



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

PARECER PRELIMINAR sobre o Projeto de Lei nº 15, de 2025, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026”.

RELATOR-GERAL: Deputado Federal
Isnaldo Bulhões Jr (MDB/AL)

Em atendimento ao disposto no art. 51 da Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, submetemos à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) o Parecer Preliminar sobre o Projeto de Lei nº 15, de 2025, do Congresso Nacional, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026” (PLOA 2026), encaminhado ao Congresso Nacional em cumprimento ao disposto nos arts. 84, inciso XXIII, e 166, § 6º, da Constituição Federal.

Nos termos do art. 52 da referida resolução, este Parecer Preliminar compõe-se de Parte Geral¹ e Parte Especial. A Parte Geral apresenta visão geral do projeto, examina o cenário macroeconômico e as metas fiscais consideradas em sua elaboração, trata da compatibilidade da proposta orçamentária com o PPA e as diretrizes orçamentárias, analisa as despesas previstas no projeto e cuida das obras com indícios de irregularidades graves. Vale ressaltar que o aprofundamento do trabalho de análise do PLOA 2026, por área temática, será efetuado, oportunamente, pelos relatores setoriais.

A Parte Especial define regras que deverão orientar o processo de apreciação e alteração do projeto de lei orçamentária, no âmbito do Congresso Nacional, tais como: critérios para apreciação de emendas individuais e coletivas; dotações passíveis de serem canceladas pelos relatores setoriais e relator-geral; vedações ao cancelamento de dotações; constituição, distribuição e utilização da reserva de recursos; competências dos relatores; conteúdo dos relatórios setoriais e geral.

¹ Na elaboração da Parte Geral, utilizamos como referência a Nota Técnica Conjunta nº 5, de 2025 - CONORF/SF - CONOF/CD - Subsidios à Apreciação do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) para 2026 - PLN 15/2025-CN. Grande parte dos textos da Parte Geral foi transcrita da referida Nota Técnica, ainda que sem o uso de aspas.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

PARTE GERAL

I – Visão geral do PLOA 2026

As projeções de receita e despesa no PLOA 2026 somam R\$ 6.530,0 bilhões, dos quais R\$ 6.332,2 bilhões (97,0%) são destinados aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e R\$ 197,9 bilhões (3,0%) ao orçamento de investimento das estatais² (Tabela 1).

Do total dos OFSS, R\$ 1.823,0 bilhões (28,8%) referem-se ao refinanciamento da dívida pública federal. Esse montante envolve a amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos por novas operações de crédito (emissão de títulos)³. Descontado o refinanciamento da dívida, a receita projetada para 2026 é de R\$ 4.509,2 bilhões, sendo R\$ 3.271,6 bilhões (72,6%) provenientes de receitas correntes e R\$ 1.237,6 bilhões (27,4%) de receitas de capital.

As despesas do orçamento da seguridade social superam as receitas em R\$ 376,9 bilhões, déficit esse compensado pelo superávit do orçamento fiscal⁴. O valor é 17,1% superior ao déficit de R\$ 321,8 bilhões previsto no PLOA 2025.

As receitas provenientes de operações de crédito excedem as despesas de capital em R\$ 313,5 bilhões (Tabela 1), o que contraria a regra de ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição. Por esse motivo, essas operações e as despesas financiadas com esses recursos dependem de posterior aprovação, por maioria absoluta, do Congresso Nacional. Para efeito de comparação, na LOA 2025 o montante condicionado foi de R\$ 228,5 bilhões⁵.

TABELA 1 – DESPESA E RECEITA DO PLOA 2026 POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2026					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	6.332,2	6.332,2	1.823,0	1.823,0	4.509,2	4.509,2
Fiscal	4.735,1	4.358,2	1.823,0	1.823,0	2.912,1	2.535,3
Seguridade Social	1.597,1	1.973,9	0,0	0,0	1.597,1	1.973,9
(+) Orçam. Invest. das Empresas Estatais	197,9	197,9	0,0	0,0	197,9	197,9
(=) Total do PLOA	6.530,0	6.530,0	1.823,0	1.823,0	4.707,0	4.707,0
Parcela que depende de aprovação de	313,5	313,5	0,0	0,0	313,5	313,5

² O orçamento de investimento não abrange as empresas estatais dependentes, cujas receitas e despesas são integralmente incluídas nos OFSS.

³ No refinanciamento, a receita de operações de crédito e a despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

⁴ O equilíbrio entre receitas e despesas somente é observado quando considerado o total dos OFSS.

⁵ Após trocas de fontes de recursos efetuadas no exercício financeiro em curso, admitida na LDO 2025 e na LOA 2025, a cessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional (regra de ouro), caiu para R\$ 42,2 bilhões.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

crédito suplementar

Fonte: Anexos I, II e III, Quadros 2, 4 e 14A do PLOA 2026.

As despesas dos OFSS, exceto o refinanciamento da dívida, cresceram 11,5% em relação ao PLOA 2025 (Tabela 2). A maior variação ocorreu no orçamento fiscal, com aumento de 12,6%, enquanto o orçamento da seguridade social exibiu crescimento mais modesto, de 10,2%.

O orçamento de investimento das empresas estatais apresentou aumento de 18,8%, alcançando R\$ 197,9 bilhões em 2026. Conforme o Anexo III do PLOA 2026, a maior parte dessas despesas é financiada por recursos próprios (97,2%), enquanto o restante provém de aportes de capital (1,9%), operações de crédito de longo prazo (0,4%) e outros recursos de longo prazo (0,5%).

TABELA 2 – DESPESA E RECEITA POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA
(EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA1)

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2025		PLOA 2026		Variação (%)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Projeto de Lei Orçamentária	4.210,6	4.210,6	4.707,0	4.707,0	11,8	11,8
Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	166,6	166,6	197,9	197,9	18,8	18,8
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	4.044,1	4.044,1	4.509,2	4.509,2	11,5	11,5
Orçamento Fiscal	2.574,1	2.252,2	2.912,1	2.535,3	13,1	12,6
Orçamento da Seguridade Social	1.470,0	1.791,8	1.597,1	1.973,9	8,6	10,2

Fonte: Anexo III e Quadro 2 dos PLOA 2025 e 2026; SIOP.

(1) fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as principais variações nas despesas projetadas no PLOA 2026 ocorreram em pessoal e encargos sociais, que aumentaram 10,1%, totalizando R\$ 489,5 bilhões, e em juros e encargos da dívida, que cresceram 34,2%, atingindo R\$ 643,9 bilhões (Tabela 3). Outras despesas correntes, que permanecem como a maior parcela desses orçamentos (58,0%), registraram acréscimo de R\$ 216,5 bilhões (9,0%).

Destacam-se também o aumento de 33,8% nas inversões financeiras, que somaram R\$ 228,6 bilhões, e a elevação de 1,1% na amortização da dívida, que totalizou R\$ 397,5 bilhões. Em contrapartida, a reserva de contingência apresentou queda de 15,4%, alcançando R\$ 77,2 bilhões em 2026, enquanto os investimentos foram reduzidos em R\$ 8,3 bilhões (13,0%), situando-se em R\$ 55,3 bilhões.

TABELA 3 - DESPESAS DOS OFSS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA - GND
(EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA1)

GND	PLOA 2025		PLOA 2026		Variação	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	444,7	11	489,5	10,9	44,9	10,1%
2 - Juros e Encargos da Dívida	480	11,9	643,9	14,3	163,9	34,2%
3 - Outras Despesas Correntes	2.400,60	59,4	2.617,00	58	216,5	9,0%
4 - Investimentos	63,6	1,6	55,3	1,2	-8,3	-13,0%
5 - Inversões Financeiras	170,9	4,2	228,6	5,1	57,7	33,8%
6 - Amortização da Dívida	393,1	9,7	397,5	8,8	4,4	1,1%

* C D 2 5 2 4 6 6 9 0 2 8 0 0 *





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

9 - Reserva de Contingência	91,3	2,3	77,2	1,7	-14	-15,4%
Total	4.044,10	100	4.509,20	100	465,10	11,5%

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026.

(1) fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".

Desconsiderando-se o refinanciamento da dívida, as despesas primárias obrigatórias representam a maior parte dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com 65,5% do total no PLOA 2026, indicando leve queda em relação aos 66,8% do PLOA 2025 (Tabela 4). Em termos absolutos, essas despesas cresceram 9,3%, totalizando R\$ 2.952,4 bilhões. As despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3) corresponderam a 5,4% do total no PLOA 2026, com redução de 0,3% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 229,9 bilhões para R\$ 243,0 bilhões. No que se refere à parcela referente ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (RP 3), as despesas registraram redução de 12,5%, representando 1,2% do total em 2026 (a participação no total era de 1,5% de 2025).

As despesas financeiras ganharam maior participação nos orçamentos fiscal e da seguridade social, aumentando de 27,5% em 2025 para 29,1% em 2026, com crescimento expressivo de 18,0%. Esse conjunto passou de R\$ 1.113,6 bilhões para R\$ 1.313,7 bilhões.

TABELA 4 - DESPESA DO OFSS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO
(EXCETO REFINANCIAMENTO DA DÍVIDA1)

Indicador de Resultado Primário (RP)	PLOA 2025		PLOA 2026		Variação	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
0 - Financeira	1.113,6	27,5%	1.313,7	29,1%	200,0	18,0%
1 - Primária obrigatória	2.700,5	66,8%	2.952,4	65,5%	252,0	9,3%
2 - Primária discricionária (exceto PAC)	169,4	4,2%	190,1	4,2%	20,7	12,2%
3 - Primária discricionária (PAC)	60,5	1,5%	52,9	1,2%	-7,6	-12,5%
Total do PLOA	4.044,1	100,0%	4.509,2	100,0%	465,1	11,5%

Fonte: PLOA 2025 e PLOA 2026.

(1) fonte de recursos "1443 - Refinanciamento da Dívida Pública Federal".

O total das despesas primárias previstas no PLOA 2026 é de R\$ 3.195,5 bilhões, o que representa crescimento de 7,3% em relação aos R\$ 2.978,5 bilhões autorizados em 2025 (Tabela 5). Os dados de 2025 desconsideram as despesas provenientes de crédito extraordinário, o que permite uma comparação mais precisa das variações entre os dois anos.

No âmbito do Poder Legislativo, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, a maioria dos órgãos apresentou crescimento de 8,0% em relação ao valor autorizado no PLOA 2025. No Poder Judiciário, a expansão das despesas primárias foi de 15,1%, com destaque para a Justiça Eleitoral, cujo aumento de 25,4% decorre das eleições a serem realizadas em 2026, e para o Conselho Nacional de Justiça, que apresentou elevação de 94,4% nas suas despesas primárias.

No Poder Executivo, alguns ministérios apresentaram quedas expressivas em suas previsões para 2026, quando comparadas aos valores autorizados em 2025. Entre eles, destacam-se o Ministério do Esporte, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e o Ministério do Turismo. No entanto, é importante considerar que parte das despesas primárias será definida pelo Congresso Nacional a partir da utilização das reservas de contingência destinadas a emendas individuais e de bancada estadual, o que deverá afetar as despesas dos órgãos do Poder Executivo, aumentando-as. Os ministérios mencionados costumam ser





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

beneficiados por emendas parlamentares e devem ter suas dotações ampliadas no decorrer do processo legislativo orçamentário.

Entre os órgãos com maiores dotações, observa-se crescimento expressivo no Ministério da Previdência Social, no Ministério da Educação, no Ministério do Trabalho e Emprego e no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

TABELA 5 - DESPESAS PRIMÁRIAS DO OFSS POR ÓRGÃO

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2025 ¹		PLOA 2026		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Legislativo	17.416,0	0,6	18.827,7	0,6	8,1
01000 - Câmara dos Deputados	8.365,3	0,3	9.033,1	0,3	8,0
02000 - Senado Federal	6.157,5	0,2	6.649,1	0,2	8,0
03000 - Tribunal de Contas da União	2.893,2	0,1	3.145,4	0,1	8,7
Poder Judiciário	60.170,5	2,0	69.263,2	2,2	15,1
10000 - Supremo Tribunal Federal	894,7	0,0	1.039,7	0,0	16,2
11000 - Superior Tribunal de Justiça	2.103,0	0,1	2.335,6	0,1	11,1
12000 - Justiça Federal	15.514,5	0,5	17.114,0	0,5	10,3
13000 - Justiça Militar da União	755,9	0,0	885,5	0,0	17,1
14000 - Justiça Eleitoral	10.444,8	0,4	13.098,9	0,4	25,4
15000 - Justiça do Trabalho	26.415,8	0,9	29.868,2	0,9	13,1
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	3.736,4	0,1	4.327,7	0,1	15,8
17000 - Conselho Nacional de Justiça	305,4	0,0	593,7	0,0	94,4
Ministério Público	9.153,1	0,3	9.883,9	0,3	8,0
34000 - Ministério Público da União	9.036,7	0,3	9.758,2	0,3	8,0
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	116,4	0,0	125,7	0,0	8,0
Defensoria Pública	759,0	0,0	819,6	0,0	8,0
29000 - Defensoria Pública da União	759,0	0,0	819,6	0,0	8,0
Poder Executivo	2.890.985,6	97,1	3.096.699,7	96,9	7,1
20000 - Presidência da República	4.270,0	0,1	3.444,7	0,1	-19,3
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	13.034,4	0,4	10.750,6	0,3	-17,5
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	13.227,4	0,4	15.155,4	0,5	14,6
25000 - Ministério da Fazenda	11.938,2	0,4	14.000,5	0,4	17,3
26000 - Ministério da Educação	192.796,7	6,5	222.062,1	6,9	15,2
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.865,6	0,1	1.896,4	0,1	1,7
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	21.168,5	0,7	22.249,4	0,7	5,1
32000 - Ministério de Minas e Energia	5.259,6	0,2	5.242,1	0,2	-0,3
33000 - Ministério da Previdência Social	1.047.008,	35,2	1.151.831,3	36,0	10,0





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

	7				
35000 - Ministério das Relações Exteriores	5.023,5	0,2	5.477,6	0,2	9,0
36000 - Ministério da Saúde	246.534,9	8,3	259.823,4	8,1	5,4
37000 - Controladoria-Geral da União	1.408,8	0,0	1.512,4	0,0	7,3
39000 - Ministério dos Transportes	16.891,8	0,6	16.713,7	0,5	-1,1
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	90.544,2	3,0	100.192,4	3,1	10,7
41000 - Ministério das Comunicações	2.130,8	0,1	2.250,2	0,1	5,6
42000 - Ministério da Cultura	2.276,9	0,1	1.932,3	0,1	-15,1
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3.851,8	0,1	3.851,9	0,1	0,0
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	3.702,1	0,1	3.712,4	0,1	0,3
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	3.726,5	0,1	4.745,3	0,1	27,3
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	5.285,4	0,2	5.519,7	0,2	4,4
51000 - Ministério do Esporte	2.804,8	0,1	628,8	0,0	-77,6
52000 - Ministério da Defesa	128.931,0	4,3	135.683,6	4,2	5,2
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	10.283,7	0,3	5.932,1	0,2	-42,3
54000 - Ministério do Turismo	2.566,0	0,1	429,4	0,0	-83,3
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	288.790,8	9,7	300.994,1	9,4	4,2
56000 - Ministério das Cidades	18.727,2	0,6	13.905,0	0,4	-25,7
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	282,9	0,0	259,9	0,0	-8,2
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	14,9	0,0	14,9	0,0	0,2
63000 - Advocacia-Geral da União	4.533,9	0,2	4.753,5	0,1	4,8
65000 - Ministério das Mulheres	348,3	0,0	255,2	0,0	-26,7
67000 - Ministério da Igualdade Racial	219,7	0,0	192,6	0,0	-12,3
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	2.651,1	0,1	2.102,3	0,1	-20,7
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	270,4	0,0	212,8	0,0	-21,3
71000 - Encargos Financeiros da União	72.250,1	2,4	74.091,1	2,3	2,5
72000 - Encargos Previdenciários da União	18.995,5	0,6	22.621,1	0,7	19,1
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	619.787,7	20,8	634.474,5	19,9	2,4
74000 - Operações Oficiais de Crédito	21.306,7	0,7	20.892,4	0,7	-1,9
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	564,5	0,0	401,1	0,0	-28,9
83000 - Banco Central do Brasil	4.464,1	0,1	4.772,0	0,1	6,9
84000 - Ministério dos Povos Indígenas	1.246,6	0,0	1.317,9	0,0	5,7





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

90000 - Reserva de Contingência	-	-	20.401,8	0,6	-
Total Geral	2.978.484,3	100,0	3.195.494,1	100,0	7,3

Fonte: PLOA 2026 e SIOP (Acesso em 30/08/2025). (1) Exceto crédito extraordinário.

II – Compatibilidade do PLOA com a legislação aplicável

A Constituição Federal estabelece que o projeto de lei orçamentária deve ser elaborado de forma compatível com a lei que instituir o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) acrescenta a exigência de que o PLOA também seja compatível com as próprias regras da LRF.

O PLOA demonstra compatibilidade com as principais diretrizes do PPA 2024-2027 e da LRF. No entanto, não é possível avaliar sua compatibilidade com a LDO, uma vez que o projeto da lei de diretrizes orçamentárias ainda não foi aprovado. É possível dizer que o PLOA é compatível com o PLDO apresentado pelo Executivo, com a alteração proposta pela Mensagem Presidencial nº 983/2024.

III – Cenário e Consistência dos Parâmetros Macroeconômicos

Os parâmetros econômicos, como o crescimento do PIB, a expectativa de inflação, as taxas de juros e de câmbio e a massa salarial, 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 a magnitude e a consistência desses parâmetros, de modo a minimizar erros de estimativa e aproximar a peça orçamentária da realidade observada.

A Tabela 6 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise da proposta orçamentária, comparando as estimativas disponíveis no PLOA 2026 (Mensagem Presidencial) e suas informações complementares, com o Relatório Focus de 07/11/2025, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

TABELA 6 - PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2025-2029

Parâmetro	2025		2026		2027		2028		2029
	Avaliação								
	3º Bim/ PLOA 2026	Focus	PLOA 2026	Focus	PLOA 2026	Focus	PLOA 2026	Focus	PLOA 2026
Crescimento real do PIB (%)	2,54	2,16	2,44	1,78	2,56	1,88	2,56	2,00	2,59
PIB nominal (R\$ bilhões)	12.818,52		13.826,29		14.897,57		16.001,77		17.190,16
IPCA acumulado (%)	4,94	4,55	3,60	4,20	3,10	3,80	3,00	3,50	3,00
INPC acumulado (%)	4,66		3,28		3,03		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%)¹	4,60	-0,22	5,00	4,08	4,30	4,00	4,30	3,86	4,30
Taxa Selic – média (% a.a.)	14,25		13,11		9,97		7,54		6,90

* C D 2 5 2 4 6 6 9 0 2 8 0 0 *



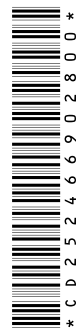


CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Taxa Selic – fim do período (% a.a.)		15,00		12,25		10,50		10,00	
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,70		5,76		5,74		5,78		5,80
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	5,70	5,41	5,79	5,50	5,75	5,50	5,80	5,50	5,80
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	68,38		64,93		65,62		66,45		67,02
Salário-mínimo (R\$ 1,00)	1.518,00		1.631,00		1.725,00		1.823,00		1.908,00
Crescimento nominal da massa salarial (%)	12,08		10,51		8,73		8,40		7,51

Fontes: PLOA 2026 e Relatório Focus de 7/11/2025.

(1) O Relatório Focus apresenta o IGP-M.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Ao avaliar os parâmetros apresentados pelo Poder Executivo para o período de 2025 a 2029, constantes da Tabela 6, percebe-se que, de modo geral, há divergências entre essas projeções e as expectativas do mercado financeiro (mediana).

Em relação ao ano de 2025, as estimativas do Poder Executivo e as do mercado financeiro divergem especialmente em relação ao crescimento econômico e aos índices de preço, estando relativamente aproximadas quanto às demais projeções. Para os demais anos, o mercado espera situação levemente mais desfavorável, tanto em relação ao crescimento econômico quanto em relação ao avanço da inflação (IPCA), em comparação com as projeções contidas no projeto de lei.

No que tange à taxa de crescimento econômico, as projeções para 2025 apresentam diferença de 0,39 p.p. (estimativa do Poder Executivo aproximadamente 18% superior à do mercado). O Poder Executivo é mais otimista também para o período de 2026 a 2028, projetando taxas de crescimento consideravelmente superiores às esperadas pelo mercado (diferença aumenta para cerca de 37%, 36% e 28%, respectivamente).

No que se refere à inflação, a projeção do mercado para 2025 é 0,39 p.p. menor do que a do Poder Executivo, em razão de queda do IPCA mais pronunciada do que o esperado nos últimos meses. Para o triênio de 2026 a 2028, o Poder Executivo espera inflação menor do que a estimativa do mercado, especificamente de 0,6 p.p. em 2026, 0,7 p.p. em 2027 e 0,5 p.p. em 2028.

Quanto à taxa de câmbio, as projeções do mercado financeiro incorporam a recente valorização da moeda nacional e prognosticam taxa (R\$/US\$) de R\$ 5,41 em dezembro de 2025 e estabilidade em R\$ 5,50 para os períodos 2026 a 2028. As projeções do Poder Executivo também apontam para relativa estabilidade da taxa cambial, oscilando de R\$ 5,70 e R\$ 5,80 entre 2025 e 2028, coerente com as previsões do mercado em meados de agosto quando o PLOA 2026 foi enviado ao Congresso Nacional. No que se refere à taxa de juros (Selic), as estimativas de mercado para 2025 a 2027 são relativamente próximas às do Poder Executivo. Para 2025, no Relatório Focus de 07/11/2025, projetou-se a manutenção⁶ da taxa até o fim do ano, com quedas consecutivas em 2026 e 2027. As pequenas variações entre os valores projetados para taxa de juros pelo mercado e os esperados pelo Poder Executivo podem ser creditados à diferença de metodologia, visto que o Poder Executivo projeta a taxa média, enquanto o mercado projeta a do fim do período. Para o ano de 2028, o Poder Executivo projeta queda superior à do mercado.

As projeções para as despesas previdenciárias, assistenciais e de proteção ao trabalhador, constantes do PLOA 2026 consideram salário-mínimo de R\$ 1.631,00 (crescimento nominal de 7,44%). Para se chegar a esse valor, o piso salarial vigente é corrigido pela projeção do INPC no período de doze meses a se encerrar em novembro/2025 (atualização monetária de 4,66%) e pelo crescimento real do PIB projetado para 2025⁷, limitado ao teto de crescimento real das despesas primárias (ganho real de 2,5%), em conformidade com as Leis nº 14.663/2023 e 15.077/2024.

⁶ O Comitê de Política Monetária (Copom) manteve a taxa Selic em 15,0% na reunião de 05/11/2025. <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/comunicadoscopom>> Acesso em 11/11/2025.

⁷

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-mestrais.html?edicao=39292>> Acesso em 03/09/2025.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Assim, verifica-se que uma mudança na projeção da inflação pode afetar as projeções das mencionadas despesas. No contexto do PLOA 2026, cumpre destacar que o efeito da variação de cada ponto percentual do INPC é de 1% sobre os benefícios previdenciários, assistenciais e com abono salarial e de 1,06% sobre as despesas com seguro-desemprego (conforme constante da tabela 9 da atualização do Anexo de Riscos Fiscais, que integra as informações complementares).

IV – Política Fiscal

Algumas questões relacionadas às receitas e despesas da União podem levar a que suas projeções sejam revistas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, ou mesmo durante a execução dos orçamentos, a saber:

- a) A expectativa de crescimento econômico embutida na proposta (2,44%, em 2026) difere da expectativa registrada no Boletim Focus de 07/11/2025 (1,78%). Eventual frustração dessa expectativa teria efeito negativo sobre a receita esperada.
- b) As receitas condicionadas somam R\$ 19,8 bilhões, referentes à proposta de revisão de benefícios tributários constante do Projeto de Lei Complementar nº 182/2025.
- c) As receitas extraordinárias, da ordem de R\$ 30,0 bilhões, referentes à recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União (Programa de Transação Tributária Integral - PTTI) e ao controle da utilização de compensações tributárias (art. 64 da MP nº 1.303/2025) dependem da adesão dos contribuintes e de ações administrativas.
- d) A MP nº 1.303/2025, cujo impacto positivo na arrecadação estimado pelo Poder Executivo era de R\$ 20,9 bilhões (inclusive nesse valor R\$ 10 bilhões relativos ao controle da utilização de compensações tributárias), teve o prazo de vigência encerrado em 8 de outubro. Parte de seu conteúdo foi incorporado ao PL 458/2021 aprovado pela Câmara dos Deputados e ainda em tramitação no Senado Federal. Outras disposições relacionadas às fintechs e ao aumento da participação da União nas apostas de quota fixa foram incorporadas ao PL 5473/2025 em tramitação no Senado.
- e) O Projeto de Lei nº 1.087/2025 (redução do imposto de renda devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas), listado entre as receitas condicionadas, foi aprovado e aguarda sanção. Segundo o Poder Executivo, terá efeito neutro na arrecadação.

Com relação aos resultados fiscais, ressalta-se que o resultado primário do setor público não financeiro em 2024 foi deficitário em R\$ 47,09 bilhões (0,40% do PIB), déficit inferior ao de R\$ 249,1 bilhões (2,29% do PIB) em 2023. Para o governo central, o déficit de 2024 foi de R\$ 45,4 bilhões (0,39% do PIB). Quando aprovada a LDO para 2024, a meta para o resultado do governo central era igual a zero, admitido intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões. Contudo, autorizações para exclusão do cálculo da meta ajustaram o limite inferior a um déficit de R\$ 60,6 bilhões.

De fato, as autorizações para exclusão de despesas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário totalizaram R\$ 31,9 bilhões, dos quais R\$ 29,0 bilhões fundamentaram-se no Decreto Legislativo nº 36/2024 (calamidade pública no Rio Grande do Sul), R\$ 1,4 bilhão na decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADPF 743 (créditos extraordinários para enfrentamento da emergência climática), R\$ 1,3 bilhão no Acórdão/TCU nº 1103/2024-Plenário (despesas adicionais à conta de espaço fiscal pretérito





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

relativo aos limites individualizados do Poder Judiciário e do CNMP⁸) e R\$ 0,1 bilhão na nota CETAD/Coest nº 60/2024 (renúncia de receita estimada referente à calamidade pública no Rio Grande do Sul).

A LDO prevê déficit zero para os orçamentos fiscal e da seguridade social em 2025. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 4º bimestre projeta déficit de R\$ 73,5 bilhões (0,58% do PIB), antes das deduções autorizadas, resultado pior do que o esperado pelos analistas de mercado de R\$ 67,6 bilhões (0,53% da mediana de projeções do PIB), conforme o Relatório Prisma Fiscal de outubro de 2025. De janeiro a julho, o déficit apurado do governo central é de R\$ 68,7 bilhões (0,95% do PIB do período) e em 12 meses encerrados em julho é de 0,28% do PIB. O cenário 2024-2026 consta da tabela 7.

TABELA 7 - RESULTADOS PARA O SETOR PÚBLICO, 2024-2026

Discriminação	Observa do 2024	Projetado				
		2025 ⁽¹⁾	2026 ⁽¹⁾			
			PLDO		PLOA	
			R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Resultado Primário do Setor Público Não Financeiro	(0,40)	(0,63)	(22,55)	(0,16)	(26,90)	(0,20)
Governo Central	(0,39)	(0,58)	(16,90)	(0,12)	(23,29)	(0,17)
Estatais Federais ⁽¹⁾	(0,05)	(0,05)	(6,75)	(0,05)	(4,71)	(0,03)
Estados e Municípios	0,05	0,01	1,10	0,01	1,10	0,01
Resultado Primário do Governo Central – contabilizada exclusão da meta primária	(0,11)	(0,21)	38,20	0,28	34,54	0,25
Meta de Resultado Primário do Governo Central ⁽²⁾	0,0	0,0	34,26	0,25	34,26	0,25
Dívida Bruta do Governo Geral	76,50		0,22	81,77	n.d.	n.d.
Dívida Líquida do Setor Público	61,48		0,19	69,98	n.d.	n.d.
Resultado Nominal	(8,50)	n.d.	(0,02)	(8,59)	n.d.	n.d.
Juros Nominais	(8,09)	n.d.	(0,02)	(8,43)	n.d.	n.d.
Memo:						
Exclusões da meta de resultado primário ⁽³⁾	0,27	0,38	55,09	0,40	57,84	0,42
Limite mínimo para cumprimento da meta de resultado primário do governo central	(0,25)	(0,25)	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: PLDO 2026 e PLOA 2026.

(1) Exclui as empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras (dados do Banco Central) e ENBPar (dados da SEST/MGI).

(2) A meta para o governo central desconsidera o intervalo de tolerância de superávit de 0,25% do PIB a déficit de 0,25% do PIB. A Meta para as estatais federais desconsidera a dedução das despesas do PAC (de até R\$ 5,0 bilhões). Mantida a projeção para o resultado primário de Estados e Municípios (somente indicativa).

⁸ As despesas adicionais visaram compensar os limites individualizados anteriores (estabelecido pela EC nº 95/2016), que haviam sido calculados a menor para os exercícios financeiros de 2017 a 2019 para órgãos do Poder Judiciário e de 2017 a 2022 para o Conselho Nacional do Ministério Público. O TCU considerou que, embora a autorização orçamentária para a realização de despesa com auxílio moradia em 2016 tenha ocorrido por meio da abertura de crédito extraordinário, a despesa deveria ter sido incluída na base de cálculo, em razão de sua natureza não extraordinária. Os limites individualizados já haviam sido ajustados. Em 2024 ocorreu a programação de despesas adicionais para compensar o montante de despesas que não pôde ser programado em exercícios anteriores, antes da atualização dos limites.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

(3) Créditos extraordinários relativos a calamidades públicas e emergência climática, Acórdão/TCU 1103/2024-Plenário, ADPF 1236 e ADIs 7047 e 7064.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias propõe meta de resultado primário para o governo central, em 2026, igual a R\$ 34,26 bilhões, admitindo-se, exclusivamente na execução orçamentária, um intervalo de tolerância equivalente a mais ou menos 0,25% do PIB. Assim, o limite inferior da meta corresponde a resultado primário igual a zero.

O resultado primário do governo central previsto no PLOA 2026 é de déficit de R\$ 23,29 bilhões (-0,17% do PIB). No entanto, precatórios no montante de R\$ 57,84 bilhões (excedente ao limite estabelecido na EC nº 114/2021) foram excluídos do cálculo da meta, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida nas ADIs 7047 e 7064. Feita a exclusão desse valor, a projeção para o resultado primário de 2026 é de superávit de R\$ 34,54 bilhões, valor acima da meta do PLDO 2026. Dessa forma, a meta se cumpre com folga de R\$ 0,28 bilhão.

Para as empresas estatais federais, exceto as dos Grupos Petrobras e ENBPar⁹, a meta prevista no PLDO 2026 é de déficit de até R\$ 6,75 bilhões (0,05% do PIB). O PLDO 2026 autoriza exclusão da meta de até R\$ 5,00 bilhões de despesas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. As informações complementares do PLOA 2026 apresentam estimativa de déficit de R\$ 4,71 bilhões para as estatais, com possibilidade de exclusão de R\$ 4,20 bilhões de despesas do PAC. O texto do PLDO 2026 prevê a possibilidade de compensação entre as metas do governo central e a das estatais federais, na execução orçamentária.

O PLOA 2026 não traz informações sobre o setor público consolidado. Mantida a meta dos entes subnacionais, apenas indicativa, de superávit de R\$ 1,1 bilhão (0,01% do PIB), a projeção de resultado primário do setor público consolidado para 2026, a ser apurado pelo Banco Central, é de déficit de R\$ 26,90 bilhões (0,20% do PIB). Os analistas de mercado prognosticam déficits recorrentes do setor público até 2028. Para 2026, o Boletim Focus de 7/11/2025 prevê déficit primário do setor público consolidado de 0,6% do PIB.

As informações complementares trazem, ainda, na atualização do Anexo de Riscos Fiscais, a trajetória esperada da dívida, reproduzida no gráfico 1. Nesse contexto, destaca-se, também, que a LC nº 200/2023 determina que as metas de resultado primário sejam compatíveis com uma trajetória sustentável.

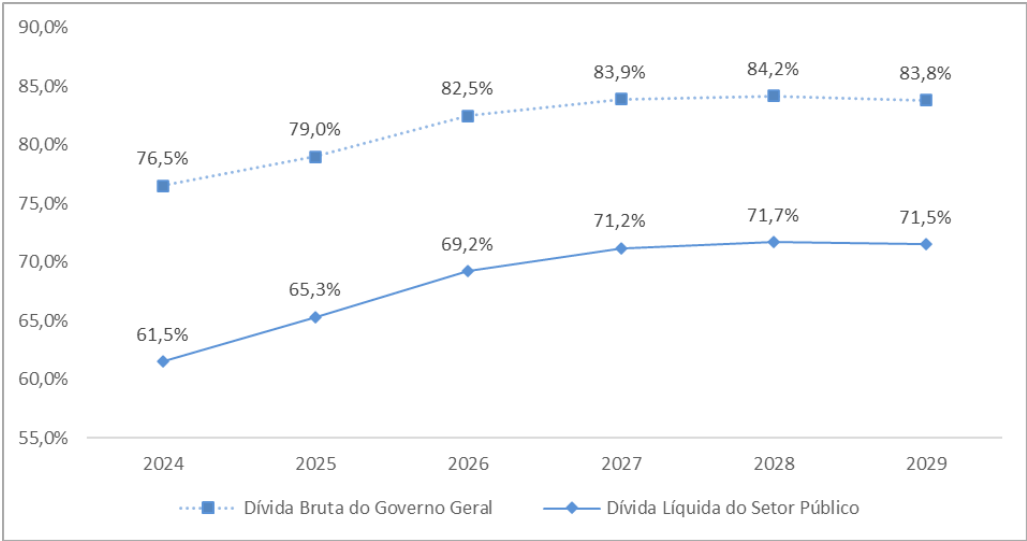
⁹ Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

GRÁFICO 1 – DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (DBGG) E DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP)



Fonte: Volume III das informações complementares do PLOA 2026 - Atualização do Anexo de Riscos Fiscais – cenário PLDO.

A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 82,5% do PIB em 2026 e 83,8% do PIB em 2029. Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico é também de crescimento contínuo, alcançando 69,2% do PIB em 2026 e 71,5% do PIB em 2029, mantido o cenário de referência do PLDO 2026. O mercado é mais pessimista, prevendo, para 2026, a DBGG no patamar de 84,05% do PIB e a DLSP em 70,1% do PIB.

A tabela 8, por sua vez, apresenta os principais agregados para a definição do resultado primário de 2026, comparando-os com as projeções para 2025 e o resultado de 2024. Projeta-se que as receitas primárias de 2026, antes de transferências, atingirão R\$ 3.185,8 bilhões (23,0% do PIB), e a receita líquida, R\$ 2.577,4 bilhões (18,6% do PIB).

TABELA 8 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL - 2024-2026

DISCRIMINAÇÃO	Realizado 2024		Reprogramação 2025		PLOA 2026	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
I. Receita primária total	2.679,4	22,8	2.924,4	22,8	3.185,8	23,0
II. Transferência por repartição de receita	517,7	4,4	578,9	4,5	608,4	4,4
III. Receita primária líquida (I-II)	2.161,8	18,4	2.345,5	18,3	2.577,4	18,6
IV. Despesas primárias	2.204,7	18,8	2.420,4	18,9	2.600,7	18,8
Benefícios Previdenciários	938,5	8,0	1.032,4	8,1	1.128,5	8,2
Pessoal e Encargos Sociais	367,4	3,1	409,7	3,2	456,9	3,3
Outras Despesas Obrigatórias	358,4	3,1	404,6	3,2	416,8	3,0
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	356,7	3,0	363,2	2,8	371,5	2,7





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Despesas Discricionárias do Poder Executivo	150,6	1,3	171,6	1,3	186,2	1,3
Emendas Impositivas	33,2	0,3	38,9	0,3	40,8	0,3
V. Resultado primário do Governo Central ⁽¹⁾ (III - IV)	-42,9	-0,4	-74,9	-0,6	-23,3	-0,2
VI. Discrepância estatística / Ajuste metodológico	-2,4	0,0	-	-	-	-
VII. Resultado primário do Governo Central abaixo da linha (V + VI)	-45,4	-0,4	-74,9	-0,6	-23,3	-0,2
VIII. Meta de resultado primário do Governo Central	0,0	0,0	0,0	0,0	34,3	0,2
IX. Compensação da meta ⁽²⁾	31,9	0,3	48,6	0,4	57,8	0,4
X. Resultado primário após compensação (VII - IX)	-13,5	-0,1	-26,3	-0,2	34,5	0,2
XI. Esforço (-) / Sobre (+) em relação à meta (X - VIII)	-13,5	-0,1	-26,3	-0,2	0,3	0,0
XII. Juros nominais	-855,2	-7,3	-907,0	-7,1	1.018,4	-7,4
XIII. Resultado nominal do Governo Central (VII + XII)	-900,6	-7,7	-981,9	-7,7	1.041,7	-7,5

Fonte: PLOA 2026 (Volume I, Quadro 10A).

(1) O conceito de governo central abrange os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

(2) Despesas primárias não consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta (créditos extraordinários relativos a calamidade públicas e precatórios – ADIs 7047 e 7064).

O total das despesas primárias líquidas do governo central é de R\$ 2.600,7 bilhões (18,8% do PIB), sendo R\$ 1.128,5 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 456,9 bilhões para pessoal e seus encargos sociais, R\$ 416,8 bilhões para outras despesas obrigatórias sem controle de fluxo, R\$ 371,5 bilhões para as despesas obrigatórias com controle de fluxo do Poder Executivo, R\$ 186,2 bilhões para as despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 40,8 bilhões para as emendas parlamentares impositivas.

V – Análise da Proposta Orçamentária

V.1 – Receitas

V.1.1 – Receitas Primárias

De acordo com o PLOA 2026, as receitas primárias, antes de transferências, atingirão R\$ 3.185,8 bilhões em 2026, equivalentes a 23,0% do PIB (crescimento nominal de R\$ 261,5 bilhões, ou 8,9% em relação à estimativa atualizada para 2025).

Com relação à receita primária líquida, apurada após dedução das transferências por repartição de recursos¹⁰, a estimativa é de R\$ 2.577,4 bilhões (18,6% do PIB), patamar 10% superior ao esperado na estimativa atualizada para 2025 (constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas do 4º bimestre/2025), no valor de R\$ 2.343,7 (18,3% do PIB).

A Tabela 9 mostra a decomposição das receitas primárias: R\$ 2.032,4 bilhões referem-se àquelas administradas pela RFB (exceto arrecadação do RGPS), R\$ 793,2 bilhões correspondem à arrecadação líquida para o RGPS e R\$ 360,2 bilhões são relativos às outras receitas primárias.

¹⁰ As receitas primárias, brutas ou líquidas de transferência por repartição de recursos, são estimadas realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

TABELA 9- RECEITAS PRIMÁRIAS (2024 A 2026)

Discriminação	Realizado 2024		LOA 2025		Reprogramação 2025		Avaliação 4º Bi		PLOA 2026	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	2.679.441,6	22,8	2.930.278,9	23,2	2.924.394,7	22,8	2.924.222,3	22,9	3.185.763,0	23,0
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.690.020,4	14,4	1.923.018,6	15,2	1.878.592,3	14,7	1.866.571,0	14,6	2.032.400,3	14,7
I.1.1. Imposto de Importação	77.749,3	0,7	87.669,4	0,7	93.466,6	0,7	90.203,4	0,7	103.186,8	0,8
I.1.2. IPI	84.373,2	0,7	92.951,9	0,7	90.528,9	0,7	89.261,1	0,7	99.964,8	0,7
I.1.3. Imposto sobre a Renda	785.162,2	6,7	850.983,6	6,7	882.443,2	6,9	878.842,8	6,9	932.214,6	6,7
I.1.4. IOF	67.748,5	0,6	71.360,3	0,6	83.197,3	0,6	84.030,5	0,7	101.523,3	0,7
I.1.5. COFINS	367.241,8	3,1	393.284,9	3,1	383.613,9	3,0	381.899,7	3,0	423.402,1	3,1
I.1.6. PIS/PASEP	103.823,9	0,9	112.952,4	0,9	106.942,8	0,8	106.620,5	0,8	118.665,4	0,9
I.1.7. CSLL	166.760,3	1,4	200.644,5	1,6	184.621,1	1,4	182.450,2	1,4	196.595,7	1,4
I.1.8. CIDE - Combustíveis	3.415,4	0,0	4.333,5	0,0	3.723,2	0,0	3.570,5	0,0	3.718,4	0,0
I.1.9. Outras administradas pela RFB	33.745,7	0,3	108.838,1	0,9	50.055,4	0,4	49.692,2	0,4	53.129,1	0,4
I.2. Incentivos Fiscais	0,0	0,0	(27,5)	(0,0)	(12,4)	(0,0)	12,3	0,0	(8,4)	(0,0)
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	641.155,5	5,5	697.320,7	5,5	710.948,7	5,5	710.516,4	5,6	793.153,5	5,7
I.4. Outras Receitas	348.265,7	3,0	309.967,0	2,5	334.866,1	2,6	347.147,2	2,7	360.217,7	2,6
I.4.1. Concessões e Permissões	16.470,0	0,1	15.434,5	0,1	7.720,6	0,1	7.743,1	0,1	6.936,9	0,1
I.4.2. Complemento do FGTS	94,1	0,0	56,7	0,0	86,5	0,0	158,9	0,0	59,8	0,0
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	18.600,5	0,2	18.938,8	0,1	18.919,7	0,1	19.089,0	0,1	20.366,7	0,2
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	33.078,2	0,3	35.551,3	0,3	37.117,6	0,3	36.531,5	0,3	40.936,9	0,3
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	118.761,7	1,0	131.679,6	1,0	140.207,4	1,1	145.903,5	1,1	156.686,5	1,1
I.4.6. Dividendos e Participações	72.381,4	0,6	33.370,6	0,3	41.904,7	0,3	48.808,4	0,4	54.103,7	0,4
I.4.7. Receita Própria e de convênios	23.501,0	0,2	20.604,1	0,2	23.041,5	0,2	22.591,6	0,2	17.634,3	0,1
I.4.8. Demais Receitas	65.378,9	0,6	54.331,4	0,4	65.868,1	0,5	66.321,0	0,5	63.492,9	0,5
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	517.654,0	4,4	570.227,3	4,5	578.916,2	4,5	580.602,4	4,6	608.399,8	4,4
II.1. Cide combustíveis	979,2	0,0	1.133,7	0,0	1.001,7	0,0	948,8	0,0	1.094,3	0,0
II.2. Exploração de Recursos Naturais	68.827,6	0,6	76.424,9	0,6	72.131,5	0,6	75.379,9	0,6	67.917,5	0,5
II.3. Contribuição do Salário Educação	19.572,0	0,2	21.330,8	0,2	22.952,8	0,2	22.601,2	0,2	24.562,1	0,2
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	411.979,9	3,5	452.079,3	3,6	460.242,4	3,6	459.360,1	3,6	492.825,7	3,6
II.5. Fundos Constitucionais	12.944,5	0,1	15.584,5	0,1	18.117,5	0,1	17.833,1	0,1	17.804,1	0,1
Demais	3.350,7	0,0	3.674,0	0,0	4.470,3	0,0	4.79,4	0,0	4.196,0	0,0





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

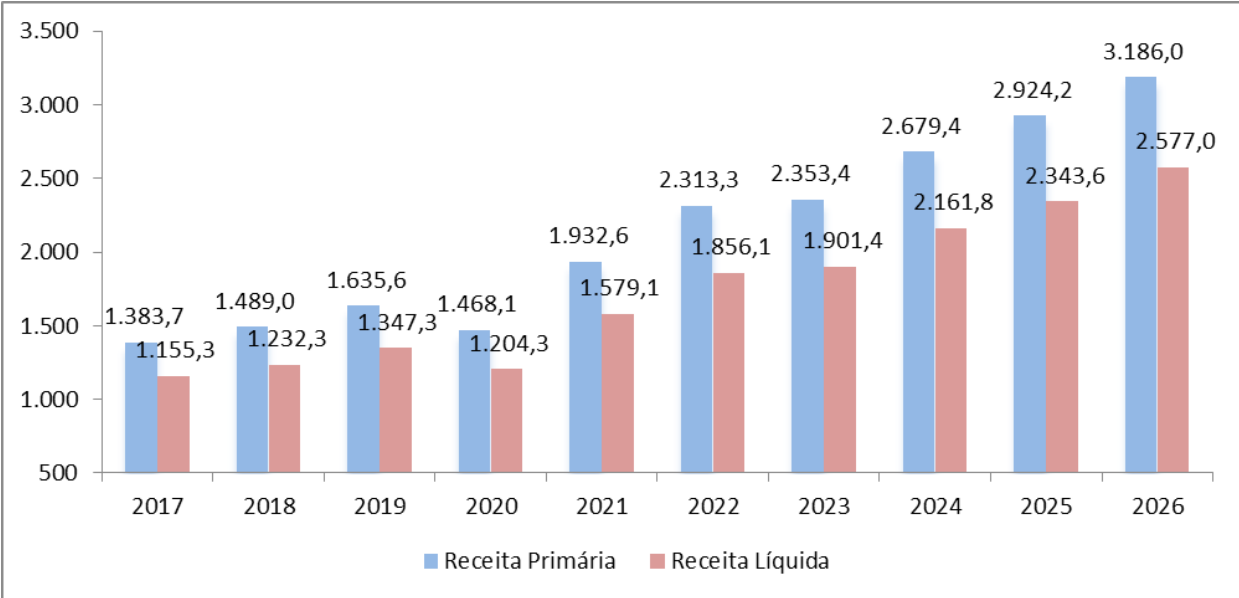
								0,0		
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.161.787,6	18,4	2.360.051,6	18,7	2.345.478,5	18,3	2.343.619,9	18,4	2.577.363,2	18,6

Fonte: LOA 2025, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre/2025 e PLOA 2026.

De acordo com essa tabela, a receita administrada pela RFB segue constante, em termos percentuais do PIB, em relação à estimativa atualizada para 2025, atingindo 14,7%, e a arrecadação do RGPS apresenta ligeira alta, saindo de 5,5% para 5,7%. As outras receitas primárias ficarão em 2,6% do PIB, praticamente estável em relação à estimativa atualizada para 2025.

O Gráfico 2 compara a evolução da receita primária arrecadada entre 2017 e 2024, a estimativa atualizada para 2025 e a esperada para 2026, em valores correntes, conforme dados divulgados no Resultado do Tesouro Nacional e os constantes do PLOA 2026.

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA - 2017 A 2026 (R\$ BILHÕES)



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2026.

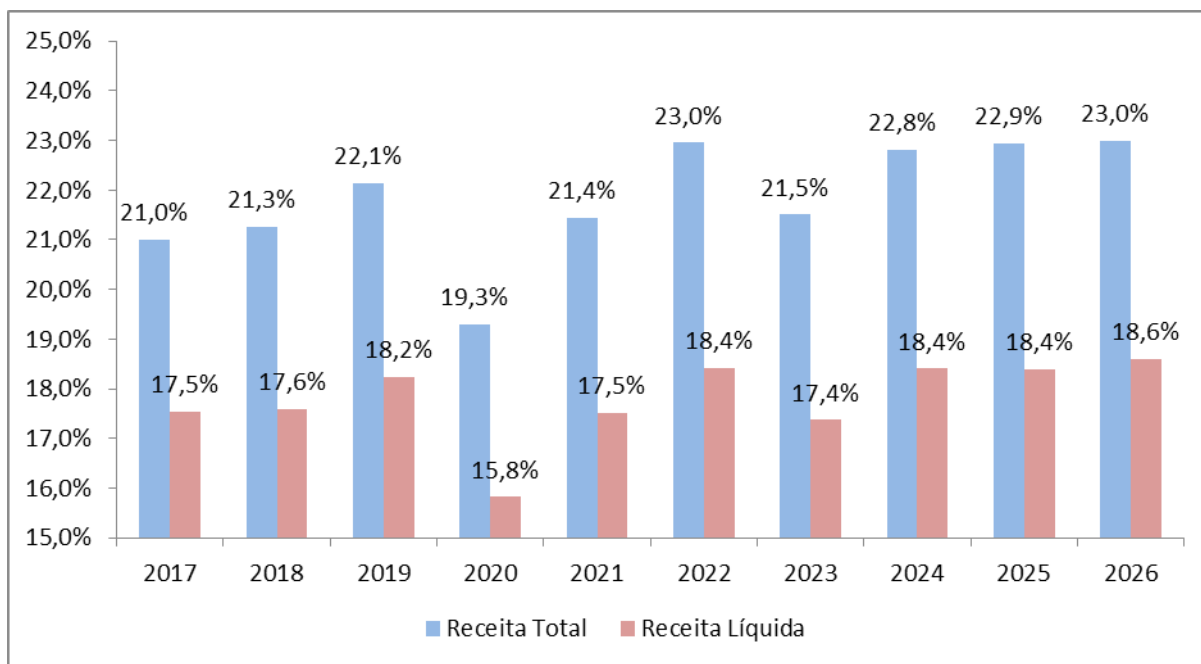
Já o Gráfico 3 apresenta a evolução da receita primária, de 2017 a 2026, como proporção do PIB.

GRÁFICO 3 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA - 2017 A 2026 (% DO PIB)





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2026.

Conforme se extrai do Gráfico 3, como proporção do PIB a receita primária total projetada para 2026 (23,0% do PIB) apresenta leve alta (0,1 p.p.) em relação à estimativa atualizada para 2025 e ao realizado em 2024 (22,8% do PIB). Quanto à receita primária líquida de repartição de recursos, o PLOA 2026 também aponta para leve crescimento, alcançando 18,6%, patamar pouco acima do observado em 2024 (e da estimativa atualizada para 2025 (18,4% do PIB). A recuperação da arrecadação, de cerca de 1,5% do PIB em relação a 2023, tem sido apontada pelo Executivo como indispensável para o reequilíbrio das finanças públicas e a volta de resultados primários positivos.

A estimativa das receitas no PLOA 2026 inclui R\$ 49,8 bilhões decorrentes de: (i) receitas condicionadas à aprovação de medidas legislativas de incremento na arrecadação, como o Projeto de Lei Complementar nº 182/2025, que propõe a revisão dos benefícios tributários, no valor de R\$ 19,8 bilhões, e o Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, que propõe alterações na legislação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) com o objetivo de instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual, bem como a criação de uma tributação mínima para pessoas físicas com altas rendas, com impacto nulo para a União; e (ii) efeitos de ingressos extraordinários, associados a ações e medidas de natureza administrativa voltadas a promover a redução de litígios e a recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União, no valor de R\$ 20,0 bilhões, e o controle da utilização de compensações tributárias, instituído pela MP nº 1.303/2025, no valor de R\$ 10,0 bilhões.

O PLOA 2026 também incorpora o impacto das recentes alterações na legislação tributária que acarretam aumento de receita tributária promovidas: (i) pelos Decretos nº 12.466/2025, nº 12.467/2025 e nº 12.499/2025, que estimam aumento de arrecadação de R\$ 31,2 bilhões do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro (IOF); e (ii) pela MP nº 1.303/2025, que projeta arrecadação de outros R\$ 10,9 bilhões para o exercício financeiro, referente ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), no valor de R\$ 7,6 bilhões, ao Imposto





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

de Renda da Pessoa Física (IRPF), no valor de R\$ 1,7 bilhão, e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), no valor de R\$ 1,6 bilhão. A MP nº 1.303/2025 teve o prazo de vigência encerrado em 8 de outubro e parte de seu conteúdo foi incorporado em projetos de lei ainda em tramitação no Congresso Nacional.

Somadas as receitas condicionadas à aprovação de medidas legislativas, no valor de R\$ 19,8 bilhões, às receitas extraordinárias, no valor de R\$ 30,0 bilhões, e às receitas provenientes de alterações recentes da legislação tributária, no valor de R\$ 42,1 bilhões, verifica-se que no PLOA 2026 foram incluídos R\$ 91,9 bilhões a título de receitas atípicas, conforme demonstração constante da Tabela 7.2¹¹, o que gera dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória no exercício financeiro de 2026. Cumpre observar que a inclusão, no PLOA 2026, de projeção de receitas ainda pendente de aprovação de proposição legislativa encontra fundamento no art. 140 do PLDO 2026.

TABELA 10 – MEDIDAS TRIBUTÁRIAS PARA INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO (R\$ MILHÕES)

MEDIDA	PLOA 2026
I. Receitas Condicionadas	19.800
Revisão dos benefícios tributários (PL 182/2025 - Complementar)	19.800
Tributação mínima para pessoas físicas (PL 1087/2025)	Neutro
II. Receitas Extraordinárias	30.000
Programa de Transação Integral (PTI)	20.000
Controle de compensações tributárias (MPV 1303/2025)	10.000
II. Mudanças Estruturais	42.100
IOF (Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025)	31.200
IRPF, IRRF e CSSL (MPV 1303/2025)	10.900
IV. Total (I + II + III)	91.900

Fonte: Mensagem Presidencial e informações complementares do PLOA 2026.

A Mensagem Presidencial destaca ainda cinco medidas com impacto negativo nas receitas consideradas no PLOA 2026, no valor total de R\$ 7,8 bilhões, em observância do art. 14, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal: (i) Regime Especial de Tributação para Datacenters (R\$ 5,2 bilhões); (ii) Portaria para Pronon/Pronas PCD (R\$ 0,7 bilhão); (iii) Portaria do CNPq (R\$ 0,4 bilhão); (iv) Reintegra - vinculado às exportações para os EUA (R\$ 1,5 bilhão); e (v) Crédito Presumido - Renegociação Dívida Agrícola (R\$ 65 milhões).

V.1.1.1 – Renúncia de Receitas Tributárias

¹¹ As medidas tributárias para incremento da arrecadação e os respectivos valores foram compilados do texto da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA e foram consolidados e estruturados em tabela para maior transparência. Posteriormente, o Poder Executivo enviou as informações complementares ao PLOA, conforme art. 10 do PLDO 2026, e reduziu os valores operados tanto para as receitas condicionadas (em R\$ 1,2 bilhão) quanto para as receitas extraordinárias (em R\$ 2,4 bilhões).





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

O art. 165, § 6º, da Constituição determina que o projeto de lei orçamentária anual deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios tributários (gastos tributários), a estimativa constante das informações complementares do PLOA 2026 é de R\$ 612,8 bilhões para 2026, correspondentes a 4,43% do PIB. Apesar da previsão de redução desses benefícios a 2% do PIB¹², por força da EC nº 109/2021, a trajetória atual sinaliza estabilização, como demonstra a proporção em 2024 (4,89% do PIB) e em 2025 (4,40%).

Os maiores gastos tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R\$ 134,29 bilhões, ou 21,91% desses gastos), da Agricultura e Agroindústria (R\$ 79,25 bilhões, ou 12,93% dos gastos), dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF (R\$ 63,17 bilhões, ou 10,31% dos gastos) e Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas (R\$ 55,92 bilhões, ou 9,13% dos gastos), que juntos respondem por cerca de 54,28% do total do gasto tributário estimado para o exercício financeiro.

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 11, classificada por região e tributo.

TABELA 11 – ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

Gasto Tributário	Gasto Tributário						R\$ milhões
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	%PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	8.815,35	14.489,32	18.883,39	68.795,68	27.649,31	138.633,04	1,00
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	12.561,70	22.712,70	9.545,63	56.945,47	16.072,32	117.837,82	0,85
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	4.586,49	16.517,98	11.173,96	55.707,92	17.536,68	105.523,03	0,76
Contribuição para a Previdência Social	2.876,38	11.339,97	7.945,48	56.200,45	18.746,30	97.108,59	0,70
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	3.264,62	8.220,40	5.291,84	17.693,01	4.209,16	38.679,03	0,28
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	1.288,06	3.630,57	2.608,79	22.264,13	6.299,43	36.090,98	0,26

¹² Em atendimento ao disposto no art. 4º da EC nº 109/2021, que impõe a apresentação de plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, até que se atinja o patamar de 2% do PIB em até 8 anos, o Poder Executivo enviou, em 16/09/2021, o Projeto de Lei nº 3.203/2021. Tal proposição foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 10/11/2021, encontrando-se desde então aguardando parecer do relator naquela Comissão. O art. 4º da EC nº 109/2021 determina ainda que lei complementar fixe critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa e regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos dessas renúncias, além da sua redução gradual, sem prejuízo do plano emergencial. Com este objetivo, tramitam na Câmara dos Deputados os Projeto de Lei Complementar nºs 378/2017 e 32/2025.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.855,88	2.993,91	3.891,23	13.905,15	5.720,52	28.366,69	0,21
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	16.025,40	611,45	313,67	2.147,31	765,96	19.863,79	0,14
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	1.065,75	2.658,85	1.644,22	4.879,35	1.726,64	11.974,80	0,09
Imposto sobre Importação - II	8.363,71	34,51	5,43	1.163,94	75,29	9.642,89	0,07
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	7.217,05	8,90	3,23	562,24	27,37	7.818,80	0,06
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM	907,66	330,91	-	4,67	1,25	1.244,49	0,01
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	0,72	0,16	0,08	47,41	0,66	49,04	0,00
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural - ITR	0,70	0,75	0,30	2,58	4,65	8,99	0,00
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	-	-	-	0,84	0,07	0,90	0,00
TOTAL	68.829,45	83.550,39	61.307,26	300.320,15	98.835,62	612.842,88	4,43

Fonte: Informações complementares do PLOA 2026 constantes do sítio eletrônico da Receita Federal.

Verifica-se, portanto, grande concentração dos gastos tributários em pequeno número de benefícios, alguns mais dispersos em termos regionais e setoriais (Simples Nacional, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF) outros concentrados espacial e setorialmente (Zona Franca de Manaus e Agricultura/Agroindústria).

Destacam-se os benefícios tributários relativos à COFINS, com R\$ 138,6 bilhões (22,62% do total), IRPJ, com R\$ 117,8 bilhões (19,23%), IRPF, com R\$ 105,5 bilhões (17,22%), e contribuição previdenciária, com R\$ 97,1 bilhões (15,85%), que em conjunto representam 74,91% do total.

V.1.2 Receitas Financeiras

As receitas financeiras (não primárias) representam fluxos de recursos sem impacto sobre o resultado primário e, portanto, não alteram a dívida líquida federal.

Essas receitas incluem ingressos referentes a operações de crédito (contratuais ou referentes à emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e ao resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central.

Consoante o Volume I do PLOA 2026, em 2024 foram recolhidos ao erário federal R\$ 2.181,1 bilhões em receitas financeiras (18,6% do PIB), e para 2025 estão previstos R\$ 2.828,5 bilhões (22,1% do PIB). Para 2026, as receitas financeiras estão projetadas em R\$





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

3.146,4 bilhões (22,8% do PIB), dos quais R\$ 1.823,0 bilhões (57,9% do total) correspondem à emissão de títulos destinadas ao refinanciamento da dívida e R\$ 980,0 bilhões (31,1% do total), à emissão destinada a atender demais finalidades. Assim, 89,1% das receitas financeiras dizem respeito a operações de crédito por emissão de títulos.

Quanto às demais receitas financeiras, destacam-se R\$ 170,4 bilhões (5,4%) de remuneração dos recursos do Tesouro Nacional, R\$ 41,0 bilhões (1,3%) de amortização de financiamento concedidos pela União, R\$ 36,9 bilhões (1,2%) de remuneração de depósitos bancários especiais e de saldos não desembolsados (dos quais R\$ 7,6 bilhões pertencem ao Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT), R\$ 31,1 bilhões (1,0%) de retorno de operações, juros e encargos, R\$ 25,0 (0,8%) bilhões de contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores - RPPS¹³, R\$ 24,1 bilhões (0,8%) de remuneração sobre repasse ao BNDES¹⁴ para programas de desenvolvimento econômico e R\$ 15,0 bilhões (0,5%) de operações de crédito externa contratual. Do total de receitas com operações de crédito, R\$ 313,5 bilhões excedem o montante de despesas de capital (limite constitucional, geralmente denominado “regra de ouro” das finanças públicas). Por esse motivo, dependem da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição. Como consequência, despesas previstas no PLOA 2026 com benefícios previdenciários (R\$ 243,5 bilhões), programa Bolsa Família (R\$ 40,0 bilhões) e benefício de prestação continuada - BPC (R\$ 30,0 bilhões) estão condicionadas à aprovação do referido projeto de lei.

V.1.3. Regra de Ouro das Finanças Públicas

A Constituição, em seu art. 167, caput, inciso III, veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimento, inversão financeira e amortização da dívida), salvo quando as operações de crédito excedentes e as despesas correntes que devam por elas ser suportadas forem autorizados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional.

O limite para a realização de operação de crédito constante do mencionado dispositivo constitucional é comumente denominado “regra de ouro” das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações não pode ser financiado por operações de crédito, devendo contar com outros recursos da União, sejam receitas correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.), sejam outras receitas de capital que não as das operações de crédito (alienação de ativos¹⁵, amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores, etc.).

¹³ A classificação da contribuição patronal ao RPPS como despesa financeira está amparada no fato de que, simultaneamente, ocorre receita no mesmo valor no âmbito do Tesouro Nacional (arrecadação da contribuição). Independentemente da classificação (financeira ou primária), é neutro o efeito da despesa e da receita referente à contribuição patronal, consideradas em conjunto, sobre o resultado primário. Contudo, caso essas operações fossem classificadas como primárias, a despesa com a contribuição patronal estaria submetida ao teto de gastos da União.

¹⁴ Em conformidade com o disposto no art. 239, § 1º, da Constituição, 28% da contribuição do PIS/PASEP devem ser destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

¹⁵ O art. 44 da LC nº 101/2000, veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral próprio dos servidores públicos.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

A LRF (art. 12) e a Resolução do Senado Federal nº 48/2007 (art. 6º) determinam que a regra de ouro seja observada não apenas no exercício financeiro, mas também no projeto e na lei orçamentária.

As receitas e as despesas que não se conformam com o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição não podem ser autorizadas pela lei orçamentária anual, devendo ser aprovadas por créditos adicionais.

Por antever que parte das despesas correntes da União não terá cobertura financeira para fins de elaboração dos orçamentos de 2026, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO 2026 para possibilitar que a lei orçamentária contenha receitas condicionadas correspondentes a operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem cobertos por esses recursos¹⁶. Assim, a execução dessas receitas e despesas dependerá do cumprimento do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição, que impõe a aprovação de crédito adicional pela maioria absoluta do Congresso Nacional.

No projeto de lei, a parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 313,5 bilhões (na LOA 2025 o excedente foi de R\$ 228,5 bilhões), conforme detalhado na Tabela 12.



Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e o PLOA 2019, o qual tem sido foi aprovado pelo Congresso Nacional.

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252466902800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Isnaldo Bulhões Jr.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

TABELA 12 - DESPESAS CORRENTES SUPOSTAS POR OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXCEDENTES AO LIMITE CONSTITUCIONAL

Ação	R\$ milhões	
	Valor	%
00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade	13.000,0	4,1
00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez	17.000,0	5,4
00SJ - Benefícios Previdenciários	243.487,7	77,7
8442 - Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	40.000,0	12,8
Total	313.487,7	100,0

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2026.

Observe-se que o § 3º do art. 22 da PLDO 2026 prevê que o valor do projeto de lei de crédito adicional a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária. Essa disposição se baseia no fato de que, ao longo da execução dos orçamentos de 2026, poderão ser utilizados recursos que integram os saldos de exercícios anteriores (na forma de superávit financeiro apurado em dezembro de 2025), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir as fontes correspondentes a operações de crédito excedentes. Na LOA 2025, o valor que inicialmente exigia a aprovação de crédito suplementar era de R\$ 228,5 bilhões. Após trocas de fontes de recursos efetuadas no exercício financeiro em curso, admitida na LDO 2025 e na LOA 2025, a necessidade de operações de crédito excedentes ao limite constitucional, caiu para R\$ 42,2 bilhões.

V.2. Despesas

V.2.1. Observância de Limites para a Despesa Primária

A LC nº 200/2023 estabelece limite global, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para a autorização das despesas primárias, ressalvadas as elencadas no art. 3º, § 2º, dessa lei complementar. Diferentemente do que ocorria no regime fiscal que havia sido instituído pela EC nº 95/2016, o novo limite incide exclusivamente sobre as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não se aplicando, portanto, às demais operações que afetam o resultado primário.

Estabelecido um limite para as dotações primárias constantes da lei orçamentária, que deve ser observado também pelos créditos suplementares e especiais, a despesa paga durante o exercício financeiro pode superá-lo em virtude da existência dos restos a pagar. Contudo, isso somente é admitido quando não houver comprometimento da meta de resultado primário, observado seu limite inferior (arts. 3º, § 7º, e 5º, § 3º, da LC nº 200/2023).

O limite estabelecido pela LC nº 200/2023, que constitui o atual teto de gastos da União, encontra-se distribuído em 15 limites individualizados, aplicáveis ao Poder Executivo, aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública da União¹⁷.

Os limites individualizados aplicáveis a determinado exercício financeiro equivalem aos do exercício anterior corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do ano de elaboração da proposta orçamentária e, a título de crescimento real, por percentual entre 0,6% e 2,5%. O crescimento real da despesa, quando

¹⁷ Até a elaboração e aprovação da LDO 2023 e da LOA 2023, os limites individualizados aplicáveis à despesa primária estavam regulados pelo art. 107 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016. Com a sanção da LC nº 200/2023, diversos artigos do ADCT foram revogados, inclusive o 107, por previsão do art. 9º da EC nº 126/2022.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

superior ao percentual mínimo de 0,6%, limita-se a 70% da variação real da receita primária¹⁸, apurada nos termos do art. 5º, § 2º, da LC nº 200/2023.

Na LOA 2025, foi considerado o limite de R\$ 2.249,0 bilhões. Após ajustes efetuados no exercício financeiro em curso (até agosto)¹⁹, a base passou a ser de R\$ 2.248,7 bilhões, a qual foi utilizada para o cálculo do limite aplicável a 2026. Essa base compreende o conjunto das dotações orçamentárias primárias de 2025 atualizada com as alterações ocorridas até agosto de 2025, excluídas dotações correspondentes a despesas e transferências específicas, conforme disposto no § 2º do art. 3º da LC nº 200/2023.

A base ajustada (R\$ 2.248,7 bilhões) foi corrigida pela inflação de 5,35%, apurada pela variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho de 2025 (atualização monetária de R\$ 120,3 bilhões), e pelo percentual de 2,5% (crescimento real de R\$ 59,2 bilhões), chegando-se ao limite aplicável a 2026, de R\$ 2.428,2 bilhões. Assim, o reajuste nominal do limite é de 7,98% (R\$ 179,5 bilhões). A variação real dos limites de despesa primária ficou limitada a 2,5%, correspondente ao teto para o crescimento do limite de despesa primária, conforme o § 1º do art. 5º da LC nº 200/2023. Em decorrência desse dispositivo, embora a variação real da receita primária tenha sido de 6,37% no período de doze meses encerrado em junho (de modo que 70% corresponderam a 4,46%), deve prevalecer o limite máximo estabelecido (2,5%). Esses cálculos estão demonstrados na Tabela 13.

TABELA 13 – LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2026

R\$ milhões	
Discriminação	Valor
I. Limite aplicável a 2025 (base inicial)	2.248.990,0
II. Ajustes na base de cálculo	-308,2
III. Base de cálculo ajustada para 2026 (I + II)	2.248.681,8
IV. Reajuste nominal do limite (7,98%)	179.529,2
V. Limite aplicável a 2026 (III + IV)	2.428.211,0

Fonte: Mensagem do PLOA 2026.

Caso a inflação medida de janeiro a dezembro de 2025 se mostre superior à acumulada de julho/2024 a junho/2025, a diferença poderá ser utilizada para ampliar o limite individualizado do Poder Executivo, por meio da abertura de crédito adicional, sem que a despesa adicional seja incorporada à base de cálculo dos exercícios seguintes, em conformidade com o disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da LC nº 200, de 30/08/2023.

Em conformidade com o disposto no § 1º do art. 4º da mencionada lei complementar, o PLDO 2026, em seu art. 23, prevê a possibilidade de ampliação do limite individualizado do Poder Executivo. Contudo, o IPCA considerado no PLOA 2026 (jul/2024 a jun/2025) é superior à projeção desse índice para o ano de 2025, razão pela qual não há no projeto de lei orçamentária despesas condicionadas com fundamento no mencionado dispositivo.

A Tabela 14 apresenta os limites individualizados por Poder e órgão para 2026, os quais foram observados no PLOA 2026, sem que restasse saldo que pudesse abrigar despesas adicionais quando da elaboração da proposta orçamentária. Quanto ao limite aplicável ao Poder Executivo, serão examinados, na próxima seção, os efeitos da EC nº 136, de 09/09/2025, que possibilitou a ampliação do limite individualizado do Executivo aplicável a 2026, com a incorporação, na base de cálculo, do valor do crédito suplementar aberto em 2025, nas condições mencionadas.

¹⁸ Caso não seja cumprida a meta de resultado primário do ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária, o percentual de 70% é reduzido para 50%.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

TABELA 14 – DISTRIBUIÇÃO DO LIMITE DA UNIÃO POR PODER E ÓRGÃO

R\$ milhões

Poderes/Órgãos	Base 2025	Limite 2026
PODER EXECUTIVO	2.161.418,6	2.333.980,8
PODER JUDICIÁRIO	59.949,0	64.735,1
Supremo Tribunal Federal	894,7	966,1
Superior Tribunal de Justiça	2.103,0	2.270,9
Justiça Federal	15.514,5	16.753,1
Justiça Militar	755,9	816,2
Justiça Eleitoral	10.223,3	11.039,5
Justiça do Trabalho	26.415,8	28.524,8
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.736,4	4.034,7
Conselho Nacional de Justiça	305,4	329,8
PODER LEGISLATIVO	17.402,2	18.791,6
Câmara dos Deputados	8.365,3	9.033,1
Senado Federal	6.157,5	6.649,1
Tribunal de Contas da União	2.879,4	3.109,3
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	9.153,1	9.883,9
Ministério Público da União	9.036,7	9.758,2
Conselho Nacional do Ministério Público	116,4	125,7
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	759,0	819,6
Total Geral	2.248.681,8	2.428.211,0

Fonte: SIGA Brasil e mensagem do PLOA 2026.

Quanto ao Poder Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os embargos de declaração na ADI 7641, rejeitou-os, com esclarecimentos apresentados pelo Poder Executivo em 25 de agosto de 2025, fixando efeito prospectivo: os limites a partir de 2026 devem ser calculados com base nas dotações de 2025, excluídas as receitas próprias (custas, emolumentos e convênios), sem revisão retroativa da base de 2023. Como consequência, os limites individualizados do Poder Judiciário para 2026 foram recalculados, alocando-se a diferença, transitoriamente, na reserva de contingência primária de cada órgão (no valor total de R\$ 1,2 bilhão), cuja utilização se fará por ato próprio, conforme autorização constante do art. 4º, § 4º, inciso II, do PLOA 2026. A situação difere de outros casos similares, pois, em regra, a retirada de despesas da incidência do teto acarreta a exclusão correlata da base de cálculo inicial (2023).

Cumpra observar que o total de despesas primárias do PLOA 2026 é de R\$ 3.195,5 bilhões. Desse total, R\$ 767,3 bilhões referem-se a despesas não sujeitas ao limite, com fundamento no art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, dentre as quais se destaca o valor de R\$ 592,9 bilhões concernente às transferências constitucionais e legais por repartição de receita. Subtraído esse valor, obtém-se a despesa primária líquida da repartição de receita, que perfaz o total de R\$ 2.602,6 bilhões. Considerando-se esse montante, as despesas não sujeitas ao limite reduzem-se a R\$ 174,4 bilhões. Por essa ótica, o limite de despesas alcança 93,3% da despesa primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social programada no PLOA 2026, tal como demonstrado na Tabela 15.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

TABELA 15 – ABRANGÊNCIA DO LIMITE DE DESPESA PRIMÁRIA NO PLOA 2026

R\$ bilhões	
Discriminação	Valor
I. Despesa primária total dos OFSS	3.195,5
II. Despesas primárias não sujeitas ao limite	767,3
II.1. Transferências por repartição de receita	592,9
II.2. Demais despesas primárias	174,4
III. Despesas primárias líquidas de transferências (I – II.1)	2.602,6
IV. Limite de despesa primária	2.428,2
V. Abrangência do limite de despesa primária (IV / III)	93,3%

Fonte: SIGA Brasil e mensagem do PLOA 2026.

Importa destacar que, além das despesas que ficam fora da incidência do limite de despesas primárias por expressa disposição do art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, há também outras que não se submetem a esse limite em decorrência de decisões do STF e do TCU.

Conforme decisão do STF no âmbito das ADIs 7047 e 7064, as despesas com precatórios que excedem ao limite específico que se lhes aplica (definido pela EC nº 114/2021) não se submetem ao limite de despesas primárias²⁰ nem devem ser consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2026, o valor estimado para a quitação dos precatórios acima desse limite específico totalizou R\$ 57,8 bilhões.

Registra-se que a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), que na LOA 2025 integrava os orçamentos fiscal, passou a constar do orçamento de investimento no PLOA 2026. Essa reclassificação decorreu da celebração de contrato de gestão²¹, nos termos do Decreto nº 12.500/2025. Essa migração abriu espaço fiscal relativo ao limite individualizado (que não incide sobre o orçamento de investimento) do Poder Executivo, o que lhe permitiu incluir mais despesa, da ordem de R\$ 0,9 bilhão (estimativa considera o valor constante da LOA 2025), no PLOA 2026.

Cabe mencionar ainda que o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), instituído pela EC nº 132/2023, consta no PLOA 2026 como despesa financeira, sem impactar, portanto, o limite individualizado do Poder Executivo, em conformidade com o que dispõe art. 1º, § 1º, inciso I, da LC nº 200/2023. Os R\$ 17,59 bilhões previstos correspondem a R\$ 16,0 bilhões atualizados pelo IPCA, conforme prevê o art. 12, § 1º, da EC nº 132, de 20/12/2023. A despesa primária ocorrerá somente com a compensação prevista no caput do referido artigo, a partir de 2029. De todo modo, essa compensação não impactará o limite individualizado do Poder Executivo, conforme art. 15 da referida emenda constitucional.

Igualmente fora da incidência do limite de despesa primária encontram-se despesas realizadas por meio de arranjos de política pública externos à LOA, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT), cuja execução efetiva ocorre, sem transitar pelos orçamentos, por meio de instrumentos de natureza privada. Tais estruturas

²⁰ Outro caso que merece ser lembrado, diz respeito a despesas adicionais que visam compensar o limite de gastos anterior (estabelecido pela EC nº 95/2016) calculados a menor para os exercícios financeiros de 2017 a 2019 para órgãos do Poder Judiciário e de 2017 a 2022 para o Conselho Nacional do Ministério Público. Essa compensação foi autorizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.103/2024-Plenário) por considerar que, embora a autorização orçamentária para a realização de despesa com auxílio moradia em 2016 tenha ocorrido por meio da abertura de crédito extraordinário, a despesa deveria ter sido incluída na base de cálculo, em razão de sua natureza não extraordinária. Como decorrência da decisão da Corte de Contas, foi aberto crédito extraordinário, por meio da Medida Provisória nº 1.238/2024, em favor de órgãos do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público, no valor de R\$ 1,3 bilhão.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

têm sido analisadas em notas técnicas e processos do TCU, a exemplo do processo TC 025.632/2024-8, que aborda riscos de gastos públicos realizados fora dos orçamentos da União.

V.2.1.1 Impactos da EC nº 136/2025 sobre o limite de despesa

A EC nº 136, de 09/09/2025, promoveu alterações significativas no tratamento das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor, excluindo-as do cálculo do limite individualizado do Poder Executivo a partir de 2026²².

De acordo com o § 19 do art. 165 da Constituição (introduzido pela EC nº 136/2025), o novo limite individualizado para o Poder Executivo é aquele estabelecido na LC nº 200/2023, considerados os créditos suplementares e especiais incorporados ao limite de despesa de 2025, e deduzido do valor correspondente ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias considerado para elaboração do projeto de lei orçamentária anual de 2025, corrigido pelo IPCA, nos termos da referida lei complementar²³.

TABELA 16 - IMPACTO DA EC Nº 136/2025 NO LIMITE INDIVIDUALIZADO DO PODER EXECUTIVO EM 2026

R\$ bilhões	
Componente	Valor
(I) Limite inicial do Poder Executivo (considerado no PLOA 2026)	2.333,98
(II) Crédito suplementar aberto em 2025, com fundamento no § 1º do art. 4º da LC nº 200/2023 ¹	13,44
(III) Dedução das despesas com precatórios e RPV consideradas no limite da EC nº 114/2021 ²	48,95
(IV) Limite atualizado aplicável a 2026 (I + II - III)	2.298,47
(V) Redução no limite do Poder Executivo (I - IV)	35,51
(VI) Despesas decorrentes de sentenças judiciais constantes do PLOA 2026 a serem excluídas do limite	49,35
(VII) Espaço fiscal ampliado pela EC nº 136/2025 (relativo ao limite do Executivo) (VI - V)	13,83

Fonte: Elaboração com base na Mensagem do PLOA 2026 e EC nº 136/2025.

(1) Valor obtido a partir do montante de R\$ 12,44 bilhões referente a crédito suplementar aberto pela Portaria GM/MPO nº 140/2025, de 28/05/2025, decorrente da diferença entre o “IPCA jan/24 a dez/24” e o “IPCA jul/23 a jun/24”, conforme disposto no § 1º do art. 4º da LC nº 200/2023, corrigido por 5,35% (IPCA de jul/24 a jun/25) e por 2,5% (limite superior de crescimento real da despesa primária, conforme art. 5º, § 1º, da LC nº 200/2023), incorporado ao limite individualizado do Poder Executivo nos termos do § 19 do art. 165 da Constituição (incluído pela EC nº 136/2025).

(2) Montante dos precatórios e requisições de pequeno valor (R\$ 46,46 bilhões), correspondente ao limite da EC nº 114/2021, corrigido por 5,35% (IPCA de jul/24 a jun/25), conforme previsto no § 19 do art. 165 da Constituição.

A alteração promovida pela EC nº 136/2025 implica ampliação de espaço fiscal referente ao limite individualizado do Poder Executivo, que permite o aumento de sua despesa em R\$ 13,83 bilhões, conforme metodologia constante da tabela apresentada. Contudo, para que a meta fiscal estabelecida no PLDO 2026, e considerada na elaboração do PLOA 2026,

²² Art. 165, § 18, da Constituição, inserido pela EC nº 136/2025.

Art. 165, § 19, da Constituição, inserido pela EC nº 136/2025.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

continue sendo observada, a utilização desse espaço fiscal dependerá do aumento da receita primária.

V.2.1.2 Impactos do Projeto de Lei Complementar nº 163, de 2025, sobre o limite de despesa

Tramitam, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, diversas proposições que podem resultar na alteração do limite de despesas e, portanto, influenciar o espaço fiscal disponível para alocação de programações no PLOA 2026.

Nesse contexto, destaca-se o PLP nº 163, de 2025, já apreciado pela Câmara e sob análise do Senado Federal. A proposição propõe excluir do cômputo dos limites de despesas primárias as despesas temporárias com educação pública e saúde de que trata o art. 6º da Lei nº 15.164, de 14 de julho de 2025, financiadas com recursos do Fundo Social; e as despesas financiadas com recursos oriundos de empréstimos internacionais e suas respectivas contrapartidas. Ademais, o projeto prevê a exclusão das despesas com educação pública e saúde das metas fiscais.

V.2.2 Gastos com Educação

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação (MEC) no PLOA 2026 é de R\$ 233,4 bilhões, acréscimo de R\$ 32,9 bilhões (16,4%) em relação ao PLOA 2025, que contava com R\$ 200,5 bilhões.

No cotejo das despesas do órgão por subfunção com a proposta anterior, destacam-se as seguintes variações positivas: R\$ 13,4 bilhões (22,8%) em transferências para a educação básica²⁴, R\$ 11,0 bilhões (1.100,0%) no ensino médio²⁵, e R\$ 6,3 bilhões (15,1%) no ensino superior. Nota-se ainda o decréscimo de R\$ 4,9 bilhões (-35,3%) dos recursos alocados à subfunção educação básica em relação à proposta anterior.

Quanto às despesas primárias do MEC, as obrigatórias aumentaram R\$ 27,0 bilhões (17,5%) e as discricionárias, R\$ 5,3 bilhões (15,0%). Considerando o total das despesas primárias do órgão, o crescimento é de R\$ 32,3 bilhões (17,0%).

No tocante ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais no âmbito da educação, merece destaque a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

V.2.2.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

As despesas relativas à MDE estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam, respectivamente, as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como de MDE.

²⁴ Variação em decorrência da Complementação da União ao Fundeb (ação 00SB).

No PLOA 2025 era R\$ 1,0 bilhão e passou para R\$ 12,0 bilhões em 2026.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Em conformidade com o art. 212 da Constituição, no ano de 2026 a União deve aplicar em MDE ao menos R\$ 133,6 bilhões²⁶, que corresponde a 18% da receita de impostos líquida.

O montante das despesas com MDE, identificadas no PLOA 2026 pelo identificador de uso - IU 8²⁷, é de R\$ 199,7 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C da proposta orçamentária.

No entanto, para fins de cumprimento do piso constitucional, são consideradas somente as despesas financiadas por recursos oriundos de impostos, devendo-se observar também a restrição presente no art. 212-A, inciso VIII, da Constituição, que admite que apenas 30%, no máximo, da complementação da União ao Fundeb sejam suportados com recursos vinculados à MDE. Desse modo, dos R\$ 163,5 bilhões da fonte “1000 - Recursos Livres da União” alocados em MDE, devem ser deduzidos R\$ 26,3 bilhões referentes à parcela excedente de recursos de impostos, alocadas nessa complementação, que ultrapassam os 30% mencionados. Feita essa dedução, verifica-se que o PLOA 2026 prevê aplicação de recursos oriundos de impostos da ordem de R\$ 137,2 bilhões em MDE, R\$ 3,6 bilhões superior ao mínimo constitucional exigido.

V.2.2.2 Complementação para o Fundeb

O atual Fundeb, com vigência permanente, foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, com a finalidade de assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidades entre os entes mencionados e seus municípios, necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Constituem recursos do Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, da Constituição: 20% dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios recebidos a título de repartição tributária (FPM, FPE, IPI e ITR) e de arrecadação própria (IPVA, ITCD e ICMS). Além disso, cabe à União complementar os recursos desses fundos, nos termos do art. 212-A, inciso IV²⁸.

Em decorrência da aprovação da EC nº 108/2020, a complementação da União, que correspondia a 10% do fundo, tem sido ampliada progressivamente, de modo a alcançar 23% em 2026 (alcançou 21% em 2025)²⁹, que corresponde ao valor estimado de R\$ 70,0 bilhões (ação 00SB).

Em 2026, os 23% da complementação serão distribuídos da seguinte forma: (a) 10% para as unidades da Federação, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente³⁰; (b) 10,5% às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente³¹; e (c) 2,5% às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores de atendimento e

²⁶ Conforme Quadro 9A do PLOA 2026.

²⁷ De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2026, o IU 8 refere-se aos recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos art. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.

²⁸ A memória de cálculo das estimativas da complementação está disponível nas informações complementares ao PLOA 2026.

²⁹ Art. 60, inciso VI, do ADCT.

³⁰ Art. 212-A, inciso V, alínea “a”, da Constituição.

Art. 212-A, inciso V, alínea “b”, da Constituição c/c art. 60, § 1º, inciso VI, do ADCT.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica - SAEB³².

De acordo com o PLOA 2026, essa complementação deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos de impostos (R\$ 47,3 bilhões)³³ e da exploração de petróleo e gás natural (R\$ 22,7 bilhões)³⁴.

V.2.3. Gastos com Saúde

O setor de saúde conta com garantia de aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto no § 2º do art. 198 da Constituição e na LC nº 141/2012. A presente seção apresenta a evolução dos gastos com saúde e, em seguida, a avaliação do cumprimento do piso constitucional aplicável às ASPS.

V.2.3.1 Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Para 2026, considerando 15% da projeção da RCL, o montante mínimo de aplicação em saúde é de R\$ 245,52 bilhões³⁵. No projeto de lei, as programações passíveis de computo para atendimento do piso constitucional, classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6) nos termos do que prevê o PLDO 2026, totalizam R\$ 245,59 bilhões, dos quais R\$ 0,88 bilhão alocado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)³⁶.

Cumprir lembrar, no entanto, que, com a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, deixando de ser unidades orçamentárias vinculadas a órgão supervisor³⁷. A LC nº 141/2012, por sua vez, determina que os recursos da União a serem aplicados em ASPS devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”³⁸. Dessa forma, como a Anvisa foi desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, as despesas com saúde a serem executadas por essa autarquia não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do piso constitucional para ASPS. Assim, excluindo-se o valor aplicado pela Anvisa (R\$ 0,88 bilhão), as despesas do PLOA 2026 a serem computadas para atendimento desse piso é de R\$ 244,71 bilhões, valor ligeiramente inferior ao necessário para o atendimento da determinação constitucional.

Destaca-se ainda que, dentro do montante classificado como ASPS no PLOA 2026, há R\$ 20,40 bilhões referentes às mencionadas reservas destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual.

³² Art. 212-A, inciso V, alínea “c”, da Constituição c/c art. 60, § 2º, inciso IV, do ADCT.

³³ Fonte de recursos 1000.

³⁴ Fontes de recursos 1149, 1151 e 1152 (vide PLOA 2026, Quadros Consolidados da Receita, Quadro 3 - Receitas de Todas as Fontes, por Órgãos e Unidade Orçamentária).

³⁵ Quadro “4 - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde” (Quadro 8A, p. 171), constante do PLOA 2026.

³⁶ Quadro “4 - Aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde” (Quadro 8B, p. 172), constante do Volume I do PLOA 2026.

³⁷ Art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.848/2019:

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

³⁸ Art. 12 da LC nº 141/2012:

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





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

A Tabela 17 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2026 como ASPS.

TABELA 17 - DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PISO DA SAÚDE NO PLOA 2026

Item	(R\$ milhões)
	PLOA 2026
	225.193
I. Programações referentes a ASPS	,3
	224.309
I.1. ASPS (programações regulares)	,1
I.2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	884,2
	20.401,
II. Reserva de contingência classificada como ASPS	8
	13.322,
II.1. Emendas individuais	1
II.2. Emendas de bancada estadual	7.079,6
	245.595
III. Total classificado como ASPS (I + II)	,1
IV. Despesas que podem ser consideradas para fins de cumprimento do piso da saúde (III - I.2)	244.710
	,9
	245.525
V. Mínimo constitucional	,8
VI. Insuficiência dos gastos com ASPS (V – IV)	-815,0

Fonte: PLOA 2026.

Ressalte-se que a existência de reservas de contingência para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual decorre do art. 13, § 5º, do PLDO 2026³⁹. Em relação às emendas individuais, a Constituição determina que pelo menos metade do valor (R\$ 13,32 bilhões) tem destinação assegurada a ASPS, o que foi observado no projeto de lei ao computar 50% da reserva correspondente para fins de demonstrar o cumprimento do piso da saúde. Quanto à reserva destinada a emendas de bancada estadual, a classificação da metade (R\$ 7,1 bilhões) como ASPS fundamenta-se no art. 13, § 7º, do PLDO 2026⁴⁰.

V.2.4. Pessoal e encargos sociais

Para 2026, a despesa com pessoal e encargos sociais está estimada em R\$ 489,5 bilhões (Tabela 17), sendo R\$ 15,0 bilhões do Poder Legislativo, R\$ 56,6 bilhões do Poder Judiciário, R\$ 8,6 bilhões do Ministério Público da União (MPU), R\$ 0,6 bilhão da Defensoria Pública da União (DPU) e R\$ 408,7 bilhões do Poder Executivo. Desse último valor, R\$ 367,7 bilhões dizem respeito ao Poder Executivo, propriamente dito, enquanto R\$ 23,0 bilhões referem-se ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), R\$ 14,2 bilhões, a sentenças

³⁹ § 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2026 conterá reservas específicas para atender a:

I - emendas individuais, até o montante previsto no art. 166, § 9º, da Constituição, aplicado o limite de que trata o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, até o montante previsto no art. 166, § 12, da Constituição, aplicado o limite de que trata o art. 11, § 4º, inciso I, da Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024, e descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, de que trata o art. 16-C, caput, inciso II, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

⁴⁰ § 7º Na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2026, até metade dos valores consignados nas reservas previstas no inciso II do § 5º e no § 6º poderá ser identificada com IU 6 e considerada para fins de observância da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

judiciais e R\$ 3,8 bilhões, a despesas com servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima.

Vale mencionar que, da despesa total com pessoal, R\$ 29,7 bilhões são classificados como despesas financeiras, referentes à contribuição da União ao regime próprio de previdência do servidor, e R\$ 459,9 bilhões, como despesas primárias. Considerando apenas as despesas primárias, há crescimento de 11,4% do valor estimado para 2026, em relação às dotações autorizadas para 2025⁴¹.

TABELA 18 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Poder	% RCL (Limite LRF)	PLOA 2026				% RCL (Desp. Total)
		Primária	%	Financeira	Total	
Legislativo	2,500%	14,40	3,13%	0,56	14,96	0,91%
Judiciário		50,91	11,07%	5,73	56,63	3,46%
Judiciário (exceto TJDF)	6,000%	47,66	10,36%	5,35	53,01	3,24%
TJDF	0,275%	3,25	0,71%	0,37	3,62	0,22%
MPU		7,78	1,69%	0,87	8,65	0,53%
MPU (exceto MPDFT)	0,600%	6,74	1,47%	0,76	7,50	0,46%
MPDFT	0,092%	1,03	0,22%	0,11	1,15	0,07%
DPU		0,51	0,11%	0,07	0,58	0,04%
Executivo		386,29	84,00%	22,42	408,71	24,97%
Executivo	37,900%	346,98	75,45%	20,77	367,75	22,47%
Ex-território de Roraima	0,160%	1,26	0,27%	0,08	1,35	0,08%
Ex-território do Amapá	0,273%	2,17	0,47%	0,23	2,40	0,15%
FCDF	2,200%	22,69	4,93%	0,34	23,02	1,41%
Sentenças Judiciais		13,19	2,87%	1,00	14,18	0,87%
TOTAL	50,000%	459,88	100,00%	29,66	489,54	29,91%

Fonte: Mensagem presidencial do PLOA 2026. RCL = R\$ 1.636,84 bilhões

A projeção da despesa com pessoal e encargos sociais corresponde a 29,9% da receita corrente líquida, estimada para 2026. Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da LC nº 101/2000, verifica-se que eles estão sendo observados no projeto de lei.

Embora o total das dotações referentes a despesa com pessoal e encargos sociais, consignadas no PLOA 2026, tenha superado o projetado no âmbito do marco orçamentário de médio prazo, constante do PLOA 2025, conforme destacado acima, a relação com a RCL caiu. Passou de 32,3%, estimados no PLOA 2025, para 29,9%, propostos no PLOA 2026. Essa variação decorre, essencialmente, da projeção da RCL para 2026 utilizada no PLOA 2025, de R\$ 1.485,5 bilhões, contra o valor estimado agora, de R\$ 1.636,8 bilhões. Para 2027, calcula-se que essa relação alcançará 30,99%, com o valor da RCL calculado em R\$ 1.672,48 bilhões.

O Anexo V, que acompanha o PLOA 2026, é parcialmente retratado na Tabela 19. Ele discrimina os fatores que explicam a evolução das despesas com pessoal e encargos sociais, por Poder e por órgão (Ministério Público da União e Defensoria Pública da União). Esses fatores dizem respeito à criação ou provimento de cargos, funções e gratificações (variável quantidade), assim como à concessão de vantagens, aumentos de remuneração e alterações

⁴¹ Dotações primárias autorizadas na LOA 2025 e nos créditos adicionais abertos até setembro/2025, valor de R\$ 412,7 bilhões, conforme consulta efetuada no Siga Brasil.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

de estrutura de carreiras (variável preço). Os impactos, decorrentes desses fatores, são apresentados de duas formas: no exercício, para refletir as despesas que, em função das decisões adotadas, devem ser efetivamente executadas ao longo do ano (em período que pode ser inferior a doze meses, a depender da data em que o aumento da despesa deva se iniciar); e anualizada, para demonstrar a totalidade das despesas no período de doze meses.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252466902800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Isnaldo Bulhões Jr.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

TABELA 19 - AUTORIZAÇÃO DO ANEXO V PARA AUMENTO DE PESSOAL E
PROVIMENTOS DE CARGOS E FUNÇÕES (DESPESA PRIMÁRIA)

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO	PROVIMENTO	DESPESA PRIMÁRIA	
			NO EXERCÍCIO	ANUALIZADA
	QTDE	QTDE		
I - CRIAÇÃO OU PROVIMENTO DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES	41.187	47.871	4.298,9	6.121,1
Poder Legislativo	-	296	102,3	138,1
Poder Judiciário	2.058	4.116	436,9	604,6
Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP	-	357	54,7	98,6
Defensoria Pública da União	600	210	12,6	25,2
Poder Executivo	38.529	42.892	3.692,4	5.254,7
II - CONCESSÃO DE VANTAGENS, AUMENTOS DE REMUNERAÇÃO E ALTERAÇÕES DE ESTRUTURA DE CARREIRAS			7.067,4	10.217,1
Poder Legislativo			215,3	215,3
Poder Judiciário			2.447,3	4.468,1
Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP			-	-
Defensoria Pública da União			30,1	54,7
Poder Executivo			4.374,7	5.479,0
III. TOTAL (I + II)	41.187	47.871	11.366,3	16.338,2

Fonte: Anexo V do PLOA 2026.

Em 2026, no tocante às variáveis de quantidade, figuram os seguintes fatores: inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá, quadro em extinção na administração pública federal⁴²; previsão de provimentos de cargos efetivos, referentes a concursos em andamento ou previstos para 2026, bem como dos cargos dos Bancos de Professor-Equivalente - BPEq (magistério superior e ensino básico, técnico e tecnológico) e nos Quadros de Referência de Servidores Técnico-Administrativos em Educação - QRSTA; e provimento de cargos, funções e gratificações, de livre nomeação, além daqueles relativos à criação de novos cargos efetivos.

Já entre as variáveis de preço, destacam-se:

- parcela de reajuste para servidores, empregados públicos, cargos, gratificações e funções comissionados do Poder Executivo, e do soldo dos militares das Forças Armadas⁴³;
- elevação da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade em Atividades Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho⁴⁴;
- efeitos do Programa de Gerenciamento de Benefícios que instituiu o Pagamento Extraordinário do Programa de Gerenciamento de Benefícios do Instituto Nacional do

⁴² ECs nºs 60/2009, 79/2014 e 98/2017.

⁴³ Trata-se da segunda parcela, nos termos da Lei nº 15.141 e da Lei nº 15.167, ambas de 2025.

⁴⁴ Bônus previsto na Lei nº 13.464/2017, regulamentada pelo Decreto nº 11.545, de 05/06/2023, e Decreto nº 11.971, de 04/2024.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Seguro Social (PEPGB-INSS) e Pagamento Extraordinário do Programa de Gerenciamento de Benefícios da Perícia Médica Federal (PEPGB-PMF)⁴⁵;

- parcelas dos reajustes do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Mineração, da carreira da Agência Nacional de Mineração, da carreira dos Policiais Federais, Rodoviários Federais e Penais, dos servidores da Funai, e demais carreiras transversais⁴⁶;
- pagamentos resultantes de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes, previstos para o exercício de 2026, e aqueles referentes aos anos anteriores que ainda não foram firmados; e
- reestruturações de carreiras ou aumentos remuneratórios, para o exercício de 2026⁴⁷.

Em virtude dos reajustes e reestruturações de carreiras com impactos em 2026 e daqueles previstos no Anexo V do PLOA, a proposta orçamentária para o ano de 2026 não contemplou a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição.

No que se refere às despesas primárias com pessoal, o impacto geral projetado é de R\$ 11,4 bilhões para 2026 e, em base anualizada, de R\$ 16,3 bilhões. Desse total, R\$ 7,1 bilhões dizem respeito a variáveis “preço” (ou R\$ 10,2 bilhões, em base anualizada) e outros R\$ 4,3 bilhões, a variáveis “quantidade” (ou R\$ 6,1 bilhões, em base anualizada). Para fins de comparação, o Anexo V do PLOA 2025 trazia acréscimos totais de despesas primárias de pessoal da ordem de R\$ 26,1 bilhões.

Vale mencionar que está prevista a criação de 41.187 cargos, funções ou gratificações e o provimento de 47.871 vagas. Desses totais, o Poder Executivo é responsável pela criação e pelo provimento, respectivamente, de 38.529 e 42.892 cargos, funções ou gratificações.

V.2.5. Benefícios Previdenciários e Resultado do Regime Geral de Previdência Social

O PLOA 2026 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 1.128,5 bilhões, o que indica crescimento nominal de 9,6% frente à projeção atualizada para 2025, de R\$ 1.029,2 bilhões⁴⁸. A Tabela 20 explicita a composição da despesa do RGPS.

TABELA 20 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS - PLOA 2026

R\$ milhões		
Despesa	Valor	Participação
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	1.067.858	94,6 3%
Precatórios e Sentenças judiciais	53.982	4,78 %
Compensação entre os regimes previdenciários	6.668	0,59 %
TOTAL	1.128.508	100, 00%

⁴⁵ MP nº 1.296, de 15/04/2025.

⁴⁶ Lei nº 14.875, de 31/05/2024.

⁴⁷ Decisões adotadas por meio das Mesas Específicas e Temporárias de Negociação, previstas no Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente, que reúne o governo federal e entidades representativas dos servidores públicos federais, conforme Portaria SGPRT/MGI nº 3.634, de 13/07/2023. https://sindfazenda.org.br/storage/app/public/inserted_files/2023/07/portaria-sgprt-mgi-no-3634-de-13-de-julho-de-2023-portaria-sgprt-mgi-no-363.pdf.

⁴⁸ Conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º mestre de 2025.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Fonte: PLOA 2026.

As projeções das despesas do RGPS contemplam reajuste do salário mínimo em 7,44%, decorrente da combinação da estimativa do INPC acumulado para o período de doze meses a se encerrar em novembro de 2025 (4,76%), acrescido do crescimento real do PIB de 2024⁴⁹, compreendido, até 2030, no intervalo de 0,6% a 2,5%, faixa de crescimento real da despesa primária, em conformidade com o disposto no art. 4º da Lei nº 15.077/2024 e no art. 5º da LC nº 200/2023). Em face disso, o crescimento real do salário mínimo deverá ser de 2,5% em 2026, resultando no valor de R\$ 1.631,00. Esse reajuste, com ganho real, aplica-se aos benefícios previdenciários de valor igual ao do piso salarial. Os demais benefícios são atualizados apenas pela variação acumulada do INPC, conforme Lei nº 8.213/1991.

Quanto às receitas previdenciárias, estão estimadas em R\$ 793,2 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 11,6% em relação a 2025, quando se espera arrecadar R\$ 710,9 bilhões. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 7,74% em relação a 2025.

Do confronto entre as receitas e as despesas do RGPS, projeta-se a ocorrência de déficit de R\$ 335,4 bilhões (equivalentes a 2,43% do PIB) em 2026.

V.2.6. Assistência Social

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelas políticas de assistência social e combate à fome. Na proposta orçamentária para 2026, foram alocados a esse órgão R\$ 301,0 bilhões, sendo R\$ 167,3 bilhões na Administração Direta e R\$ 133,7 bilhões no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Do total do órgão, R\$ 70,0 bilhões estão condicionados à aprovação, pela maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de abertura de crédito suplementar, em razão de a despesa ser custeada por operações de crédito que excedem o limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (regra de ouro), sendo R\$ 30,0 bilhões no FNAS e R\$ 40,0 bilhões na Administração Direta.

TABELA 21- DESPESA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (2024-2026)

Unidade Orçamentária	2024	2025			2026
	Empenhado	PLOA	LOA	Autorizado	PLOA
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta	174.733,0	170.527,7	166.190,8	166.158,9	167.335,5
Fundo Nacional de Assistência Social	115.446,2	120.782,6	122.176,3	122.673,9	133.663,0
Total	290.179,2	291.310,2	288.367,0	288.832,8	300.998,5

Fonte: Siga Brasil.

Das dotações consignadas ao MDS, 93,65%⁵⁰ são destinadas a duas políticas de transferência direta de renda: Programa Bolsa Família (53%) e Benefício de Prestação Continuada - BPC/RMV (40,65%). O Bolsa Família representa 95,34% da despesa do MDS - Administração Direta, enquanto o BPC/RMV corresponde a 91,54% da despesa do FNAS.

⁴⁹ Conforme política de valorização do salário mínimo implantada pela Lei nº 14.663/2023.

Excetuadas despesas decorrente de precatórios.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

A Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA 2026 destaca outras três políticas no setor: Auxílio-Gás dos Brasileiros, com 1,69% do orçamento do MDS; Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), com 0,26%; e Implementação de Tecnologias Sociais de Acesso à Água para Consumo Humano e Produção de Alimentos na Zona Rural, com 0,17%.

O programa Bolsa Família foi recriado por meio da MP nº 1.164, de 02/03/2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19/06/2023, em substituição ao programa Auxílio Brasil. No PLOA 2026, o programa conta com dotação de R\$ 158,6 bilhões destinada a transferências de renda para 19,9 milhões de famílias, suficiente para pagar benefício médio mensal de R\$ 664,29 por família. Em agosto de 2025, o benefício médio foi de R\$ 670,12, pago a aproximadamente 19,2 milhões de famílias⁵¹. A dotação do PLOA 2026 para o Bolsa Família é idêntica ao valor autorizado para 2025 e aproximadamente R\$ 9,6 bilhões inferior ao valor empenhado em 2024.

O benefício de prestação continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da renda mensal vitalícia (RMV)⁵², é hoje a principal política pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em montante de despesas. No âmbito dos programas assistenciais, fica atrás apenas do Bolsa Família.

Para 2026, estão previstos benefícios no montante de R\$ 122,4 bilhões, o que representa acréscimo de 7,7% em relação à dotação autorizada para 2025 (R\$ 113,6 bilhões).

De acordo com a proposta orçamentária para 2026, serão beneficiados 6,2 milhões de pessoas com o BPC e a RMV, sendo 2,8 milhões de idosos e 3,4 milhões de pessoas com deficiência. O valor alocado no PLOA 2026 é suficiente para pagar por doze meses o benefício, considerando-se o valor do salário mínimo projetado, de R\$ 1.631,00.

V.2.7. Despesas decorrentes de sentenças judiciais

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição⁵³, constituem significativa despesa primária obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 121,3 bilhões no PLOA 2026⁵⁴ e se refere a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

As ECs nºs 113/2021 e 114/2021 promoveram modificações importantes no regramento relativo aos gastos com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs). Destacaram-se os seguintes pontos da EC nº 114/2021:

⁵¹ Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php>.

⁵² O BPC, benefício assistencial de um salário mínimo previsto na Constituição (art. 203, inciso V), é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham, em regra, renda mensal familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. A RMV é um benefício em extinção, também no valor de um salário mínimo, pago àqueles que o recebiam em dezembro de 1995. O volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 1% dos gastos com o BPC.

⁵³ “Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. [...]”

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado. [...]

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.”

⁵⁴ Despesas classificadas com RP 1 (despesas primárias obrigatórias) constantes do programa “0901 - Operações especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- Limite para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, até 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT). Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do teto aplicável a sentenças judiciais deduzido da projeção de pagamento das RPVs (art. 107-A, § 1º, do ADCT), que é prioritário;
- Regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada um dos dois seguintes (art. 4º da EC nº 114/2021);
- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT c/c o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do câmputo do teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef⁵⁵;
- Exclusão das despesas listadas no item anterior, bem como da atualização monetária dos precatórios inscritos, do limite aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

Ocorre que, no julgamento das ADIs 7047 e 7064, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, com interpretação conforme a Constituição, e de demais regras relacionadas a esse limite, como a possibilidade de realização de acordos com deságio para recebimento imediato dos valores, mantendo seus efeitos apenas para o exercício financeiro de 2022.

O STF decidiu que créditos extraordinários poderiam ser abertos com vistas à quitação dos precatórios expedidos nos exercícios financeiros de 2022, 2023, 2024, 2025 e 2026, cujo montante excedesse ao teto aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, fixado no art. 107-A do ADCT.

Assim, por meio da MP nº 1.200/2023, foi aberto crédito extraordinário para quitação do estoque de precatórios no valor de R\$ 93,1 bilhões, dos quais R\$ 15,8 bilhões, R\$ 44,3 bilhões e R\$ 32,3 bilhões⁵⁶ referiram-se, respectivamente, a precatórios expedidos para os exercícios de 2022, 2023 e 2024. Note-se que houve uma antecipação, para 2023, do pagamento de precatórios referentes a 2024, no montante equivalente à parcela não orçada na LOA 2024 (R\$ 32,3 bilhões).

Ainda no âmbito das ações citadas, o STF deferiu pedido para reconhecer que a quitação dos precatórios constantes da proposta orçamentária, no montante excedente ao teto aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, insere-se nas exceções descritas na LC nº 200/2023. Portanto, as despesas excedentes não se submetem aos limites

⁵⁵ A LC nº 200/2023 manteve essas exclusões.

⁵⁶ Prestação de Contas do Presidente da República 2023. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/u-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2023/PCPR2023_Final.pdf. Acesso em 10/09/2024.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

individualizados instituídos pelo Regime Fiscal Sustentável. Ademais, não devem ser consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário.

A EC nº 136/2025 acrescentou alguns parágrafos ao art. 165 da Constituição. O § 18 exclui do limite individualizado de despesa primária do Poder Executivo as despesas referentes a precatórios e RPVs. Acrescentou ainda o § 21, prevendo que a partir de 2027, as despesas com precatórios e RPVs voltarão a ser consideradas, gradativamente, na apuração da meta de resultado primário, à proporção de 10% do montante anual. O § 19, por sua vez, define ajustes a serem efetuados nesse limite individualizado, aplicável a partir de 2026. Assim, partindo do valor considerado na elaboração do PLOA 2026, deve-se incorporar o crédito suplementar aberto em 2025 com fundamento no art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023, e deduzir o valor constantes da LOA 2025 submetido ao limite de despesas decorrentes de sentenças judiciais. Tanto o valor incorporado como o deduzido devem ser atualizados com fundamentos no mencionado § 19.

Pelo § 22, também acrescentado ao mencionado artigo, em 2026 não será computado na meta de resultado primário o valor excedente ao limite de precatórios e RPVs estabelecido pelo art. 107-A (ação 00WU), o que não deverá introduzir efetiva alteração no ordenamento jurídico, em face da observância, quando da elaboração do PLOA 2026 pelo Poder Executivo, da mencionada decisão do STF sobre a não consideração desse valor.

A Tabela 22 compara as despesas com precatórios e sentenças judiciais nos anos de 2025 e 2026.

TABELA 22 - DESPESAS PRIMÁRIAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

DESPESA	2025		2026		VARIAÇÃO (%)
	Autorizado	% PIB	PLOA	% PIB	
Requisições de Pequeno Valor - RPVs (ação 0625)	34,0	0,27%	44,1	0,32%	29,78%
Precatórios (ações 0005, 0EC7, 00WU)	69,0	0,54%	73,8	0,53%	6,9%
Precatórios (ação 0005) ⁽¹⁾	14,8	0,12%	5,2	0,04%	-64,90%
Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef (ação 0EC7)	8,9	0,07%	10,7	0,08%	20,93%
Precatórios - excedentes ao sublimite (ação 00WU)	45,3	0,35%	57,8	0,42%	27,61%
Outras despesas decorrentes de sentenças judiciais ⁽²⁾	3,2	0,02%	3,4	0,02%	6,03%
TOTAL	106,2	0,83%	121,3	0,88%	14,20%

Fonte: Siga Brasil. (1) Em 2025, R\$ 0,25 bilhão refere-se a pagamento de precatórios cancelados em decorrência da Lei nº 13.463/2017. Em 2026, R\$ 150 milhões; (2) Ações 0022, 00N2, 00QG, 00QY, 00SA e 0734.

Entre 2025 e 2026, há crescimento nominal de 14,2% e real⁵⁷ de 8,82%. Na perspectiva que considera a despesa como percentual do PIB, verifica-se aumento de 0,05 p.p., de 0,83% para 0,88%. Ainda utilizando o PIB como referência, o aumento entre 2025 e 2026 é explicado pelo crescimento de 0,05 p.p. nas requisições de pequeno valor. Quando considerado o conjunto dos precatórios (ações 0005, 0EC7 e 00WU), houve pequena redução, de 0,54% para 0,53%.

Quando da elaboração do PLOA 2026, anterior à EC nº 136, de 09/09/2025, o limite para pagamento de precatórios (exceto os referentes ao extinto Fundef) e RPVs correspondia a R\$ 49,2 bilhões, utilizado da seguinte forma: R\$ 44,1 para RPVs e R\$ 5,1 bilhões para precatórios. Após essa utilização, restavam R\$ 57,8 bilhões referentes a precatórios excedentes. Somente essa última parcela estava ressaltada da incidência do teto de gastos e da meta de resultado primário, conforme já mencionado. Em decorrência da EC nº 136/2025, o valor da parcela de despesas decorrentes de sentenças judiciais acomodadas no limite (49,2 bilhões), assim como os reemitidos, em decorrência de cancelamento previsto na Lei nº

Para comparação com os valores de 2026, os valores de 2025 foram atualizados pelo IPCA previsto para 2025 no PLOA 2026.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

13.463/2017 (R\$ 150 milhões), passam também a estar ressaltados, para o exercício de 2026, tanto do teto como da meta referidos. A parcela referente ao extinto Fundef (R\$ 10,7 bilhões), era e continua sendo excepcionada do teto de gastos.

A Tabela 23 demonstra o valor destinado ao pagamento de precatórios e RPVs, com detalhamento de limites aplicáveis anteriores à EC nº 136/2025.

**TABELA 23 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS E LIMITES
APLICÁVEIS – 2026 (ANTERIORES À EC Nº 136/2025)**

Item	R\$ bilhões Valor
Limite para pagamento de precatórios e RPVs (A)	49,2
Valor estimado para RPVs (B)	44,1
Sublimite para pagamento de precatórios (C = A – B)	5,1
Valor excedente ao sublimite (D)	57,8
Precatórios relativos ao Fundef (E)	10,7
Total de Precatórios (F = C + D + E)	73,6

Fonte: Mensagem presidencial do PLOA 2026.

Segundo a Mensagem Presidencial, os precatórios apresentados até 2 de abril de 2025 totalizaram R\$ 73,6 bilhões, dos quais R\$ 10,7 bilhões referem-se aos precatórios relativos à complementação da União ao Fundef, que já não estavam sujeitos ao limite de precatórios. Assim, os R\$ 62,9 bilhões que restaram superaram o limite em R\$ 57,8 bilhões, uma vez que o pagamento dos RPVs tem prioridade sobre os precatórios.

Para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais (inclusive precatórios e RPVs), constam do PLOA 2026 as ações relacionadas na Tabela 24.

TABELA 24 – AÇÃO DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Ação	R\$ milhões Valor
00WU - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS) - EXCEDENTES AO SUBLIMITE	57.836,1
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	44.149,7
0EC7 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF)	10.738,7
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	5.198,4
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	1.183,7
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	843,4
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	669,1
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE	537,2
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	143,2
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	3,6
Total	121.303,2

Fonte: PLOA 2026.

V.2.8. Investimentos

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, e incluem despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como a aquisição de instalações, equipamentos, material permanente e *softwares*. As dotações para investimentos também podem abrigar





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

Preliminarmente, cumpre observar que o art. 10 da LC nº 200/2023 estabeleceu um piso de investimentos para os orçamentos fiscal e da seguridade social, de pelo menos 0,6% do PIB estimado no PLOA. Para fins desse cálculo, a LC nº 200/2023 considera “investimentos” as dotações classificadas como GND 4 (investimentos) e, quando se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais, as classificadas no GND 5 (inversões financeiras).

O PIB estimado alcança R\$ 13.826,29 bilhões, de modo que o piso é de R\$ 83,0 bilhões. No PLOA 2026, as dotações destinadas à realização de investimentos somam R\$ 85,6 bilhões, sendo R\$ 55,3 bilhões no GND 4 e R\$ 30,3 bilhões no GND 5, divididos da seguinte forma: R\$ 5,6 bilhões com provisão subsidiada de programas habitacionais de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (ação 00AF) e R\$ 24,7 bilhões com provisão financiada de programas habitacionais de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (ação 00XF).

Em conformidade com o § 12 do art. 165 da Constituição, o Anexo “IV.4 - Previsão de Agregado Fiscal para Investimentos em Andamento” do PLDO 2026 definiu que 30,9% do piso devem ser destinados à continuidade dos investimentos em andamento, o que corresponde a R\$ 25,6 bilhões. Porém, o valor alocado em investimentos em andamento no PLOA 2026 é de R\$ 19,2 bilhões, que correspondem a apenas 22,4% do piso, percentual que não observa a proporção estabelecida no referido anexo.

As despesas classificadas como GND 4 no PLOA 2026, que constituem os investimentos propriamente ditos, perfazem o total de R\$ 253,2 bilhões (1,83% do PIB estimado para 2026), sendo R\$ 55,3 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 197,9 bilhões no orçamento de investimento das estatais, conforme distribuição constante da Tabela 25. Destaca-se a ampliação nominal de 10% do total das três esferas orçamentárias em relação ao PLOA 2025, influenciada pelo significativo aumento observado no orçamento de investimento das estatais (18,8%), que passou de R\$ 166,6 bilhões para R\$ 197,9 bilhões. Em outra direção, verifica-se a redução de 17,9% dos investimentos previstos no orçamento fiscal, que recuaram de R\$ 52,0 bilhões para R\$ 42,7 bilhões.

TABELA 25 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA
PLOA 2024-2026 (VALORES NOMINAIS)

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	R\$ milhões					
	PLOA 2024	% PIB	PLOA 2025	% PIB	PLOA 2026	% PIB
Orçamento Fiscal	47.220,92	0,40%	51.992,68	0,41%	42.688,20	0,31%
Orçamento da Seguridade Social	11.661,98	0,10%	11.607,04	0,09%	12.622,23	0,09%
Orçamento de Investimento das Estatais	151.339,32	1,29%	166.576,51	1,30%	197.855,82	1,43%
TOTAL	210.222,22	1,79%	230.176,23	1,80%	253.166,25	1,83%

Fonte: Siga Brasil e SIOP. Projeção do PIB nominal de 2025: Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas do 3º bimestre/2025; de 2026: PLOA 2026.

Do total das dotações para investimentos (GND 4) constantes do PLOA 2026, estão destinados ao Novo PAC R\$ 41,1 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social (RP 3) e R\$ 88,5 bilhões no orçamento de investimento das estatais (RP 5).





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

A Tabela 26 demonstra como as dotações destinadas à realização de investimentos estão previamente regionalizadas no PLOA 2026 ou concentradas nos subtítulos Nacional e Exterior.

TABELA 26 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2026

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais		
			Valor	%
Exterior	77,94	3.158,98	3.236,92	1,28%
Nacional ⁽¹⁾	37.896,84	63.502,69	101.399,53	40,05%
Região Centro-Oeste	2.958,82	1.599,65	4.558,48	1,80%
Região Nordeste	6.887,30	12.751,14	19.638,44	7,76%
Região Norte	3.295,64	884,42	4.180,05	1,65%
Região Sudeste	1.539,35	115.724,14	117.263,49	46,32%
Região Sul	2.654,54	234,80	2.889,35	1,14%
TOTAL	55.310,43	197.855,82	253.166,25	100.00%

Fonte: Siga Brasil e SIOP.

(1) Regionalização "Nacional" significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

A distribuição regional dos investimentos revela que 46,32% dos recursos previstos concentram-se na região Sudeste, consignados majoritariamente no orçamento de investimento das estatais. Essa concentração decorre da maior incidência, nessa região, de anomalias geológicas de relevância econômica, que sustentam as operações das empresas do grupo Petrobras voltadas à exploração de combustíveis fósseis. Outros 40,05% dos investimentos têm regionalização "Nacional", sem identificação das macrorregiões ou das unidades da Federação destinatárias dos recursos.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que ele abrange apenas as empresas estatais não dependentes, conforme definição dada, por exclusão, pelo art. 2º da LRF. A Tabela 27 demonstra a distribuição das dotações desse orçamento por órgão supervisor constante do PLOA 2026, em comparação com o biênio precedente.

TABELA 27 - INVESTIMENTOS (GND 4) DAS ESTATAIS POR ÓRGÃO – PLOA 2024-2026 (ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS)

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2024		PLOA 2025		PLOA 2026	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
32000-Ministério de Minas e Energia	135.210,14	89,3	148.860,13	89,4	177.379,41	89,7
25000-Ministério da Fazenda	9.696,93	6,4	10.433,24	6,3	11.925,89	6,0
52000-Ministério da Defesa	2.993,19	2,0	2.927,64	1,8	2.944,02	1,5
68000-Ministério de Portos e Aeroportos	1.631,91	1,1	1.668,58	1,0	2.217,56	1,1
41000-Ministério das Comunicações	1.342,27	0,9	1.611,17	1,0	2.010,26	1,0
36000-Ministério da Saúde	162,13	0,1	592,00	0,4	651,29	0,3
46000-Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços - iblicos	152,00	0,1	233,13	0,1	292,48	0,1





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

49000-Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	32,43	0,0	122,59	0,1	131,66	0,1
28000-Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	107,59	0,1	118,54	0,1	292,31	0,1
24000-Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	10,72	0,0	9,50	0,0	10,95	0,0
TOTAL	151.339,32	100,0	166.576,51	100,0	197.855,82	100,0

Fonte: SIGA Brasil e SIOP/SOF.

Dentre as unidades orçamentárias com as maiores dotações para 2026, destaca-se a Petrobras (R\$ 170,4 bilhões), respondendo por 86,1% do total do orçamento de investimento, seguida pelo Banco do Brasil (R\$ 7,2 bilhões, ou 3,65% do total) e Caixa Econômica Federal (R\$ 3,6 bilhões, ou 1,80% do total).

VI – Reservas de contingência

O PLOA 2026 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 96,3 bilhões (em comparação aos R\$ 130,5 bilhões do PLOA 2025), constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2026.

Quando comparado ao PLOA 2025, a proposta orçamentária para 2026 apresenta redução de R\$ 34,2 bilhões (variação de -26,2%) no montante das reservas de contingência.

As reservas de contingência estão distribuídas nos grupos elencados na Tabela 28.

TABELA 28 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA DO PLOA - 2025-2026

RESERVAS	PLOA 2025	PLOA 2026	R\$ bilhões	
			Variação 2026/2025	
			Valor	(%)
Reserva de Contingência Fiscal- Senado Federal	0,1	-	-0,1	-100,0
Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641 (Recursos Próprios do Judiciário)	0,0	1,2	1,2	
Emendas do Congresso Nacional	39,0	40,8	1,8	4,7
Emendas Individuais (RP 6)	24,7	26,6	2,0	8,0
Emendas de Bancada (RP 7)	14,3	14,2	-0,1	-0,8
Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios.	52,7	31,9	-20,8	-39,4
Reserva de Contingência - Fiscal - Geral	4,0	3,3	-0,7	-18,0
Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal e outras despesas de pessoal e encargos	34,8	19,0	-15,7	-45,3
Total Geral	130,5	96,3	-34,2	-26,2

Fonte: Siga Brasil

O art. 13, caput, do PLDO 2026 prevê a inclusão de uma reserva de contingência geral equivalente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida considerada no projeto de lei, destinada à cobertura de passivos contingentes, riscos e eventos fiscais imprevistos, em conformidade com o art. 5º, inciso III, da LRF.

Consta da proposta orçamentária uma reserva de R\$ 3,3 bilhões⁵⁸, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0) na fonte “1000 - Recursos Livres da União”. Esse montante atende exatamente ao valor mínimo exigido pelo PLDO 2026, tendo em vista que a

Dotação alocada na ação “0Z00 - Reserva de Contingência Financeira” (subtítulo “6498 - Reserva de Contingência - Fiscal”).





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

receita corrente líquida é estimada no PLOA 2026 em R\$ 1.636,8 bilhões (Quadro 8A do PLOA 2026).

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2026 prevê a constituição de outras reservas nos orçamentos.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 13, § 2º, inciso I, do PLDO 2026, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas⁵⁹ de diversos órgãos, que totalizam R\$ 31,9 bilhões, conforme discriminado na Tabela 29. Os recursos que constituem tais reservas, também classificadas como despesas financeiras, deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e, economizados, passam a contribuir para que o projeto e respectiva lei orçamentária estejam compatíveis com a meta de resultado primário.

Observe-se que, mesmo que os recursos próprios ou vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida (restrição imposta pelo art. 8º, parágrafo único, da LRF), os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida.

TABELA 29 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS

R\$ milhões	
ÓRGÃO ⁽¹⁾	PLOA 2026
20000 - Presidência da República	269,1
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	92,1
25000 - Ministério da Fazenda	5.218,4
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.772,2
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	1.080,6
32000 - Ministério de Minas e Energia	2.670,2
33000 - Ministério da Previdência Social	11,6
36000 - Ministério da Saúde	73,4
39000 - Ministério dos Transportes	1.559,9
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	297,8
41000 - Ministério das Comunicações	5,9
42000 - Ministério da Cultura	559,0
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	516,2
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	115,7
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	352,3
51000 - Ministério do Esporte	522,8
52000 - Ministério da Defesa	1.507,7
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	130,1
54000 - Ministério do Turismo	1.168,5
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	204,0
71000 - Encargos Financeiros da União	3.904,0
90000 - Reserva de Contingência	9.877,7
Total	0

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2026

- (1) As dotações constam da ação "0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira", subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios", indicador de resultado primário "RP 0 - despesa financeira".

Reservas para atender programação ou necessidade específica

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 13, § 2º, inciso II, do PLDO 2026, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso,

⁵⁹ As dotações constam da ação "0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira", subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios", indicador de resultado primário "RP 0 - despesa financeira".





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 19,0 bilhões, sendo R\$ 1,9 bilhão em despesas financeiras e R\$ 17,1 bilhões em despesas primárias. Os dados estão resumidos por órgão na Tabela 30.

TABELA 30 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)

			R\$ milhões
ÓRGÃO ⁽¹⁾	Despesa Financeira	Despesa Primária	Total
01000 - Câmara dos Deputados	1,66	47,39	49,06
02000 - Senado Federal	3,96	64,54	68,49
03000 - Tribunal de Contas da União	25,37	205,75	231,12
10000 - Supremo Tribunal Federal	4,17	34,77	38,94
11000 - Superior Tribunal de Justiça	13,44	104,94	118,38
12000 - Justiça Federal	77,02	650,99	728,02
13000 - Justiça Militar da União	8,37	35,84	44,21
14000 - Justiça Eleitoral	105,70	610,32	716,03
15000 - Justiça do Trabalho	110,64	1.845,67	1.956,31
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	25,59	211,44	237,03
17000 - Conselho Nacional de Justiça	1,10	12,80	13,90
26000 - Ministério da Educação	663,00	4.144,23	4.807,23
29000 - Defensoria Pública da União	5,96	42,73	48,69
34000 - Ministério Público da União	6,01	53,69	59,70
36000 - Ministério da Saúde	0,00	213,60	213,60
52000 - Ministério da Defesa	0,00	378,05	378,05
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	0,14	0,98	1,12
71000 - Encargos Financeiros da União	884,03	8.383,54	9.267,57
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	4,01	42,62	46,63
Total Geral	1.940,18	17.083,89	19.024,07

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2026

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada estadual

O projeto de lei, com fundamento no art. 13, § 5º, do PLDO 2026, contém reservas destinadas ao atendimento de programações a serem incluídas por emendas de execução impositiva (RP 6 e 7).

Conforme o art. 166, §§ 9º e 12, da Constituição, o montante destinado no PLOA 2026 para emendas individuais é de 2% da receita corrente líquida (RCL) de 2024 e, para as emendas de bancada, de 1% da RCL de 2025. De acordo com o Poder Executivo⁶⁰, o valor da RCL de 2025 foi estimado com base nos valores publicados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias no 3º bimestre de 2025.

Não obstante, a LC nº 210/2024, limitou o crescimento das emendas ao valor de 2025, corrigido pelo teto de despesa primária de que trata o art. 4º da LC nº 200/2023, equivalente a 8,0% em 2026.

Assim, o valor total das emendas individuais, que pela regra constitucional somariam R\$ 28,6 bilhões, ficou limitado a R\$ 26,6 bilhões. Já o montante das emendas de bancada estadual foi calculado segundo a regra constitucional e, portanto, alcançou R\$ 15,2 bilhões, valor que ficou aquém do limite previsto pela LC nº 210/2024. Desse total, foi descontado R\$ 1,0 bilhão em favor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de modo que a reserva de contingência destinada a essas emendas conta com R\$ 14,2 bilhões no PLOA

Nota Técnica para Atos Normativos SEI nº 50/2025/MPO.



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252466902800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Isnaldo Bulhões Jr.

* C D 2 5 2 4 6 6 9 0 2 8 0 0 *



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

2026. Dessa forma, o total de reservas constituídas no PLOA 2026 para o atendimento de emendas de execução impositiva é de R\$ 40,8 bilhões.

Outras reservas

Por fim, identifica-se a constituição de reserva de R\$ 1,2 bilhão alocada em diversos órgãos no âmbito do Poder Judiciário. Conforme esclarecimentos do Poder Executivo⁶¹, tais valores decorrem de decisão do Supremo Tribunal Federal proferida na ADI 7641, que excepcionou dos limites individualizados da LC nº 200/2023, as despesas primárias do Poder Judiciário custeadas com receitas próprias ou de convênios, dando-lhes tratamento similar ao previsto no § 2º, inciso IV, do art. 3º da referida lei complementar.

Na ação judicial, o STF decidiu que o “teto dos orçamentos posteriores (2026 e seguintes) deverão ser calculados a partir das dotações de 2025, com base na fórmula prevista no art. 3º, § 1º, I, da LC nº 200/2023, com a exclusão das receitas próprias da base de cálculo do limite para dali em diante”.

Dessa forma, o Poder Executivo promoveu o recálculo dos valores, conforme a decisão judicial, chegando ao referido montante de R\$ 1,2 bilhão. Entretanto, esclarece que, diante do exíguo tempo para encaminhamento da proposta orçamentária e, portanto, da impossibilidade de que os órgãos apresentassem o detalhamento das programações, a parcela de cada órgão foi alocada na reserva de contingência (ação “0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária” e subtítulo “6483 - Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641”).

Também ressalta o Poder Executivo que foi inserido no texto do PLOA 2026 dispositivo específico (inciso II do § 4º do art. 4º) para permitir o remanejamento desses recursos por meio de ato próprio dos órgãos do Poder Judiciário.

Por fim, é importante notar que o PLOA 2026 não traz reserva de contingência para as emendas de comissão (RP 8). Nos termos da LC nº 210/2024, o limite para essas emendas foi de R\$ 11,5 bilhões para o exercício 2025. Atualizado pelo IPCA acumulado no período de doze meses encerrado em junho (5,35%), o limite é de R\$ 12,1 bilhões para 2026. Assim, considerando a ausência de reserva de contingência para o atendimento dessas emendas, o Congresso Nacional deverá promover cortes nas programações do Poder Executivo constantes do PLOA 2026.

VII – Autorização para Abertura de Crédito Suplementar

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

São admitidas apenas duas ressalvas a esse princípio: a autorização para abertura de créditos suplementares por ato próprio (tema do art. 4º do PLOA 2026) e a autorização para contratação de operações de crédito (tema do art. 8º).

A estrutura do PLOA replica a adotada na LOA 2025. O caput do art. 4º indica as condições principais para abertura de créditos suplementares: compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites de despesa da LC nº 200/2023; observância às vinculações legais da receita; e, ressalvadas as disposições contidas nos §§ 9º e 10, a impossibilidade do cancelamento de dotações incluídas por emendas.

Os incisos I, II e III, do § 1º, do art. 4º listam as despesas objeto de maior flexibilidade de suplementação (primárias obrigatórias e alguns itens das primárias discricionárias e das





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

financeiras). Para os demais subtítulos, conforme o inciso IV, do § 1º, fica limitada a suplementação a 25% do valor do objeto. O § 2º, por sua vez, indica as fontes de recursos a partir das quais as despesas do § 1º podem ser suplementadas.

No § 3º, indicam-se despesas que podem ser livremente canceladas e suplementadas no âmbito das programações arroladas em cada um de seus sete incisos. Já o § 4º prevê a possibilidade de recomposição, até os valores constantes do projeto de lei, de dotações canceladas pelo Congresso Nacional, bem como a suplementação de despesas primárias do Poder Judiciário, mediante utilização da reserva de contingência⁶², sem prejuízo das suplementações que possam ser efetuadas com fundamentos nos §§ 1º a 3º.

A Tabela 31 contrasta as principais diferenças entre o PLOA 2026 e a situação regulada na LOA 2025, sob a ótica da classificação das despesas pelo identificador de resultado primário.

TABELA 31 - CONDIÇÕES PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

LOA 2025	PLOA 2026
Despesas financeiras (RP 0)	
• Suplementação sem limite, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º para as seguintes despesas: Serviço da dívida; transferências para FCO, FNE e FNO; contribuição patronal; e reserva de contingência; • Suplementação sem limite para a ação "00XC - Aporte de Recursos para Implementação do Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CGIBS"; • Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação das despesas financeiras listadas no inciso II;	• Das despesas financeiras listadas, mantém apenas a suplementação sem limite para despesa com a reserva de contingência financeira; • Além da ação 00XC, suplementação sem limite para as ações "00XB - Transferência ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro -Fiscais – FCBF (art. 12, § 1º, da Emenda à Constituição nº 132, de 20 de dezembro de 2023)"; "0061 - Concessão de Crédito para Aquisição de Imóveis Rurais e Investimentos Básicos – Fundo de Terras (Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998)" e "00XF - Financiamento de Operações de Crédito Reembolsável no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida". • Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação das despesas financeiras listadas no inciso II;
Despesas primárias obrigatórias (RP 1)	
• Suplementação sem limite, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º; • Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação de despesas obrigatórias;	• Mantém o regramento da LOA 2025; • Prevê a suplementação de despesas do Poder Judiciário, mediante a utilização de reserva de contingência específica (ADI nº 7641);
Despesas primárias discricionárias (RP 2)	
• Podem ser suplementadas sem limites as	• Mantém o regramento, mas aumenta as

⁶² Subtítulo "6483 - Reserva de Contingência - Fiscal - Cumprimento da ADI nº 7641" da Ação "0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal -Primária".



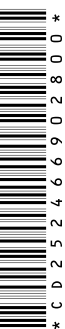


CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

despesas detalhadas no inciso III do § 1º do art. 4º, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º; • Não há limite para anulação de despesa que vise atender à ação "2113 - Manutenção de Contrato de Gestão com a Telecomunicações Brasileiras S.A. - Telebrás"; • Para atender as demais despesas, caso a limitação recaia sobre despesas primárias discricionárias, a anulação é limitada a 30% do valor do subtítulo objeto da anulação.	hipóteses de suplementação sem limites; • inclui a hipótese de suplementação de despesas do Poder Judiciário, equiparadas por decisão judicial às de que trata o art. 3º, § 2º, incisos III a V, da LC nº 200/2023 (despesas suportadas por recursos oriundos de receitas próprias, doações e convênios); • Prevê a suplementação de despesas do Poder Judiciário, mediante a utilização de reserva de contingência específica (ADI nº 7641);
Cancelamento de dotações incluídas por emendas	
• Autoriza a abertura de créditos suplementares desde que (entre outros requisitos previstos no § 9º): o cancelamento de dotações incluídas por emenda esteja fundamentado no impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa; e haja solicitação ou concordância do autor da emenda; • Quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de reestimativa de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025, ficam dispensados os requisitos previstos no § 9º, exceto a anuência do autor da emenda.	• Mantém, como regra geral, os requisitos para o cancelamento de dotações incluídas por emendas elencados no parágrafo 9º; • Na hipótese de atendimento de reestimativa de despesa primária obrigatória, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do quinto bimestre, todos os requisitos previstos no § 9º estão dispensados, inclusive anuência do autor da emenda.
Suplementação para recomposição das dotações constantes do PLOA classificadas com "RP 0", "RP 2" e "RP 3"	
• Limitada a 10% (dez por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação.	• Limitada a 15% (quinze por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação.

Da Tabela 10.1, constata-se que o PLOA 2026 concede significativa liberdade para os órgãos executores abrirem créditos suplementares por ato próprio, pois:

- apresenta extenso rol de ações e subfunções sem limite para suplementação;
- autoriza cancelamentos de dotações primárias discricionárias do subtítulo sem limites para suplementações de despesas primárias obrigatórias (RP 1) e certas despesas financeiras (RP 0);
- o cancelamento de dotações orçamentárias bloqueadas poderá envolver emendas individuais e coletivas sem a necessidade de constatação de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

impedimento técnico ou legal por parte do Poder Executivo, nem de solicitação ou concordância do autor da emenda quando, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2026, for destinado a atender reestimativa de despesas primárias obrigatórias;

- quando o cancelamento envolver emendas coletivas classificadas como RP 2, não se prevê tratamento específico;
- amplia a possibilidade de anulação de dotações de 10% para 15% com a finalidade de recompor os valores inicialmente previstos no PLOA;

O PLOA 2026 concede autorizações para suplementação de determinadas despesas sem estabelecer limites para o cancelamento de dotações (mais especificamente, todas as despesas obrigatórias e certas despesas financeiras e primárias discricionárias), de modo que algumas programações poderão ser integralmente canceladas como forma de se obter as fontes de recursos que possam atender às suplementações. Esse aspecto merece sempre reavaliação, pois pode representar demasiada flexibilidade concedida ao Poder Executivo para alterar as dotações consignadas a despesas primárias discricionárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Já a previsão de suplementação das despesas do Poder Judiciário, por meio da utilização de reserva de contingência específica está relacionada à decisão do STF proferida na ADI 7641, que reconheceu a possibilidade de o Judiciário executar despesas fora da incidência dos limites individualizados a que se refere a LC nº 200/2023 quando custeadas com receitas próprias.

Deve-se destacar que a autorização para abertura de créditos suplementares incide não apenas sobre as dotações dos subtítulos integrantes da LOA, mas também sobre as decorrentes de futuras alterações, as quais podem abranger, além das reclassificações previstas no PLDO 2026 - inclusive as referentes a mudança na estrutura da administração pública federal -, as modificações efetuadas a partir de outros créditos suplementares, que já tenham sido abertos no exercício financeiro (por lei ou por ato próprio).

Essas modificações não restringem os valores das suplementações de subtítulos que venham a ser posteriormente efetuadas por ato próprio, haja ou não limite para os acréscimos. No entanto, tratando-se de cancelamentos que se façam necessários nas dotações dos subtítulos, nos casos em que o art. 4º não estabelece limites para fazê-los, poderá ocorrer reduções superiores a 100% das dotações originalmente consignadas aos subtítulos.

No caso de programações decorrentes de emendas, o PLOA 2026 mantém exigências presentes na LOA 2025 para que tais dotações sejam objeto de cancelamento. Deverá haver impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, além de solicitação ou concordância do autor da emenda. Adicionalmente, os recursos devem ser destinados à suplementação de dotações correspondentes a outras emendas do autor ou programações constantes do PLOA, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão suplementar apenas um subtítulo.

Cumprе ressaltar a exceção à regra geral de cancelamentos que envolvam emendas individuais e coletivas, classificadas com “RP 6”, “RP 7” e “RP 8”, prevista no § 10, do art. 4º. Ela autoriza o cancelamento de dotações decorrentes de emendas parlamentares sem a solicitação ou concordância do autor, quando se tratar de anulação de dotações orçamentárias bloqueadas para atender reestimativa de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2026. Essa hipótese já havia constado no PLOA 2025, mas foi suprimida no texto final da lei correspondente.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

VIII – Obras com Indícios de Irregularidades Graves

O Anexo VI do PLOA 2026 trata da relação de obras e serviços nos quais o Tribunal de Contas da União (TCU) identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 144, § 1º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, do PLDO 2026. Estes indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que, ademais, possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI relaciona um único empreendimento que poderá ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária: Contrato PG-138/95-00 – Obras de implantação do novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis. Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz Fora/MG na Região Sudeste⁶³. Esse contrato foi objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2025, tendo sido o único item inserido no Anexo VI da LOA 2025. O contrato em referência corresponde à concessão anterior, já expirada.

Sublinhe-se que os relatórios e as informações relativos a indícios de irregularidades graves em obras e serviços encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de obra ou serviço, o Parlamento deve realizar prévia audiência pública, nos termos do § 2º do art. 148 do PLDO 2026 e levar em consideração, além das informações trazidas pela Corte de Contas, a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial (art. 145, inciso II, do PLDO 2026):

- Os impactos sociais, econômicos, financeiros e os riscos ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- A motivação social e ambiental do empreendimento;
- O custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- As despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- As despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- As medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- O custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- Os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- Os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- O custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

É de se destacar, ademais, que o caput do art. 144 do PLDO 2026 permite que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2026.

⁶³ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10036936&ts=1757008266455&disposition=inline>, p. 205.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 144, § 2º, do PLDO 2026.

Cumpra observar ainda que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2026 possui caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2026 ou posteriormente, já no exercício de 2026, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 146, inciso II, e 149, caput, do PLDO 2026). Na hipótese de serem identificados novos empreendimentos com indícios de vícios graves, caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

IX – Análise das Despesas por Área Temática

De acordo com o art. 52, inciso I, da Resolução nº 1, de 2006-CN, o Relatório Preliminar deverá conter análise das despesas, divididas por área temática, incluindo a execução recente.

A Tabela 32 apresenta a execução orçamentária no exercício de 2025 no âmbito de cada área temática, bem como o montante da dotação constante do PLOA 2026.

TABELA 32 - DESPESAS POR ÁREA TEMÁTICA
(Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

Área Temática	Execução Orçamentária 2025 (*)				R\$ milhões
	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	PLOA 2026
00 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA/RELATOR-GERAL	19.619,6	0,0	0,0	0,0	33.553,1
01 - INFRAESTRUTURA, MINAS E ENERGIA	41.464,3	20.956,1	15.222,8	14.628,1	30.395,5
02 - SAÚDE	248.804,8	208.773,3	189.810,8	183.336,7	261.097,7
03 - EDUCAÇÃO E CULTURA	209.139,3	190.926,6	148.902,2	145.258,8	236.608,1
04 - INTEGRAÇÃO, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE	15.952,6	10.550,4	6.330,7	6.142,3	10.704,4
05 - AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E PESCA	20.037,8	15.231,9	11.311,8	10.738,4	17.203,1
06 - CIDADES	17.991,8	11.423,6	7.962,1	7.911,4	13.909,8
07 - TURISMO	2.722,4	957,3	178,5	175,8	1.603,6
08 - CIÊNCIA & TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES	15.723,8	13.469,1	10.272,2	9.507,6	17.784,5
09 - ASSISTÊNCIA SOCIAL E FAMÍLIA	290.839,6	268.483,1	245.861,2	243.908,8	300.998,5
10 - ESPORTE	3.006,6	1.542,1	264,8	256,3	1.153,8
11 - MULHERES E DIREITOS HUMANOS	2.370,0	1.560,7	1.046,0	1.005,2	2.202,2
12 - FAZENDA, PLANEJAMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO	3.471.446,1	2.962.908,4	2.720.916,3	2.719.796,4	3.839.033,2
13 - DEFESA	133.772,0	121.435,5	96.980,8	95.946,7	141.917,1
14 - TRABALHO E PREVIDÊNCIA	1.174.119,4	1.013.913,1	984.648,1	967.542,2	1.276.501,5
15 - JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	22.978,2	19.467,4	14.880,8	14.574,4	25.192,2
16 - PODERES DE ESTADO E REPRESENTAÇÃO	113.534,6	101.295,0	83.242,1	81.875,7	122.297,5
Total	5.803.522,9	4.962.893,5	4.537.831,1	4.502.604,8	6.332.156,0

Fonte: Siga Brasil. Consulta realizada em 05/11/2025.

X – Da atuação da Relatoria Geral

A fim de se obter recursos para o atendimento de emendas, propõe-se a realização de corte prévio linear nas programações discricionárias (RP 2 e RP 3) do Poder Executivo





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

classificadas como outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), em programações com valor superior a R\$ 1 milhão e suportadas por fontes de recursos sem vinculação, passíveis de utilização no atendimento das emendas.

Esse procedimento implica redução de 0,8% no total dos recursos alocados em programações discricionárias do Poder Executivo.





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

PARTE ESPECIAL

Esta seção estabelece normas complementares à Resolução nº 1/2006-CN e à Lei Complementar nº 210/2024 para fins de apreciação do projeto de lei orçamentária referente ao exercício de 2026, especialmente quanto a autorização aos relatores para apresentação de emendas, atendimento das emendas apresentadas e elaboração dos relatórios setoriais e geral.

I - Da Apreciação de Emendas Individuais e Coletivas

1. Cabe aos relatores apreciar as emendas individuais e coletivas apresentadas ao PLOA nos termos regimentais.

2. O Anexo I - Relação dos Órgãos por Área Temática deste parecer discrimina os órgãos pertencentes a cada área temática, em conformidade com a Instrução Normativa nº 1/2023 da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), conforme disposto no art. 3º, V, da Resolução nº 1/2006-CN.

3. Na análise das emendas e na elaboração dos votos correspondentes, os relatores:

I. poderão propor ajustes de ordem técnica e legal necessários à correção de impropriedades que possam inviabilizar a execução das respectivas programações orçamentárias;

II. considerarão os ajustes requeridos por meio do Sistema de Solicitações de Ajuste de Emendas (Sisel) ou, no caso de parlamentar que não mais esteja no exercício do mandato, por intermédio de ofício encaminhado à CMO;

III. efetuarão os remanejamentos de valores entre emendas do mesmo autor solicitados nos termos do art. 78 da Resolução nº 1/2006-CN;

IV. observarão as decisões do Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas (CAE).

3.1. Os relatores indicarão em seus relatórios os remanejamentos a que se refere o item 3.III deste parecer.

4. Os relatores setoriais efetuarão os ajustes necessários no orçamento de investimento em decorrência da aprovação, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de emendas destinadas à constituição ou aumento de capital de empresa estatal, ressalvada a competência do relator-geral prevista no item 32.IV deste parecer.

5. É vedada a aprovação de emendas que contrariem disposições constitucionais, legais e regimentais, bem como as disposições deste parecer e as orientações e diretrizes do CAE a que se refere o art. 25, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN.

6. Os relatores observarão, em seus relatórios, os limites individualizados a que se refere o art. 3º, caput, incisos I a V, da Lei Complementar nº 200/2023.

7. É vedada a aprovação de emenda que destine recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social a empresas incluídas no Programa Nacional de Desestatização (Lei nº 9.491/1997).





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

II - Das Emendas de Relator

8. É vedada a apresentação de emendas de relator que incluam dotações em subtítulos novos ou aumentem dotações em subtítulos constantes do PLOA, ressalvados os casos autorizados pela Resolução nº 1/2006-CN.

9. As emendas de relator, em conformidade com o art. 144, I e II, da Resolução nº 1/2006-CN, destinam-se a:

I. corrigir erros, omissões ou inadequações de ordem técnica ou legal verificados no PLOA ou no processo de emendamento, em especial quanto à:

- a. revisão de valores em razão de alteração de parâmetros econômicos;
- b. correção necessária ao cumprimento de mandamentos constitucionais e legais;
- c. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa e descritores de ações, inclusive para assegurar a comparabilidade de programações orçamentárias ao longo dos exercícios financeiros, com a devida fundamentação;

II. recompor dotações canceladas;

III. dar cumprimento ao disposto no art. 47, § 3º, II, da Resolução nº 1/2006-CN; e

IV. implementar decisões da CMO e do Congresso Nacional relativas a destaques aprovados.

10. Com fundamento no art. 144, III, da Resolução nº 1/2006-CN, fica o relator-geral autorizado a apresentar emendas para efetuar:

I. cancelamentos de dotações prévios à atuação dos relatores setoriais, nos termos do art. 52, II, “b”, da Resolução nº 1/2006-CN;

II. ajustes técnicos relacionados às programações de que trata o art. 22 do PLDO 2026; e

III. ajustes técnicos previstos no item 32 deste parecer.

11. Observadas as autorizações e impedimentos previstos neste parecer, as emendas de relator serão classificadas nas seguintes modalidades:

I. constituição ou aumento de reservas de recursos com fontes provenientes:

- a. da utilização de reservas de contingência primárias e dos cancelamentos prévios de dotações, nos termos do art. 52, II, “b”, da Resolução nº 1/2006-CN;
- b. dos cancelamentos de dotações seletivos autorizados neste parecer, nos termos do art. 56, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN;
- c. da reestimativa da receita;

II. intervenção na despesa para recomposição de dotações, até o montante original do PLOA;

III. intervenção na receita nos casos autorizados neste parecer;

IV. ajuste técnico para:





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- a. cancelamento de dotações em razão de redução da receita;
- b. adequação do orçamento de investimento em decorrência da aprovação de emenda, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, destinada à constituição ou aumento do capital de empresa estatal não dependente;
- c. troca de fontes de recursos;
- d. adequação da classificação institucional, funcional e programática, bem como dos demais classificadores da despesa;
- e. correção de erros e omissões, inclusive quando solicitada nos termos do art. 28, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN.

III - Das Vedações ao Cancelamento de Dotações no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

12. Ressalvados os casos decorrentes da correção de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, é vedado aos relatores propor cancelamento, ainda que parcial, de dotações consignadas para despesas:

- I. com pessoal e encargos sociais (GND 1), com juros e encargos da dívida pública (GND 2) e com amortização da dívida pública (GND 6);
- II. primárias obrigatórias (RP 1);
- III. financeiras (RP 0) na unidade orçamentária “90000 - Reserva de Contingência”;
- IV. que devam ser executadas à conta de recursos oriundos de operações de crédito ou doações (fontes de recursos 1061, 1095, 1096, 1443, 1444, 1447, 1448 e 1449), ou que constituam as respectivas contrapartidas (identificador de uso - IU 1, 2, 3, 4 e 5);
- V. classificadas na modalidade de aplicação “91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”;
- VI. com a constituição ou aumento do capital de empresas estatais não dependentes.

12.1. A vedação de que trata o item 12.VI não se aplica quando o cancelamento efetuado pelo relator-geral viabilizar a destinação de recursos para finalidades semelhantes à da programação original.

12.2. Cabe ao relator-geral corrigir inadequações constatadas nas dotações destinadas a despesas que devam ser executadas com recursos de operações de crédito e suas contrapartidas.

13. É vedado aos relatores setoriais o atendimento de emenda à despesa primária com recursos provenientes do cancelamento de dotações consignadas a despesa financeira (RP 0).

14. Os relatores devem observar, em virtude de disposições constitucionais e legais, restrições relativas à utilização de fontes de recursos próprias ou vinculadas.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

IV - Da Reserva de Recursos

15. A constituição da reserva de recursos e sua distribuição, nos termos dos arts. 56 e 57 da Resolução nº 1/2006-CN, estão demonstradas no Anexo II - Demonstrativo da Reserva de Recursos deste parecer.

16. O montante inicial da reserva de recursos é de R\$ 55.932.612.684, oriundos de:

- I. aumento líquido da estimativa da receita: R\$ 13.231.068.544.
- II. reserva de contingência para atendimento de emendas impositivas individuais, classificada como despesa primária discricionária (RP 2), constantes dos sequenciais nº 1617 e nº 3565 do PLOA: R\$ 26.644.231.938;
- III. reserva de contingência para atendimento de emendas impositivas de bancada estadual, classificada como despesa primária discricionária (RP 2), constantes dos sequenciais nº 1618 e nº 3566 do PLOA: R\$ 14.159.273.940;
- IV. cancelamentos prévios de que trata o art. 52, II, “b”, da Resolução nº 1/2006-CN: R\$ 1.898.038.262, conforme Anexo II-A.

17. Do montante inicial de que trata o item 16, são deduzidos R\$ 53.932.612.684, destinados ao atendimento de:

- I. emendas individuais que destinem recursos para órgãos do Poder Executivo: R\$ 26.644.231.938;
- II. emendas de bancada estadual de execução obrigatória que destinem recursos para órgãos do Poder Executivo: R\$ 11.225.467.775;
- III. emendas de comissão que destinem recursos para órgãos do Poder Executivo: R\$ 12.115.250.000; e
- IV. despesas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, nos termos da Instrução Normativa nº 1/2025-CMO: R\$ 3.947.662.971.

17.1. As referências ao Poder Executivo nas disposições deste parecer não compreendem a Defensoria Pública da União.

17.2. Caso os valores a que se referem os itens 17.I e 17.II não sejam integralmente utilizados para a aprovação das emendas na fase setorial, os saldos remanescentes serão adicionados ao montante a que se refere o item 18.III.

17.3. Caso o remanejamento, na fase geral, entre emendas de execução obrigatória do mesmo autor, realizado em conformidade com o art. 78 da Resolução nº 1/2006-CN, resultar em elevação do montante inicialmente destinado ao Poder Executivo, o acréscimo será deduzido do montante a que se refere o item 18.III.

18. O saldo da reserva de recursos, apurado após dedução do valor indicado no item 17 deste parecer, corresponde a R\$ 2.000.000.000 e será repartido, nos termos do art. 57 da Resolução nº 1/2006-CN, para o atendimento de emendas coletivas de apropriação não classificadas com identificador próprio, conforme demonstrado a seguir:

- I. 55%, equivalentes a R\$ 1.100.000.000, distribuídos proporcionalmente ao número de emendas de apropriação coletivas sem identificador próprio admitidas no âmbito de





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

cada área temática, para atendimento segundo critérios estabelecidos pelos relatores setoriais;

II. 25%, correspondentes a R\$ 500.000.000, distribuídos pelas bancadas estaduais para atendimento das respectivas emendas, em conformidade com o art. 57, § 1º, da Resolução nº 1/2006-CN e com os seguintes Anexos deste parecer: III.A - Distribuição do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE; III.B - Emendas de Bancada: Atendimento nos Três Últimos Anos; III.C - População Residente Estimada; e III.D - Emendas de Bancada: Distribuição da Reserva de Recursos; e

III. 20%, no valor de R\$ 400.000.000, distribuídos entre as emendas coletivas, conforme definições do relator-geral.

19. As disposições constantes dos itens 18.I a 18.III não se aplicam a emendas apresentadas ao PLOA que:

- I. destinem recursos a órgãos situados fora da abrangência do Poder Executivo;
- II. sejam destinadas ao remanejamento entre programações de unidade orçamentária do orçamento de investimento.

20. Na hipótese de reestimativa da receita fundamentada no § 2º do art. 30 da Resolução nº 1/2006-CN, o relator-geral deve:

I. no caso de aumento líquido de receita, após efetuar ajustes nas despesas, distribuir o acréscimo líquido entre as emendas coletivas de apropriação sem identificador próprio, proporcionalmente aos atendimentos ocorridos nos relatórios setoriais aprovados, nos termos do art. 30, § 3º, da Resolução nº 1/2006-CN, observados os limites individualizados estabelecidos no art. 3º, caput, I a V, da Lei Complementar nº 200/2023; ou

II. no caso de diminuição líquida de receita, promover cancelamento parcial ou total de:

a. dotações constantes do PLOA, caso em que não se aplica o limite de que trata o item 27;

b. emendas coletivas de apropriação sem identificador próprio, proporcionalmente aos atendimentos ocorridos nos relatórios setoriais aprovados, caso em que não se aplica o disposto no art. 66, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN.

21. O relator-geral deve, em seu relatório, demonstrar as alterações efetuadas em conformidade com o item 20, com as seguintes indicações:

- I. total de acréscimos ou reduções nas emendas coletivas de apropriação não classificados com identificador próprio, discriminado por tipo de autor;
- II. montante bruto resultante da atualização da reestimativa da receita;
- III. transferências constitucionais e legais;
- IV. montante líquido resultante da atualização da reestimativa da receita;
- V. variações em outras despesas obrigatórias decorrentes da revisão dos parâmetros macroeconômicos; e





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

VI. reduções em programações do PLOA em decorrência de reestimativa negativa da receita, discriminadas por sequencial e fonte de recursos.

V - Dos Recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social Passíveis de Utilização pelos Relatores Setoriais

22. Observadas as vedações e restrições estabelecidas nos itens 12 a 14, são passíveis de utilização pelos relatores setoriais, além dos recursos previstos no item 18.I deste parecer, recursos decorrentes do cancelamento de dotações relativas a despesas com investimentos (GND 4) e com inversões financeiras (GND 5) constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, respeitados os limites fixados nos itens 23 e 24.

22.1. Os cancelamentos de dotação a que se referem os itens 23 e 24 serão realizados por meio de emendas de relator setorial destinada ao aumento de reserva de recursos da respectiva área temática.

23. Os valores passíveis de cancelamento por área temática, inclusive os necessários ao atendimento das emendas de remanejamento, são:

I. INFRAESTRUTURA, MINAS E ENERGIA	R\$ 400.000.000
II. SAÚDE	R\$ 400.000.000
III. EDUCAÇÃO E CULTURA	R\$ 324.726.471
IV. INTEGRAÇÃO, DESENV. REGIONAL E MEIO AMBIENTE	R\$ 129.089.211
V. AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E PESCA	R\$ 52.351.322
VI. CIDADES	R\$ 400.000.000
VII. TURISMO	R\$ 3.449.205
VIII. CIÊNCIA & TECNOLOGIA E COMUNICAÇÕES	R\$ 132.710.711
IX. ASSISTÊNCIA SOCIAL E FAMÍLIA	R\$ 22.467.552
X. ESPORTE	R\$ 4.305.318
XI. MULHERES E DIREITOS HUMANOS	R\$ 8.126.600
XII. FAZENDA, PLANEJAMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO	R\$ 129.756.382
XIII. DEFESA	R\$ 400.000.000
XIV. TRABALHO E PREVIDÊNCIA	R\$ 5.769.593
XV. JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	R\$ 27.807.473
XVI. PODERES DE ESTADO E REPRESENTAÇÃO	R\$ 123.017.772

24. O cancelamento em cada subtítulo fica limitado a:

I - 25% (vinte e cinco por cento) da dotação de cada RP (2 ou 3) e de cada GND (4 ou 5);

II - 25% (vinte e cinco por cento) da dotação de cada RP (2 ou 3) e do GND 3 exclusivamente para atendimento de emendas de remanejamento.

24.1. Os cancelamentos de dotação a que se referem os itens 23 e 24.I serão realizados por meio de emendas de relator setorial destinada ao aumento de reserva de recursos da respectiva área temática.

25. Os saldos remanescentes das reservas de recursos setoriais serão transferidos para a latoria-geral.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

VI - Dos Recursos do Orçamento de Investimento Passíveis de Utilização pelos Relatores Setoriais

26. No atendimento de emenda à despesa apresentada ao orçamento de investimento, são passíveis de utilização, pelos relatores setoriais, recursos decorrentes do cancelamento de até 20% (vinte por cento) das dotações da respectiva unidade orçamentária, respeitado o limite de 25% (vinte e cinco por cento) por subtítulo.

26.1. O disposto no item 26 não se aplica ao caso em que o investimento deva ser suportado pelo aumento do capital da empresa estatal proposto em emenda apresentada ao orçamento fiscal ou da seguridade social.

VII - Dos Recursos Passíveis de Utilização pelo Relator-Geral e dos Ajustes Necessários

27. Além da possibilidade de utilização dos recursos previstos no item 18.III deste parecer, observado o disposto nos itens 17.2, 17.3 e 25, e no art. 66, parágrafo único, da Resolução nº 1/2006-CN, o relator-geral pode cancelar dotações consignadas para outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5), até o limite de 4% (quatro por cento) do total dessas despesas.

28. Não há limite para o cancelamento da dotação consignada a cada subtítulo com fundamento no item 27.

29. As emendas coletivas atendidas na fase setorial com RP 2 e que, nos termos do item 32.VII deste Parecer Preliminar, não forem classificadas com RP 8, receberão parecer do relator-geral pela rejeição caso não possam ser enquadradas no disposto no art. 11, § 5º, da Lei Complementar nº 210/2024.

29.1. O atendimento de emendas de comissão permanente classificadas com RP 8 observará o limite de R\$ 12.115.250.000, em conformidade com o disposto no art. 11, §§ 3º e 4º, II, da Lei Complementar nº 210/2024.

30. Cabe ao relator-geral proceder aos ajustes necessários à compatibilização das emendas às alterações constitucionais e legais.

31. O relator-geral pode apropriar recursos decorrentes de:

- I. correções de inadequações de que trata o item 12.2 deste parecer;
- II. saldo não utilizado por relator setorial referente ao cancelamento de dotação efetuado com fundamento no item 26 deste parecer, no âmbito da respectiva unidade orçamentária do orçamento de investimento.

32. Observadas a vinculação constitucional ou legal de recursos, os limites individualizados a que se refere o art. 3º, caput, I a V, da Lei Complementar nº 200/2023 e a meta de resultado primário estabelecida no PLDO 2026, o relator-geral fica autorizado a promover ajustes técnicos necessários, tais como:

- I. efetuar troca de fontes para viabilizar a utilização dos recursos na aprovação de emendas;
- II. reestimar receitas financeiras como forma de viabilizar a cobertura de despesas;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- III. alocar fontes de recursos de natureza primária para atendimento de despesa financeira, ou de natureza financeira para atendimento de despesa primária;
- IV. reestimar recursos das fontes de financiamento quando a aprovação de emendas à despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social impuser alterações no orçamento de investimento;
- V. alocar fontes de recursos primárias em reservas de contingência de natureza financeira (RP 0);
- VI. efetuar trocas de RP para ajustar as dotações de despesas primárias discricionárias, conforme devam ou não estar abrangidas pelo PAC; e
- VII. efetuar ajuste de RP em emendas de comissão atendidas dentro do limite de recursos previsto no item 29.1.

33. Eventual saldo da reserva de recursos será apropriado em reserva de contingência por ocasião da elaboração do autógrafo.

VIII - Do Atendimento de Emendas Coletivas

34. O relator-geral disponibilizará às bancadas estaduais e às comissões permanentes, por intermédio da Secretaria da CMO, demonstrativo dos valores:

- I. aprovados na fase setorial para as respectivas emendas de apropriação; e
- II. acrescidos ou reduzidos, por emenda coletiva de apropriação, decorrentes de atualização da receita, conforme previsto no art. 30, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN.

35. As bancadas estaduais devem se manifestar, nos termos do art. 68 da Resolução nº 1/2006-CN, em formulário próprio a ser entregue pela Secretaria da CMO, acerca de alterações no atendimento de suas emendas e da destinação dos recursos de que trata o item 18.II, no prazo de um dia contado da disponibilização das informações de que trata o item 34 deste parecer.

35.1. No mesmo formulário, a bancada estadual poderá solicitar remanejamento de valores entre suas emendas impositivas, respeitadas as condições estipuladas pela CMO.

36. O atendimento global das emendas de comissão de apropriação deverá ser igual ou superior a 15% do saldo da reserva de recursos, observado o disposto no art. 57, § 2º, da Resolução nº 1/2006-CN, correspondentes a R\$ 300.000.000.

IX - Dos Relatores Setoriais e de seus Relatórios

37. Os relatores setoriais devem, em seus relatórios:

- I. analisar:
 - a. a compatibilidade do PLOA com as normas constitucionais e legais;
 - b. a execução orçamentária recente em comparação com os valores constantes do projeto; e
 - c. os efeitos dos créditos especiais e extraordinários abertos nos últimos quatro meses do exercício financeiro anterior nas programações das unidades orçamentárias;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- II. apresentar justificativas para a inclusão, acréscimo ou manutenção de dotações destinadas a contratos, convênios, parcelas, trechos ou subtrechos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, conforme conclusão do relatório do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI);
- III. na ausência de relatório do COI, indicar, para votação em separado, a programação referente a contrato, convênio, parcela, trecho ou subtrecho em que tenham sido identificados indícios de irregularidades graves de acordo com as informações prestadas pelo Tribunal de Contas da União;
- IV. indicar os critérios utilizados para o acolhimento de emendas;
- V. indicar ao relator-geral as distorções ou inadequações constatadas nas programações, com vistas à adoção de providências corretivas;
- VI. indicar parcela não utilizada da reserva de recursos;
- VII. apresentar as seguintes informações, geradas por sistema informatizado de elaboração orçamentária do Congresso Nacional:
 - a. resumo das decisões, com a indicação da quantidade de emendas e do valor atendido, detalhadas por:
 - i. grupo de autores e tipo de parecer;
 - ii. órgão, grupo de autores e tipo de parecer.
 - b. relação das emendas atendidas, com discriminação por autor, número da proposição, unidade orçamentária, detalhamento da programação, valor atendido e parecer correspondente, segregada por emendas:
 - i. coletivas de apropriação;
 - ii. de comissão de remanejamento;
 - iii. individuais;
 - iv. de relator setorial, dispostas por modalidade da emenda;
 - c. relação das emendas não atendidas por terem sido rejeitadas, consideradas prejudicadas, inadmitidas ou retiradas pelos autores, com discriminação por autor, número da proposição, unidade orçamentária, detalhamento da programação, valor solicitado e parecer correspondente;
 - d. relação dos cancelamentos promovidos pelo relator setorial, com discriminação por número da emenda, unidade orçamentária, detalhamento da programação e valor cancelado;
 - e. espelhos das emendas de relator setorial, acompanhados dos respectivos fundamentos técnicos e legais, em cumprimento aos arts. 70, IV, e 143 da Resolução nº 1/2006-CN;
 - f. demonstrativo sintético das alterações efetuadas, destacando-se as promovidas pelo relator-geral, nos orçamentos fiscal e da seguridade social e, separadamente, no orçamento de investimento, por região e unidade da Federação;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

g. demonstrativo sintético das alterações efetuadas, destacando-se as promovidas pelo relator-geral, nos orçamentos fiscal e da seguridade social e, separadamente, no orçamento de investimento, por órgão e:

- i. unidade orçamentária;
- ii. função;
- iii. subfunção;
- iv. grupo de natureza de despesa, exceto para o orçamento de investimento;
- v. indicador de resultado primário;
- vi. fonte de recursos, exceto para o orçamento de investimento;
- vii. programa;

h. demonstrativo analítico das alterações efetuadas nas programações, por unidade orçamentária, nos orçamentos fiscal e da seguridade social e, separadamente, no orçamento de investimento, destacando-se as promovidas pelo relator-geral.

37.1. Caso não haja alterações nas programações do orçamento de investimento no âmbito da área temática, fica dispensada a apresentação dos demonstrativos previstos no item 37.VII, “f”, “g” e “h”, correspondentes a essa esfera orçamentária.

X - Do Relator-Geral e de seu Relatório

38. Cabe ao relator-geral, para fins de elaboração de seu relatório:

- I. avaliar e atualizar o texto do PLOA e seus anexos e emitir parecer sobre as respectivas emendas;
- II. adequar os pareceres emitidos sobre as emendas em razão das alterações decorrentes de destaques aprovados;
- III. III. avaliar e atualizar as despesas com pessoal e encargos sociais constantes da proposta orçamentária, inclusive no que se refere ao Anexo V do PLOA e às dotações correspondentes;
- IV. emitir parecer sobre emendas ao Anexo V do PLOA e atualizá-lo em face das programações relativas a pessoal e encargos sociais, inclusive quando sofrerem alterações decorrentes da aprovação de emendas ao texto ou à programação;
- IV. alocar nas emendas coletivas de apropriação os recursos não utilizados na fase setorial.

39. O relatório do relator-geral conterá quatro volumes, com os seguintes conteúdos:

- I. Volume I:
 - a. relatório e voto;
 - b. substitutivo apresentado ao PLOA;





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- c. relatório do CAE sobre a admissibilidade das emendas coletivas;
- d. relatório do COI com proposta para atualização do Anexo VI do

PLOA;

II. Volume II:

- a. emendas ao texto:
 - i. aprovadas e aprovadas parcialmente;
 - ii. não aprovadas;
- b. emendas de cancelamento:
 - i. aprovadas e aprovadas parcialmente;
 - ii. não aprovadas;
- c. emendas à despesa, aprovadas e aprovadas parcialmente:
 - i. coletivas;
 - ii. de relator;
 - iii. coletivas e de relator por unidade da federação;
 - iv. individuais;
- d. emendas à despesa não aprovadas;

III. Volume III:

- a. espelhos das emendas do relator-geral acompanhados dos respectivos fundamentos técnicos e legais, em cumprimento aos arts. 70, IV, e 143 da Resolução nº 1/2006-CN;
- b. demonstrativo das emendas de relator-geral por modalidade, em atendimento ao art. 70, IV, da Resolução nº 1/2006-CN;

IV. Volume IV:

- a. demonstrativos sintéticos das alterações efetuadas nos orçamentos fiscal e da seguridade social:
 - i. por fonte de recursos;
 - ii. por função;
 - iii. por subfunção;
 - iv. por programa;
 - v. por grupo de natureza da despesa (GND);
 - vi. por órgão;
 - vii. por unidade orçamentária;
 - viii. por órgão/GND;
 - ix. com pessoal e encargos sociais por órgão;
 - x. por unidade da federação;





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

- xi. com investimentos por unidade da federação;
- xii. por órgão e ação;
- b. demonstrativos analíticos das alterações efetuadas nas programações:
 - i. dos orçamentos fiscal e da seguridade social;
 - ii. do orçamento de investimento;
- c. relatório referente aos pedidos de alteração de emenda com respectivo voto.

XI - Das Disposições Finais

40. Os relatores devem apresentar pareceres sobre os destaques apresentados, com a identificação, para cada requerimento, do autor, efeito pretendido, número da emenda, códigos das classificações institucional, funcional e programática, denominação da ação e do subtítulo, decisão e valor.

41. O remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor, previsto no art. 78 da Resolução nº 1/2006-CN, respeitará os limites individualizados a que se refere o art. 3º, caput, I a V, da Lei Complementar nº 200/2023 e dependerá de terem sido apresentadas, em seu conjunto:

- I. aos orçamentos fiscal e da seguridade social; ou
- II. ao orçamento de investimento.

42. O atendimento de emenda de remanejamento depende do cancelamento de dotações do PLOA nela indicado.

VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação deste Relatório Preliminar na forma ora apresentada, para que, aprovado pelo Plenário da CMO, constitua o Parecer Preliminar.

Sala da Comissão, 03 de dezembro de 2025.

Deputado **ISNALDO BULHÕES JR**
Relator-Geral





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

EMENDAS APRESENTADAS

A emenda 1 ao Relatório Preliminar, de autoria do Deputado Beto Pereira, e a emenda 3, de autoria do Deputado Tião Medeiros, visam à reversão de cancelamento das dotações destinadas a Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural considerados no cancelamento prévio.

A emenda 2, de autoria do Deputado Beto Pereira, e a emenda 4, de autoria do Deputado Tião Medeiros, visam à reversão de cancelamento das dotações destinadas a Modernização e Fortalecimento da Defesa Agropecuária considerados no cancelamento prévio.

O cancelamento prévio foi feito de forma linear em todas as dotações do orçamento passíveis de corte de acordo com as determinações deste parecer preliminar. A despeito do caráter meritório das emendas, procurou-se fazer o cancelamento de forma isonômica nas dotações orçamentárias. Cabe ressaltar que será possível a recomposição destas dotações, bem de como de outras dotações atingidas pelo cancelamento prévio, nas fases posteriores.

A emenda 5, de autoria do Deputado Castro Neto, tem por finalidade preservar a efetividade e a previsibilidade do trabalho dos Relatores Setoriais, assegurando que as emendas de remanejamento não reduzam o saldo disponível para a alocação das emendas sob sua responsabilidade.

Entendemos que a solicitação já se encontra abrangida pelas regras deste parecer. De fato, a distribuição da reserva de recursos se faz exclusivamente para o atendimento de emendas coletivas de apropriação. Logo, entendemos que a emenda está prejudicada.

A emenda 6, de autoria do Senador Ciro Nogueira, com o objetivo de incluir, na Parte Especial do Relatório Preliminar, na seção III (Das Vedações ao Cancelamento de Dotações no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social), item 12, a seguinte redação: “VII. dotações destinadas à manutenção do contrato de gestão da Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação”.

A Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação é uma entidade de grande importância para a saúde pública brasileira, devido à sua missão de prestar assistência médica gratuita, humanizada e de qualidade a todos os níveis da população, além de desenvolver pesquisas e atividades educacionais. No entanto, o citado item 12 trata das vedações ao cancelamento decorrentes de normas constitucionais ou legais. Não se trata de vedações ao cancelamento de dotações relacionadas a despesas de elevado mérito público, como é o caso das dotações destinadas à manutenção do contrato de gestão da Rede Sarah. Diante disso, somos pela rejeição da emenda, sem prejuízo de voltarmos nossa atenção à essa instituição ao longo das próximas etapas da tramitação legislativa da peça orçamentária.

A emenda 7, de autoria do Deputado Castro Neto, visa ampliar o limite de cancelamento por subtítulo de 25% para 40%, por RP (2 ou 3) e por GND (4 ou 5), para garantir margem operacional suficiente ao atendimento das emendas e à construção dos relatórios setoriais e geral, com maior flexibilidade e previsibilidade na aplicação das normas da Resolução nº 1/2006-CN e da LC nº 210/2024 no PLOA 2026.

Entendemos que o percentual proposto neste parecer preliminar viabiliza o atendimento das necessidades de todos os relatores setoriais, sem comprometer a integralidade das dotações originais propostas pelo Poder Executivo. Por isso, somos pela rejeição da emenda.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

VOTO

Em face do exposto, somos pela aprovação deste Relatório Preliminar na forma apresentada, para que, aprovado pelo Plenário da CMO, constitua o Parecer Preliminar, com a rejeição das emendas 1, 2, 3, 4, 6 e 7 e prejudicada a emenda 5.

Sala da Comissão, 03 de dezembro de 2025.

Deputado **ISNALDO BULHÕES JR**
Relator-Geral



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252466902800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Isnaldo Bulhões Jr.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

ANEXO I – RELAÇÃO DOS ÓRGÃOS POR ÁREA TEMÁTICA

Áreas Temáticas	Órgão Orçamentário
I – Infraestrutura, Minas e Energia	32000 - Ministério de Minas e Energia 39000 - Ministério dos Transportes 68000 - Ministério de Portos e Aeroportos
II – Saúde	36000 - Ministério da Saúde
III - Educação e Cultura	26000 - Ministério da Educação 42000 - Ministério da Cultura
IV - Integração, Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente	44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima 53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
V - Agricultura, Desenvolvimento Agrário e Pesca	22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária 49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar 58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura
VI - Cidades	56000 - Ministério das Cidades
VII - Turismo	54000 - Ministério do Turismo
VIII - Ciência & Tecnologia e Comunicações	24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação 41000 - Ministério das Comunicações
IX - Assistência Social e Família	55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
X - Esporte	51000 - Ministério do Esporte
XI - Mulheres e Direitos Humanos	65000 - Ministério das Mulheres 67000 - Ministério da Igualdade Racial 81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania 84000 - Ministério dos Povos Indígenas
XII - Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio	25000 - Ministério da Fazenda 28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços 46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos 47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento 69000 – Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte 71000 - Encargos Financeiros da União 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios 74000 - Operações Oficiais de Crédito 75000 - Dívida Pública Federal 83000 - Banco Central do Brasil
XIII - Defesa	52000 - Ministério da Defesa
XIV - Trabalho e Previdência	33000 - Ministério da Previdência Social 40000 - Ministério do Trabalho e Emprego
XV - Justiça e Segurança Pública	30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública
XVI - Poderes de Estado e Representação	20000 - Presidência da República 35000 - Ministério das Relações Exteriores 37000 - Controladoria-Geral da União 60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República 63000 - Advocacia-Geral da União Órgãos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, do MPU e da DPU

Obs: A correspondência entre as áreas temáticas e os órgãos abrange as respectivas unidades orçamentárias.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

ANEXO II - DEMONSTRATIVO DA RESERVA DE RECURSOS
Arts. 56 e 57 da Resolução nº 1, de 2006-CN

	R\$ 1,00
1. RESERVA DE RECURSOS	55.034.574.422
1.1. Reserva de Contingência	40.803.505.878
1.2. Reestimativa líquida da receita	13.231.068.544
1.3. Cancelamento Prévio	1.898.038.262
2. DEDUÇÕES	53.034.574.422
2.1. Emendas individuais	26.644.231.938
2.2. Emendas de bancada impositivas	11.225.467.775
2.3. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) IN 1/2025-CMO	3.947.662.971
2.4. Emendas de Comissão RP-8	12.115.250.000
3. SALDO PARA DISTRIBUIÇÃO	2.000.000.000
3.1. Relatores Setoriais (55%)	1.100.000.000
3.2. Bancadas Estaduais (25%)	500.000.000
3.3. Relator-Geral (20%)	400.000.000
Atendimento mínimo das comissões (15%)	300.000.000





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

ANEXO III - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS
III.A - DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS
Art. 57, § 1º, I, da Resolução nº 1, de 2006-CN

Unidades da Federação	FPE (%)
ACRE	4,24%
ALAGOAS	4,34%
AMAPÁ	3,65%
AMAZONAS	4,97%
BAHIA	8,61%
CEARÁ	6,86%
DISTRITO FEDERAL	0,67%
ESPÍRITO SANTO	2,05%
GOIÁS	2,80%
MARANHÃO	6,50%
MATO GROSSO	1,54%
MATO GROSSO DO SUL	1,64%
MINAS GERAIS	5,02%
PARÁ	6,35%
PARAÍBA	4,53%
PARANÁ	2,04%
PERNAMBUCO	6,44%
PIAUÍ	4,36%
RIO DE JANEIRO	2,38%
RIO GRANDE DO NORTE	3,55%
RIO GRANDE DO SUL	1,44%
RONDÔNIA	2,87%
RORAIMA	3,85%
SANTA CATARINA	1,17%
SÃO PAULO	1,52%
SERGIPE	3,79%
TOCANTINS	2,80%
Total	100,00%

Decisão Normativa - TCU nº 215, de 19 de março de 2025, que "Aprova, para o exercício de 2026, os coeficientes individuais de participação dos estados e do Distrito Federal nos recursos previstos no art. 159, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal (FPE)".





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

ANEXO III - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS
III.B - EMENDAS DE BANCADA: ATENDIMENTO NOS ÚLTIMOS TRÊS ANOS
Art. 57, § 1º, II, da Resolução nº 1, de 2006-CN

BANCADAS	Autógrafo 2023	Autógrafo 2024	Autógrafo 2025	R\$ 1,00	
				Atendimento Médio (2023-2025)	
				Média	(%)
ACRE	324.529.69 8	339.262.70 8	576.315.50 7	413.369.30 4	3,36%
ALAGOAS	347.032.87 9	362.259.83 6	550.879.31 2	420.057.34 2	3,42%
AMAPÁ	345.649.13 5	514.561.94 4	528.889.65 5	463.033.57 8	3,77%
AMAZONAS	460.548.38 8	460.302.97 4	528.889.64 2	483.247.00 1	3,93%
BAHIA	433.595.81 4	404.942.85 9	528.889.65 5	455.809.44 3	3,71%
CEARÁ	362.114.18 2	496.066.16 5	528.889.65 5	462.356.66 7	3,76%
DISTRITO FEDERAL	367.289.15 8	392.827.15 1	544.381.00 2	434.832.43 7	3,54%
ESPÍRITO SANTO	294.725.94 1	328.455.16 6	528.889.65 5	384.023.58 7	3,13%
GOIÁS	430.171.66 2	511.606.21 4	545.122.10 7	495.633.32 8	4,03%
MARANHÃO	562.134.35 2	439.464.64 2	570.266.55 9	523.955.18 4	4,26%
MATO GROSSO	296.619.35 6	338.863.73 1	541.330.09 0	392.271.05 9	3,19%
MATO GROSSO DO SUL	340.861.37 6	366.424.80 9	528.889.65 5	412.058.61 3	3,35%
MINAS GERAIS	477.708.03 0	479.673.22 7	528.889.65 5	495.423.63 7	4,03%
PARÁ	434.951.87 9	390.945.69 5	928.889.65 3	584.929.07 6	4,76%
PARAÍBA	375.189.00 7	456.270.41 7	549.498.62 2	460.319.34 9	3,75%
PARANÁ	359.850.69 4	421.679.90 8	555.046.63 6	445.525.74 6	3,63%
PERNAMBUCO	335.513.37 5	366.371.23 7	528.889.65 5	410.258.08 9	3,34%
PIAUÍ	683.335.87 8	613.971.92 3	552.398.72 3	616.568.84 1	5,02%
RIO DE JANEIRO	308.477.52 4	537.533.51 4	528.889.65 5	458.300.23 1	3,73%
RIO GRANDE DO NORTE	342.502.65 6	370.939.71 7	528.889.64 6	414.110.67 3	3,37%
RIO GRANDE DO SUL	309.284.42 6	337.761.02 0	528.889.65 2	391.978.36 6	3,19%
RONDÔNIA	354.195.42 9	335.460.70 2	545.359.50 4	411.671.87 8	3,35%
RORAIMA	307.317.77 5	333.166.23 0	528.889.65 6	389.791.22 0	3,17%
SANTA CATARINA	375.943.78 5	432.344.64 5	528.889.65 2	445.726.02 7	3,63%
SÃO PAULO	367.474.24 1	599.951.67 6	552.183.36 2	506.536.42 6	4,12%
SERGIPE	308.940.58	350.574.76	528.889.65	396.135.00	3,22%





CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

TOCANTINS	470.485.65 ⁸ ₃	554.454.13 ⁷ ₇	528.889.65 ⁵ ₅	517.943.14 ³ ₈	4,22%
Total	10.376.442.881	11.536.137.014	14.945.015.875	12.285.865.257	100,0%

Fonte: SIGA BRASIL/ inclui RP 2, 3 e 7



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD252466902800>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Isnaldo Bulhões Jr.





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

ANEXO III - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS
III.C - POPULAÇÃO RESIDENTE ESTIMADA
Art. 57, § 1º, III, da Resolução nº 1, de 2006-CN

Unidades da Federação	População Estimada	%
ACRE	884.372	0,41%
ALAGOAS	3.220.848	1,51%
AMAPÁ	806.517	0,38%
AMAZONAS	4.321.616	2,02%
BAHIA	14.870.907	6,97%
CEARÁ	9.268.836	4,34%
DISTRITO FEDERAL	2.996.899	1,40%
ESPÍRITO SANTO	4.126.854	1,93%
GOIÁS	7.423.629	3,48%
MARANHÃO	7.018.211	3,29%
MATO GROSSO	3.893.659	1,82%
MATO GROSSO DO SUL	2.924.631	1,37%
MINAS GERAIS	21.393.441	10,02%
PARÁ	8.711.196	4,08%
PARAÍBA	4.164.468	1,95%
PARANÁ	11.890.517	5,57%
PERNAMBUCO	9.562.007	4,48%
PIAUÍ	3.384.547	1,59%
RIO DE JANEIRO	17.223.547	8,07%
RIO GRANDE DO NORTE	3.455.236	1,62%
RIO GRANDE DO SUL	11.233.263	5,26%
RONDÔNIA	1.751.950	0,82%
RORAIMA	738.772	0,35%
SANTA CATARINA	8.187.029	3,84%
SÃO PAULO	46.081.801	21,59%
SERGIPE	2.299.425	1,08%
TOCANTINS	1.586.859	0,74%
Total	213.421.037	100,00%

Portaria IBGE nº 1.098, de 27 de agosto de 2025, que divulga as estimativas populacionais do Brasil para 2025, considerando a população até 1º de julho de 2025 (DOU 28/08/2025)





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO

ANEXO III - RESERVA DE RECURSOS - BANCADAS ESTADUAIS
III.D – EMENDAS DE BANCADA: DISTRIBUIÇÃO DA RESERVA DE RECURSOS
Art. 52, II, “j”, e art. 57, § 1º, I a III, da Resolução nº 1, de 2006-CN

Unidades da Federação	FPE	Atendimento Médio nos últimos 3 anos	População Estimada	Média Ponderada ⁽¹⁾	Recursos (R\$1,00)
ACRE	4,24%	3,36%	0,41%	3,51%	17.539.787
ALAGOAS	4,34%	3,42%	1,51%	3,69%	18.450.030
AMAPÁ	3,65%	3,77%	0,38%	3,37%	16.857.403
AMAZONAS	4,97%	3,93%	2,02%	4,26%	21.316.472
BAHIA	8,61%	3,71%	6,97%	6,49%	32.436.489
CEARÁ	6,86%	3,76%	4,34%	5,37%	26.859.667
DISTRITO FEDERAL	0,67%	3,54%	1,40%	1,89%	9.463.343
ESPÍRITO SANTO	2,05%	3,13%	1,93%	2,47%	12.338.681
GOIÁS	2,80%	4,03%	3,48%	3,36%	16.813.451
MARANHÃO	6,50%	4,26%	3,29%	5,29%	26.428.525
MATO GROSSO	1,54%	3,19%	1,82%	2,23%	11.154.638
MATO GROSSO DO SUL	1,64%	3,35%	1,37%	2,30%	11.483.665
MINAS GERAIS	5,02%	4,03%	10,02%	5,13%	25.637.729
PARÁ	6,35%	4,76%	4,08%	5,49%	27.437.322
PARAÍBA	4,53%	3,75%	1,95%	3,96%	19.802.385
PARANÁ	2,04%	3,63%	5,57%	3,03%	15.128.793
PERNAMBUCO	6,44%	3,34%	4,48%	5,00%	25.024.370
PIAUÍ	4,36%	5,02%	1,59%	4,34%	21.721.399
RIO DE JANEIRO	2,38%	3,73%	8,07%	3,49%	17.439.387
RIO GRANDE DO NORTE	3,55%	3,37%	1,62%	3,28%	16.414.574
RIO GRANDE DO SUL	1,44%	3,19%	5,26%	2,52%	12.619.834
RONDÔNIA	2,87%	3,35%	0,82%	2,86%	14.284.535
RORAIMA	3,85%	3,17%	0,35%	3,23%	16.132.727
SANTA CATARINA	1,17%	3,63%	3,84%	2,42%	12.103.990
SÃO PAULO	1,52%	4,12%	21,59%	4,57%	22.840.444
SERGIPE	3,79%	3,22%	1,08%	3,29%	16.466.274
TOCANTINS	2,80%	4,22%	0,74%	3,16%	15.804.086
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	500.000.000

* C D 2 5 2 4 6 6 9 0 2 8 0 0 *

