



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

SF/24292.32060-35

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2025 – PLDO 2025

(PL Nº 3, DE 2024-CN)

RELATÓRIO PRELIMINAR

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO	2
1. PARTE GERAL	3
1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL	3
1.1.1. Parâmetros Macroeconômicos	3
1.1.2. Metas Fiscais	5
1.1.3. Trajetória da Dívida Pública	9
1.2. CENÁRIO SOCIAL	11
1.2.1. Assistência Social	11
1.2.2. Previdência Social	15
1.2.3. Saúde	19
1.2.4. Educação	22
1.3. CALAMIDADE PÚBLICA	23
2. PARTE ESPECIAL	25
2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS	25
2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS	26
2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS	26
2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS	27
II - VOTO	28



Assinado eletronicamente, por Sen. Confúcio Moura

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5636386061>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 3, de 2024-CN, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências*”.

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA (MDB - RO)**

I - RELATÓRIO

A Resolução nº 1/2006-CN, em seu art. 85, prevê a aprovação de relatório preliminar ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO), que conterá avaliação: (i) dos cenários econômico-fiscal e social do projeto, (ii) dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração; e (iii) das informações constantes de seus anexos.

O parágrafo único daquele dispositivo dispõe que o Relatório Preliminar conterá as regras, parâmetros e critérios que nortearão os trabalhos legislativos quanto à apresentação e ao acolhimento de emendas ao Anexo de Prioridades e Metas.

Nessa linha, o presente Relatório divide-se em duas partes: uma geral, que contém a avaliação dos cenários e dos parâmetros utilizados para a elaboração do referido PLDO, bem como das informações constantes dos anexos; e outra, especial, que estabelece as regras sobre apresentação e acolhimento das emendas.





1. PARTE GERAL

1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

1.1.1. Parâmetros Macroeconômicos

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

A tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise do PLDO 2025, comparados com os disponíveis no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2024 e no Relatório Focus divulgado pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2024 a 2028

Parâmetro	2024		2025		2026		2027		2028
	1ª Avaliação; PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO
Crescimento real PIB (%)	2,22	2,09	2,80	2,00	2,58	2,00	2,62	2,00	2,51
PIB nominal (R\$ bilhões)	11.541,66		12.388,00		13.237,40		14.132,30		15.068,30
IPCA acumulado (%)	3,50	3,76	3,10	3,66	3,00	3,50	3,00	3,50	3,00
INPC acumulado (%)	3,25		3,00		3,00		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%) ¹	3,50	2,34	4,00	3,78	3,80	3,75	3,80	3,65	3,80
Taxa Selic (% a.a.)	9,63	9,75	8,05	9,00	7,22	9,00	7,02	8,63	6,77
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	4,94		4,98		5,03		5,07		5,10
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)		5,00		5,05		5,10		5,10	
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	80,70		75,77		72,75		70,89		69,93
Salário Mínimo (R\$ 1,00)	1.412,00		1.502,00		1.582,00		1.676,00		1.772,00
Massa Salarial Nominal (%)	9,84		7,51		7,37		6,60		6,92

Fontes: PLDO 2025; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre/2024; Relatório Focus (BCB) de 10/05/2024 (medianas), publicado em 13/05/2024.

(1) Focus: IGP-M





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Em rápida avaliação dos parâmetros descritos na tabela, percebe-se que, de modo geral, há pouca divergência entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2024 a 2027, em comparação com as expectativas do mercado financeiro. Ou seja, as projeções sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicas apontam na mesma direção, ainda que o Poder Executivo se revele ligeiramente mais otimista que os agentes do mercado financeiro.

Para 2024, a expectativa do Poder Executivo, constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre e do PLDO 2025, é de crescimento do PIB na ordem de 2,22%. Essa estimativa fundamental, embora levemente superior, aponta na mesma direção que os principais agentes econômicos (2,09%)¹.

Quanto à inflação, é importante observar que a previsão do PLDO 2025 também está alinhada com a expectativa do mercado e está bem mais otimista do que o previsto há pouco tempo pelo próprio governo. Isso, sem dúvida, reflete a atual política monetária contracionista. No entanto, a dinâmica macroeconômica projeta afrouxamento dessa política, na forma de redução da taxa Selic ao longo dos próximos anos, o que potencializa crescimento econômico superior à expectativa do mercado em um ambiente de taxa de inflação próxima do centro da meta.

No cenário externo, projeta-se tendência de estabilidade da taxa de câmbio em torno de R\$ 5/US\$, ainda que com volatilidade no curto prazo. Já para o preço médio do barril do petróleo Brent (contratos futuros negociados em bolsa), espera-se que haja recuo na cotação em dólares.

No que se refere ao mercado de trabalho, projetam-se ganhos reais (superiores à taxa de inflação) do salário mínimo até 2028². Aumentos estimados na massa salarial também apontam na direção de melhoria das condições desse mercado, com dinâmica mais rápida no curto prazo e redução na velocidade dos ganhos nos anos subsequentes.

1 O FMI projeta, para 2024, crescimento do PIB de 2,2% e IPCA de 4,1% (<https://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance>). Já o IPEA prevê crescimento de 2,2% em 2024 e de 2,5% para 2025 (Carta de Conjuntura do 1º trimestre de 2024, em https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2024/04/240403_cc_62_nota_27.pdf).

2 Em conformidade com a Lei nº 14.663/2023, que estabelece a política de valorização permanente do salário mínimo.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

1.1.2. Metas Fiscais

Os arts. 2º e 3º do PLDO 2025 estabelecem a meta de resultado primário do governo federal³ para o exercício seguinte, decomposta da seguinte forma:

- a) resultado igual a R\$ 0,00 para o governo central (abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social e demais operações que afetam o resultado primário); e
- b) déficit de R\$ 6,21 bilhões para as empresas estatais federais integrantes do programa de dispêndios globais (PDG)⁴, desconsideradas as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar⁵.

Para fins de aferição do cumprimento da meta do governo central, admite-se um intervalo de tolerância equivalente a 0,25% do PIB previsto para o exercício no PLDO 2025. Isso significa que, mesmo que se apure déficit de até R\$ 30,97 bilhões ao final do exercício, considerar-se-á cumprida a meta fiscal.

À semelhança do estabelecido na LDO 2024, as despesas do orçamento de investimento destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), limitadas a R\$ 5,0 bilhões, não serão consideradas na apuração da meta relativa às empresas integrantes do PDG.

Para os estados, o Distrito Federal e os municípios, projeta-se superávit primário de R\$ 1 bilhão no Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, trata-se de valor meramente indicativo, de referência para a contratação de operações de crédito pelos entes subnacionais e para a União garantir essas operações. Também têm menor peso normativo as previsões para o resultado nominal e o estoque da dívida pública em fins de período,

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

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

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



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

tanto para a União quanto para o setor público consolidado.

A tabela 2 apresenta a previsão de agregados fiscais para o período de 2025 a 2028.

Tabela 2 - Detalhamento das Variáveis Fiscais - 2025 a 2028

Especificação	2025		2026		2027		2028	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A - GOVERNO CENTRAL	-29.067,1	-0,23	-14.369,3	-0,11	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
I - Receita Primária Total	2.857.530,8	23,07	3.048.569,4	23,03	3.248.950,9	22,99	3.482.335,9	23,11
I.1 - Receita Administrada pela RFB	1.841.478,0	14,87	1.967.139,2	14,86	2.096.143,1	14,83	2.238.707,5	14,86
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	709.120,6	5,72	761.427,5	5,75	810.335,6	5,73	894.695,8	5,94
I.3 - Recitas Não-Administradas pela RFB	306.932,2	2,48	320.002,6	2,42	342.472,6	2,42	348.932,6	2,32
II - Transferências por Repartição de Receitas	537.827,5	4,34	575.671,0	4,35	608.031,7	4,30	642.031,7	4,26
III - Receita Primária Líquida (I-II)	2.319.703,3	18,73	2.472.898,4	18,68	2.640.919,2	18,69	2.840.304,2	18,85
IV - Despesa Primária Total	2.348.770,4	18,96	2.487.267,6	18,79	2.570.257,9	18,19	2.689.621,4	17,85
IV.1 - Benefícios Previdenciários	980.923,2	7,92	1.039.181,5	7,85	1.099.650,1	7,78	1.169.386,3	7,76
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	414.459,9	3,35	441.121,7	3,33	464.724,3	3,29	477.794,2	3,17
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	406.775,9	3,28	453.230,6	3,42	486.495,8	3,44	530.557,3	3,52
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	546.611,4	4,41	553.733,8	4,18	519.387,7	3,68	511.883,6	3,40
IV.4.1 - Obrigatórias com Controle de Fluxo	373.534,7	3,02	385.326,1	2,91	397.309,1	2,81	409.587,6	2,72
IV.4.2 - Discricionárias	173.076,8	1,40	168.407,7	1,27	122.078,6	0,86	102.296,0	0,68
V - Resultado Primário do Gov. Central (III-IV)	-29.067,1	-0,23	-14.369,3	-0,11	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
V.1 - Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	242.735,5	1,96	263.384,7	1,99	359.975,9	2,55	425.373,3	2,82
V.2 - Resultado da Previdência Social	-271.802,6	-2,19	-277.754,0	-2,10	-289.314,5	-2,05	-274.690,5	-1,82
B - GOVERNO CENTRAL - EXCLUSÃO DE PRECATÓRIOS	39.851,3	0,32	47.462,9	0,36	0,0	0,00	0,0	0,00
C - GOVERNO CENTRAL - CONTABILIZADA EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA (A+B)	10.784,2	0,09	33.093,6	0,25	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
D - GOVERNO CENTRAL - META PRIMÁRIA	0,0	0,00	33.093,6	0,25	70.661,4	0,50	150.682,8	1,00
E - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-6.214,7	-0,05	-7.206,2	-0,05	-3.221,4	-0,02	-3.447,6	-0,02
F - GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A + E)	-35.281,8	-0,28	-21.575,5	-0,16	67.440,0	0,48	147.235,2	0,98
G - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO	1.000,0	0,01	1.100,0	0,01	1.100,0	0,01	1.200,0	0,01
H - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (F + G)	-34.281,8	-0,28	-20.475,5	-0,15	68.540,0	0,48	148.435,2	0,99

Fonte: PLDO 2025.

Com relação aos agregados de receitas e despesas, projetam-se R\$ 2.857,5 bilhões (23,1% do PIB) para a receita primária total do governo central em 2025, assim distribuída: R\$ 1.841,5 bilhões⁶ (14,9% do PIB) para a receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), exceto a arrecadação líquida para o regime geral de previdência social (RGPS); R\$ 709,1 bilhões (5,7% do PIB) para a arrecadação líquida para o RGPS; e R\$ 306,9 bilhões (2,5% do PIB) para as receitas não administradas pela RFB. Deduzindo-se de tais números a previsão de transferências por repartição de receita (R\$ 537,8 bilhões, ou 4,3% do PIB), chega-se à cifra de R\$ 2.319,7 bilhões (18,7% do PIB), que corresponde à receita primária líquida do governo central.

De seu lado, estima-se que as despesas primárias do governo central alcançarão R\$ 2.348,7 bilhões (18,9% do PIB), dos quais R\$ 980,9 bilhões (7,9% do PIB) referem-se

⁶ Valor líquido de restituições e incentivos fiscais.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

a benefícios previdenciários, R\$ 414,5 bilhões (3,3% do PIB) a despesas com pessoal e encargos sociais, R\$ 373,5 bilhões (3,0% do PIB) a outras despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 173,1 bilhões (1,4% do PIB) a despesas discricionárias.

Tem-se, assim, do cotejamento entre receitas e despesas projetadas, que o PLDO 2025 embute uma projeção de resultado primário deficitária para o ano de 2025 em R\$ 29,1 bilhões (0,2% do PIB). A meta de resultado primário de 0,0% do PIB, portanto, somente é alcançada quando desconsiderados R\$ 39,8 bilhões de despesas com o pagamento de precatórios em valor excedente ao limite estabelecido pela EC nº 114/2021, conforme autorizado pelo STF no julgamento das ADIs nºs 7064 e 7047.

Observa-se evolução positiva nos resultados primários projetados para o período de 2025 a 2028, em comparação com os observados no quadriênio encerrado, 2020-2023. Neste, o resultado foi deficitário em todos os exercícios, à exceção de 2022⁷. Embora a estimativa para 2025-2028 indique menor esforço fiscal – quando cotejados com os resultados previstos na LDO 2024 – e ainda esteja distante dos números prevalentes nas projeções de analistas de mercado⁸, os números aproximam as projeções do governo de um cenário mais factível.

A LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais deve conter memória e metodologia de cálculo no demonstrativo de metas anuais. Dentre as principais premissas e hipóteses para a projeção dos agregados de despesas para o próximo quadriênio, destacam-se:

- a) variação da massa salarial, crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários pelo INPC e pelo PIB. Ressalte-se que, na avaliação atuarial dos benefícios, há previsão de queda relevante do déficit previdenciário e crescimento vegetativo oscilante;
- b) crescimento vegetativo da folha salarial, reajustes e autorizações para provimentos já concedidos e propostas encaminhadas pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para concessão de

7 Em relação ao PIB, foram apurados déficits de 9,79% em 2020, 0,40% em 2021 e 2,44% em 2023, e superávit de 0,55% em 2022.

8 A mediana das projeções do boletim Focus, de 06/05/2024, por exemplo, indica déficit primário de 0,68%, 0,50% e 0,23% do PIB para os anos de 2025 a 2027.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

reajustes;

- c) seguro-desemprego e abono salarial projetados com base nos indicadores do mercado de trabalho;
- d) crescimento de sentenças judiciais e precatórios em 0,11% do PIB entre o primeiro e o último ano do quadriênio, com retomada do cômputo do valor integral dos precatórios na meta de resultado primário a partir de 2027. Como regra, considerou-se o crescimento médio nos últimos dez anos com atualização pelo IPCA;
- e) expectativa de variação das receitas que compõem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);
- f) avaliação do fluxo recente de concessões e cessações de benefícios, bem como informações sobre estoque de requerimentos pendentes para projeção do benefício de prestação continuada (BPC) e da renda mensal vitalícia (RMV);
- g) transferências a estados e municípios, conforme Lei nº 14.399/2022 (Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura); e LC nº 194/2022 (compensação da perda da arrecadação de ICMS decorrente da desoneração dos combustíveis fósseis) e compensação de ICMS por transferência direta (no caso de o Estado não possuir dívida com a União, ou de esta ser inferior ao valor a compensar);
- h) despesas obrigatórias com controle de fluxo de acordo com a legislação vigente, corrigidas, em regra, com crescimento equivalente à projeção do IPCA:
 - i. despesas com saúde, que retomam vinculação à receita, caem de 1,28% do PIB em 2025 para 1,15% do PIB em 2028;
 - ii. Bolsa Família também perderia participação como proporção do PIB, de 1,41% do PIB em 2025, para 1,27% em 2028; e
- i) despesas discricionárias, como variável de ajuste para o necessário cumprimento do teto dos gastos, deverão cair do equivalente a 1,4% do PIB em 2025 para 0,68% do PIB em 2028.



Assinado eletronicamente, por Sen. Confúcio Moura

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5636386061>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

1.1.3. Trajetória da Dívida Pública

Uma das novidades introduzidas pela LC nº 200/2023 é a previsão para o estabelecimento, na LDO da União, de diretrizes da política fiscal e metas anuais de resultado primário para o exercício de referência e para os três seguintes (e não apenas para os dois seguintes, conforme outrora estatuiu a LRF). A Lei Complementar (LC) nº 200/2023 prevê, ainda, que as metas sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

Além disso, o regime fiscal sustentável inaugurado pela referida lei complementar endereçou para o Anexo de Metas Fiscais demonstração do efeito esperado do cumprimento das metas de resultado primário para o período de 10 anos e da compatibilidade destas com trajetória de convergência da dívida pública a patamar sustentável. Tal conteúdo deve evidenciar qual o nível de resultados fiscais que se apresenta consistente com a estabilização da dívida bruta do governo geral (DBGG) em relação ao PIB.

Nesse contexto, as projeções do Anexo de Metas Fiscais, que consideram os resultados primários para os anos entre 2025 e 2028 e hipóteses sobre crescimento econômico e juros reais, indicam que a relação DBGG/PIB tende a se estabilizar a partir de 2028. Segundo esse anexo, a DBGG alcançaria 79,7% do PIB em 2027 e 79,6% do PIB em 2028, experimentando, a partir de então, movimento decrescente para atingir 74,5% do PIB em 2034. Portanto, as projeções de resultados primários no PLDO 2025 sinalizam trajetória de estabilização da dívida bruta até o final da década.

Deve-se pontuar que essa estabilização é sensivelmente dependente dos demais parâmetros adotados pelo Poder Executivo em suas projeções, especialmente a taxa de juros e o crescimento real do PIB.

O PLDO 2024 também teve por fundamento a estabilização da dívida bruta ao redor de 79%. Com efeito, mesmo diante do agravamento dos resultados primários ora projetados, em comparação com os considerados no mencionado projeto de lei e na lei decorrente, o Executivo anuncia metas mais positivas para a dívida pública no PLDO 2025. Segunda a proposta, a DBGG experimentará a seguinte trajetória em proporção ao PIB:





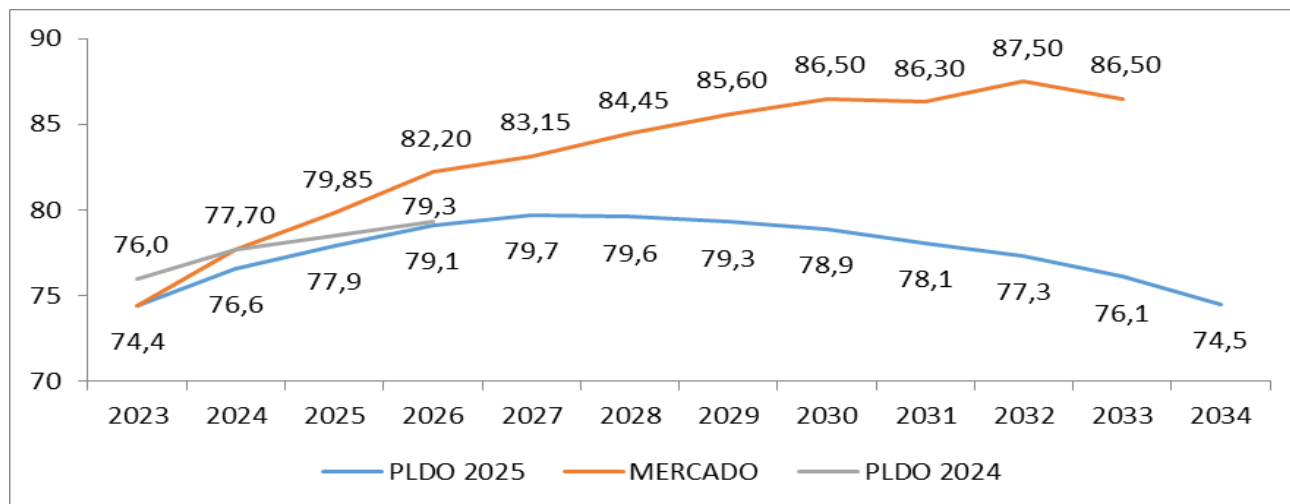
CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Gráfico 1 - Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - 2023 a 2034

% do PIB



Fonte: PLDO 2024, PLDO 2025 e Relatório Focus (BCB) de 26/04/2024.

A diferença observada entre as projeções do PLDO 2024 e do PLDO 2025 se explica pela adoção, no último projeto de lei, de pressupostos mais favoráveis sobre crescimento econômico e juros reais e pela expectativa de geração de melhores resultados primários no período.

No entanto, para os analistas financeiros consultados pelo Banco Central, a DBGG subirá quase continuamente até 2032, chegando a 87,5% do PIB, e só a partir de então se estabilizará. Isso seria decorrência de os resultados primários projetados serem insuficientes para estabilizar o crescimento da DBGG até o fim da década.

Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico do PLDO 2025 é de crescimento contínuo. O patamar em que se encontrava em 2020 será superado já em 2024, quando chegará a 64,1% do PIB. Em 2028, deverá alcançar 69,6%. Nesse caso, as estimativas do mercado, de 26 de abril último, convergem e indicam que a DLSP será igualmente crescente, partindo de 63,9% em 2024 e chegando a 70,8% em 2028.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

1.2. CENÁRIO SOCIAL

1.2.1. Assistência Social

A Assistência Social integra o sistema da seguridade social instituído pela Constituição Federal de 1988. A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742/1993, compõe a política de seguridade social, ao lado da saúde e previdência.

O art. 12 do PLDO 2025, aos moldes dos anteriores, estabelece que as dotações destinadas às ações descentralizadas de assistência social para cada estado e seus municípios e para o Distrito Federal, bem como ao pagamento de benefícios assistenciais custeados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), deverão ser discriminadas em categorias de programação específica.

De acordo com o § 5º do art. 45 do PLDO 2025, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares realizadas pela União a ente federativo serão executadas em conformidade com atos a serem editados pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), como acréscimo ao valor financeiro destinado à rede do sistema único de assistência social (SUAS). Constituirão, dessa forma, valor a ser somado aos repasses para cumprimento de metas pelos integrantes da referida rede.

As projeções encaminhadas na seção IV.12, integrante do Anexo de Metas Fiscais, dizem respeito aos benefícios da renda mensal vitalícia (RMV), descontinuada em 1996, e do benefício de prestação continuada (BPC)⁹, que a substituiu. A projeção do número de beneficiários da RMV indica clara tendência de decréscimo, visto que se refere somente aos indivíduos que recebiam o benefício em 1996. Para o BPC, por outro lado, a projeção é de acréscimo ano após ano. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se cada vez menos expressivos diante das despesas com BPC.

Recorde-se que o BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a

⁹ O benefício possui matriz constitucional no art. 203, inciso V, que arrola dentre os objetivos da assistência social: “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei”.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

pessoa com idade igual ou superior a 65 anos e que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família (critério de renda familiar per capita igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo), ou a pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, enquadrada no mesmo critério de renda familiar dos idosos. O quantitativo de beneficiários e a taxa anual de crescimento têm apresentado evolução relativamente distinta para essas duas classes de beneficiários, conforme se observa na tabela 3, a seguir.

Tabela 3 - Quantidade de beneficiários do BPC - 2011 a 2023

Mês/Ano	Pessoas com Deficiência		Idosos		Total	
	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %
12/2011	1.907.511	-	1.687.826	-	3.595.337	-
12/2012	2.021.721	5,99	1.750.121	3,69	3.771.842	4,91
12/2013	2.141.846	5,94	1.822.346	4,13	3.964.192	5,10
12/2014	2.253.822	5,23	1.876.610	2,98	4.130.432	4,19
12/2015	2.323.808	3,11	1.918.918	2,25	4.242.726	2,72
12/2016	2.436.608	4,85	1.974.942	2,92	4.411.550	3,98
12/2017	2.527.257	3,72	2.022.221	2,39	4.549.478	3,13
12/2018	2.603.082	3,00	2.048.842	1,32	4.651.924	2,25
12/2019	2.579.475	-0,91	2.046.710	-0,10	4.626.185	-0,55
12/2020	2.550.665	-1,12	2.107.344	2,96	4.658.009	0,69
12/2021	2.568.657	0,71	2.159.970	2,50	4.728.627	1,52
12/2022	2.770.710	7,87	2.345.108	8,57	5.115.818	8,19
12/2023	3.127.083	12,86	2.583.750	10,18	5.710.833	11,63

Fonte: <https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/index4.php>.

Entre 2011 e 2023, observou-se crescimento de 63,9% de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC e de 58,8% de pessoas idosas.

Em relação às pessoas com deficiência, a tabela 3 revela evolução na quantidade de benefícios entre 2011 e 2018. Em 2019 e 2020, diminuiu a quantidade de beneficiários. Já em 2022 e 2023, foram observados crescimentos vegetativos significativos, de 7,9% e 12,9% em relação aos anos anteriores, respectivamente. O crescimento médio no período de 2011 a 2023 foi de 4,2%.





CONGRESSO NACIONAL

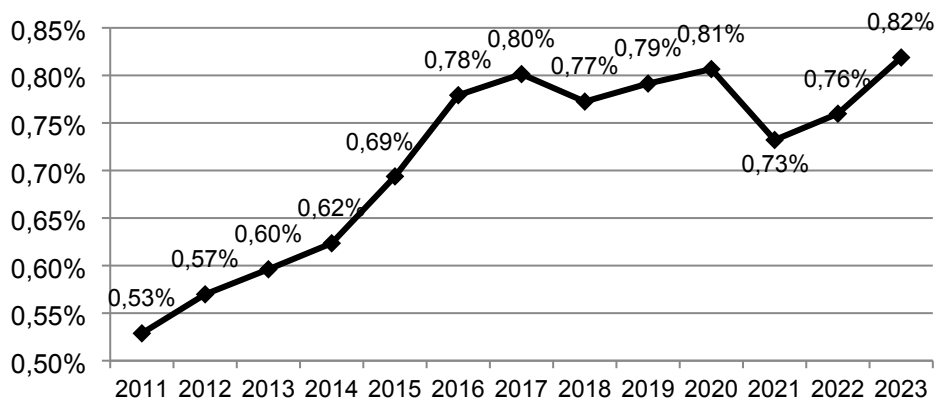
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

No caso dos idosos, o quantitativo de beneficiários aumentou ano a ano até 2018. Em 2019, houve pequena queda na quantidade de beneficiários. O crescimento foi retomado nos anos subsequentes. Ressaltem-se os expressivos aumentos observados em 2022 e 2023, de 8,6% e 10,2%, respectivamente. O crescimento médio anual do quantitativo de benefícios destinados à pessoa idosa, no período de 2011 a 2023, foi de 3,9%. As principais variáveis que explicam esse comportamento estão relacionadas com a dinâmica demográfica e com a renda familiar mensal per capita.

A despesa com pagamento do conjunto de BPC e de RMV apresentou crescimento importante em relação ao PIB entre 2011 e 2017, como se infere do gráfico 2. Nesse período, o gasto passou de 0,53% para 0,80% do PIB, mantendo-se relativamente constante até 2021, quando caiu para 0,73%. A partir de então, voltou a crescer em proporção do PIB e atingiu o ápice da série em 2023, com 0,82% do PIB.

Gráfico 2 - Pagamento do BPC + RMV



Fonte: SIOP.

Obs.: Valores pagos, incluindo restos a pagar pagos.

O forte crescimento observado entre 2011 e 2017 decorreu principalmente da ampliação do número de beneficiários vista anteriormente, associada à política de valorização do salário mínimo. A queda da despesa com BPC e RMV em proporção do PIB verificada em 2021, por sua vez, deveu-se ao expressivo crescimento do PIB no período imediatamente posterior à pandemia de COVID-19.

A seção IV.12 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 contém projeção da quantidade e da despesa com benefícios, relativamente ao BPC e à RMV, para os exercícios de 2025 a 2028. A tabela 4 reproduz informações sobre a projeção de gastos





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

SF/24292.32060-35

com o BPC, benefício em vigor que habilita o credenciamento de novos destinatários que se enquadrem nos critérios aquisitivos do direito.

Tabela 4 - Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC - 2025 a 2028

Ano	Quantitativo (unidade)			Despesa (R\$)		
	Deficientes	Idosos	Total	Deficientes	Idosos	Total
2025	3.570.328	2.860.195	6.430.523	64.912.223.882	51.271.496.049	116.183.719.931
2026	3.754.530	2.985.195	6.739.725	72.128.436.715	56.458.806.412	128.587.243.127
2027	3.933.802	3.104.182	7.037.984	77.947.627.264	61.783.539.699	139.731.166.963
2028	4.108.256	3.217.676	7.325.932	86.168.692.294	67.788.842.843	153.957.535.137

Fonte: PLDO 2025, seção IV.12 do Anexo de Metas Fiscais.

Obs.: Valores do salário-mínimo estimados em R\$ 1.502, R\$ 1.582, R\$ 1676 e R\$ 1.772, para 2025, 2026, 2027 e 2028, respectivamente.

A projeção indica a continuidade da expansão dos gastos com o benefício, ampliando-se tanto os beneficiários idosos quanto os relativos a pessoas com deficiência. A respeito da RMV, benefício em extinção, a tendência é de queda contínua do quantitativo e do gasto associado, conforme se observa na projeção à tabela 5.

Tabela 5 - Projeção de Quantitativo e Despesa com RMV

Ano	Quantitativo (unidade)			Despesa (R\$)		
	Deficientes	Idosos	Total	Deficientes	Idosos	Total
2025	47.719	2.337	50.056	889.191.882	45.937.517	935.129.399
2026	44.808	1.985	46.793	874.906.742	40.567.176	915.473.918
2027	42.485	1.727	44.212	875.019.377	36.983.619	912.002.996
2028	40.616	1.534	42.150	881.178.166	34.410.952	915.589.118

Fonte: PLDO 2025, Anexo IV.12.

Obs.: Valores do salário-mínimo estimados em R\$ 1.502, R\$ 1.582, R\$ 1676 e R\$ 1.772, para 2025, 2026, 2027 e 2028, respectivamente.

1.2.2 Previdência Social

A seção IV.9 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025 carrega as projeções financeiras e atuariais do regime geral de previdência social (RGPS). A metodologia para sua elaboração é a mesma empregada nas estimativas oficiais que estearam as discussões da PEC nº 287/2016 e da PEC nº 6/2019, que culminou com a promulgação da Emenda





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Constitucional nº 103, de 12/11/2019.

Desde que a exigência pela apresentação das projeções atuariais no PLDO emergiu na LRF, alerta-se sobre os efeitos das mudanças demográficas nos gastos previdenciários. A queda na taxa de natalidade e o aumento na expectativa de vida redundam no envelhecimento da população e, por corolário, na redução da proporção das pessoas em idade ativa. Estima-se que em 2060, para cada pessoa com mais de 60 anos, haverá 1,6 pessoa com idade entre 16 e 59 anos. Essa relação é substancialmente inferior à estimada para 2023, de 1 para 3,9¹⁰.

Considerando os parâmetros macroeconômicos adotados na elaboração do PLDO e outras variáveis necessárias à avaliação atuarial do RGPS, projeta-se para 2025 déficit da ordem de R\$ 271,8 bilhões (2,19% do PIB), um crescimento de R\$ 3,6 bilhões em relação a 2024. Contudo, como proporção do PIB, estima-se queda de 0,1 p.p. Em 2028, o déficit do regime geral deverá cair para R\$ 274,7 bilhões, valor correspondente a 1,82% do PIB projetado.

Tabela 6 - Projeção do Déficit do RGPS - 2024 a 2028

Ano	Receita		Despesa		Déficit	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2024	646.049	5,60	914.236	7,92	268.188	2,32
2025	709.121	5,73	980.923	7,92	271.803	2,19
2026	761.427	5,75	1.039.181	7,85	277.754	2,10
2027	810.336	5,73	1.099.650	7,78	289.315	2,05
2028	894.696	5,94	1.169.386	7,76	274.691	1,82

Fonte: PLDO 2025 – seções IV.2. Anexo de Metas Fiscais Anuais (Tabela 4 - Detalhamento das Variáveis Fiscais) e IV.9. Projeções Atuariais para o RGPS (Tabela 5.2 - Evolução da Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS)

O Regime de Previdência Próprio dos Servidores da União (RPPS) não dispõe de unidade gestora única de previdência. Cada órgão concede e administra as aposentadorias e pensões de seus servidores, pagando-as com dotações que lhe tenham sido diretamente consignadas, o que dificulta o controle e dá margem a tratamentos e

10 IBGE. Projeção da população, revisão 2018, atualizada em 09/12/2020.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

interpretações diferenciadas.

Na avaliação atuarial que acompanha o PLDO 2025, com data focal em 31/12/2023, foram adotadas as mesmas hipóteses utilizadas na avaliação para elaboração do PLDO 2024, à exceção da taxa de juros de desconto e da hipótese de composição da família em caso de concessão ou reversão de pensão por morte.¹¹

Utilizando-se como premissa a não reposição de servidores ativos, ou seja, considerando o grupo como fechado, as projeções indicam queda do déficit do RPPS em relação ao PIB desde 2024, ano em que deve chegar a 0,80% do PIB. Para o alcance desses resultados, foram adotadas as hipóteses constantes da seção IV.10 do Anexo de Metas Fiscais.

Tabela 7 - Projeção do Déficit do RPPS - 2024 a 2028

Ano	Receita		Despesa		Déficit	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2024	16.606	0,14	108.572	0,94	91.966	0,80
2025	17.037	0,14	111.541	0,91	94.504	0,77
2026	17.483	0,13	114.696	0,88	97.213	0,74
2027	17.974	0,13	118.440	0,85	100.466	0,72
2028	18.508	0,12	122.845	0,83	104.337	0,70

Fonte: PLDO 2025 – Anexo IV.10 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis.

De fato, o déficit do RPPS projetado para 2025 é de R\$ 94,5 bilhões (0,77% do PIB), com crescimento de R\$ 2,5 bilhões em relação ao exercício financeiro em curso. Como proporção do PIB, no entanto, constata-se estabilidade. Em 2028, o déficit deve alcançar R\$ 104,3 bilhões, o que representará cerca de 0,70% do PIB.

Convém ressaltar que o arcabouço jurídico vigente não estabelece um sistema

¹¹ A avaliação atuarial do RPPS teve as premissas e hipóteses fundamentadas no relatório final e nos relatórios dos subgrupos criados no âmbito do grupo de trabalho constituído pela Portaria Conjunta SPREV-MF/STN-MF/SOF-MP/SEPLAN-MP/SEDRT-MP nº 01, de 13/04/2017. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/demonstrativos/grupo-de-trabalho-resultado-financeiro-e-atuarial-do-rpps-da-uniao>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

previdenciário de caráter contributivo para aos militares das forças armadas, sendo a sua remuneração na inatividade integralmente custeada pelo Tesouro Nacional. Atualmente, é prevista contribuição tão somente para o custeio de pensões militares.

Essa realidade torna questionável a aplicação de uma lógica atuarial, pois a inatividade que vige hoje não se traduz numa contraprestação previdenciária. A esse propósito, a Advocacia-Geral da União (AGU), por intermédio do Parecer nº 16/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustentou que não é cabível aludir a regime próprio de previdência dos militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, cujos planos de benefício e de custeio são regulados pela Lei nº 3.765/1960.

Nada obstante, e em observância ao item 1.7.1 do Acórdão nº 1.463/2020/TCU-Plenário, foi incluído no PLDO 2025 o cálculo do passivo relativo aos benefícios dos militares inativos, concedidos e a conceder, por meio de técnica atuarial. Assim, consta do Anexo de Metas Fiscais estudo atuarial tanto dos dispêndios com militares da reserva remunerada e reformados quanto das pensões de militares, disposto na seção IV.11 - Avaliação Atuarial dos Proventos de Militares Veteranos e dos Benefícios de Pensionistas de Militares.¹²

A tabela 8 dispõe as projeções para a despesa com militares da reserva e com reformados (militares veteranos). As projeções consideram, a partir de 2025, as hipóteses de reposição de militares¹³ e de recomposição remuneratória nominal igual à inflação do período anterior.

Tabela 8 - Projeção das Despesas com Militares Veteranos - 2024 a 2028

Ano	Despesa	
	R\$ milhões	% PIB
2024	31.686	0,30

¹² O método usado no financiamento foi o PUC-a, com data focal em 31/12/2023.

¹³ A reposição de militares considera um entrante para cada militar que deixa o serviço ativo ou morre, independentemente de ser de carreira ou temporário.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Ano	Despesa	
	R\$ milhões	% PIB
2025	31.720	0,28
2026	32.686	0,27
2027	33.745	0,26
2028	34.840	0,25

Fonte: PLDO 2025 - seção IV.11. Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas, tabela 7.2.2. Projeção Atuarial com reposição de militares e com reposição nominal, ao longo do tempo, da inflação nas remunerações e nos proventos de militares veteranos.

Projeta-se para 2025 despesa de R\$ 31,7 bilhões (0,30% do PIB) com militares inativos, o que revela estabilidade em relação a 2024. Em 2028, essa despesa deverá alcançar cerca de R\$ 34,8 bilhões, valor correspondente a 0,25% do PIB projetado.

No que se refere às pensões militares, a tabela 9 projeta déficit de R\$ 17,0 bilhões em 2025 (0,15% do PIB), valor que supera em R\$ 1,1 bilhão a estimativa para 2024. No que se refere à proporção do PIB, o déficit se mantém estável no biênio. Para 2028, a projeção de déficit é da ordem de R\$ 17,7 bilhões (0,13% do PIB estimado para o exercício).

Tabela 9 - Projeção do Déficit das Pensões Militares - 2024 a 2028

Ano	Receita	Despesa	Déficit	
	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	% do PIB
2024	10.118	26.012	15.894	0,15
2025	10.482	27.520	17.038	0,15
2026	11.098	28.375	17.277	0,14
2027	11.604	29.128	17.524	0,13
2028	12.210	29.902	17.691	0,13

Fonte: PLDO – Anexo IV.11 - Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas – Tabela 8.2.2 Projeção Atuarial com reposição de militares e com reposição nominal, ao longo do tempo, da inflação nas remunerações, nos proventos e nas pensões de militares.

Considerando-se as projeções de gastos previdenciários no âmbito do RPPS e os gastos com militares veteranos e com pensões militares, a despesa total em 2025 deve alcançar R\$ 170,8 bilhões. Esse montante concorrerá para a geração de déficit total de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

R\$ 143,3 bilhões (1,20% do PIB) na seguridade de agentes públicos. Nesse caso, o déficit apresentará leve queda, de 0,05% do PIB, quando comparado com o esperado para 2024. No mesmo diapasão, projeta-se queda contínua do déficit previdenciário consolidado para o período 2024-2028, que alcançará 1,08% do PIB no último ano.

1.2.3. Saúde

De acordo com o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC nº 86/2015), a União deve aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), no mínimo, 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro.

Adiante, o novo regime fiscal (NRF), estabelecido pela EC nº 95/2016, estabeleceu outra regra, adotada durante a sua vigência. Para 2017, vigorou o percentual de 15% sobre a RCL como mínimo para ASPS. Nos exercícios posteriores, o valor seria corrigido pela variação do IPCA acumulada no período de doze meses (art. 110 c/c art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT).

O art. 9º da EC nº 126, de 2022, previu a revogação do Novo Regime Fiscal (EC do Teto de Gastos) assim que sancionada lei complementar que instituísse regime fiscal sustentável, o que veio a se concretizar com a sanção da LC nº 200/2023. Em decorrência disso, deixou de ser aplicada a regra transitória para cálculo do piso da saúde, voltando a produzir plenos efeitos o disposto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal.

Portanto, a União voltou a aplicar em ações e serviços públicos de saúde, anualmente, ao menos 15% da receita corrente líquida apurada no respectivo exercício financeiro. Em que pese à sanção da LC nº 200/2023 tenha ocorrido no curso do exercício de 2023, de acordo com decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.338/2023-Plenário), mudanças nas aplicações mínimas em ASPS decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso. Assim, o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal retomou sua plena eficácia para os orçamentos a partir de 2024.

Quanto à elaboração do orçamento para 2025, permanece a não obrigatoriedade de o projeto prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

constitucional em saúde, salvo se considerada parte da reserva de contingência destinada a emendas de bancada estadual. É de se notar que o § 9º do art. 166 da Constituição determina que metade do montante de emendas individuais seja necessariamente destinada a ASPS, e o § 10 do mesmo artigo determina que a execução dessas emendas seja computada para fins do cumprimento dos recursos mínimos a serem aplicados pela União. Contudo, não há disposição constitucional que determine que metade dos valores das emendas de bancada estadual seja destinada a ASPS.

1.2.4. Educação

Conforme estabelece o art. 214 da Constituição, cabe ao plano nacional de educação (PNE) “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas”. Assim, o PNE deve ser o principal instrumento balizador das políticas públicas em educação.

No entanto, a vigência do atual PNE se encerra em 2024, e ainda não há projeto de lei para um novo plano em tramitação no Congresso Nacional. Apesar disso, o art. 151 do PLDO 2025 faz menção ao PNE ao dispor que será divulgado em sítios eletrônicos o demonstrativo dos investimentos públicos em educação, considerada a definição utilizada no plano nacional de educação. Os investimentos terão de ser apresentados como proporção em relação ao PIB, detalhados por níveis de ensino e dispostos com dados consolidados da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A EC nº 95/2016, alterou o piso constitucional de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) pela União, vindo a fixar valor equivalente a 18% da receita líquida de impostos de 2017, corrigido pelo IPCA para os exercícios subsequentes. Contudo, o regime fiscal sustentável, inaugurado com a LC nº 200/2023, implicou a revogação do método de correção do piso constitucional da educação com base no IPCA. A partir de 2024, retomou-se a vinculação inscrita no art. 212, caput, da Constituição Federal, que reserva 18% da receita resultante de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Para 2024, o valor mínimo a ser aplicado em MDE está estimado em R\$ 108,5 bilhões. Na lei orçamentária, as aplicações totais assim classificadas, consideradas todas as fontes de recursos, correspondem a R\$ 147,3 bilhões. Porém, para fins de apuração do piso constitucional da educação, segundo regras constitucionais e legais, as aplicações em MDE somam R\$ 110,3 bilhões, ou seja, R\$ 1,8 bilhão além do mínimo.

O Novo Fundeb, aprovado por meio da EC nº 108/2020, mais redistributivo e com maior participação da União, elevou a complementação federal, anteriormente fixada em 10% das receitas totais dos fundos, para 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e, finalmente, 23% em 2026.

Para 2024, a lei orçamentária prevê dotações totais de R\$ 47,0 bilhões destinados à complementação da União ao Fundeb, o que projeta, para 2025, R\$ 52,0 bilhões de complementação (21%). Desse valor, R\$ 47,0 bilhões (19%) bilhões serão destinados à equalização das condições de financiamento das redes de ensino e R\$ 5,0 bilhões (2%), distribuídos segundo indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem, com redução das desigualdades.

1.3. CALAMIDADE PÚBLICA

Em resposta à calamidade pública que castiga principalmente a população do Rio Grande do Sul, o Poder Legislativo tem atuado para prover meios para o atendimento célere das necessidades decorrentes dos efeitos devastadores das enchentes. Neste esforço, há diversas iniciativas legislativas em tramitação no Congresso Nacional, dentre as quais se destacam:

- a proposta de emenda à Constituição que cria um regime fiscal diferenciado, em caso de calamidade pública ambiental de caráter regional e local (PEC nº 15/2024);
- o projeto de lei complementar que suspende até o final de 2026 o pagamento da dívida do Rio Grande do Sul com a União (PLP nº 75/2024);
- o Decreto Legislativo nº 36/2024, que reconhece o estado de calamidade pública no Rio Grande do Sul por causa das fortes chuvas que atingiram o estado;



Assinado eletronicamente, por Sen. Confúcio Moura

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5636386061>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

- o projeto de lei que dispõe sobre o remanejamento de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as obras de reconstrução e recuperação do estado do Rio Grande do Sul (PL nº 1.537/2024); e
- o projeto de lei que obriga a destinação de recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e do Fundo Partidário para medidas de enfrentamento de calamidade pública ou desastres naturais (PL nº 1.552/2024).

Naturalmente, o atual estado de calamidade pública no sul do País demandará consideráveis recursos humanos, financeiros e materiais da União para, num primeiro momento, mitigar os seus efeitos e, em seguida, promover a reestruturação das áreas afetadas.

O objetivo da LDO é apontar as prioridades do governo para o exercício financeiro de referência. O PLDO 2025 foi elaborado pelo Poder Executivo foi enviado ao Congresso Nacional em data anterior ao recrudescimento das precipitações que assolaram o Rio Grande do Sul e causaram a devastação de que todos somos testemunhas por imagens desoladoras veiculadas em tempo real. Consequentemente, o projeto aponta prioridades que desconsideram as necessidades prementes de atendimento à situação de calamidade pública na Região Sul, reconhecida no Decreto Legislativo nº 36/2024.

Sensível ao drama vivido por milhões de compatriotas, esta Relatoria toma como imperativo cívico prestigiar as emendas ao PLDO 2025 que o modifiquem para estabelecer prioridade ao atendimento das necessidades surgidas em decorrência do evento climático extremo. Ao contemplar dispositivos, ações, programas e metas novos e específicos para atender a tais urgências, além de reforçar aqueles já existentes e que sejam relacionados ao processo de recuperação frente a calamidades públicas, o Congresso Nacional dará uma contribuição da mais alta relevância ao processo de planejamento orçamentário na forma de ajustes oportunos no PLDO, essenciais para habilitar a União para responder em 2025 às consequências da calamidade pública atual.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

2. PARTE ESPECIAL

2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

2.1.1. As emendas ao PLDO 2025 poderão ser apresentadas por Deputado Federal, Senador, comissão permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados e por bancada estadual.

2.1.2. Denominam-se coletivas as emendas apresentadas por comissão permanente ou bancada estadual; e individuais, as apresentadas por Deputado Federal ou Senador.

2.1.3. Considera-se emenda de texto a que proponha alteração das seguintes partes do PLDO 2025:

- a) Texto do Projeto;
- b) Anexo I - Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados;
- c) Anexo II - Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária de 2025;
- d) Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho;
- e) Anexo IV.2. - Anexo de Metas Fiscais Anuais; e
- f) Anexo IV.16 - Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

2.1.4. Não há limite ao número de emendas ao texto.

2.1.5. As emendas ao Anexo III que se refiram a despesas obrigatórias deverão identificar, na justificativa, o ato legal criador do gasto a ser incluído.

2.1.6. As emendas a que se refere a alínea “e” do item 2.1.3 deverão conter na justificativa a descrição do cenário econômico e a fundamentação dos parâmetros que dão consistência à alteração pretendida.

2.1.7. As emendas a que se refere a alínea “f” do item 2.1.3 deverão conter na justificativa a memória de cálculo e demais informações que justifiquem a inclusão





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

do item objeto da emenda no demonstrativo.

2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS

2.2.1. O Anexo de Prioridades e Metas será elaborado por meio de emendas de inclusão de ação orçamentária e respectiva meta.

2.2.2. A apresentação de emendas para inclusão de ações orçamentárias no Anexo de Prioridades e Metas deve observar os seguintes limites:

- a) até 3 (três) emendas por bancada estadual;
- b) até 3 (três) emendas por comissão permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; e
- c) até 3 (três) emendas por parlamentar.

2.2.3. O menor nível de detalhamento da programação no Anexo de Prioridades e Metas corresponderá ao de ação orçamentária, seguida do respectivo produto, da unidade de medida e da meta física.

2.2.4. A aprovação de emenda que inclui programação no Anexo de Prioridades e Metas não afasta a necessidade de inclusão das respectivas dotações no Projeto de Lei Orçamentária de 2025.

2.2.5. O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2025 disponibilizará o conjunto das ações da Lei Orçamentária Anual de 2024.

2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS

2.3.1. Somente serão admitidas emendas de comissão permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que estejam acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação e sejam restritas às competências regimentais da Comissão.

2.3.2. As emendas de bancada estadual devem estar acompanhadas da ata da reunião em que se decidiu por sua apresentação.

2.3.3. As emendas de texto limitam-se às partes referidas no item 2.1.3.



Assinado eletronicamente, por Sen. Confúcio Moura

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5636386061>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

2.3.4. Não serão admitidas emendas que contrariem norma constitucional, legal ou regimental.

2.3.5. Serão inadmitidas as emendas que pretendam incluir, no Anexo de Prioridades e Metas, programações que não correspondam a competência exclusiva ou comum da União, nos termos da Constituição Federal, ou que destinem recursos a despesas obrigatórias (classificadas na lei orçamentária com indicador de resultado primário igual a 1 – RP 1).

2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS

2.4.1. Para a elaboração do Anexo de Prioridades e Metas, serão incluídas pela Relatoria, em decorrência da aprovação de emendas:

- a) até 3 (três) ações por bancada estadual;
- b) até 3 (três) ações de interesse nacional por comissão permanente indicada no item 2.3.1 que apresentar emenda; e
- c) até 15 (quinze) ações de interesse nacional propostas por autores individuais, considerando o mérito e a frequência de apresentação.

2.4.2. As emendas serão acolhidas conforme o mérito e a pertinência com a matéria financeira e orçamentária.

2.4.3. Serão rejeitadas as emendas incompatíveis com os parâmetros e projeções inerentes ao projeto, salvo quando justificadamente se destinarem a alterar tais parâmetros.

2.4.4. As emendas poderão sofrer ajustes pela Relatoria para adequá-las às normas legais e regimentais vigentes, respeitando o objeto proposto.

2.4.5. Terão acolhimento prioritário as emendas que destinem recursos a projetos em execução, à inovação tecnológica, à promoção do empreendedorismo feminino, a ações relacionadas com as prioridades dispostas no art. 3º da Lei nº 14.802, de 10/01/2024, que estabelece o Plano Plurianual para o quadriênio 2024 a 2027 (PPA 2024-2027) e a ações de prevenção e de adaptação urbana contra





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

eventos climáticos extremos e de mitigação dos seus efeitos, incluindo a conscientização de comunidades vulneráveis, a capacitação em gestão de riscos climáticos e o fortalecimento de políticas indigenistas para preservação ambiental.

II - VOTO

Ao relatório preliminar foram apresentadas **37 (trinta e sete) emendas**. Dentre as emendas apresentadas, restou clara a preocupação dos nobres pares com o limite de emendas por autor para composição do Anexo de Prioridades e Metas, e para os critérios de acolhimento de tais proposições por esta relatoria.

No tocante às emendas ao Anexo de Prioridades e Metas, revimos o limite de proposições por autor, para 3 (três) emendas por bancada estadual, comissão permanente de cada Casa Legislativa ou parlamentar, individualmente, acolhendo integralmente as contribuições do senador Lucas Barreto e dos deputados Acácio Fávaro, Capitão Alberto Neto e Domingos Sávio, consignadas respectivamente nas **emendas de nºs 15, 18, 19, 24**. Com isso, atendemos parcialmente as **emendas de nºs 1, 11, 20, 27 e 34**, dos deputados Daniel Agrobom, Yuri do Paredão e Adail Filho e dos senadores Hamilton Mourão e Alessandro Vieira.

Sobre a inclusão das proposições no Anexo de Prioridades e Metas pela relatoria, também ampliamos o quantitativo, para abrigar até 3 (três) emendas de autoria de cada bancada estadual e de cada comissão permanente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e até 15 (quinze) ações de interesse nacional, propostas por autores individuais, considerando seu mérito e a frequência de apresentação. Ao fazê-lo, recomendamos aprovar as **emendas de nºs 14, 17 e 23**, do senador Lucas Barretos e dos deputados Acácio Fávaro e Domingos Sávio, e, parcialmente, as **emendas de nºs 10, 21 e 36**, dos deputados Yuri do Paredão e Adail Filho e do senador Alessandro Vieira.

Dentre os critérios para acolhimento prioritário de emendas ao PLDO 2025, recebemos valorosas contribuições que incorporamos neste relatório. Propusemos, assim, a aprovação da **emenda nº 8**, da deputada Erika Hilton, e a aprovação parcial das **emendas nºs 22, 29 e 37**, de autoria da Dep. Célia Xakriabá e dos senadores Sérgio Moro e Alessandro Vieira, respectivamente.

Uma preocupação recorrente foi a tentativa de possibilitar que as comissões



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

mistas permanentes do Congresso Nacional também pudessem figurar como autoras de emendas ao PLDO 2025. Assim dispuseram as **emendas de nºs 4, 5, 6, 7 25, 26, 30, 31, 32 e 33**. Conquanto nos fliemos ao mérito de submeter as políticas públicas setoriais ao crivo dos colegiados especializados, ressalta impeditivo normativo para acolher tais propostas. A Resolução nº 3/5015-CN abre a possibilidade de autoria de emendas às comissões mistas permanentes apenas aos projetos de lei orçamentária anuais. Trata-se de silêncio eloquente em relação ao PLDO, que nos impende a propor a rejeição de tão relevantes iniciativas, o que somente seria superado de forma apropriada por novo aperfeiçoamento da Resolução nº 1/2006-CN.

Por meio da **emenda nº 35**, buscou-se admitir proposições para o Anexo de Prioridades e Metas consagrando ações de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em que pese o mérito da proposta, tal finalidade extrapola a competência constitucional da União e, assim, não encontra respaldo nas políticas ministeriais. Por isso, votamos pela rejeição da emenda.

Duas emendas foram proposta para permitir alterações no Anexo de Riscos Fiscais. Salientamos, entretanto, que o anexo é meramente informativo, para fins de fiscalização controle ulterior, e não normativo. Ele versa sobre riscos que fogem ao controle do Poder Legislativo, como os efeitos da valorização do salário mínimo sobre os benefícios do regime geral de previdência social ou a probabilidade de sucumbência da União em lides da qual é parte, risco que apenas a representação processual do ente poderá apreciar com maior exatidão. Pelas razões expostas, somos pela rejeição das **emendas de nºs 9 e 28**.

Por fim, houve emendas que forma propostas ao próprio projeto de lei, e não ao relatório preliminar em si. Foram emendas ao Anexo III, que ressalva despesas de eventual limitação ao empenho e à movimentação financeira, e ao texto da lei, com modificação de dispositivos ou proposta de inclusão de outros tantos. Por não se tratar do momento reservado no processo legislativo para as emendas ao PLDO, somos pela rejeição das **emendas de nºs 2, 3, 12, 13 e 16**. Conclamamos os respectivos autores para que reapresentem essas proposições, seguramente meritórias, quando do prazo próprio de emendamento ao projeto de lei.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PL nº 3, de 2024-CN (PLDO 2025)

Em face do exposto, VOTAMOS pela:

- **aprovação** das emendas nºs **8, 14, 15, 17 18, 19, 23 e 24**
- **aprovação parcial** das emendas nºs **1, 10, 11, 20, 21, 22, 27, 29, 34, 36 e 37;**
- **rejeição das demais emendas;** e
- **aprovação do relatório preliminar** sobre o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2025 **na forma ora apresentada.**

Sala da Comissão, de de 2024

Senador CONFÚCIO MOURA

Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Confúcio Moura

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/5636386061>