SF/26984.10149-32

PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2027 – PLDO 2027

(PLN nº 2, DE 2026)

RELATÓRIO PRELIMINAR

SUMÁRIO

I - RELATÓRIO 3
1. PARTE GERAL 4
1.1. CENÁRIO ECONÔMICO-FISCAL 4
1.1.1. Parâmetros Macroeconômicos 4
1.1.2. Metas Fiscais 7
1.1.3. Trajetória da Dívida Pública 10
1.2. CENÁRIO SOCIAL 14
1.2.1. Assistência Social 14
1.2.2. Previdência Social 19
1.2.3. Saúde 22
1.2.4. Educação 23
1.3. INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES 25
2. PARTE ESPECIAL 28
2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS 28
2.2. DAS EMENDAS PARA A ELABORAÇÃO DO ANEXO DE PRIORIDADES E METAS 28
2.3. DOS CRITÉRIOS DE ADMISSIBILIDADE DE EMENDAS 29
2.4. DOS CRITÉRIOS DE ACOLHIMENTO DE EMENDAS 30
II - VOTO 31

SF/26984.10149-32

Relatório Preliminar sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2026, que "*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2027 e dá outras providências*".

Relator: Senador **EDUARDO GOMES (PL - TO)**

I - RELATÓRIO

A Resolução nº 1/2006-CN, em seu art. 85, dispõe que o relatório preliminar ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) 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 conterá as condições, restrições, limites e critérios que nortearão os trabalhos legislativos quanto à apresentação e ao acolhimento de emendas ao Anexo de Metas e Prioridades, correspondente, no PLDO 2027, ao Anexo VIII – Prioridades e Metas.

Nessa linha, o presente Relatório divide-se em duas partes: a Parte Geral, que contém a avaliação dos cenários econômico-fiscal e social, dos parâmetros utilizados na elaboração do PLDO 2027 e das informações constantes de seus anexos, com destaque para as metas fiscais, as exclusões admitidas em sua apuração, a trajetória da dívida pública e aspectos relacionados à infraestrutura de transportes; e a Parte Especial, que estabelece as condições, restrições, limites e critérios para a apresentação e o acolhimento de emendas ao Anexo de Prioridades e Metas.

Registre-se que, no curso da tramitação legislativa, foi recebida, em 31 de agosto de 2026, a Mensagem Presidencial nº 730, de 2026, que encaminhou proposta de modificação do PLN nº 2, de 2026.

SF/26984.10149-32

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 estimativa e tornar as projeções mais próximas da realidade.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros macroeconômicos de relevância para a análise do PLDO 2027, comparados com os disponíveis na pesquisa Focus divulgada pelo Banco Central do Brasil (BCB) na data mais próxima ao envio do projeto.

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2026 a 2030

Parâmetro	2026		2027		2028		2029		2030	
	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus
Crescimento real PIB (%)	2,30	1,86	2,60	1,80	2,60	2,00	2,60	2,00	2,70	2,00
PIB nominal (R$ bilhões)	13.605,5	–	14.643,2	–	15.726,1	–	16.887,3	–	18.145,2	–
IPCA acumulado (%)	3,74	4,80	3,04	3,99	3,00	3,60	3,00	3,50	3,00	3,50
INPC acumulado (%)	3,76	–	3,06	–	3,00	–	3,00	–	3,00	–
IGP acumulado (%) (1)	4,90	4,66	4,00	4,00	3,80	3,82	3,80	3,70	3,80	3,65
Taxa Selic (% a.a.) (2)	13,53	13,00	10,55	11,00	9,27	10,00	8,27	9,88	7,27	9,62

SF/26984.10149-32

Taxa de câmbio - média (R$/US$)	5,32	–	5,47	–	5,45	–	5,50	–	5,53	–
Taxa de câmbio - fim do período (R$/US$)	–	5,30	–	5,35	–	5,40	–	5,45	–	5,49
Preço médio do petróleo (US$/barril)	73,09	–	67,69	–	66,60	–	66,92	–	67,44	–
Salário-mínimo (R$ 1,00)	1.621	–	1.717	–	1.812	–	1.913	–	2.020	–
Crescimento da Massa Salarial Nominal (%)	10,32	–	11,19	–	11,08	–	11,06	–	11,12	–

Fonte: PLDO 2027; Medianas das expectativas de mercado que alimentam o Relatório Focus, conforme Sistema de Expectativas de Mercado (disponível em: https://www3.bcb.gov.br/expectativas2/#/consultas), dados de 17/04/2026.
(1) PLDO: IGP-DI, Focus: IGP-M. (2) PLDO 2027: taxa Over-Selic acumulada no ano; Focus: meta Selic de fim de período
O travessão (—) indica ausência de informação para o indicador na fonte utilizada.

As projeções do referido PLDO indicavam uma trajetória de crescimento superior à prevista pelo mercado ao longo de todo o horizonte 2026–2030. Para 2026, o crescimento real do PIB era estimado em 2,30% pelo Executivo, frente a 1,86% na mediana das projeções do Focus. Em 2027, essa diferença se ampliava: o governo projetava aceleração do crescimento para 2,60%, enquanto o mercado esperava desaceleração para 1,80%. Para 2028 e 2029, ambas as projeções indicavam estabilização, mas em patamares distintos: 2,60%, segundo o governo, contra 2,00% de crescimento anual esperado pelo mercado. Em 2030, o governo projetava leve aceleração para 2,70%, enquanto o mercado mantinha a projeção de 2,00%.

Os dois conjuntos de projeções, do governo e do mercado, apontavam para uma trajetória gradativa de desaceleração da inflação medida pelo IPCA entre 2026 e 2030, convergindo, no caso da previsão do governo, para o centro da meta a partir de 2027. Para 2026, a projeção do PLDO era de 3,74%, enquanto o Focus estimava 4,80%. O desvio entre as projeções diminuía, mas persistia nos anos seguintes: 3,04% contra 3,99% em 2027, 3,00% contra 3,60% em 2028 e 3,00% contra 3,50% em 2029 e 2030.

O cotejo entre as projeções oficiais e as expectativas de mercado revela que o PLDO 2027 projetou, simultaneamente, crescimento superior e inflação inferior aos valores então esperados pelo mercado, em todos os exercícios do horizonte, sendo particularmente

SF/26984.10149-32

relevante a diferença na expectativa de crescimento do PIB para 2027, dada a sensibilidade estimada de cerca de R$ 16,3 bilhões na receita para cada ponto percentual de variação do PIB, constituindo risco relevante à consecução das metas fiscais.

As projeções para a Selic entre 2026 e 2030 indicavam trajetória descendente em ambos os cenários, embora as métricas não sejam diretamente comparáveis: o PLDO apresenta a Taxa Over-Selic acumulada no ano, enquanto o Focus informa a Meta Selic esperada para o fim do período. Em 2026, os valores eram de 13,53% no PLDO e 13,00% no Focus. Nos anos seguintes, as projeções do PLDO recuaram para 10,55% em 2027, 9,27% em 2028, 8,27% em 2029 e 7,27% em 2030; no Focus, a Meta Selic passava para 11,00% em 2027, 10,00% em 2028, 9,88% em 2029 e 9,62% em 2030.

Para o câmbio, tanto o PLDO quanto o mercado apresentavam uma expectativa de leve depreciação nominal no período. A taxa de câmbio média estimada pelo Governo permanecia entre R$ 5,32 e 5,53/US$ para o período de 2026 a 2030, enquanto as estimativas do mercado para o câmbio de fim de período permaneciam em torno de R$ 5,30 a 5,49/US$.

Por sua vez, no que tange ao preço médio do barril do petróleo Brent, esperava-se recuo na cotação em dólares entre 2026 e 2027, de US$ 73,09 para US$ 67,69, mantendo-se próximo desse último valor nos anos seguintes.

No que se refere ao mercado de trabalho e rendimentos, o PLDO projetava, em primeiro lugar, aumentos graduais, com ganhos reais (superiores à taxa de inflação) para o salário mínimo até 2030[1], cujos valores nominais passariam de R$ 1.621,00 em 2026 para R$ 2.020,00 em 2030.

Quanto à massa salarial nominal, o PLDO projetava uma manutenção do crescimento em níveis elevados no período, com crescimento previsto de 10,32% em 2026, aumentando para 11,19% em 2027, com pequenas oscilações no restante do período.

Destaque-se que, desde o envio do projeto, houve deterioração considerável na perspectiva do mercado financeiro sobre os principais parâmetros macroeconômicos para 2027. De acordo com o Boletim Focus de 30 de outubro de 2026, as medianas para 2027

[1] Em conformidade com as Leis nº 14.663/2023 e nº 15.077/2024, que estabelecem regras para a política de valorização permanente do salário mínimo.

SF/26984.10149-32

são de IPCA de 4,76%, crescimento do PIB de 1,2% e taxa Selic de 12,5% a.a. ao fim do ano.

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, ampliou-se o conteúdo desse anexo, de modo que o Anexo de Metas Fiscais passou 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.

As projeções constantes do Anexo de Metas Fiscais do PLDO estimam resultado superavitário do governo central de R$ 7,99 bilhões (0,05% do PIB) para 2027. Não obstante, determinadas despesas não serão computadas para efeito de verificação do cumprimento da meta: (i) a parcela de precatórios e requisições de pequeno valor – RPVs não incorporada à apuração do resultado primário; (ii) os gastos com projetos estratégicos de defesa nacional (LC nº 221/2025); e (iii) as despesas temporárias com saúde e educação custeadas pelo Fundo Social (LC nº 223/2025). Quanto à primeira exclusão, o art. 2º, § 3º, do PLDO incorpora 39,4% dessas despesas, acima, portanto, do mínimo de 10% exigido pelo § 21 do art. 165 da Constituição Federal, de modo que os 60,6% restantes ficam excluídos da verificação.

Tais exclusões somam R$ 65,66 bilhões (0,45% do PIB), de modo que, desconsideradas essas despesas, o Anexo IV.2 do PLDO estima resultado positivo do governo central de R$ 73,65 bilhões (0,50% do PIB). O art. 2º do PLDO 2027 estabelece, para o Governo Central, meta de superávit primário de R$ 73,22 bilhões (0,50% do PIB), verificando-se, portanto, excedente de R$ 0,43 bilhão em relação ao centro da meta. Nos termos da LC nº 200, de 2023, admite-se intervalo de tolerância equivalente a 0,25% do PIB, com limite inferior equivalente a superávit primário de R$ 36,61 bilhões (0,25% do PIB),

SF/26984.10149-32

valor a ser considerado para o cumprimento da meta fiscal.

Para os três exercícios seguintes, as metas indicativas, de 1,00%, 1,25% e 1,50% do PIB em 2028, 2029 e 2030, são igualmente alcançadas após deduções estimadas em R$ 60,12 bilhões, R$ 53,60 bilhões e R$ 43,56 bilhões, com resultados primários efetivos projetados em 0,62%, 0,93% e 1,26% do PIB, respectivamente. Registre-se que não há detalhamento da composição dessas exclusões para o período de 2028 a 2030.

Ademais, o art. 3º do projeto de lei em análise estabelece déficit de R$ 7,56 bilhões para as empresas estatais federais (Programa de Dispêndios Globais). A meta desconsidera os grupos Petrobras e Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional – ENBPar, as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Novo PAC limitadas a R$ 5 bilhões e as despesas de empresas com plano de reequilíbrio econômico-financeiro aprovado e vigente, limitadas a R$ 10 bilhões.

Por seu turno, a projeção do resultado primário dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de superávit de R$ 1,20 bilhão, é apenas indicativa. O projeto de lei, da mesma forma que ocorreu nas LDOs de 2023 a 2026, prevê que essa projeção balizará tão somente a concessão de limites para contratação de operações de crédito e a 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 2027 é superávit de R$ 1,63 bilhão.

A Tabela 2, elaborada a partir da Tabela 3 do Anexo IV.2 do PLDO 2027, item “D) Metas Fiscais e Marco Fiscal de Médio Prazo”, apresenta a estimativa da trajetória do resultado primário para o período de 2027 a 2030.

Tabela 2. Trajetória Estimada do Resultado Primário – 2027 a 2030

Esfera de governo	2027		2028		2029		2030	
	R$ Bi	% PIB	R$ Bi	% PIB	R$ Bi	% PIB	R$ Bi	% PIB
Governo Central	7,99	0,05	97,14	0,62	157,49	0,93	228,62	1,26
• Exclusão de despesas para fins de verificação do cumprimento da meta	65,66	0,45	60,12	0,38	53,60	0,32	43,56	0,24

SF/26984.10149-32

• Resultado primário ajustado para fins de verificação da meta	73,65	0,50	157,26	1,00	211,09	1,25	272,18	1,50
• Meta de Resultado Primário	73,22	0,50	157,26	1,00	211,09	1,25	272,18	1,50
Estatais Federais	-7,56	-0,05	-6,11	-0,04	-5,05	-0,03	-5,71	-0,03
Estados, Distrito Federal e Municípios (1)	1,20	0,01	1,40	0,01	1,50	0,01	3,50	0,02
Setor Público Não Financeiro	1,63	0,01	92,44	0,59	153,94	0,91	226,41	1,25

Fonte: PLDO (Tabela 3 do Anexo IV.2).
(1) Indicativo (não constitui meta).

Com relação aos agregados de receitas e despesas, projetava-se R$ 3.408,2 bilhões (23,3% do PIB) para a receita primária total do governo central para 2027, assim distribuída: R$ 2.210,0 bilhões (15,1% do PIB) para a receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), líquida de incentivos fiscais e excluída a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); R$ 879,8 bilhões (6,0% do PIB) para a arrecadação líquida para o RGPS; e R$ 318,4 bilhões (2,2% do PIB) para as receitas não administradas pela RFB. Deduzindo-se de tais números a previsão de transferências por repartição de receita (R$ 640,0 bilhões, ou 4,4% do PIB), chega-se à cifra de R$ 2.768,2 bilhões (18,9% do PIB), que corresponde à receita primária líquida do governo central.

Tabela 3 - Detalhamento das Variáveis Fiscais - 2027 a 2030

Especificação	2027		2028		2029		2030	
	R$ Milhões	%PIB	R$ Milhões	%PIB	R$ Milhões	%PIB	R$ Milhões	%PIB
A - GOVERNO CENTRAL	7.989,9	0,05	**97.142,3**	**0,62**	**157.492,1**	**0,93**	**228.621,2**	**1,26**
I - Receita Primária Total	3.408.204,1	23,27	3.684.165,8	23,43	3.953.310,4	23,41	4.257.912,2	23,47
I.1 - Receita Administrada pela RFB	2.210.009,1	15,09	2.354.037,8	14,97	2.512.422,1	14,88	2.697.902,7	14,87
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	879.800,0	6,01	971.803,2	6,18	1.073.790,7	6,36	1.186.731,9	6,54
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	318.395,0	2,17	358.324,8	2,28	367.097,7	2,17	373.277,7	2,06
II- Transferências por Repartição de Receitas	639.994,7	4,37	681.357,8	4,33	720.999,1	4,27	766.467,3	4,22
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.768.209,4	18,90	3.002.808,0	19,09	3.232.311,3	19,14	3.491.444,9	19,24
IV - Despesa Primária Total	2.760.219,5	18,85	2.905.665,7	18,48	3.074.819,2	18,21	3.262.823,7	17,98
IV.1 - Benefícios Previdenciários	1.204.633,3	8,23	1.283.732,4	8,16	1.364.678,8	8,08	1.449.146,5	7,99
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	459.278,1	3,14	478.508,2	3,04	495.703,8	2,94	514.116,9	2,83
IV.3 a IV.9 – Demais Despesas Primárias (1)	437.047,0	2,98	476.655,3	3,03	515.281,6	3,05	575.414,2	3,17
IV.10 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	659.261,0	4,50	666.769,9	4,24	699.155,0	4,14	724.146,1	3,99
IV.10.1 - Obrigatórias com controle de fluxo	384.554,5	2,63	396.418,7	2,52	408.779,4	2,42	421.668,2	2,32
IV.10.2 e 10.3 - Discricionárias	274.706,4	1,88	270.351,2	1,72	290.375,6	1,72	302.477,9	1,66
V - Resultado Primário Governo Central (III - IV)	**7.989,9**	**0,05**	**97.142,3**	**0,62**	**157.492,1**	**0,93**	**228.621,2**	**1,26**
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	332.823,2	2,27	409.071,4	2,60	448.380,3	2,66	491.035,8	2,71
V.2 Resultado da Previdência Social	-324.833,2	-2,22	-311.929,2	-1,98	-290.888,2	-1,72	-262.414,6	-1,45

SF/26984.10149-32

B - GOVERNO CENTRAL – EXCLUSÕES DA META PRIMÁRIA	65.658,3	0,45	60.119,1	0,38	53.598,8	0,32	43.557,4	0,24
C- GOVERNO CENTRAL - CONTABILIZADA EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA (A+B)	73.648,2	0,50	157.261,4	1,00	211.090,9	1,25	272.178,6	1,50
D - GOVERNO CENTRAL – META PRIMÁRIA	**73.216,1**	**0,50**	**157.261,4**	**1,00**	**211.090,9**	**1,25**	**272.178,6**	**1,50**
E - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS – META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-7.555,2	-0,05	-6.106,3	-0,04	-5.048,4	-0,03	-5.713,3	-0,03
F - GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A+E)	434,7	0,00	91.036,0	0,58	152.443,7	0,90	222.907,9	1,23
G - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO	1.200,0	0,01	1.400,0	0,01	1.500,0	0,01	3.500,0	0,02
H - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (F+G)	**1.634,7**	**0,01**	**92.436,0**	**0,59**	**153.943,7**	**0,91**	**226.407,9**	**1,25**

Fonte: PLDO 2027
(1) Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV; Abono Salarial e Seguro-Desemprego; Complementação ao Fundeb; Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital; Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro; Custeio e Capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU; e Outras Despesas Obrigatórias

De seu lado, estimava-se que as despesas primárias do governo central alcançariam R$ 2.760,2 bilhões (18,9% do PIB), dos quais R$ 1.204,6 bilhões (8,2% do PIB) se referem a benefícios previdenciários; R$ 459,3 bilhões (3,1% do PIB) a despesas com pessoal e encargos sociais; R$ 437,0 bilhões (3,0% do PIB) a demais despesas primárias; R$ 384,6 bilhões (2,6% do PIB) a despesas obrigatórias com controle de fluxo; e R$ 274,7 bilhões (1,9% do PIB) a despesas discricionárias. Do total de despesas discricionárias projetadas para 2027, R$ 264,1 bilhões estão sujeitos aos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos pela LC nº 200/2023, enquanto R$ 10,7 bilhões não se submetem a esses limites.

Observa-se evolução positiva nos resultados primários projetados para o período de 2027 a 2030, em comparação com os observados no quadriênio encerrado, 2022-2025. Neste, o resultado foi deficitário em todos os exercícios, à exceção de 2022.

Cabe observar que as projeções fiscais do PLDO 2027 apresentam deterioração significativa em relação às constantes do AMF da LDO 2026 para os mesmos exercícios financeiros. Para 2027, o AMF anterior projetava resultado primário antes das exclusões de 0,50% do PIB sem recurso a exclusões, ao passo que o PLDO 2027 estima resultado efetivo de apenas 0,05% do PIB, atingindo a meta de 0,50% somente após a dedução de R$ 65,66 bilhões em despesas excepcionadas. Para 2028 e 2029, a revisão também é expressiva: os resultados primários projetados recuaram de 1,00% para 0,62% do PIB e de 1,25% para 0,93% do PIB, respectivamente. A magnitude da revisão sinaliza que a trajetória de consolidação fiscal tem se mostrado mais lenta do que o projetado pelo Poder Executivo.

SF/26984.10149-32

1.1.3. Trajetória da Dívida Pública

A LC nº 200/2023 estabelece que a LDO da União deve definir 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).

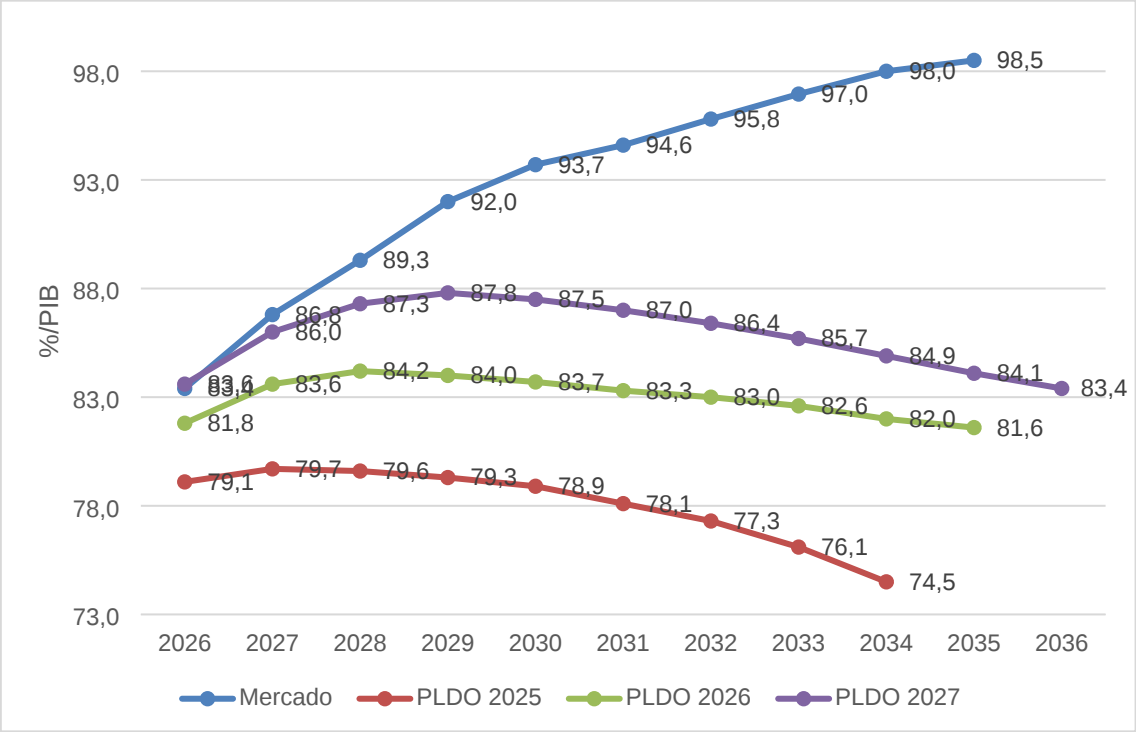
As projeções do Anexo de Metas Fiscais, que consideraram os resultados primários do período de 2026 a 2036 e hipóteses sobre crescimento econômico e juros reais, indicaram que a relação DBGG/PIB continuaria em alta até 2029. Segundo o anexo, a DBGG alcançaria 86,0% do PIB em 2027, 87,3% em 2028 e 87,8% em 2029, exibindo, a partir de 2030, movimento decrescente para atingir 83,4% em 2036.

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 Governo Central no período eram de déficit de 0,44% do PIB em 2026, bem como de superávit de 0,05% em 2027, de 0,62% em 2028 e de 0,93% em 2029. A partir de 2030, as projeções de resultados primários no PLDO 2027 permitiriam trajetória de estabilização da dívida bruta, semelhante àquelas apresentadas no PLDO 2025 e no PLDO 2026, porém em patamares consideravelmente mais elevados e em datas posteriores.

Segundo a proposta, esperava-se que a DBGG seguisse a trajetória em proporção do PIB apresentada no Gráfico 1, juntamente com as projeções de mercado e as estimativas apresentadas nos PLDOs 2025 e 2026.

Gráfico 1 - Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - 2026 a 2036

SF/26984.10149-32



Fonte: PLDO 2025, PLDO 2026, PLDO 2027 e Sistema Expectativas de Mercado do BCB, acessado em 14/05/2026.

O Gráfico 1 evidencia que o PLDO 2025 projetou a estabilização da dívida bruta abaixo de 80% do PIB, atingindo o patamar de 74,5% em 2034, ao passo que o PLDO 2026 previa uma dívida acima desse patamar em todo o período, com pico de 84,2% em 2028 e redução a 81,6% em 2035. O PLDO 2027, a exemplo do anterior, postergou em mais um ano o momento a partir do qual haveria estabilização da dívida. Para 2034, horizonte de dez anos contados de 2024, a projeção da DBGG no PLDO 2027 situou a dívida bruta mais de 10 p.p. acima do que constou do PLDO 2025. As projeções de mercado reunidas pelo Banco Central em 14 de maio, por sua vez, indicavam crescimento contínuo da DBGG até 2035, quando alcançaria cerca de 98,5% do PIB.

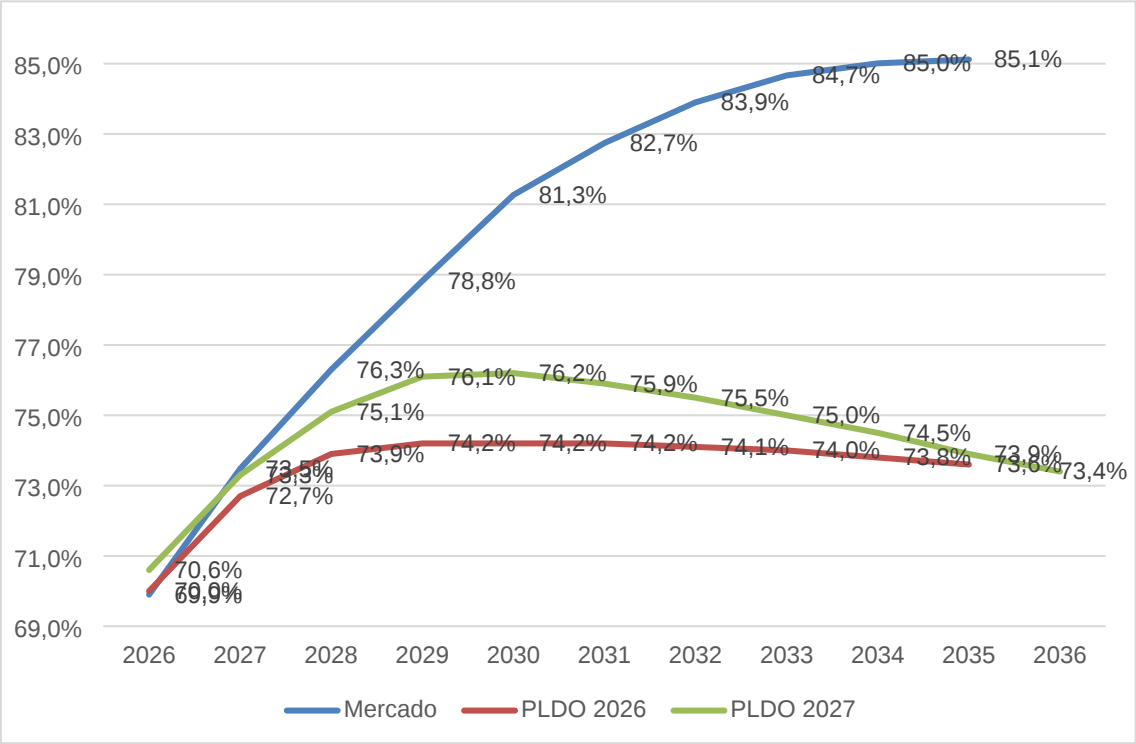
Cumpre observar que o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 apresenta a análise de estresse do impacto na DBGG de 1 p.p. sobre o crescimento do PIB, o resultado primário e a taxa Selic, em relação ao cenário de referência. O resultado de um choque negativo simultâneo nas três variáveis elevaria a DBGG a 90,7% do PIB já em 2027, podendo alcançar 113,5% do PIB ao final do horizonte de projeções, em 2036.

Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico do PLDO 2027 foi de crescimento contínuo até 2030, quando a dívida líquida atingiria 76,2% do PIB,

SF/26984.10149-32

decrescendo, a partir de então, até chegar a 73,4% em 2036. De um lado, projetou-se que a reversão da trajetória crescente da dívida líquida ocorreria um ano mais cedo do que se previa no PLDO 2026; de outro, o ponto máximo estimado foi superior ao daquele projeto, assim como toda a trajetória se posicionou acima da prevista no ano anterior. As estimativas do mercado, de 24 de abril, projetavam crescimento da DLSP até 2035, último ano do horizonte das projeções, quando a dívida alcançaria 85,1% do PIB. Essas projeções são apresentadas no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Trajetória da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) - 2026 a 2036



Fonte: PLDO 2026, 2027 e Sistema de Expectativas de Mercado do BCB, acessado em 08/05/2026.

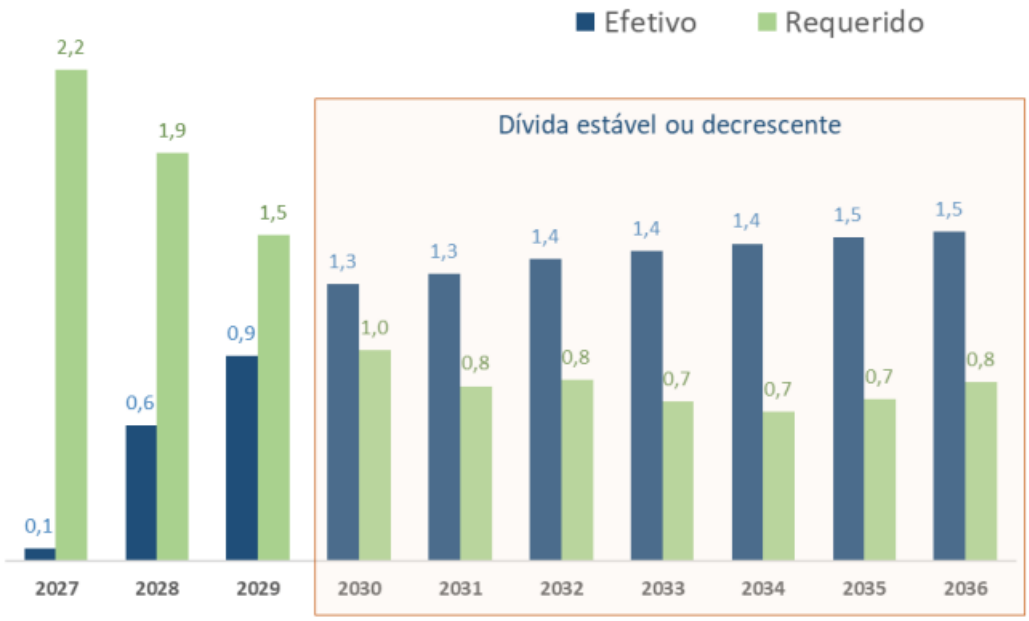
Os testes de estresse de 1 p.p. sobre o crescimento do PIB, o resultado primário e a taxa Selic, em relação ao cenário do PLDO 2027 apresentado no Anexo de Riscos Fiscais, projetaram a DLSP em 77,8% do PIB já em 2027, com crescimento contínuo até atingir 102,6% do PIB em 2036.

Por fim, o Anexo de Metas Fiscais apresenta o resultado primário do governo central que seria requerido para estabilizar a relação DBGG/PIB, reproduzido no Gráfico 3. Para 2027, o resultado primário deveria ser de 2,2% do PIB (R$ 314,2 bilhões acima do programado no PLDO 2027) para impedir o crescimento da dívida, mantidas as demais

SF/26984.10149-32

variáveis. Conforme o anexo, o cenário atual de juros reais elevados demandaria a realização de superávits primários maiores no curto prazo para a estabilização da relação DBGG/PIB, motivo pelo qual a reversão da trajetória ascendente da DBGG ocorreria apenas em 2030, ano em que o superávit primário do governo central excederia o requerido para a estabilização.

Gráfico 3 - Resultado primário do Governo Central requerido para estabilizar a DBGG/PIB (% do PIB)



Fonte: PLDO 2027 (Gráfico 2 do Anexo IV.3).

1.2. CENÁRIO SOCIAL

1.2.1. Assistência Social

A assistência social integra, ao lado da saúde e da previdência, o sistema da seguridade social instituído pela Constituição de 1988, e é disciplinada pela Lei nº 8.742, de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O art. 12 do PLDO 2027, da mesma forma que nos anos 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 suportados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), deverão ser

SF/26984.10149-32

discriminadas em categorias de programação específicas.

De acordo com o § 5º do art. 44 do PLDO 2027, as emendas parlamentares que adicionarem recursos a transferências automáticas e regulares realizadas pela União aos demais entes federativos, em favor dos respectivos fundos de assistência social, 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 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.

No PLDO 2027, não se observa inovação relevante quanto ao orçamento da assistência social. Foi mantida a 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 2027 (art. 69, inciso V).

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) assegura o pagamento de um salário mínimo mensal à pessoa com idade igual ou superior a 65 anos e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. A Tabela 4 apresenta a evolução do quantitativo de beneficiários e da taxa anual de crescimento para os dois grupos de beneficiários.

Tabela 4 - Quantidade de beneficiários do BPC - 2011 a 2025

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%

SF/26984.10149-32

Mês/Ano	Pessoas com Deficiência		Idosos		Total	
	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %	Quantitativo	Variação %
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	2.568.657	0,7%	2.159.970	2,5%	4.728.627	1,5%
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%
dez/25	3.724.669	4,4%	2.661.161	-2,3%	6.385.830	1,5%

Fonte: https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/v.php?vsc=z0jbCH, acesso em 05/05/2026.

Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2025, observa-se um crescimento do quantitativo de beneficiários de 95,3% entre as pessoas com deficiência e de 57,7% entre as pessoas idosas.

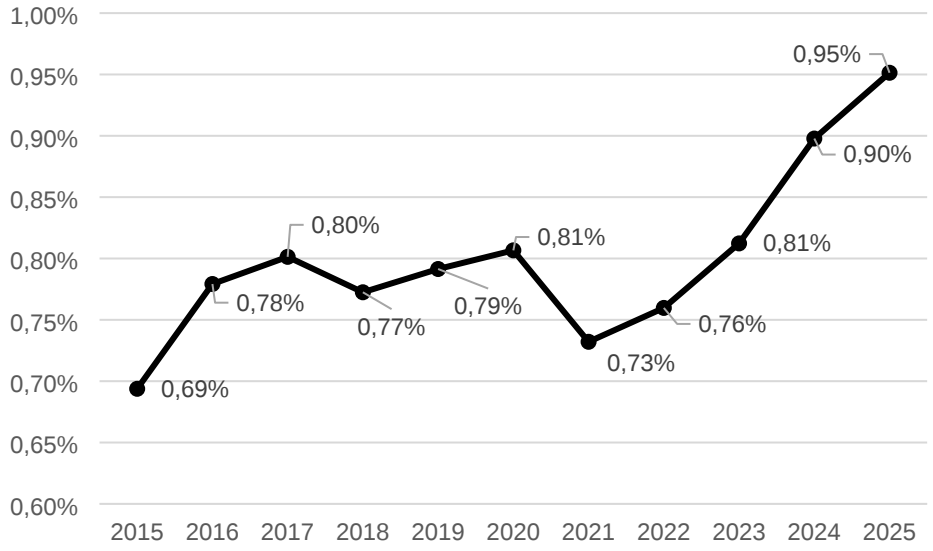
Observa-se, a partir de 2022, uma inflexão relevante na trajetória de crescimento dos benefícios, com forte expansão do quantitativo de pessoas com deficiência. Nesse grupo, as taxas permaneceram em dois dígitos entre 2023 e 2024, pressionando as despesas do BPC. Entre os idosos, também houve aumento expressivo, especialmente em 2022 e 2023, ainda que em ritmo inferior ao das pessoas com deficiência. Em 2024, a desaceleração restringiu-se aos idosos. Já em 2025, verifica-se perda de fôlego para ambos os grupos, com crescimento menor no caso das PcD e retração entre os idosos.

A dinâmica de crescimento dos benefícios emitidos tem provocado discussões a respeito de suas causas e da necessidade de sua contenção. Ao final de 2024, 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 2025, como se infere do Gráfico 4. Nesse período, o gasto passou de 0,69% para 0,95% do PIB. Após um crescimento inicial e um período de certa estabilidade entre 2016 e 2022, a despesa relativa cresceu de forma mais acentuada nos últimos anos.

SF/26984.10149-32

Gráfico 4 – Pagamento de BPC + RMV (% do PIB)



Fonte: SIOP e Bacen. Dados consultados em 05/05/2026. Valores pagos, incluindo restos a pagar pagos.

A despesa com BPC e RMV depende, basicamente, de dois fatores: o estoque de beneficiários e o valor do salário mínimo. O estoque varia conforme determinantes demográficos, normativos e judiciais. Já o salário mínimo deve ter seu poder de compra preservado, nos termos do art. 7º, IV, da Constituição Federal. Entre 2020 e 2022, os reajustes do salário mínimo limitaram-se, em regra, à reposição da inflação medida pelo INPC. Até então, os reajustes incorporavam ganho real vinculado ao crescimento do PIB de dois anos anteriores. Esse componente deixou de ser aplicado naquele período. A política de valorização foi retomada em 2023, com a edição da MP nº 1.172/2023, posteriormente convertida na Lei nº 14.663/2023.

A seção IV.13 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 contém projeção de curto prazo do quantitativo e da despesa com benefícios, relativamente ao BPC[2] e à RMV, para os exercícios de 2026 a 2030. Os pagamentos da RMV, descontinuada em 1996, tornam-se cada vez menos expressivos diante das despesas com BPC. A tabela 5 reproduz

[2] 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".

SF/26984.10149-32

informações sobre a projeção de gastos com o BPC.

A projeção indica a continuidade da expansão nominal dos gastos com o benefício, apontando, no entanto, uma redução no quantitativo tanto dos beneficiários idosos quanto dos relativos a pessoas com deficiência. A projeção oficial contempla redução do estoque total de beneficiários de cerca de 6,35 milhões em 2026 para 5,90 milhões em 2030, inclusive entre os idosos, movimento que contraria a tendência demográfica de envelhecimento populacional.

Tabela 5 - Projeção de Quantitativo e Despesa com BPC - 2026 a 2030

Ano	Quantitativo (unidade)			Despesa (R$ milhões)		
	PcDs	Idosos	Total	PcDs	Idosos	Total
2026	3.718.306	2.632.584	6.350.890	72.585,1	51.601,4	124.186,5
2027	3.637.224	2.531.261	6.168.485	75.463,7	52.760,9	128.224,6
2028	3.627.861	2.508.712	6.136.573	79.369,8	55.193,8	134.563,6
2029	3.542.846	2.394.587	5.937.433	81.285,7	55.295,7	136.581,4
2030	3.531.999	2.366.486	5.898.485	85.343,0	57.597,2	142.940,2

Fonte: PLDO 2027, seção IV.13 do Anexo de Metas Fiscais.
Obs.: Valores do salário mínimo estimados para 2026, 2027, 2028, 2029 e 2030 em R$ 1.621,00, R$ 1.717,00, R$ 1.812,00, R$ 1.913,00 e R$ 2.020,00, respectivamente.

Registra-se 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 a revisão bienal do BPC consiste na reavaliação periódica dos requisitos que justificam a concessão do benefício, com foco na regularidade cadastral, na renda familiar e, no caso das pessoas com deficiência, na reavaliação biopsicossocial. Em 2024 e 2025, esse processo foi regulamentado e detalhado por um conjunto de atos normativos que reforçaram os mecanismos de controle e gestão do programa. As medidas incluíram maior integração com o CadÚnico, exigência de atualização cadastral e biométrica, padronização de procedimentos de revisão e previsão de bloqueio, suspensão ou cessação de benefícios em caso de irregularidades ou descumprimento de exigências. No caso das pessoas com deficiência, também foram disciplinados os procedimentos de reavaliação médica e social.

SF/26984.10149-32

Segundo o MDS, essas medidas resultaram na cessação de 528 mil benefícios e em economia de R$ 4,4 bilhões em 2025. Para os anos seguintes, a revisão bienal é tratada como uma das principais medidas de racionalização do gasto com o BPC. A estimativa oficial aponta economia potencial de R$ 25,8 bilhões entre 2026 e 2029, sendo R$ 11,7 bilhões no BPC idoso e R$ 14,1 bilhões no BPC pessoa com deficiência.

1.2.2. Previdência Social

A seção IV.10 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027 apresenta as projeções financeiras e atuariais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A metodologia considera o conjunto de alterações promovidas pela EC nº 103/2019 e se origina no modelo de projeções empregado nas estimativas oficiais que subsidiaram 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 LRF instituiu a exigência de apresentação das projeções atuariais no âmbito do PLDO, 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 1,5 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 2027 déficit da ordem de R$ 324,8 bilhões (2,22% do PIB), uma redução de R$ 13,8 bilhões em relação a 2026. Como proporção do PIB, projeta-se redução de 0,27 p.p. Estima-se que o déficit do regime geral, medido como proporção do PIB, continuará caindo até 2030, quando deve atingir 1,45%, o menor valor da projeção, voltando a subir nos anos seguintes até alcançar 10,41% do PIB em 2100, o último e maior valor da projeção.

Tabela 6 - Projeção do Déficit do RGPS - 2026 a 2030

Ano	Receita		Despesa		Déficit	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB

SF/26984.10149-32

2026	785.289	5,77	1.123.937	8,26	338.649	2,49
2027	879.800	6,01	1.204.633	8,23	324.833	2,22
2028	971.803	6,18	1.283.732	8,16	311.929	1,98
2029	1.073.791	6,36	1.364.679	8,08	290.888	1,72
2030	1.186.732	6,54	1.449.146	7,99	262.415	1,45

Fonte: PLDO 2027 – seção IV.10. Projeções Atuariais para o RGPS (Tabela 5.2 - Evolução da Receita, Despesa e Necessidade de Financiamento do RGPS)

Na avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Civis da União (RPPS da União) que acompanha o PLDO 2027, com data focal em 31/12/2025, foram adotadas as mesmas hipóteses utilizadas na avaliação para elaboração do PLDO 2026, à exceção da taxa de juros de desconto, que foi revista.

Utilizando-se como premissa a não reposição de servidores ativos, ou seja, considerando o grupo como fechado, as projeções indicam déficit de R$ 98,6 bilhões em 2026, equivalente a 0,73% do PIB, com crescimento nominal ao longo do período, porém participação decrescente no PIB, que atinge 0,62% em 2030.

Para o alcance desses resultados, foram adotadas as hipóteses constantes da seção IV.11 do Anexo de Metas Fiscais. Cumpre notar que a premissa de grupo fechado, adequada à mensuração do passivo atuarial, tende a subestimar as receitas de contribuição, dado o fluxo efetivo de reposição de servidores, levando a um déficit estimado consideravelmente superior ao que deve ser realizado.

Tabela 7 - Projeção do Déficit do RPPS - 2026 a 2030

Ano	Receita		Despesa		Déficit	
	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
2026	21.000	0,15	119.567	0,88	98.567	0,73
2027	21.688	0,15	122.420	0,84	100.733	0,69
2028	22.369	0,14	125.333	0,80	102.964	0,66
2029	22.975	0,14	128.575	0,76	105.600	0,63
2030	23.235	0,13	133.201	0,75	109.967	0,62

SF/26984.10149-32

Fonte: PLDO 2027 – 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.

Nada obstante, e em observância ao item 1.7.1 do Acórdão no 1.463/2020/TCU-Plenário, o PLDO 2027 apresenta 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 Armadas.

A Tabela 8 apresenta as projeções para a despesa com militares da reserva e com reformados (militares veteranos). As projeções consideram, a partir de 2026, as hipóteses de reposição de militares e de recomposição remuneratória nominal igual à inflação do período anterior.

Tabela 8 - Projeção das Despesas com Militares Veteranos - 2026 a 2030

Ano	Despesa	
	R$ milhões	% PIB
2026	35.813	0,26
2027	36.758	0,25
2028	37.791	0,24
2029	38.845	0,23
2030	39.968	0,23

Fonte: PLDO 2027 - seção IV.12. Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas, Anexo F, Tabela 1.4 Projeção Atuarial com reposição de militares e com reposição nominal, ao longo do tempo, da inflação nas remunerações e nos proventos de militares inativos.

Projeta-se para 2027 despesa de R$ 36,8 bilhões (0,25% do PIB) com militares inativos, o que revela ligeira redução, em proporção do PIB, em relação a 2026.

SF/26984.10149-32

Quanto às pensões militares, a Tabela 9 projeta déficit de R$ 19,3 bilhões em 2027 (0,13% do PIB), valor que supera em R$ 2,2 bilhões a estimativa para 2026. No que se refere à proporção do PIB, o déficit apresenta estabilidade no biênio.

Tabela 9 - Projeção do Déficit das Pensões Militares - 2026 a 2030

Ano	Receita	Despesa	Déficit	
	R$ milhões	R$ milhões	R$ milhões	% do PIB
2026	11.942	29.003	17.062	0,13
2027	12.370	31.657	19.287	0,13
2028	12.834	32.565	19.731	0,13
2029	13.171	33.501	20.331	0,12
2030	13.578	34.455	20.877	0,12

Fonte: PLDO 2027 - seção IV.12. Avaliação Atuarial do Sistema de Pensões Militares das Forças Armadas, Anexo F, Tabela 2.4 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, para fins de agregação, as projeções do RPPS, dos militares veteranos e das pensões militares, a despesa total em 2027 deve alcançar R$ 190,8 bilhões, com necessidade de financiamento de R$ 156,8 bilhões (1,07% do PIB). Nesse caso, o déficit apresentará leve queda, de 0,04 p.p. do PIB, quando comparado com o esperado para 2026. Na mesma direção, projeta-se queda contínua do déficit previdenciário consolidado para o período 2027-2030, que alcançará 0,94% do PIB no último ano.

1.2.3. Saúde

Atualmente, de acordo com o art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal, com redação dada 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). Para 2027, a Tabela 7 do Anexo IV.2 do PLDO estima RCL de R$ 1.757,1 bilhões e aplicação mínima em ASPS de R$ 263,6 bilhões.

Quanto à elaboração do orçamento para 2027, permanece a não obrigatoriedade de o projeto prever a totalidade dos recursos necessários para atendimento do mínimo

SF/26984.10149-32

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.

Destaca-se que não há disposição constitucional que imponha a destinação de metade dos valores das emendas coletivas – sejam de bancada estadual ou de comissão – a programações classificadas como ASPS. Não obstante, para os recursos de emendas de comissão, existe determinação legal de que, no mínimo, a metade deles se destine a ASPS (art. 4º, § 4º, da LC nº 210/2024).

O PLDO 2027 (§ 7º do art. 13) prevê que, na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2027, 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.

Cumpre registrar que as projeções do PLDO 2027 indicam crescimento expressivo da parcela das despesas discricionárias comprometida com o atendimento do piso constitucional da saúde, de R$ 48,2 bilhões em 2027 para R$ 81,5 bilhões em 2030. Trata-se de vetor relevante de rigidez orçamentária, a ser considerado na avaliação do cenário fiscal de médio prazo.

1.2.4. Educação

Plano Nacional de Educação

O Plano Nacional de Educação – PNE constitui o principal instrumento balizador das políticas públicas em educação. Dispõe o art. 214 da Constituição que lei estabelecerá o Plano Nacional de Educação – PNE, “de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e 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”.

SF/26984.10149-32

Nesses termos, o atual PNE foi aprovado pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026. Conforme o art. 19 da lei, a LDO deverá ser elaborada em consonância com as diretrizes, os objetivos, as metas e as estratégias do PNE.

O PLDO, em seu art. 159, § 1º, inciso I, alínea "p", faz menção ao PNE, ao dispor que será divulgado em sítios eletrônicos o demonstrativo dos investimentos públicos em educação, de acordo com a definição utilizada no Plano Nacional de Educação, com valores consolidados da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive como proporção do PIB, detalhados por nível de ensino.

Registre-se que o PLDO 2027 foi encaminhado em data coincidente com a publicação da Lei nº 15.388, de 2026. O exercício de 2027 será o primeiro integralmente regido pelo novo PNE e o primeiro exercício completo abrangido pelo plano de ações educacionais da União, a ser formalizado até outubro de 2026 com alocação de recursos vinculada a cada objetivo e meta.

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.

No presente exercício, o valor mínimo a ser aplicado pela União em MDE está estimado na lei orçamentária de 2026 em R$ 135,7 bilhões. As aplicações totais classificadas como MDE, consideradas todas as fontes de recursos, correspondem a R$ 200,6 bilhões. Porém, para fins de apuração do piso constitucional da educação, segundo regras constitucionais e legais, as aplicações em MDE somam R$ 138,0 bilhões, ou seja, R$ 2,3 bilhões acima do mínimo constitucional.

Para 2027, a Tabela 7 do Anexo IV.2 do PLDO 2027 estima a receita líquida de impostos em R$ 801,1 bilhões, do que resulta mínimo de MDE de R$ 144,2 bilhões em 2027, acréscimo nominal de 6,3% em relação à estimativa de 2026. A mesma tabela discrimina a composição do atendimento ao piso: R$ 117,7 bilhões seriam supridos por despesas obrigatórias e R$ 26,5 bilhões dependeriam de alocação em despesas discricionárias. Cumpre destacar que essa parcela discricionária cresce de forma acelerada no horizonte projetado, alcançando R$ 32,0 bilhões em 2028, R$ 38,7 bilhões em 2029 e

SF/26984.10149-32

R$ 46,9 bilhões em 2030, de modo que a fração do mínimo constitucional dependente de despesas discricionárias eleva-se de 18,4% em 2027 para 26,0% em 2030.

Novo Fundeb

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi instituído em caráter permanente pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que previu a elevação progressiva da complementação da União, até atingir o patamar mínimo de 23% dos recursos dos fundos em 2026.

A Lei Orçamentária de 2026 prevê dotações totais de R$ 70,0 bilhões destinados à complementação da União ao Fundeb. Para 2027, o Anexo de Metas Fiscais projeta o montante de R$ 73,5 bilhões, correspondente a 0,50% do PIB, proporção que se mantém constante até 2030, quando a complementação alcançaria R$ 90,7 bilhões. Uma vez que o percentual máximo de complementação (23%) foi atingido em 2026, cessa o crescimento da despesa decorrente da elevação escalonada prevista na Emenda Constitucional nº 108, de 2020; a complementação segue, contudo, acompanhando a evolução da base de cálculo definida no art. 5º da Lei nº 14.113, de 2020, razão pela qual o Anexo projeta expansão real da despesa ao longo de todo o período, ainda que estável em proporção do PIB.

1.3. INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

A infraestrutura de transportes constitui elemento fundamental para a integração nacional e o desenvolvimento econômico. No Brasil, a elevada participação do transporte rodoviário na movimentação de cargas e passageiros torna especialmente relevante a manutenção das condições de trafegabilidade e segurança das estradas, bem como a preservação das estruturas que integram a malha viária, a exemplo de pontes, viadutos, túneis e passarelas. Nesse contexto, a adequada conservação da infraestrutura existente deve receber atenção não apenas em razão dos custos econômicos decorrentes de sua deterioração, mas, sobretudo, dos riscos que eventuais deficiências estruturais podem representar para a vida e a integridade física dos usuários.

SF/26984.10149-32

Para este Relator, representante do Estado do Tocantins, o tema reveste-se de significado particular. Em dezembro de 2024, o desabamento da ponte Juscelino Kubitschek de Oliveira, sobre o rio Tocantins, na divisa entre Aguiarnópolis (TO) e Estreito (MA), interrompeu vidas, paralisou uma das principais ligações rodoviárias entre as regiões Norte e Nordeste e impôs severos prejuízos às comunidades e à atividade econômica da região. A tragédia, acompanhada de perto por este Relator, evidenciou de forma dolorosa que a deterioração da infraestrutura existente não é apenas um problema de eficiência do gasto público, mas uma questão de segurança da população.

Esse episódio não constitui caso isolado. A preocupação com as condições das vias encontra respaldo em auditoria recente realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a política pública de manutenção da malha rodoviária federal, objeto do Acórdão nº 1.763/2025-Plenário, em cujo voto, se identificou que a "disponibilização de recursos financeiros para a política pública de manutenção da malha rodoviária tem sido insuficiente frente às demandas identificadas na Etapa I do Plano Nacional de Manutenção Rodoviária (PNMR). Esse cenário, de subfinanciamento, vivenciado entre 2015 e 2022, tem contribuído para a deterioração da infraestrutura viária e o não cumprimento das metas previstas no Anexo III do PPA 2024-2027, comprometendo a efetividade da Ação 163Q e dificultando o alcance de seus objetivos". Embora a auditoria não constitua diagnóstico atualizado da situação de todas as estruturas, evidencia a relevância de manter procedimentos permanentes de inspeção, avaliação de riscos e programação de intervenções preventivas.

Sob a perspectiva orçamentária, a necessidade de conservação da infraestrutura deve ser examinada em conjunto com as prioridades estabelecidas para a expansão e a modernização da rede de transportes. O art. 4º do PLDO 2027 inclui o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) entre as prioridades da administração pública federal. O projeto também estima em 43,3% a proporção dos recursos discricionários de investimentos do Poder Executivo federal a ser alocada à continuidade de projetos em andamento.

A esse respeito, cumpre observar que o art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), condiciona a inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nos créditos adicionais ao adequado atendimento dos projetos em andamento e à contemplação das despesas de conservação do patrimônio público. Em

SF/26984.10149-32

consonância com esse comando, o art. 20 do PLDO 2027 estabelece requisitos para a inclusão de novas programações, entre os quais se encontra a previsão adequada e suficiente de recursos destinados à conservação e à recuperação do patrimônio da União.

Nesse sentido, a definição das prioridades orçamentárias deve considerar não apenas a implantação de novos empreendimentos, mas também as necessidades de recuperação, manutenção e reforço estrutural das instalações existentes. Para tanto, mostra-se importante que a programação dos recursos seja orientada por diagnósticos técnicos atualizados, com identificação das condições de conservação, classificação dos riscos, estimativa dos custos de intervenção e definição de metas verificáveis de melhoria da segurança e da funcionalidade da infraestrutura. A adoção desses critérios contribui para direcionar recursos às situações de maior criticidade, reduzir a necessidade de intervenções emergenciais e conferir maior efetividade aos investimentos realizados.

Diante desse quadro, esta Relatoria considera necessário conferir especial atenção, durante a apreciação das emendas ao PLDO 2027 e a subsequente elaboração da lei orçamentária, às iniciativas voltadas à conservação e à recuperação da infraestrutura de transportes que apresentem condições inadequadas de segurança ou conservação. A preservação desse patrimônio deve integrar o planejamento orçamentário de forma contínua, com prioridade para intervenções fundamentadas em avaliações técnicas e critérios objetivos de risco. Mais do que assegurar a continuidade da circulação de pessoas e bens, trata-se de preservar investimentos públicos já realizados e prevenir situações que possam comprometer a segurança da população e o desenvolvimento econômico do País.

SF/26984.10149-32

2. PARTE ESPECIAL

2.1. DA APRESENTAÇÃO E DO NÚMERO DE EMENDAS

2.1.1. As emendas ao PLDO 2027 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 2027:

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 2027;

d) Anexo III - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos do disposto no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

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.

2.2. DAS EMENDAS PARA A 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).

SF/26984.10149-32

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 2027 para fins de mensuração das metas.

2.2.4. O sistema de elaboração de emendas ao PLDO 2027 disponibilizará o conjunto de programas, objetivos específicos, indicadores e metas plurianuais constantes do PPA 2024-2027, conforme revisão ordinária do Plano Plurianual da União de 13 de maio de 2026.

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.

2.3.4. Serão inadmitidas emendas:

a) que contrariem norma constitucional, legal ou regimental;

b) ao Anexo de Prioridades e Metas sem correspondência no PPA 2024-2027.

SF/26984.10149-32

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 com que o mesmo objetivo específico tenha sido proposto por diferentes autores.

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, objetivos específicos relacionados à conservação e à recuperação da infraestrutura de transportes, à assistência social, à estruturação e manutenção de ações e serviços de saúde, ao fomento ao setor agropecuário, à segurança hídrica, à prevenção e mitigação dos riscos de desastres e ao desenvolvimento regional e da infraestrutura produtiva, bem como as prioridades dispostas no art. 3º da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que estabelece o PPA 2024-2027.

SF/26984.10149-32

II - VOTO

Ao Relatório Preliminar foram apresentadas 12 (doze) emendas, cuja apreciação passamos a expor.

As emendas nºs 2, 3 e 4 manifestam a preocupação com o número de proposições admitidas, por autor, para a composição do Anexo de Prioridades e Metas. Acolhemos o pleito e elevamos para 3 (três) o limite de emendas por bancada estadual, por comissão permanente e por parlamentar, no item 2.2.2, nos termos da emenda nº 3, do Senador Lucas Barreto. A emenda nº 2, do Deputado Daniel Agrobom, propõe limite de 5 (cinco) emendas por autor, teto admitido pela Resolução nº 1/2006-CN. Entendemos, contudo, que o patamar de 3 (três), adotado nos últimos exercícios, preserva a seletividade que se espera de um anexo de prioridades, razão pela qual a acolhemos parcialmente.

Em coerência com essa ampliação, elevamos para 3 (três) o número de objetivos específicos a serem incluídos pela Relatoria por bancada estadual e por comissão permanente, nas alíneas “a” e “b” do item 2.4.1, nos termos da emenda nº 4, também do Senador Lucas Barreto. Fica mantido em 10 (dez) o limite de objetivos específicos propostos por autores individuais.

As emendas nºs 5, 7, 9, 10, 11 e 12 propõem alterações no texto do PLDO 2027. Trata-se de matérias do próprio projeto de lei, e não do Relatório Preliminar, que, nos termos do art. 85 da Resolução nº 1/2006-CN, se destina a avaliar o projeto e a estabelecer as condições, os limites e os critérios para a apresentação e o acolhimento de emendas. Por anteciparem etapa posterior da tramitação, somos pela inadmissão dessas emendas e convidamos os respectivos autores a reapresentá-las no prazo próprio de emendamento ao PLDO 2027, ocasião em que serão devidamente apreciadas.

A emenda nº 8 reúne propostas de acréscimo de dotações a programações específicas do Projeto de Lei Orçamentária de 2027. Embora meritórias, essas proposições tratam da alocação de recursos a categorias de programação, matéria própria da lei orçamentária anual e de seus créditos adicionais. Somos, portanto, pela inadmissão da emenda e recomendamos ao autor que reapresente as propostas no âmbito da apreciação do projeto de lei orçamentária anual, neste mesmo colegiado.

A emenda nº 1, do Deputado Daniel Agrobom, propõe acrescentar ao rol de

SF/26984.10149-32

acolhimento prioritário do item 2.4.5 a segurança hídrica, a prevenção e a mitigação dos riscos de desastres e o desenvolvimento regional e da infraestrutura produtiva. Os temas dialogam com a preocupação, expressa na Parte Geral deste relatório, com a segurança da população e com a conservação da infraestrutura existente. Ademais, sua aplicação permanece condicionada à existência de objetivos específicos correspondentes no PPA 2024-2027 e aos demais critérios de mérito, pertinência e admissibilidade aqui estabelecidos. Somos, assim, pela aprovação da emenda.

A emenda nº 6 propõe nova redação para parágrafo do item 1.2.2 da Parte Geral, de modo a substituir a referência ao RPPS pela do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas e a acrescentar a conclusão de que as despesas com militares inativos e pensões militares não configuram risco fiscal. A Parte Geral tem caráter descritivo, e não dispositivo: avalia os cenários, os parâmetros e as projeções que acompanham o projeto, sem estabelecer regras para o acolhimento de emendas. Ademais, o parágrafo em questão agrega três conjuntos distintos de projeções: as do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da União, as dos militares veteranos e as das pensões militares. Os valores de R$ 190,8 bilhões de despesa e de R$ 156,8 bilhões de necessidade de financiamento abrangem, portanto, o regime dos servidores civis, e a substituição proposta alteraria o sentido do texto. Por essas razões, somos pela rejeição da emenda.

Em face do exposto, VOTAMOS pela:

- inadmissão das emendas nºs 5, 7, 8, 9, 10, 11 e 12;
- aprovação das emendas nºs 1, 3 e 4;
- aprovação parcial da emenda nº 2;
- rejeição da emenda nº 6; e
- aprovação do Relatório Preliminar ao Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 2026 (Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027), na forma ora apresentada.

SF/26984.10149-32

Sala da Comissão, de de 2026.

Senador Eduardo Gomes (PL – TO)
Relator