da analogia

30. *A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre mandado de segurança parlamentar reconhece, desde o MS 20.257/DF, que o parlamentar tem direito público subjetivo a não participar de processo legislativo conduzido em desconformidade com a Constituição, sobretudo quando a tramitação é constitucionalmente vedada. Em precedentes posteriores, como o MS 32.033/DF, o STF preservou essa linha, mas também delimitou seu alcance: não cabe controle judicial preventivo amplo do mérito material de projeto de lei em tramitação, salvo hipóteses excepcionais de vício formal, violação do devido processo legislativo ou afronta a cláusulas constitucionais explícitas que impeçam a própria deliberação.*

31. *Essa jurisprudência é útil por analogia limitada. Ela não transfere ao TCU a competência para impedir a tramitação de projeto de lei nem para revisar preventivamente seu mérito. Mas reforça uma ideia institucional importante: a regularidade do processo legislativo não é protegida apenas no momento posterior à*

aprovação da lei; há interesse jurídico em que a deliberação parlamentar ocorra em ambiente minimamente regular, transparente e informado. No caso do PLDO, a atuação do TCU não busca bloquear o processo legislativo, mas fornecer subsídio técnico e exigir que os anexos obrigatórios contenham informação suficiente para que o Congresso delibere com conhecimento da base fiscal submetida à sua apreciação.

32. *A própria objeção da AGU no TC 012.649/2021-0 menciona a necessidade de cuidado para que o TCU não exerça controle de constitucionalidade substitutivo nem afaste lei sob o rótulo de interpretação, invocando, entre outros argumentos, a jurisprudência do STF sobre limites do controle por órgãos administrativos. Essa cautela deve ser acolhida, mas não conduz à supressão dos encaminhamentos ora defendidos. O relatório não propõe afastar dispositivo do PLDO ou de LDO vigente, mas, sim, propõe exigir que os órgãos elaboradores cumpram deveres legais de evidenciação, memória de cálculo, metodologia, comparabilidade e transparência fiscal.*

VIII. Aplicação ao relatório do TC 006.412/2026-2

33. *Aplicada essa matriz, e considerados os comentários das peças 81 a 90, os encaminhamentos propostos no relatório não configuram controle prévio abstrato do PLDO 2027. As comunicações à CMO apenas levam informação técnica ao Parlamento. As ciências registram desconformidades informacionais já materializadas. As recomendações orientam aprimoramentos com margem de conformação. As determinações remanescentes incidem sobre deveres objetivos de demonstração e memória, endereçados aos órgãos executivos competentes. A análise dos comentários e a correspondência entre a numeração da peça 66 e a versão final constam do Apêndice A; a Questão 12, anteriormente apresentada como Achado 5, está documentada no Apêndice B.*

34. *No que diz respeito aos Achados 1 e 3, relativos à DBGG/PIB, a proposta se alinha ao Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário, evitando, especificamente no Achado 1, a reiteração de comando já expedido, enquanto o Achado 3 trata de objeto próprio e complementar. No Achado 1, as informações adicionais sobre o Relatório de Projeções Fiscais e a memória interna confirmam a capacidade técnica da STN, mas não substituem a evidenciação no AMF; mantém-se apenas registro de persistência e comunicação à CMO. No Achado 3, acolhem-se a centralidade da meta e a utilidade de cenários simétricos, mas permanece a necessidade de demonstração suplementar no AMF sob o parâmetro operativo do limite inferior. O cenário central é preservado e a apresentação adicional do limite superior permanece possível (peça 90, p. 4-7).*

35. *Quanto ao Achado 2, a determinação incide sobre dever objetivo de evidenciação previsto no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LRF. Não se propõe alterar a meta fiscal nem impor esforço adicional, mas exigir composição dos componentes materiais das deduções, bases legais e memória suficiente para reconciliar o cálculo. A informação da peça 90 sobre a matriz de responsabilidades é acolhida: a determinação passa a ser dirigida somente à SOF, excluída a STN, e não prescreve formato ou método único.*

36. *Quanto ao Achado 4, relativo aos investimentos em andamento, o relatório menciona expressamente o Acórdão 1.066/2026-TCU-Plenário. A deficiência permanece observável no PLDO 2027, pois a relação entre o numerador da proporção, os projetos listados e a mudança do denominador não é reconstruível no AMF. Contudo, não se deve qualificar a situação como descumprimento da deliberação anterior, pois o próprio acórdão já expediu determinação prospectiva ao MPO. Daí a adequação da ciência ao MPO e da comunicação à CMO sobre a não comparabilidade dos percentuais, sem nova determinação ou recomendação sobre objeto correlato.*

37. Quanto à Questão 12, apresentada como Achado 5 na peça 66 e documentada no Apêndice B, sua retirada do rol de achados autônomos evita sobreposição com fiscalização específica da DIREF. A RFB reconheceu insuficiências do IV.16 e anunciou aprimoramentos no novo DGT (peça 90, p. 8-10), de modo que a retirada não significa inexistência da falha. A manifestação, com suas admissões e compromissos, deve acompanhar a remessa à unidade responsável pelo trabalho próprio.

38. O atual Achado 5 permanece porque a ausência de explicação no IV.15 sobre a transição PIS/Cofins-CBS/IS e sobre a CPRB afeta a inteligibilidade imediata do PLDO 2027. A RFB reconheceu o mérito e a falta de clareza, além de anunciar providências no novo DGT, mas pediu ciência convertida em recomendação (peça 90, p. 12-14). Mantém-se a ciência por registrar omissão já materializada no ciclo examinado; a recomendação cuida do aprimoramento futuro e a comunicação subsidia a CMO.

39. Por derradeiro, os atuais Achados 6 a 9 também observam essa dosimetria. O Achado 6 permanece apenas com comunicação à CMO, pois não houve comentário específico novo e não se propõe determinação sobre as DOCCs. O Achado 7 conserva alerta preventivo e comunicação, sem imputar violação atual da Regra de Ouro. No Achado 8, a recomendação foi formulada em termos de aperfeiçoamento dos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, do Manual de Demonstrativos Fiscais, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, sem impor metodologia preditiva uniforme. No Achado 9, foi retirada a recomendação relativa à inclusão de mecanismos normativos nos próximos PLDOs, mantendo-se somente a comunicação à CMO acerca da ausência desses mecanismos no PLDO 2027.

IX. Conclusão

40. A proposta de encaminhamento permanece juridicamente defensável após as peças 89 e 90, desde que mantida a tese estreita aqui delineada: o TCU não determina conteúdo legislativo discricionário nem substitui juízo político do Executivo ou do Congresso; controla a suficiência informacional de anexos obrigatórios elaborados administrativamente, com comandos limitados a deveres legais objetivos e sem prescrever método único. As manifestações dos gestores foram utilizadas para corrigir destinatários, reduzir abstrações, reconhecer limitações técnicas e diferenciar irregularidade consumada de oportunidade de aprimoramento.

41. O Acórdão 293/2025-TCU-Plenário, no TC 012.649/2021-0, e a objeção jurídica da peça 90 devem ser tratados como advertências de cautela, não como impedimento. Ambos recomendam evitar efeito alocativo, antecipação de despesa, afastamento de opção legal, ingerência metodológica excessiva e comandos sem irregularidade demonstrada. Essa cautela foi incorporada: a determinação do Achado 2 foi limitada aos componentes materiais e dirigida apenas à SOF; a do Achado 3 preserva a trajetória central e admite cenários adicionais; as ciências registram fatos consumados; e as recomendações respeitam a viabilidade e a margem técnica.

42. Dessarte, os encaminhamentos propostos configuram, quanto às determinações e ciências remanescentes, controle de legalidade sobre a atividade administrativa de elaboração dos anexos do PLDO, fundado em comandos legais expressos e em precedentes do Plenário; e, quanto às comunicações e recomendações, subsídio técnico ao processo legislativo e orientação de aprimoramento. A análise das peças 89 e 90 não elimina os achados, mas torna mais precisa a dosimetria, os destinatários, o alcance e a demonstração de viabilidade. Em todos os planos, preserva-se a esfera de deliberação do Congresso Nacional.

3. Anuindo ao pronunciamento da AudFiscal, com ponderação adicional, o Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, mediante Parecer da lavra do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, assim se manifestou:

Trata-se de relatório de acompanhamento dos aspectos fiscais e de conformidade do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2027 (PLN 2/2026).

O PLDO/2027 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 15/4/2026 (peça 35). Em 15/6/2026, o Poder Executivo encaminhou proposta de acréscimo do art. 25-A ao PLDO, para tratar do Orçamento Participativo. Atualmente, a matéria aguarda despacho do Presidente do Congresso Nacional para envio à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

O volume de recursos fiscalizados pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) correspondeu aos montantes de R\$ 2.768,2 bilhões e R\$ 2.760,2 bilhões, referentes aos totais das receitas primárias líquidas (RPL) e das despesas primárias do Governo Central previstas para 2027, respectivamente (cf. Tabela 5 do Anexo IV.2 do PLDO/2027 - peça 39, p. 18).

Realizada a fiscalização, a AudFiscal apresentou a seguinte proposta de encaminhamento (peças 91 a 93):

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Registre-se, preliminarmente, que as deliberações sugeridas não têm por objeto substituir o juízo político do Poder Executivo ou do Congresso Nacional sobre o conteúdo final do PLDO 2027, mas assegurar a suficiência informacional dos anexos obrigatórios elaborados por órgãos jurisdicionados, especialmente quanto à memória de cálculo, metodologia, decomposição, reconciliação e verificabilidade das informações fiscais submetidas à apreciação legislativa. A adequação jurídico-institucional dos instrumentos de encaminhamento propostos, inclusive por incidirem sobre peça orçamentária em tramitação, é examinada em despacho apartado, sem prejuízo da fundamentação própria de cada achado quanto ao critério infringido, à situação encontrada e à providência sugerida.

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

a) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO, com fundamento no art. 166, § 1º, I, da Constituição Federal, c/c o art. 41, I, 'a', e § 2º, da Lei 8.443/1992, para subsidiar a apreciação do PLDO 2027, que:

a.1) o AMF não evidencia, de forma suficiente e verificável, o nível de resultados fiscais consistente com a estabilização da DBGG/PIB no horizonte decenal, comparável às metas propostas, matéria já objeto da determinação constante do item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-TCU-Plenário;

a.2) o AMF não discrimina suficientemente os componentes, valores, fundamentos legais e memória de cálculo das deduções materiais consideradas na passagem do resultado primário projetado antes das deduções para o resultado considerado para fins de cumprimento da meta;

a.3) o AMF demonstra a trajetória da DBGG/PIB sob a meta central, mas não evidencia, de forma suplementar, a trajetória associada ao limite inferior que o art. 68 do PLDO 2027 utiliza como parâmetro operativo da correção bimestral;

a.4) os percentuais de 43,3% no PLDO 2027 e de 30,9% no ciclo anterior, relativos aos investimentos em andamento, foram calculados sobre bases distintas e não são diretamente comparáveis, e a elevação percentual não corresponde, por si só, a aumento do valor absoluto destinado à finalidade;

a.5) a redução agregada de R\$ 213,79 bilhões nas renúncias estimadas no IV.15 não representa, por si só, redução real de benefícios, pois decorre em parte da transição

PIS/Cofins-CBS/IS, e a estimativa da CPRB foi reduzida em R\$ 10,47 bilhões sem explicitação suficiente da metodologia e das alterações em relação ao ciclo anterior;

a.6) a restrição, no art. 134, § 9º, do PLDO 2027, do dever de prestar informações sobre DOCCs aos órgãos executores do Poder Executivo federal, sem contemplar os demais Poderes e órgãos autônomos, descumpra parcialmente a determinação do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, na redação dada pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, comprometendo a integridade, a completude e a fidedignidade do Demonstrativo Consolidado das DOCCs e a verificação consolidada exigida pelos arts. 5º, II, 16 e 17 da LC 101/2000;

a.7) o ARF projeta margens negativas para a Regra de Ouro em todos os exercícios de 2027 a 2030 - R\$ 409,0 bilhões, R\$ 293,2 bilhões, R\$ 484,4 bilhões e R\$ 537,6 bilhões, respectivamente -, indicando risco de dependência recorrente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal;

a.8) o ARF não evidencia, de forma suficientemente sistemática e compatível com a natureza de cada risco, as variáveis fiscais afetadas, o período em que seus efeitos podem se materializar, quando passível de estimativa, o canal de transmissão, a exposição ou ordem de grandeza, o tratamento conferido nas projeções e as limitações de mensuração dos riscos fiscais materiais, informações relevantes para avaliar seus efeitos potenciais sobre a meta de resultado primário, o intervalo de tolerância e a trajetória da dívida;

a.9) o PLDO 2027 estabelece meta de resultado primário para o PDG sem prever mecanismos normativos de correção, compensação ou resposta para a hipótese de seu descumprimento;

b) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que o AMF do PLDO 2027 não apresenta memória em nível suficiente para reconstruir a composição do numerador de R\$ 21,17 bilhões da proporção informada na Seção IV.4 nem nota de reconciliação das diferenças de base em relação ao ciclo anterior, o que reduz a verificabilidade e a comparabilidade do demonstrativo e não se coaduna com a transparência da gestão fiscal preconizada pelos arts. 1º, § 1º, e 48, caput, da LC 101/2000, aplicada à evidenciação da proporção prevista no art. 165, § 12, da Constituição Federal;

c) determinar à SOF/MPO, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, faça constar do AMF memória e metodologia suficientes para reconstruir o quadro demonstrativo do cálculo da meta de resultado primário, com abertura dos componentes materiais das deduções, respectivos valores e fundamentos legais, distinguindo o resultado antes das deduções, as deduções e o resultado considerado para fins de cumprimento da meta, em observância à transparência da gestão fiscal prevista no art. 1º, § 1º, e às exigências estabelecidas no art. 4º, § 2º, incisos II e VI, da LC 101/2000;

d) determinar à STN/MF, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU e o art. 4º, I, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos próximos PLDOs, preserve a trajetória da DBGG/PIB construída sob a meta central e apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023;

e) recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento das informações fornecidas para subsidiar os PLDOs abrangidos pela transição do sistema tributário, de modo a favorecer a clareza, a rastreabilidade e a comparabilidade das estimativas, inclusive quanto à sucessão das séries tributárias, às limitações de mensuração e às alterações metodológicas relevantes em relação ao ciclo anterior;

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, por intermédio da Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que avalie o aperfeiçoamento dos próximos Anexos de Riscos Fiscais e, quando pertinente, das orientações

do Manual de Demonstrativos Fiscais, de modo a ampliar, conforme a natureza de cada risco e a disponibilidade de informações confiáveis, a evidenciação das variáveis fiscais afetadas, dos canais de transmissão, da magnitude potencial e do tratamento conferido nas projeções, bem como de seus possíveis efeitos sobre o resultado primário e a trajetória da dívida;

g) alertar o Poder Executivo federal, em caráter preventivo e sem imputação de descumprimento consumado da Regra de Ouro, com fundamento no art. 59, § 1º, V, da LRF, quanto à recorrência e à elevada magnitude das margens negativas projetadas para a Regra de Ouro e ao risco de que seu enfrentamento passe a depender sistematicamente da ressalva do art. 167, III, da Constituição Federal, sem prejuízo de reconhecer os mecanismos de autorização condicionada e gestão de fontes já utilizados;

h) dar ciência à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento nos arts. 2º, II, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a ausência, no IV.15 do AMF do PLDO 2027, de nota que explique a descontinuidade da série PIS/Cofins-CBS/IS, as razões da não quantificação das novas renúncias e a mudança metodológica da CPRB afronta os deveres de transparência e evidenciação previstos nos arts. 1º, § 1º, 4º, § 2º, V, e 48 da LC 101/2000;

i) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao MGI, ao MF, ao MPO, à Casa Civil, à RFB, à SOF, à STN e à CMO;

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

Em seguida, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, em atenção ao pedido de oitiva feito à peça 94.

II

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

O PLDO/2027 estabelece que a meta de resultado primário para o exercício de 2027 é de superávit de R\$ 73,2 bilhões (0,5% do PIB) para o Governo Central, com intervalo de tolerância entre superávit de R\$ 36,6 bilhões (limite inferior – 0,25% do PIB) e superávit de R\$ 109,8 bilhões (limite superior – 0,75% do PIB) (peça 40, p. 2). Essa meta de resultado, contudo, exclui diversas despesas do seu câmputo, de modo que o resultado real projetado para 2027 (com a inclusão de todas as despesas primárias previstas) é de superávit de apenas R\$ 7,98 bilhões (peça 39, p. 18). A tabela a seguir, que reproduz parte do conteúdo da Tabela 9 do Anexo IV.2 do PLDO/2027 - peça 39, p. 31), mostra o detalhamento do resultado primário projetado para os anos de 2026 a 2030:

Especificação	2026	2027	2028	2029	2030
	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões
A. GOVERNO CENTRAL	-59.840,30¹	7.989,90	97.142,30	157.492,10	228.621,20
III - Receita Primária Líquida	2.576.939,00	2.768.209,40	3.002.808,00	3.232.311,30	3.491.444,90
IV - Despesa Primária Total	2.636.779,30	2.760.219,50	2.905.665,70	3.074.819,20	3.262.823,70
IV.1 - Benefícios Previdenciários	1.123.937,20	1.204.633,30	1.283.732,40	1.364.678,80	1.449.146,50
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	457.556,30	459.278,10	478.508,20	495.703,80	514.116,90
IV.3 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	133.874,50	137.926,20	144.303,50	147.905,00	154.607,60
IV.4 - Abono Salarial e Seguro-Desemprego	96.627,80	104.794,00	113.442,90	122.851,60	132.900,90
IV.5 - Complementação ao Fundeb	67.563,40	73.467,60	78.726,40	84.413,70	90.683,80
IV.6 - Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital	45.263,30	30.149,60	46.718,20	45.084,00	45.147,40

<i>IV.7 - Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro</i>	30.242,90	30.717,80	30.744,10	30.071,00	30.458,30
<i>IV.8 - Custeio e Capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU</i>	24.382,70	41.382,90	44.556,20	46.774,40	51.253,10
<i>IV.9 - Outras Despesas Obrigatórias</i>	38.583,30	18.608,90	18.164,00	38.181,90	70.363,10
<i>IV.10 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira</i>	618.748,10	659.261,00	666.769,90	699.155,00	724.146,10
<i>IV.10.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo</i>	374.064,80	384.554,50	396.418,70	408.779,40	421.668,20
<i>IV.10.2 - Despesas Discricionárias fora dos limites de despesas primárias (LC 200/23)</i>	8.303,20	10.652,10	11.624,00	11.617,40	8.092,30
<i>IV.10.3 - Despesas Discricionárias sujeitas aos limites de despesas primária (LC 200/23)</i>	236.380,10	264.054,30	258.727,20	278.758,20	294.385,60
<i>IV.10.3.1 - Despesas Discricionárias Ordinárias do Poder Executivo</i>	186.478,60	207.081,60	198.802,70	215.838,70	228.301,80
<i>IV.10.3.2 - Emendas Impositivas</i>	37.786,20	44.418,90	46.972,70	49.581,80	52.346,00
<i>IV.10.3.3 - Emendas Não Impositivas</i>	12.115,30	12.553,80	12.951,80	13.337,70	13.737,90
<i>VI - Resultado Primário Governo Central (III - IV)</i>	-59.840,30	7.989,90	97.142,30	157.492,10	228.621,20
B. GOVERNO CENTRAL - DEDUÇÃO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO	63.355,50	65.658,30	60.119,10	53.598,80	43.557,40
C. GOVERNO CENTRAL - RESULTADO PRIMÁRIO APÓS COMPENSAÇÃO DA META (A+B)	3.515,20	73.648,20	157.261,40	211.090,90	272.178,60
D.1. GOVERNO CENTRAL - CENTRO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO	34.264,60	73.216,10	157.261,40	211.090,90	272.178,60
D.2. GOVERNO CENTRAL - LIMITE INFERIOR DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO	0	36.608,00	117.946,00	168.872,80	226.815,50

¹ No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Trimestre de 2026, a projeção de resultado primário foi ajustada para déficit de R\$ 52.013,9 milhões.

Como se vê, a partir de 2027, o centro da meta só deve ser atingido em razão da exclusão de vultosas despesas do cálculo do resultado primário. Para 2027, as exclusões estão estimadas globalmente em R\$ 65,66 bilhões e têm por fundamento o art. 165, § 21, da Constituição (parcela das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor), a Lei Complementar 221/2025 (despesas com projetos estratégicos em defesa nacional) e o art. 14-A, inciso I, da Lei Complementar 200/2023 (despesas temporárias com saúde e educação financiadas com recursos do Fundo Social).

Acerca dessas exclusões de despesas, a AudFiscal, no Achado 2 do Relatório de Fiscalização, apontou a evidenciação insuficiente, no Anexo de Metas Fiscais (AMF), da composição e da memória de cálculo das deduções da meta de resultado primário. Isso

porque foi apresentado o montante agregado de R\$ 65,66 bilhões, equivalente a 0,45% do PIB, sem discriminação dos seus componentes e da respectiva memória de cálculo, em prejuízo à necessária transparência.

Após diligências à Secretaria de Orçamento Federal – SOF (peça 21) e à Secretaria do Tesouro Nacional - STN (peça 22), os dados analíticos foram apresentados (peças 26, 32 e 33) e a equipe de auditoria pôde reconciliar a composição das deduções da meta para 2027 e verificar o atendimento ao art. 165, § 21, da Constituição, que trata da incorporação gradual de despesas com precatórios e requisições de pequeno valor na apuração da meta de resultado primário. Ficou esclarecido que os componentes das deduções são os seguintes (peça 33, p. 3):

Discriminação	2027	2028	2029	2030
	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões
<i>Projetos Estratégicos de Defesa</i>	5.000,00	5.000,00	5.000,00	5.000,00
<i>Fundo Social – Recursos destinados à Educação Pública e à Saúde</i>	2.822,25	3.709,26	3.615,20	0
<i>Precatórios e Requisições de Pequeno Valor</i>	57.836,06	51.409,83	44.983,61	38.557,38
TOTAL	65.658,31	60.119,09	53.598,81	43.557,38

Não obstante os esclarecimentos prestados, remanesceu a evidenciação insuficiente de informações no próprio AMF, o que justifica a proposta de determinação corretiva constante da alínea “c” do item 183 do Relatório de Fiscalização (peça 91, p. 39).

Acerca das projeções de resultado primário, a Nota Técnica Conjunta 3/2026, elaborada pelas consultorias de orçamento do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, destacou a “deterioração significativa” das projeções fiscais do PLDO/2027, em relação às do PLDO/2026, o que sinaliza que “a trajetória de consolidação fiscal tem se mostrado mais lenta do que o projetado pelo Poder Executivo” (documento disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10229652&ts=1781566357166&disposition=inline>).

Com efeito, enquanto no PLDO/2026, as estimativas eram de superávit primário de 0,5% do PIB em 2027, 1% do PIB em 2028, e 1,25% do PIB em 2029, no PLDO/2027, esses percentuais foram reduzidos, respectivamente, para 0,05%, 0,62% e 0,93%.

Os resultados primários projetados no Anexo de Metas Fiscais do PLDO/2027 mostram-se insuficientes para evitar o crescimento da dívida bruta do governo central (DBGG) em relação ao PIB nos próximos 3 anos. De fato, pelas projeções do governo (Anexo IV.3 do PLDO/2027 – peça 38), a DBGG, que alcançou 78,6% do PIB em 2025, continuará crescendo até 87,8% do PIB em 2029, e depois passará a cair gradativamente, alcançando 83,4% do PIB em 2036 (Anexo IV.3 do PLDO/2027).

A equipe de auditoria, ao analisar o Anexo IV.3 do PLDO/2027 (peça 34), que contempla a trajetória de convergência da dívida pública exigida pelo art. 4º, § 5º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e pelo item 9.1 do Acórdão 1.438/2026-Plenário (TC 022.342/2025-7), apresentou os seguintes achados (peça 91, pp. 12/4 e 17/21):

a) Achado 1: Evidenciação insuficiente, no AMF, da compatibilidade entre os resultados fiscais e a trajetória decenal da DBGG/PIB.

b) Achado 3: Evidenciação insuficiente, no AMF, de demonstração suplementar da trajetória da DBGG/PIB sob o parâmetro operativo do limite inferior adotado para a limitação de empenho.

No Achado 1, foi apontada a ausência, no próprio AMF, de “parâmetros, cálculos, decomposições e memórias metodológicas suficientes para permitir a reprodução ou verificação da compatibilidade afirmada” (peça 91, p. 12). Em específico, relatou-se a ausência de dados numéricos anuais (de 2026 a 2036) que evidenciassem o resultado primário projetado, o resultado primário requerido (para estabilizar a dívida) e a trajetória da DBGG. Também faltou a demonstração analítica de como os parâmetros macroeconômicos utilizados (Selic, IPCA, crescimento do PIB e taxa de câmbio – peça 38, p. 4) impactaram a trajetória projetada da dívida.

Após diligência à STN (peça 22), a equipe de auditoria obteve os dados faltantes e logrou confirmar a compatibilidade entre as metas de resultado primário e a inflexão da DBGG a partir de 2030. No entanto, destacou que os dados deveriam constar do próprio AMF e propôs comunicar a falha de evidenciação à CMO.

No Achado 3, apontou-se o desalinhamento entre a trajetória de estabilização da DBGG indicada no AMF, que se baseia na obtenção de resultados primários (após a compensação de despesas) equivalentes ao centro da meta, e o art. 68, caput, do PLDO/2027 (peça 40, p. 43), que dispõe que a limitação de empenho (contingenciamento) deve pautar-se pelo limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário.

Diante do parâmetro estabelecido para o contingenciamento, verifica-se que o AMF deveria indicar, de forma complementar, qual seria a trajetória da dívida se os resultados primários obtidos equivalassem ao limite inferior da meta. Essa evidenciação possui enorme relevância, tendo em vista que, nos exercícios de 2024 e 2025, os resultados obtidos ficaram aquém do centro da meta (cf. Tabela 9 à peça 39, p. 31), devendo o mesmo ocorrer em 2026 (em que é projetado um superávit, já após exclusões de despesas, de R\$ 3,5 bilhões, frente a um centro de meta de R\$ 34,2 bilhões).

Feita diligência, a STN apresentou a projeção da DBGG para a hipótese de alcance do limite inferior da meta de resultado (peça 26, p. 6). Em tal cenário, a dívida cresce até 88,6% do PIB em 2029 e passa a cair a partir de 2031, chegando a 86% do PIB em 2036. Note-se que, no novo cenário, a dívida em 2036 em proporção ao PIB (ano final da série decenal) fica 2,6 pontos percentuais acima da prevista para o cenário baseado no centro da meta (83,4%).

A fim de melhorar a evidenciação no AMF, a AudFiscal propõe determinar à STN que, nos próximos PLDOs, “apresente, de forma suplementar, a trajetória decenal sob o parâmetro que o próprio projeto adotar para o acionamento da limitação de empenho e movimentação financeira, quando esse parâmetro corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância, com explicitação das premissas e limitações relevantes, para fins de atendimento ao art. 4º, § 5º, inciso III, considerados o art. 1º, § 1º, o art. 4º, § 5º, inciso IV, e o art. 9º, caput, da LC 101/2000, bem como o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023”.

A determinação proposta mostra-se essencial para o aprimoramento do AMF, além de ir ao encontro dos princípios da transparência e da prudência.

O Relatório de Fiscalização trouxe, ainda, mais seis achados, a seguir listados:

a) Achado 4: Rastreabilidade e comparabilidade insuficientes da proporção de recursos destinada aos investimentos em andamento e à conservação do patrimônio público;

b) Achado 5: Ausência de explicação, no IV.15 do AMF, das descontinuidades da transição para CBS/IS e da mudança metodológica na estimativa da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

c) Achado 6: Restrição do dever de prestar informações sobre despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) ao Poder Executivo federal, sem alcançar os demais Poderes e órgãos autônomos.

d) Achado 7: Margens negativas recorrentes e de elevada magnitude da Regra de Ouro.

e) Achado 8: Evidenciação insuficiente, no ARF, dos efeitos potenciais dos riscos fiscais materiais sobre a meta e a dívida.

f) Achado 9: Ausência de mecanismos de correção, de compensação ou de consequências para a meta de resultado primário do Programa de Dispendios Globais (PDG).

As falhas e ocorrências identificadas, não elididas pelos comentários dos gestores, justificam as propostas de alerta (Achado 7), determinação (Achados 2 e 3), recomendação (Achados 5 e 8), comunicação (Achados 1 a 9) e ciência (Achados 4 e 5) elaboradas pela unidade técnica.

Adicionalmente, verifica-se que o PLDO/2027, ao dispor sobre emendas de bancada estadual, contempla dispositivo idêntico ao contido no PLDO/2026 e que foi objeto de questionamento pelo TCU no âmbito do TC 006.084/2025-7 (Acompanhamento). Nesse processo, foi prolatado o Acórdão 1983/2025-Plenário, que contém a seguinte deliberação:

9.3 informar ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que:

(...)

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

Eis a redação do art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO/2027 (peça 40, p. 54, grifou-se), que repete o disposto no art. 87, § 1º, inciso I, do PLDO/2026 (que deu origem ao art. 87, § 1º, inciso I, da Lei 15.321/2025):

Art. 82. A garantia de execução das dotações ou das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2027 com RP 7 compreenderá, cumulativamente, o empenho e o pagamento, observado o disposto no art. 166, § 13 e § 18, da Constituição.

§ 1º Para viabilizar a execução das dotações ou das programações a que se refere o caput, serão observados os seguintes procedimentos e prazos:

I - as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridades para o atendimento, com início após cinco dias, contados da data de publicação da Lei Orçamentária de 2027, serão realizadas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações; e

(...)

Ante a repetição da irregularidade, propõe-se dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que o art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO/2027, ao prever que as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridade para atendimento das emendas de bancada estadual sejam feitas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações, contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que dispõe que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal”.

Por fim, cumpre enfatizar a seguinte fundamentação contida no despacho do titular da Difes/AudFiscal, acerca da competência do TCU em processo de acompanhamento de PLDO (peça 92):

2. A tese a ser defendida não é a de que o TCU possa determinar livremente o conteúdo de projeto de lei. A tese é mais estreita: em acompanhamento de PLDO, o TCU pode expedir encaminhamentos a órgãos jurisdicionados do Poder Executivo sobre deveres administrativos de elaboração, evidenciação, memória de cálculo, metodologia, consistência fiscal e transparência dos anexos obrigatórios, quando tais deveres decorrem diretamente da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da LC 200/2023 ou da legislação orçamentária, uma vez que o objeto do controle não é a deliberação parlamentar futura, mas a suficiência informacional da peça elaborada administrativamente pelo Executivo.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica, com o seguinte acréscimo:

- dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que o art. 82, § 1º, inciso I, do PLDO/2027, ao prever que as indicações dos beneficiários e da ordem de prioridade para atendimento das emendas de bancada estadual sejam feitas por meio de ofícios dos autores das emendas encaminhados diretamente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações, contraria o art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 210/2024, que dispõe que “as indicações serão de responsabilidade da bancada, mediante registro em ata, e deverão ser encaminhadas aos órgãos executores e publicadas pela comissão mista prevista no § 1º do art. 166 da Constituição Federal”.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.893/2026-GABPRES

Processo: 006.412/2026-2

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: 11/09/2026

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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