



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 13, DE 2025

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2025, que Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências.

PRESIDENTE: Senador Efraim Filho

RELATOR: Deputado Gervásio Maia

15 de julho de 2025





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2026 – PLDO 2026

(PL Nº 2, DE 2025-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	12
1.2.1. Assistência Social	12
1.2.2. Previdência Social	16
1.2.3. Saúde	20
1.2.4. Educação	21
2. PARTE ESPECIAL	23
2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS	23
2.2. DAS EMENDAS PARA ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS	24
2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS	24
2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS	25
3. EMENDAS AO RELATÓRIO PRELIMINAR	26
II - VOTO	28





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 2, de 2025-CN, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026 e dá outras providências*”.

Relator: Deputado **GERVÁSIO MAIA (PSB - PB)**

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 Metas e Prioridades.

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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

1. PARTE GERAL

1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL

1.1.1. Parâmetros Macroeconômicos

Os parâmetros macroeconômicos, 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 2026, comparados com os disponíveis em Relatório Focus divulgado pelo Banco Central do Brasil (BCB).

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2025 a 2029

Parâmetro	2025		2026		2027		2028		2029
	PLDO	Focus	LDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO
Crescimento real PIB (%)	2,30	2,00	2,50	1,70	2,60	2,00	2,60	2,00	2,60
PIB nominal (R\$ bilhões)	12.747 ,		13.705 ,		14.682 ,7		15.725 ,		16.854,5
IPCA acumulado (%)	4,90	5,55	3,50	4,51	3,10	4,00	3,00	3,78	3,00
INPC acumulado (%)	4,76		3,40		3,00		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%) ⁽¹⁾	5,80	4,84	4,40	4,59	4,00	4,00	3,80	4,00	3,80
Taxa Selic (% a.a.)	14,02	15	12,56	12,5	10,09	10,50	8,27	10,00	7,27
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,90		5,97		5,91		5,90		5,90
Taxa de câmbio - fim do Período		5,90		5,95		5,86		5,85	





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

(R\$/US\$)									
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	70,12		66,74		66,26		66,42		66,65
Salário-Mínimo (R\$ 1,00)	1.518		1.630		1.724		1.823		1.925
Crescimento da Massa Salarial Nominal (%)	10,37		7,54		7,03		6,43		6,08

Fonte: PLDO 2026; Relatório Focus de 25/04/2025 (medianas), publicado em 28/04/2025.

(1) Focus: IGP-M

As projeções do referido PLDO indicam uma trajetória de crescimento superior à prevista pelo mercado ao longo de todo o horizonte 2025–2028. Para 2025, o crescimento real do PIB é estimado em 2,30% pelo Executivo¹, frente a 2,00% na mediana das projeções do Focus. Em 2026, essa diferença se amplia: o Governo projeta aceleração do crescimento para 2,50%, enquanto o mercado espera desaceleração para 1,70%. Para 2027 e 2028, ambas as projeções se estabilizam, mas em patamares distintos: 2,60%, segundo o Governo, contra 2,00% de crescimento anual esperado pelo mercado.

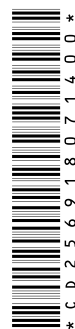
Os dois conjuntos de projeções — do Governo e do mercado — apontam para uma trajetória gradativa de queda do IPCA entre 2025 e 2028, convergindo, no caso do Governo, para a meta de 3,00% em 2028. Em 2025, a projeção do PLDO é de 4,90%, enquanto o Focus estima 5,55%. A partir de 2026, esse desvio entre as projeções do PLDO e do Focus, respectivamente, se acentua: 3,50% contra 4,51% em 2026, 3,10% contra 4,00% em 2027, e 3,00% contra 3,78% em 2028.

As projeções para a Selic entre 2025 e 2027 são relativamente próximas nos dois cenários. Em 2025, o PLDO estima uma taxa média de 14,02% ao ano, contra 15% no Focus. Em 2026, a diferença é de apenas 0,06 ponto percentual — 12,56% (PLDO) ante 12,50% (Focus). Em 2028, contudo, as projeções se afastam: o Governo projeta 8,27% ao ano, enquanto o mercado estima 10,00%, o que sugere maior divergência quanto aos juros reais no longo prazo.

No cenário externo, quanto ao câmbio, tanto o PLDO quanto o mercado

¹ O FMI projeta, para 2025, crescimento do PIB de 2% e IPCA de 5,3%

[://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance](https://www.imf.org/en/Countries/BRA#ataglance)).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

mantêm uma expectativa de estabilidade nominal no período, ainda que com volatilidade no curto prazo. A taxa de câmbio média estimada pelo Governo, assim como a de fim do período permanece próximo a R\$ 5,90/US\$ de 2025 a 2028, com variações mínimas também nas estimativas do mercado para o fim do período.

Por sua vez, no que tange ao preço médio do barril do petróleo Brent (contratos futuros negociados em bolsa), espera-se que haja recuo na cotação em dólares entre 2025 e 2026, de US\$ 70,12 para US\$ 66,74, mantendo-se próximo desse último valor nos anos seguintes.

No que se refere ao mercado de trabalho e rendimentos, o PLDO projeta, em primeiro lugar, aumentos graduais, com ganhos reais (superiores à taxa de inflação) para o salário mínimo até 2029², cujos valores nominais passam de R\$ 1.518,00 em 2025 para R\$ 1.925,00 em 2029.

A massa salarial nominal, por outro lado, desacelera ao longo do período, com crescimento previsto de 10,37% em 2025, diminuindo para 6,08% em 2029. Essa trajetória é compatível com a redução projetada para a inflação, bem como com a expectativa de crescimento mais moderado da atividade econômica e do emprego no horizonte analisado.

1.1.2. Metas Fiscais

Conforme o § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias – PLDO deve estabelecer metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes. No entanto, com a vigência do Regime Fiscal Sustentável – RFS, estabelecido pela Lei Complementar nº 200, de 2023, inova-se no conteúdo desse anexo, de modo que o Anexo de Metas Fiscais também passará a conter, entre outras informações, metas anuais para o exercício a que se referir e para os três seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública.

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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

As projeções constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO estimam resultado negativo do governo central de R\$ 16,9 bilhões (-0,12% do PIB). Não obstante, em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADIs (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) 7047 e 7064, as despesas com precatórios que excedam o limite de despesas dessa natureza, estabelecido na Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021 (EC nº 114/2021), não serão computadas para efeito de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2026, tais despesas são estimadas em 0,4% do PIB (ou R\$ 55,1 bilhões). Portanto, desconsideradas as despesas com precatórios acima desse limite, o anexo do PLDO estima resultado positivo do governo central de R\$ 38,2 bilhões (+0,28% do PIB).

Cabe destacar que o art. 2º do PLDO 2026 estabelece como meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social um superávit primário de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB) para o Governo Central. Logo, feitas as exclusões referidas no parágrafo anterior, verifica-se um excesso de R\$ 3,9 bilhões (0,03% do PIB) em relação ao centro da meta.

Por outro lado, nos termos da LC nº 200, de 2023, admite-se intervalo de tolerância equivalente a 0,25% do PIB, com limite inferior equivalente ao resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), valor a ser considerado para o cumprimento da meta fiscal (§ 3º do art. 5º da LC 200).

Ademais, o art. 3º do projeto de lei em análise estabelece déficit de R\$ 6,75 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispendios Globais). A meta desconsidera os grupos Petrobras e Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional – ENBPar e as despesas do orçamento de investimento destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC limitadas a R\$ 5 bilhões. Por fim, dados mais detalhados relativos às projeções fiscais podem ser encontrados no item IV.2 Anexo de Metas Fiscais Anuais.

Por seu turno, a projeção do resultado primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de superávit de R\$ 1,10 bilhão, é apenas indicativa. O projeto de lei, da mesma forma que ocorreu nas LDOs de 2023 a 2025, prevê que essa projeção balizará tão-somente a concessão de limites para contratação de operações de crédito e a





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

concessão de garantias da União a essas operações. Assim, a projeção de resultado primário dos demais entes da Federação não constitui meta, tampouco será passível de compensação com a meta aplicável à União. Nesses termos, para o setor público consolidado, o resultado primário estimado para 2026 é déficit de R\$ 22,55 bilhões.

O anexo IV.2 do PLDO 2026, item “D) Metas Fiscais e Marco Fiscal de Médio Prazo”, apresenta na Tabela 2, reproduzida a seguir, a estimativa da trajetória do resultado primário. Segundo a projeção do Poder Executivo, o resultado primário para o governo central será, em % do PIB, - 0,12% em 2026, + 0,50% em 2027, + 1,00% em 2028 e + 1,25% em 2029.

Tabela 2. Trajetória Estimada do Resultado Primário – 2026 a 2029

Esfera de Governo	2026		2027		2028		2029	
	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB	R\$ Bi	% PIB
Governo Central	-16,90	-0,12	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
• Exclusão de despesa para fins de verificação do cumprimento da meta	55,09	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
• Resultado após a exclusão de despesa	38,20	0,28	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
• Meta de Resultado Primário	34,26	0,25	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
Estatais Federais	-6,75	-0,05	-7,14	-0,05	-6,80	0,04	-6,56	0,04
Estados, Distrito Federal e Municípios ⁽¹⁾	1,10	0,01	1,10	0,01	1,20	0,01	1,30	0,01
Setor Público	-22,55	-0,16	67,37	0,46	151,65	0,96	205,42	1,22

Fonte: PLDO (Tabela 2 do Anexo IV.2).

(1) Indicativo (não constitui meta).

Com relação aos agregados de receitas e despesas, projetam-se R\$ 3.197,4 bilhões (23,3% do PIB) para a receita primária total do governo central para 2026, assim distribuída: R\$ 2.107,9 bilhões (15,4% 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\$ 768,5 bilhões (5,6% do PIB) para a arrecadação líquida para o RGPS; e R\$ 320,9 bilhões (2,3% do PIB) para as receitas não administradas pela RFB. Deduzindo-se de tais números a previsão de transferências por repartição de receita (R\$ 620,6 bilhões, ou 4,5% do PIB), chega-se à cifra de R\$ 2.576,8 bilhões (18,8% do PIB), que corresponde à receita primária líquida do governo central.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Tabela 3 - Detalhamento das Variáveis Fiscais - 2026 a 2029

Especificação	2026		2027		2028		2029	
	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB	R\$ Milhões	%PIB
A - GOVERNO CENTRAL	-16.896,30	-0,12	73.413,40	0,5	157.251,00	1	210.681,30	1,25
I - Receita Primária Total	3.197.382,20	23,33	3.366.503,80	22,93	3.562.075,60	22,65	3.765.596,90	22,34
I.1 - Receita Administrada pela RFB	2.107.879,40	15,38	2.184.430,20	14,88	2.313.302,00	14,71	2.452.065,30	14,55
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	768.524,30	5,61	834.525,70	5,68	888.121,30	5,65	942.774,00	5,59
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	320.978,50	2,34	347.547,80	2,37	360.652,40	2,29	370.757,60	2,2
II- Transferências por Repartição de Receitas	620.554,40	4,53	645.813,10	4,4	677.601,30	4,31	708.167,00	4,2
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.576.827,80	18,8	2.720.690,70	18,53	2.884.474,30	18,34	3.057.429,80	18,14
IV - Despesa Primária Total	2.593.724,10	18,92	2.647.277,30	18,03	2.727.223,30	17,34	2.846.748,60	16,89
IV.1 - Benefícios Previdenciários	1.130.665,00	8,25	1.210.914,90	8,25	1.291.658,20	8,21	1.375.551,30	8,16
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	451.218,20	3,29	472.464,10	3,22	491.279,90	3,12	509.320,50	3,02
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	432.850,10	3,16	459.333,60	3,13	491.002,30	3,12	553.520,50	3,28
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	578.990,80	4,22	504.564,70	3,44	453.282,90	2,88	408.356,50	2,42
IV.4.1 - Obrigatórias com controle de fluxo	370.706,60	2,7	382.355,70	2,6	393.760,50	2,5	399.504,40	2,37
IV.4.2 - discricionárias	208.284,20	1,52	122.209,00	0,83	59.522,40	0,38	8.852,10	0,05
V - Resultado Primário Governo Central (III - IV)	-16.896,30	-0,12	73.413,40	0,5	157.251,00	1	210.681,30	1,25
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	345.244,40	2,52	449.802,60	3,06	560.787,90	3,57	643.458,60	3,82
V.2 Resultado da Previdência Social	-362.140,70	-2,64	376.389,20	-2,56	-403.536,90	-2,57	-432.777,30	-2,57
B - GOVERNO CENTRAL - EXCLUSÃO DE PRECATÓRIOS	55.093,20	0,4	0	0	0	0	0	0
C- GOVERNO CENTRAL - CONTABILIZADA EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA (A+B)	38.196,90	0,28	73.413,40	0,5	157.251,00	1	210.681,30	1,25
D - GOVERNO CENTRAL - META PRIMÁRIA	34.264,60	0,25	73.413,40	0,5	157.251,00	1	210.681,30	1,25
E - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS - META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-6.752,00	-0,05	-7.144,70	-0,05	-6.797,50	-0,04	-6.560,50	-0,04
F - GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A+E)	-23.648,30	-0,17	66.268,70	0,45	150.453,50	0,96	204.120,80	1,21
G - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO	1.100,00	0,01	1.100,00	0,01	1.200,00	0,01	1.300,00	0,01
H - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (F+G)	-22.548,30	-0,16	67.368,70	0,46	151.653,50	0,96	205.420,80	1,22

Fonte: PLDO 2026.

De seu lado, estima-se que as despesas primárias do governo central alcançarão R\$ 2.593,7 bilhões (18,9% do PIB), dos quais R\$ 1.130,7 bilhões (8,3% do PIB) se referem a benefícios previdenciários, R\$ 451,2 bilhões (3,3% do PIB) a despesas com pessoal e encargos sociais, R\$ 432,9 bilhões (3,2% do PIB) a outras despesas obrigatórias; R\$ 370,7 bilhões (2,7% do PIB) a outras despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 208,3 bilhões (1,5% do PIB) a despesas discricionárias.

Tem-se, assim, do cotejamento entre receitas e despesas projetadas, que o

O 2026 embute uma projeção de resultado primário deficitária em R\$ 16,9 bilhões (-





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

0,12% do PIB) para o ano de 2026. A meta de resultado primário de 0,25% do PIB, portanto, somente é alcançada quando desconsiderados R\$ 55,1 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 nº 7064 e 7047.

Observa-se evolução positiva nos resultados primários projetados para o período de 2026 a 2029, em comparação com os observados no quadriênio encerrado, 2021-2024. Neste, o resultado foi deficitário em todos os exercícios, à exceção de 2022. A estimativa para 2026-2029 indica esforço fiscal similar aos resultados previstos na LDO 2025, porém ainda distante dos números prevalentes nas projeções de analistas de mercado³.

1.1.3. Trajetória da Dívida Pública

A LC nº 200/2023 prevê que a LDO da União deve estabelecer diretrizes da política fiscal e metas anuais de resultado primário para o exercício de referência e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública, conforme previsto nos arts. 1º, § 2º, e 2º, caput e § 2º. Além disso, o Anexo de Metas Fiscais deve incluir demonstração do efeito esperado do cumprimento das metas de resultado primário para o período de 10 anos e da compatibilidade destas com a trajetória de convergência da dívida bruta do governo geral (DBGG) a patamar sustentável, de acordo com o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF (dispositivo incluído pela LC nº 200/2023).

Nesse contexto, as projeções do Anexo de Metas Fiscais, que consideram os resultados primários para os anos entre 2026 e 2029 e hipóteses sobre crescimento econômico e juros reais, indicam que a relação DBGG/PIB tende a se estabilizar a partir de 2028. A dificuldade em estabilizar a dívida durante esse período é explicada por uma projeção de taxas de juros reais acima da taxa estrutural de equilíbrio, ocasionando um custo real de financiamento da dívida pública superior à taxa real de crescimento econômico. Ao mesmo tempo, deve-se ressaltar que a preocupação com a capacidade do governo em estabilizar a dívida é um dos fatores que vem aumentando os juros pagos pelo Tesouro Nacional.

³ A mediana das projeções do boletim Focus, de 09/05/2025, por exemplo, indica déficit primário de 0,66%, % e 0,12% do PIB para os anos de 2026 a 2028.





CONGRESSO NACIONAL

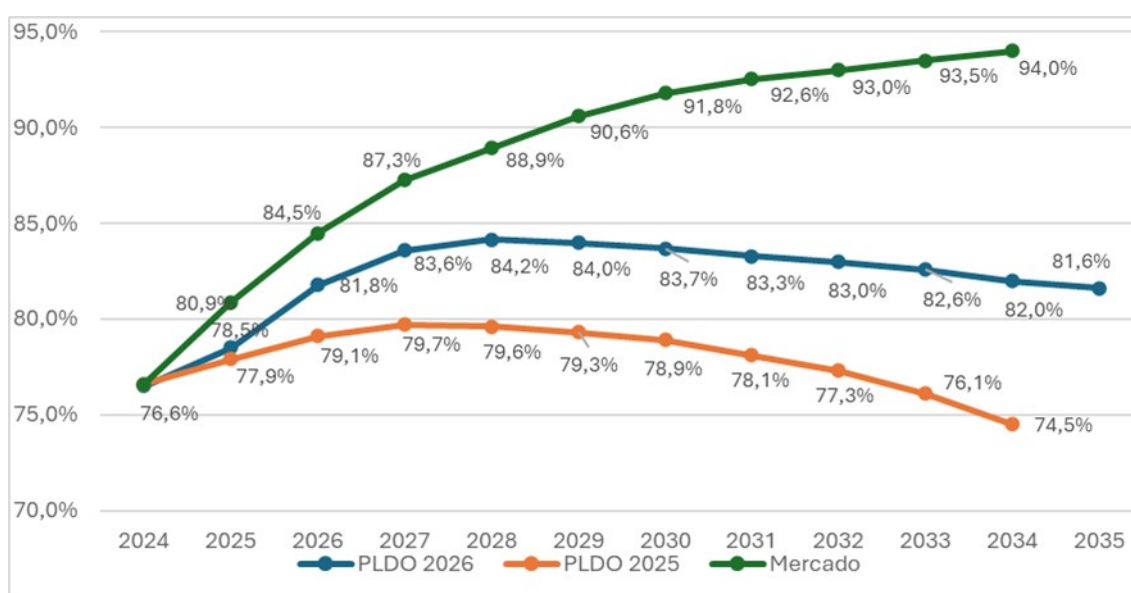
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Ainda segundo o anexo, a DBGG alcançaria 83,6% do PIB em 2027 e 84,2% em 2028, exibindo, a partir de então, movimento decrescente para atingir 81,6% em 2035. A premissa para essa reversão de tendência é a apresentação de superávits primários para o governo central a partir de 2027. Os resultados primários estimados para o período são de déficit de 0,23% do PIB em 2025 e de 0,12% em 2026, bem como de superávit de 0,5% em 2027, de 1% em 2028 e de 1,25% em 2029. A partir disso, as projeções de resultados primários no PLDO 2026 permitiriam trajetória de estabilização da dívida bruta até o final da década, semelhante àquela apresentada no PLDO 2025, porém em patamares consideravelmente mais elevados.

Segundo a proposta, espera-se que a DBGG siga a trajetória em proporção do PIB apresentada no Gráfico 1, juntamente com as projeções de mercado e as estimativas apresentadas no PLDO 2025.

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



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

O Gráfico 1 demonstra que o PLDO 2025 teve por fundamento a estabilização da dívida bruta abaixo de 80%, ao passo que o PLDO 2026 projeta uma dívida acima desse patamar em todo o período, já a partir do primeiro ano. A diferença observada entre as projeções do PLDO 2025 e do PLDO 2026 se explica principalmente pela adoção, no projeto de lei anterior, de pressupostos mais favoráveis sobre juros reais que não se





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

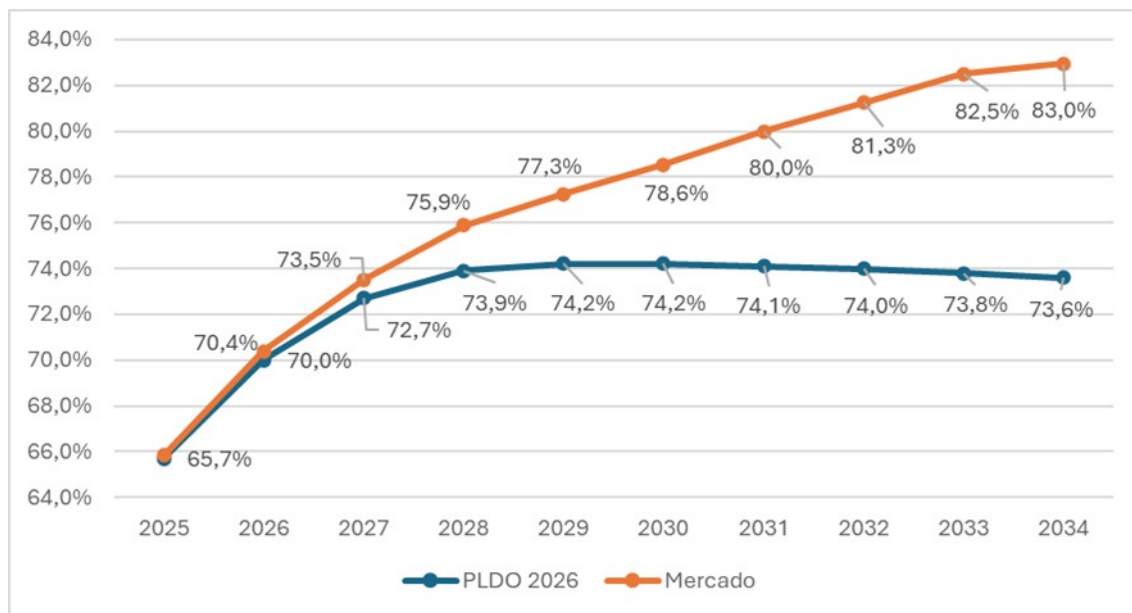
Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

concretizaram.

Cumpra observar que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta a análise de estresse do impacto na DBGG de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado primário e a taxa Selic a partir de maio de 2025 subjacentes ao cenário do PLDO 2026. O resultado acumulado dos três fatores elevaria a DBGG a 94,2% do PIB já em 2028, com manutenção da tendência até alcançar 111,3% do PIB em 2035.

Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico do PLDO 2026 é de crescimento contínuo até 2031. O patamar em que se encontrava em 2020 será superado já em 2025, quando chegará a 65,7% do PIB. Em 2029 deverá alcançar 74,2%, reduzindo-se levemente a partir de 2031. As estimativas do mercado, de 25 de abril último, não indicam um ponto de estabilização, projetando um crescimento da DLSP por todo o período, alcançando 82,95% em 2034. Essas projeções são apresentadas no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Trajetória da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) - 2025 a 2034



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

Por fim, os testes de estresse de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic, a partir do cenário do PLDO 2026 apresentado no Anexo de Riscos Fiscais, projetam a DLSP em 74,5% do PIB já em 2026, com crescimento contínuo até atingir 102,7% do PIB em 2035.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

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 de saúde e previdência.

O art. 12 do PLDO 2026, da mesma forma que nos anos prévios, 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 suportados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), deverão ser discriminadas em categorias de programação específica.

De acordo com o § 5º do art. 48 do PLDO 2026, 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.

Como inovação na seção que trata da execução provisória do projeto de lei orçamentária, o PLDO trouxe disposição que autoriza a execução de ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, enquanto não vigente a lei orçamentária para 2026 (art. 74, inciso V).

As projeções encaminhadas na seção IV.13, integrante do Anexo de Metas





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Fiscais do PLDO, dizem respeito aos benefícios da renda mensal vitalícia (RMV), descontinuada em 1996, e do benefício de prestação continuada (BPC)⁴, que a substituiu. Em termos financeiros, os pagamentos da RMV tornam-se cada vez menos expressivos diante das despesas com BPC.

O BPC consiste no pagamento de um salário mínimo mensal a 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 ¼ do salário mínimo), ou a pessoa com deficiência (PcD), 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 a seguinte evolução para as duas classes de beneficiários.

Tabela 4 - Quantidade de beneficiários do BPC - 2011 a 2024

Mês/ Ano	Pessoas com Deficiência		Idosos		Total	
	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %
dez/11	1.907.511	-	1.687.826	-	3.595.337	-
dez/12	2.021.721	6,0%	1.750.121	3,7%	3.771.842	4,9%
dez/13	2.141.846	5,9%	1.822.346	4,1%	3.964.192	5,1%
dez/14	2.253.822	5,2%	1.876.610	3,0%	4.130.432	4,2%
dez/15	2.323.808	3,1%	1.918.918	2,3%	4.242.726	2,7%
dez/16	2.436.608	4,9%	1.974.942	2,9%	4.411.550	4,0%
dez/17	2.527.257	3,7%	2.022.221	2,4%	4.549.478	3,1%
dez/18	2.603.082	3,0%	2.048.842	1,3%	4.651.924	2,3%
dez/19	2.579.475	-0,9%	2.046.710	-0,1%	4.626.185	-0,6%
dez/20	2.550.665	-1,1%	2.107.344	3,0%	4.658.009	0,7%
dez/21	2.568.65	0,7%	2.159.97	2,5%	4.728.62	1,5%

⁴ 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 – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

dez/22	2.770.710	7,9%	2.345.108	8,6%	5.115.818	8,2%
dez/23	3.127.083	12,9%	2.583.750	10,2%	5.710.833	11,6%
dez/24	3.569.056	14,1%	2.723.393	5,4%	6.292.449	10,2%

Fonte: <https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/index4.php>, acesso em 05/05/2025.

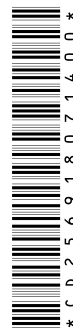
Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2024, observamos um crescimento do quantitativo de beneficiários de 87,1% entre as pessoas com deficiência e de 61,3% entre as pessoas idosas.

Particularmente, chama atenção o crescimento muito acentuado do quantitativo de beneficiários PcDs desde 2022. A taxa de crescimento nos últimos 2 anos manteve-se em dois dígitos, o que pressiona a despesa do BPC. Registra-se, também, um acréscimo recente significativo da concessão de benefícios a idosos, conquanto ligeiramente inferior à clientela das pessoas com deficiência.

A dinâmica de crescimento dos benefícios emitidos tem provocado discussões a respeito de suas causas e da necessidade de sua contenção. Ao final do ano passado, a Lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, foi modificada pela Lei nº 15.077/2024, com vistas a instituir um monitoramento mais eficaz quanto ao atendimento dos critérios legais para a percepção do BPC.

A despesa com pagamento do conjunto de BPC e de RMV apresentou crescimento importante em relação ao PIB entre 2015 e 2024, como se infere do gráfico seguinte. Nesse período, o gasto passou de 0,67% para 0,90% do PIB. Após um crescimento inicial e um período de certa estabilidade entre 2016 e 2022, a despesa relativa cresceu de forma expressiva nos últimos anos.

Gráfico 3 – Pagamento de BPC + RMV (% do PIB)

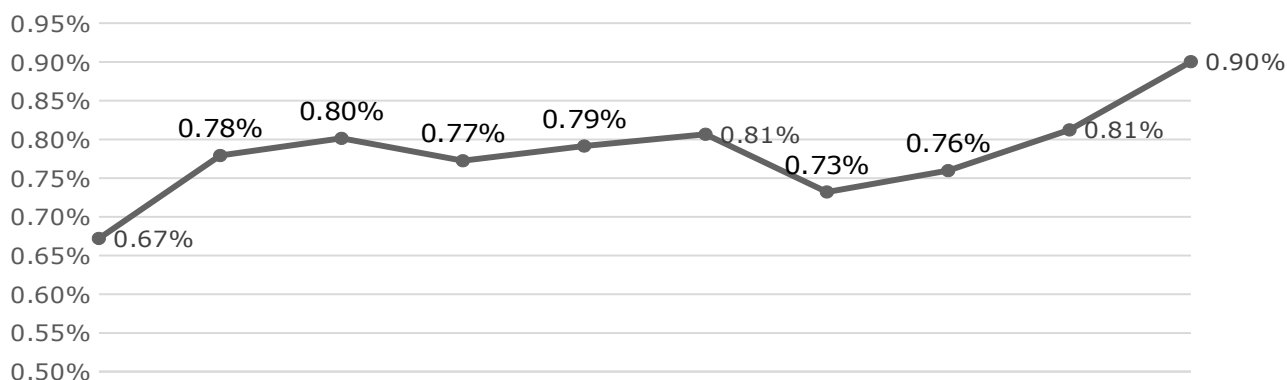




CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)



Fonte: Siga Brasil. Dados atualizados em 30/04/2025. Valores pagos, incluindo restos a pagar pagos.

Desde 2022, o crescimento observado da despesa decorre, sobretudo, de dois fatores, a ampliação do quantitativo de beneficiários, comentado anteriormente, e a recente política de valorização do salário mínimo, estabelecida pela Lei nº 14.663/2023.

A seção IV.13 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 contém projeção de curto prazo do quantitativo e da despesa com benefícios, relativamente ao BPC e à RMV, para os exercícios de 2026 a 2029. A tabela 4 reproduz informações sobre a projeção de gastos com o BPC. 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.

Tabela 5 - Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC - 2026 a 2029

Ano	Quantitativo (unidade)			Despesa (R\$ milhões)		
	PcDs	Idosos	Total	PcDs	Idosos	Total
2026	3.949.635	2.754.062	6.703.697	78.644,3	54.750,7	133.395,0
2027	4.189.937	2.838.464	7.028.401	86.039,0	58.544,4	144.583,4
2028	4.423.547	2.916.063	7.339.610	95.084,4	63.442,6	158.527,0
2029	4.650.824	2.989.325	7.640.149	108.311,4	68.837,3	177.148,7

Fonte: PLDO 2026, seção IV.13 do Anexo de Metas Fiscais.



**CONGRESSO NACIONAL**

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Obs.: Valores do salário mínimo estimados para 2026, 2027, 2028 e 2029 em R\$ 1.630,00, R\$ 1.724,00, R\$ 1.823,00 e R\$ 1.925,00, respectivamente.

Registramos ainda que, no anexo IV.6 - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas, integrante do anexo de metas fiscais do PLDO, o Poder Executivo trata do BPC no contexto da avaliação de políticas preconizada pelo art. 37, § 16, da Constituição Federal. O anexo citado informa que se encontra em execução a revisão bienal do BPC, procedimento previsto na Lei nº 8.742/1993, consistente na análise da continuidade dos requisitos que deram origem ao benefício, com o objetivo de verificar se o beneficiário se enquadra nas condições de elegibilidade. Compreende a revisão da situação cadastral no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), a verificação da superação do critério de renda (cruzamento de informações existentes em bases e registros oficiais) e a revisão biopsicossocial (avaliação médica e social da deficiência e do grau de impedimento).

O Poder Executivo estima a economia de despesa decorrente da revisão bienal do BPC em R\$ 15,4 bilhões, no período de 2025 a 2029, consideradas ambas as clientelas do benefício.

1.2.2 Previdência Social

A seção IV.10 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026 carrega as projeções financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A metodologia para sua elaboração considera todo o conjunto de alterações da EC 103/2019, e tem origem no modelo de projeções empregado nas estimativas oficiais que estearam as discussões da PEC nº 287/2016 e da PEC nº 6/2019, que culminaram com a promulgação da Emenda 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





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

peças 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.

Considerando os parâmetros macroeconômicos adotados na elaboração do PLDO e outras variáveis necessárias à avaliação atuarial do RGPS, projeta-se para 2026 déficit da ordem de R\$ 362,1 bilhões (2,64% do PIB), um crescimento de R\$ 33,2 bilhões em relação a 2025. Como proporção do PIB, estima-se aumento de 0,06 p.p. Em 2027, o déficit do regime geral deverá cair para 2,56% do PIB, o menor valor da projeção, voltando a subir nos anos seguintes até alcançar 11,59% do PIB, o último e maior valor da projeção.

Tabela 6 - Projeção do Déficit do RGPS - 2025 a 2028

Ano	Receita		Despesa		Déficit	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2025	697.321	5,47	1.026.307	8,05	328.986	2,58
2026	768.524	5,61	1.130.665	8,25	362.141	2,64
2027	834.526	5,68	1.210.915	8,25	376.389	2,56
2028	888.121	5,65	1.291.658	8,21	403.537	2,57
2029	942.774	5,59	1.375.551	8,16	432.777	2,57

Fonte: PLDO 2026 – seção IV.10. Projeções Atuariais para o RGPS (Tabela 5.2 - Evolução da Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS)

O Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União (RPPS da União) 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 interpretações diferenciadas.

Na avaliação atuarial que acompanha o PLDO 2026, com data focal em 31/12/2024, foram adotadas as mesmas hipóteses utilizadas na avaliação para





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

elaboração do PLDO 2025, à exceção da taxa de juros de desconto e da hipótese relativa à composição familiar para fins de concessão ou reversão de pensão por morte⁵.

Utilizando-se como premissa a não reposição de servidores ativos, ou seja, considerando o grupo como fechado, as projeções indicam déficit de R\$ 95 bilhões em 2025, equivalente a 0,75% do PIB, com tendência de queda do déficit do RPPS em relação ao PIB ao longo dos anos. Para o alcance desses resultados, foram adotadas as hipóteses constantes da seção IV.11 do Anexo de Metas Fiscais.

Tabela 7 - Projeção do Déficit do RPPS - 2025 a 2029

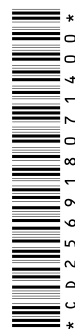
Ano	Receita		Despesa		Déficit	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
2025	21.667	0,17	116.702	0,92	95.036	0,75
2026	22.339	0,17	119.466	0,88	97.127	0,72
2027	22.876	0,16	122.712	0,85	99.835	0,69
2028	23.267	0,15	126.427	0,81	103.160	0,66
2029	23.459	0,14	130.848	0,80	107.389	0,66

Fonte: PLDO 2026 – Anexo IV.11 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da União.

Relativamente aos militares das Forças Armadas, convém ressaltar que o arcabouço jurídico vigente não estabelece um sistema previdenciário de caráter contributivo, 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

⁵ 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/STN/SOF/SEPLAN/SEGRT nº 01, de 13/04/2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/demonstrativos/grupo-de-trabalho-tado-financeiro-e-atuarial-do-rpps-da-uniao>>.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

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 2026 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.12 – Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas⁶.

A Tabela 8 apresenta 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 militares⁷ e de recomposição remuneratória nominal igual à inflação do período anterior.

Tabela 8 - Projeção das Despesas com Militares Veteranos - 2025 a 2029

Ano	Despesa	
	R\$ milhões	% PIB
2025	32.378	0,26
2026	33.112	0,25
2027	33.935	0,23
2028	34.777	0,22
2029	35.609	0,22

Fonte: PLDO 2026 - seção IV.12. 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.

⁶ O método usado no financiamento foi o Crédito Unitário Projetado.

⁷ A reposição de militares considera um entrante para cada militar que deixa o serviço ativo ou é, independentemente de ser de carreira ou temporário.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Projeta-se para 2026 despesa de R\$ 33,1 bilhões (0,25% do PIB) com militares inativos, o que revela ligeira redução em relação a 2025.

No que se refere às pensões militares, a Tabela 9 projeta déficit de R\$ 18,2 bilhões em 2026 (0,14% do PIB), valor que supera em R\$ 1,9 bilhão a estimativa para 2025. No que se refere à proporção do PIB, o déficit apresenta discreto aumento no biênio.

Tabela 9 - Projeção do Déficit das Pensões Militares - 2025 a 2029

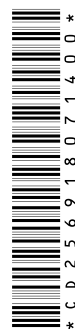
Ano	Receita	Despesa	Déficit	
	R\$ milhões	R\$ milhões	R\$ milhões	% do PIB
2025	11.591	27.890	16.298	0,13
2026	12.181	30.380	18.199	0,14
2027	12.772	31.182	18.410	0,13
2028	13.281	32.006	18.725	0,12
2029	13.865	32.854	18.988	0,12

Fonte: PLDO 2026 – Anexo IV.12 - 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 2026 deve alcançar R\$ 183,0 bilhões. Esse montante concorrerá para a geração de déficit total de R\$ 148,4 bilhões (1,08% do PIB) na seguridade de agentes públicos. Nesse caso, o déficit apresentará leve queda, de 0,04% do PIB, quando comparado com o esperado para 2025. No mesmo diapasão, projeta-se queda contínua do déficit previdenciário consolidado para o período 2026-2029, que alcançará 0,96% do PIB no último ano.

1.2.3. Saúde

De acordo com o art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal, com redação dada





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

pela Emenda Constitucional nº 86/2015, a União deve aplicar, anualmente, no mínimo 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Entretanto, durante a vigência do Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC nº 95/2016, outra regra foi adotada. Em 2017, manteve-se o percentual de 15%, mas, para os exercícios subsequentes, o mínimo em ASPS passou a ser 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 (Teto de Gastos) assim que sancionada lei complementar que institísse regime fiscal sustentável, o que veio a se concretizar com a sanção da Lei Complementar nº 200, de 30/08/2023. Em decorrência, deixou de ser aplicada a regra transitória para cálculo do piso da saúde e voltou 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 2023.

Quanto à elaboração do orçamento para 2026, permanece a não obrigatoriedade de o projeto prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo constitucional em saúde. O § 9º do art. 166 da CF 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 imponha a destinação de metade dos valores das emendas coletivas – sejam de bancada estadual ou de comissão





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

– a programações classificadas como ASPS.

Em razão disso, o § 7º do art. 13 do PLDO 2026 prevê que, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2026, até metade dos valores consignados nas reservas destinadas ao atendimento de emendas de bancada e de comissão possa ser identificada com IU 6 (identificador que corresponde a despesas consideradas para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde) e, assim, considerada para fins de observância da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde por parte da proposta.

Trata-se de dispositivo semelhante ao já adotado na LDO 2025, com a novidade da inclusão expressa da possibilidade para as emendas de comissão.

1.2.4. Educação

Plano Nacional de 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.

Por determinação constitucional, tais planos têm duração decenal. Tendo em vista que a vigência do último PNE era de 2014 até 2024, o Poder Executivo encaminhou proposta para um novo PNE. Desse modo, encontra-se em trâmite, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 2.614, de 2024, para aprovação de Plano Nacional de Educação – PNE (2024-2034), o qual será o terceiro Plano Nacional a ser aprovado em lei no Brasil.

O PLDO faz menção ao PNE em seu art. 158, ao dispor que será divulgado em sítios eletrônicos o demonstrativo dos investimentos públicos em educação, considerada a definição utilizada no Plano Nacional de Educação, com valores consolidados da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e respectivas proporções em relação ao PIB, detalhado por nível de ensino.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Piso constitucional e despesas com educação

Em conformidade com o art. 212, *caput*, da Constituição Federal, a União deve aplicar, anualmente, ao menos 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE.

Para 2025, o valor mínimo a ser aplicado em MDE está estimado na lei orçamentária em R\$ 117,0 bilhões. As aplicações totais classificadas como de MDE, consideradas todas as fontes de recursos, correspondem a R\$ 167,1 bilhões. Porém, para fins de apuração do piso constitucional da educação, segundo regras constitucionais e legais, as aplicações em MDE somam R\$ 118,5 bilhões, ou seja, R\$ 1,5 bilhão além do mínimo.

Novo Fundeb

O Novo Fundeb, aprovado por meio da EC nº 108, de 2020, mais redistributivo e com maior participação da União, elevou a complementação do ente 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 23% em 2026.

Para 2025, a lei orçamentária prevê dotações totais de R\$ 57,0 bilhões destinados à complementação da União ao Fundeb, o que projeta, para 2026, R\$ 62,4 bilhões de complementação (23%).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

2. PARTE ESPECIAL

2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

2.1.1. As emendas ao PLDO 2026 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 2026:

- 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 2026;
- 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.17 - 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 que determina para a União o dever de execução da despesa a ser incluída.

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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

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 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 ou de acréscimo de metas vinculadas a objetivos específicos dos programas do Plano Plurianual para o quadriênio 2024 a 2027 (PPA 2024-2027).

2.2.2. A apresentação de emendas para o 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 ou da Câmara dos Deputados; e
- c) até 3 (três) emendas por parlamentar.

2.2.3. O menor nível de detalhamento do Anexo de Prioridades e Metas corresponderá aos objetivos específicos dos programas. A cada objetivo específico, o PPA 2024-2027 associa um indicador e atribui unidade de medida, atributos que serão adotados no PLDO 2026 para fins de mensuração das metas.

2.2.4. O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2026 disponibilizará o conjunto de programas, objetivos específicos, indicadores e metas plurianuais constantes do PPA 2024-2027.

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.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

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.

2.3.4. Serão inadmitidas emendas que contrariem norma constitucional, legal ou regimental.

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) objetivos específicos por bancada estadual;
- b) até 3 (três) objetivos específicos por comissão permanente indicada no item 2.3.1 que apresentar emenda; e
- c) até 10 (dez) objetivos específicos propostos 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 prestigiem projetos em execução e as prioridades dispostas no art. 3º da Lei nº 14.802, de 10/01/2024, que estabelece o PPA 2024-2027.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

3. EMENDAS AO RELATÓRIO PRELIMINAR

Ao relatório preliminar foram apresentadas **60 (sessenta) emendas**. Uma parte das proposições visa a prover ou ampliar dotações em programações destinadas a financiar políticas públicas específicas. Conquanto a iniciativa seja meritória, não se trata de objeto contemplável neste relatório preliminar. A rigor, e em prestígio ao princípio da exclusividade, somente a lei orçamentária anual ou seus créditos podem veicular recursos para categorias de programação. Nesse sentido, manifestamo-nos pela **inadmissão** das emendas de nºs **46, 51, 53, 54, 57 e 59**, e recomendamos aos autores que guardem o teor das proposições para reapresentá-las quando da apreciação do projeto de lei orçamentária para 2026, neste mesmo colegiado.

Outras tantas emendas tratam de assuntos afetos à própria lei de diretrizes orçamentárias, mas não ao relatório preliminar ora em apreciação. Por não se tratar do momento reservado no processo legislativo para as emendas ao PLDO 2026, somos pela **inadmissão das emendas de nºs 11 a 15, 21 a 38, 44, 50, 55 e 58**, que propõem alterações no texto do projeto de lei, **e das de nºs 06 a 08, 41 a 43, 45, 47 a 49, 52, 56 e 60**, que visam a contemplar prioridades, presumivelmente no Anexo VIII. Diversamente do caso anterior, estes constituem mera antecipação de etapa por vir na tramitação do PLDO 2026, e, assim, conclamamos os respectivos autores para que reapresentem as proposições quando do prazo próprio de emendamento ao PLDO 2026, ocasião em que serão devidamente apreciadas.

Dentre as emendas apresentadas ao relatório preliminar, restou clara a preocupação dos nobres pares com o limite de emendas por autor para composição do Anexo de Prioridades e Metas, e com os critérios de acolhimento de tais proposições pela relatoria. Para melhor nos alinhar com os anseios externados pelos pares, e sem extrapolar o limite estatuído nos arts, 87, incisos I e II, e 88 da Resolução nº 1/2006-CN, revimos para 3 (três) o limite de proposições por autor, no tópico 2.2.2, seja bancada estadual, comissão permanente de cada Casa Legislativa ou parlamentar, individualmente.

Nessa senda, **acolhemos integralmente as emendas de nºs 05, 17 e 20**, de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

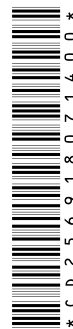
lavra dos deputados Beto Ferreira e Capitão Alberto Neto e do senador Lucas Barreto, **e parcialmente as emendas nos 01 e 04**, respectivamente dos deputados Talíria Petrone e Luiz Carlos Busato.

Sobre a inclusão das proposições no Anexo de Prioridades e Metas pela relatoria, também ampliamos o quantitativo no tópico 2.4.1, 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, somando-se aos outrora já previstos até 10 (dez) objetivos específicos propostos por autores individuais, considerando seu mérito e a frequência de apresentação. Ao fazê-lo, recomendamos **aprovar a emenda de nº 16**, do senador Lucas Barreto e, **parcialmente, as emendas de nºs 03 e 19**, dos deputados Luiz Carlos Busato e Capitão Alberto Neto.

A **emenda 39** destina-se a incluir na Parte Geral pleito dos agentes federais de segurança pública, patrocinado pelo autor. Esclareço, contudo, que a Parte Geral deste relatório preliminar não é dispositiva. Ela se destina tão só a reproduzir o cenário socioeconômico e fiscal retratado no PLDO 2026, acompanhado de dados estatísticos e de projeção de gastos que corroboram as conclusões plasmadas. Não incluimos, pois, nenhum teor normativo ou critério de acolhimento, ainda que possamos reconhecer a importância de mérito específico. Nesse sentido, somos pela **rejeição da proposta**.

Por derradeiro, as demais proposições buscaram estabelecer critérios outros para acolhimento das emendas, em adição ou retificação daqueles que versamos no item 2.4.5 do relatório. A inclusão desse item no Relatório Preliminar apresentado inicialmente visou apenas registrar necessidade identificada por este relator e de grande importância para a população. Varias emendas trouxeram outras questões impactantes e entendemos tecnicamente que será mais apropriado pactuar todas as prioridades quando da efetiva discussão do PLDO 2026.

Assim, manifestamo-nos pela **rejeição das emendas de nºs 02, 09, 10, 18 e 40**. Neste mesmo ato, suprimimos a pauta específica pormenorizada pela relatoria no item 2.4.5. Logo, por imposição constitucional e para promover a gestão fiscal responsável, mantivemos como critérios basilares de acolhimento apenas a continuidade de projetos em execução e as prioridades estabelecidas no Plano Plurianual, de coordenação





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

material sobre as diretrizes orçamentárias para cada exercício financeiro.



Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Relatório Preliminar – PLN nº 2, de 2025-CN (PLDO 2026)

Em face do exposto, VOTAMOS pela:

- inadmissão das emendas nºs 06 a 08, 11 a 15, 21 a 38, 41 a 60;
- aprovação das emendas nºs 05, 16, 17 e 20;
- aprovação parcial das emendas nºs 01, 03, 04 e 19;
- rejeição das emendas nºs 02, 09, 10, 18, 39 e 40; e
- aprovação do relatório preliminar sobre o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026 na forma ora apresentada.

Sala da Comissão, de de 2025.

Deputado GERVÁSIO MAIA
Relator



**CONGRESSO NACIONAL***Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização***CONCLUSÃO**

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação da Oitava Reunião Extraordinária, realizada em 15 de julho de 2025, **APROVOU** o Relatório Preliminar com emendas do Relator, Deputado **GERVÁSIO MAIA** ao **Projeto de Lei nº 2/2025-CN**. Quanto às 60 (sessenta) emendas apresentadas, foram **DECLARADAS INADMITIDAS** às de nºs 6 a 8; 11 a 15; 21 a 38 e 41 a 60; **APROVADAS** às de nºs 5, 16, 17 e 20; **APROVADAS PARCIALMENTE** às de nºs 1, 3, 4 e 19 e **REJEITADAS** às de nºs 2, 9, 10, 18, 39 e 40.

Compareceram os Senhores Senadores Efraim Filho, Presidente Eliziane Gama, Segunda Vice-Presidente, Beto Faro, Carlos Viana, , Esperidião Amin, Irajá, Izalci Lucas, Jussara Lima, Professora Dorinha Seabra, Randolfe Rodrigues, Veneziano Vital do Rêgo, Wellington Fagundes e os Senhores Deputados Capitão Augusto, Primeiro Vice-Presidente, Alencar Santana, Aluísio Mendes, Bebeto, Bohn Gass, Carlos Henrique Gaguim, Carlos Zarattini, Castro Neto, Delegado Marcelo Freitas, Dilvanda Faro, Dr. Francisco, Fausto Santos Jr., Felipe Francischini, Franciane Bayer, Geraldo Resende, Gervásio Maia, Icaro de Valmir, Jefferson Campos, João Cury, João Leão, Jorge Solla, José Nelto, Júlio Cesar, Julio Lopes, Junio Amaral, Junior Lourenço, Luiz Carlos Motta, Marcon, Marcos Tavares, Nely Aquino, Rafael Brito, Raimundo Santos, Ricardo Ayres, Romero Rodrigues, Rosângela Reis, Sidney Leite, Soraya Santos, Talíria Petrone, Tião Medeiros, Túlio Gadêlha, Vicentinho Júnior, Weliton Prado.

Sala de Reuniões, em 15 de julho de 2025.

Senador **EFRAIM FILHO**
Presidente



Assinado eletronicamente, por Sen. Efraim Filho

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4361372868>