CD/26168.95652-00

PARECER Nº , DE 2026 - PLEN/CN

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 23, de 2026, que abre crédito suplementar ao Orçamento da Seguridade Social da União. Texto original: R$ 185.555.629.364,00; saldo condicionado atualizado após comunicações do Ministério do Planejamento e Orçamento: R$ 149.440.254.385,00.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado HUGO LEAL

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submeteu à apreciação do Congresso Nacional, mediante a Mensagem nº 605/2026 e a Exposição de Motivos nº 1496/2026 MPO, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 23, de 2026, originalmente destinado à abertura de crédito suplementar de R$ 185.555.629.364,00 para dotações dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

A proposição não institui despesa primária nova: pretende substituir a fonte 9444 (recursos condicionados) pela fonte 7444 (operações de crédito ressalvadas pela lei de crédito adicional da Regra de Ouro), mediante suplementações e cancelamentos correspondentes. Sua

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

finalidade é permitir a execução de dotações obrigatórias relacionadas aos benefícios previdenciários, ao Benefício de Prestação Continuada, à Renda Mensal Vitalícia e ao Programa Bolsa Família.

A programação originalmente condicionada na LOA 2026 alcançava R$ 288.095.342.537,00. As Portarias SOF/MPO nº 146, de 28 de abril, e nº 256, de 18 de junho de 2026, reduziram esse montante em R$ 102.539.713.173,00, formando o valor inicialmente encaminhado ao Congresso Nacional.

Após a apresentação do PLN, o Ministério do Planejamento e Orçamento comunicou duas reduções adicionais. Pelo Ofício SEI nº 5197/2026/MPO, relativo à Portaria SOF/MPO nº 426, de 28 de setembro de 2026, informou a substituição de R$ 31.986.364.370,00 na ação 00SJ – Benefícios Previdenciários. Pelo Ofício SEI nº 5579/2026/MPO, relativo à Portaria SOF/MPO nº 489, de 28 de outubro de 2026, comunicou nova redução de R$ 4.129.010.609,00 nas ações 00H5 e 00IN.

Quadro 1 – Evolução da programação condicionada (fonte 9444)

Ato	Redução (R$)	Saldo condicionado (R$)
LOA 2026	**—**	**288.095.342.537**
Portaria SOF/MPO nº 146	**77.722.126.525**	**210.373.216.012**
Portaria SOF/MPO nº 256	**24.817.586.648**	**185.555.629.364**
Portaria SOF/MPO nº 426	**31.986.364.370**	**153.569.264.994**

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

Portaria SOF/MPO nº 489	**4.129.010.609**	**149.440.254.385**

Assim, a redução posterior ao encaminhamento do projeto totaliza R$ 36.115.374.979,00, equivalente a aproximadamente 19,46% do valor original do PLN, resultando em saldo condicionado de R$ 149.440.254.385,00, conforme a documentação apresentada à Relatoria.

Quadro 2 – Composição atualizada por ação orçamentária

Ação	Valor original (R$)	Redução (R$)	Saldo (R$)
00SJ – Previdência	150.995.494.425	31.986.364.370	119.009.130.055
8442 – Bolsa Família	26.000.000.000	0	26.000.000.000
00H5 – BPC/RMV pessoa idosa	7.178.287.214	2.747.162.884	4.431.124.330
00IN – BPC/RMV deficiência	1.381.847.725	1.381.847.725	0
TOTAL	185.555.629.364	36.115.374.979	149.440.254.385

O documento técnico ST 16104-2026 oferece referência para a estrutura formal do relatório e para a adequação do crédito ao valor remanescente. A presente manifestação preserva a análise crítica da sustentabilidade fiscal e recomenda aprovação condicionada à incorporação do ajuste quantitativo por substitutivo, com ressalvas expressas de mérito e recomendações de acompanhamento.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

É o relatório.

II. ANÁLISE

1. DA REGRA DE OURO E DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal, em seu art. 167, inciso III, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A ressalva integra o próprio desenho constitucional da Regra de Ouro: sua utilização, quando observados os requisitos aplicáveis, não configura automaticamente violação da norma, embora permaneça sujeita ao exame de mérito pelo Congresso Nacional.

O PLN nº 23/2026 foi apresentado por meio da Mensagem Presidencial nº 605/2026, com crédito suplementar originalmente fixado em R$ 185.555.629.364,00. As reduções posteriores comunicadas pelo MPO impõem a atualização do objeto da deliberação para R$ 149.440.254.385,00, sem alteração da natureza da operação, consistente na substituição de fontes de financiamento de dotações já autorizadas.

Conforme a Nota Informativa nº 23/2026, de Felipe José Cardoso Avezani, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, os acréscimos e cancelamentos possuem caráter compensatório, observada a hipótese de anulação de dotações do art. 43, § 1º, III, da Lei nº 4.320/1964. Essa técnica de abertura de crédito não se confunde com a autorização excepcional para realização de receita de operações de crédito, cuja disciplina decorre do art. 167, III, da Constituição e do art. 22 da Lei nº 15.321/2025.

A operação não modifica, por si só, a despesa primária total autorizada, nem produz elevação automática do déficit primário.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

Também não se pode equiparar o limite de autorização de R$ 185,56 bilhões ao aumento incremental do estoque da dívida em comparação com o cenário de financiamento já projetado: essa conclusão exigiria análise das emissões, amortizações, disponibilidades e demais fontes consideradas pelo Tesouro Nacional.

Os Ofícios SEI nº 5197/2026/MPO e nº 5579/2026/MPO comunicaram reduções de R$ 31.986.364.370,00 e R$ 4.129.010.609,00, respectivamente, decorrentes das Portarias SOF/MPO nº 426 e nº 489/2026. O saldo condicionado passou a R$ 149.440.254.385,00, que deverá constituir o limite do crédito e da autorização de operações de crédito no substitutivo.

Dessa forma, o ponto controvertido não é a inexistência de autorização constitucional em abstrato, mas a suficiência da motivação atualizada, a proporcionalidade do montante submetido à deliberação e os efeitos da decisão sobre o financiamento tempestivo de despesas obrigatórias. A competência qualificada do Congresso Nacional exige apreciação simultânea da disciplina fiscal e da continuidade das prestações sociais.

2. DO DIAGNÓSTICO FISCAL E DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA

O Raio X do Orçamento 2026, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, apresenta indicadores que evidenciam limitações relevantes à flexibilidade fiscal da União.

A publicação aponta que aproximadamente 90,2% das despesas primárias líquidas estão vinculadas a despesas obrigatórias, restando cerca de 9,8% para despesas discricionárias.

A elevada rigidez orçamentária restringe a capacidade de realocação de recursos e reduz a margem de atuação do Poder Executivo diante

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

de frustrações de receitas ou crescimento inesperado de despesas.

O documento também apresenta projeção de déficit nominal superior a R$ 1 trilhão e déficit previdenciário expressivo, demonstrando que o equilíbrio das contas públicas não pode ser avaliado exclusivamente pelo resultado primário ajustado.

A existência de despesas obrigatórias crescentes, associada à necessidade de financiamento da dívida pública, amplia a importância da sustentabilidade das receitas e da eficiência da programação orçamentária.

A previsão de despesas condicionadas à Regra de Ouro em montante superior a R$ 288 bilhões na LOA 2026 demonstra que a excepcionalização constitucional já integrava o planejamento fiscal do exercício.

Esse aspecto recomenda especial cautela.

A previsão antecipada da necessidade de autorização excepcional não configura, isoladamente, irregularidade constitucional. Entretanto, demonstra que o problema de financiamento não surgiu de circunstância imprevisível ao longo da execução.

A autorização pretendida deve, portanto, ser examinada à luz da estrutura de financiamento originalmente planejada e das alternativas efetivamente disponíveis para redução do endividamento.

3. ANÁLISES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM SITUAÇÕES ANÔMALAS

1. Do parecer prévio sobre as contas presidenciais de 2025 — Acórdão nº 1.442/2026

O Tribunal de Contas da União, em sessão realizada em 10 de junho

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

de 2026, apreciou as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2025, emitindo parecer prévio pela aprovação com ressalvas.

O julgamento foi relatado pelo ministro Benjamin Zymler e fundamentado no exame da execução orçamentária e financeira, da conformidade da gestão fiscal, dos resultados da atuação governamental e das demonstrações contábeis consolidadas da União.

Embora tenha concluído que as inconformidades identificadas não comprometiam a fidedignidade global das contas, o Tribunal registrou fragilidades relevantes na gestão fiscal, orçamentária e contábil.

Entre os principais pontos destacados, encontra-se a insuficiência do esforço fiscal para estabilização da dívida pública.

O relatório registra que o resultado primário efetivo de 2025 foi deficitário em R$ 58,7 bilhões. Após deduções legalmente autorizadas, o déficit considerado para aferição da meta foi reduzido a aproximadamente R$ 10 bilhões.

O TCU observou que a compatibilidade formal com a meta fiscal não significava esforço suficiente para estabilizar a dívida pública.

Segundo a análise, a estabilização da dívida exigiria superávit primário estimado em 1,94% do PIB, enquanto o resultado efetivo permaneceu deficitário.

A diferença evidencia que o cumprimento formal das regras fiscais não assegura, necessariamente, sustentabilidade do endividamento.

Esse entendimento possui relação direta com o PLN nº 23/2026.

A proposição sustenta sua neutralidade fiscal na ausência de ampliação das dotações primárias. Entretanto, essa característica não demonstra, isoladamente, que a operação seja compatível com a

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

estabilização da dívida pública.

O parecer prévio do TCU também destacou a pressão crescente sobre a Regra de Ouro.

Embora a regra tenha sido cumprida em 2025, com margem de suficiência de R$ 79,2 bilhões, o Tribunal identificou projeções de insuficiência estrutural nos exercícios seguintes.

O PLOA 2026 apresentava necessidade de excepcionalização de R$ 313,5 bilhões, enquanto as projeções apontavam montante de R$ 517,8 bilhões para 2029.

O crescimento dessas necessidades indica risco de que o financiamento de despesas correntes mediante operações de crédito deixe de representar medida excepcional e passe a integrar estruturalmente o planejamento orçamentário.

A constatação do TCU recomenda que a autorização excepcional seja acompanhada de transparência reforçada, monitoramento da dívida e prestação de informações ao Congresso Nacional. Esses riscos justificam ressalvas e recomendações, mas não demonstram, por si, irregularidade do crédito ajustado ou disponibilidade de fonte alternativa tempestiva.

2. Do acompanhamento fiscal do primeiro bimestre de 2026 — Acórdão nº 2.274/2026

O Tribunal de Contas da União, sob a relatoria do ministro Antonio Anastasia, apreciou o acompanhamento das receitas e despesas primárias da União referentes ao primeiro bimestre de 2026.

A fiscalização teve por objetivo avaliar a consistência das projeções fiscais, a aderência às metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o cumprimento dos limites previstos na Lei

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

Complementar nº 200/2023.

O Tribunal identificou deterioração das projeções fiscais em relação à Lei Orçamentária Anual.

A receita primária líquida projetada sofreu redução de R$ 13,6 bilhões, enquanto as despesas primárias apresentaram aumento de R$ 23,3 bilhões.

Como consequência, o déficit primário efetivo projetado passou de R$ 22,9 bilhões para R$ 59,8 bilhões.

Primeiro bimestre de 2026 — Acórdão nº 2.274/2026

Déficit projetado na LOA
R$ 22,9 bi
Déficit efetivo reestimado
R$ 59,8 bi
Deterioração da projeção
R$ 36,9 bi
Bloqueio orçamentário
R$ 1,6 bi

O Tribunal registrou que, após as deduções legalmente autorizadas, o resultado primário formal projetado permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta fiscal.

Entretanto, identificou fragilidades na consistência e na transparência das estimativas que fundamentavam as projeções.

Entre as inconsistências apontadas estavam divergências de parâmetros macroeconômicos, riscos de superestimação de receitas e diferenças entre informações constantes da programação

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

orçamentária e registros do Siafi.

A fiscalização identificou, ainda, risco de frustração de aproximadamente R$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação sobre petróleo bruto, associado à utilização de premissas de exportação superiores aos volumes observados.

Também foram apontadas inconsistências em informações relacionadas à tributação de dividendos e à apuração de resultados fiscais de empresas estatais.

Esses achados não demonstram irregularidade específica no PLN nº 23/2026. Entretanto, revelam fragilidades no processo de elaboração e atualização das projeções fiscais utilizadas pelo Poder Executivo.

A relevância para a presente matéria decorre da necessidade de assegurar que a autorização excepcional, agora limitada a R$ 149,44 bilhões, esteja apoiada em estimativas e informações atualizadas.

A existência de divergências metodológicas e riscos de frustração de receitas recomenda maior rigor na demonstração da necessidade líquida de financiamento.

O Congresso Nacional não deve considerar suficiente a mera apresentação do valor remanescente de despesas condicionadas, sem demonstração atualizada das fontes disponíveis e das necessidades efetivas de emissão de títulos públicos.

3. Do acompanhamento fiscal do segundo bimestre de 2026

O TCU também realizou acompanhamento das receitas e despesas primárias da União referentes ao segundo bimestre de 2026.

A fiscalização examinou a consistência das projeções fiscais, a conformidade com as regras da Lei Complementar nº 200/2023 e a necessidade de medidas de ajuste orçamentário.

O Tribunal registrou a existência de riscos relacionados à gestão

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

fiscal e encaminhou informações à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, nos termos do art. 157 da Lei nº 15.321/2025.

A continuidade do acompanhamento demonstra que as fragilidades identificadas no primeiro bimestre não constituíam objeto de avaliação isolada.

O monitoramento bimestral busca assegurar que as projeções de receitas e despesas sejam confrontadas com a execução efetiva e que eventuais desvios sejam tempestivamente identificados.

Para a análise do PLN nº 23/2026, essa circunstância reforça a necessidade de atualização das informações financeiras originalmente encaminhadas em julho.

Não seria adequado utilizar projeções antigas como fundamento exclusivo de autorização excepcional submetida à deliberação em momento posterior, especialmente diante da existência de avaliações fiscais mais recentes.

O Parlamento deve exigir que o Executivo incorpore os resultados dos acompanhamentos do TCU à demonstração da necessidade de financiamento.

4. Do acompanhamento fiscal do terceiro bimestre de 2026 — Acórdão nº 2.941/2026

O Acórdão nº 2.941/2026, aprovado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União em 28 de outubro de 2026, sob relatoria do ministro Antonio Anastasia, apresenta constatações particularmente relevantes para a apreciação do PLN nº 23/2026.

A fiscalização examinou as projeções e execuções atualizadas de receitas e despesas primárias referentes ao terceiro bimestre,

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

avaliando a aderência às metas fiscais e aos limites individualizados.

O Tribunal identificou que a projeção de déficit primário efetivo passou de R$ 22,9 bilhões na LOA para R$ 52 bilhões no terceiro bimestre, representando deterioração de R$ 29,1 bilhões.

Entretanto, após deduções legalmente autorizadas no montante de R$ 62,8 bilhões, o resultado primário formal projetado passou a indicar superávit de aproximadamente R$ 10,8 bilhões.

Terceiro bimestre — Diferença entre resultado efetivo e formal

Déficit primário efetivo projetado
R$ 52,0 bi
Resultado formal após deduções
+ R$ 10,8 bi
Deduções autorizadas
R$ 62,8 bi
Bloqueio orçamentário
R$ 17,9 bi

A distinção entre resultado efetivo e resultado formal é fundamental.

As deduções utilizadas para aferição da meta possuem fundamento legal e não constituem, por si só, irregularidade. Entretanto, a existência de resultado formal positivo não elimina o déficit primário efetivo nem os efeitos desse desequilíbrio sobre a necessidade de financiamento do setor público.

O TCU também identificou riscos de superestimação de receitas. A arrecadação proveniente da tributação de lucros e dividendos

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

alcançou R$ 3,16 bilhões até julho, equivalente a 10,56% da previsão anual original de R$ 29,94 bilhões.

A Receita Federal revisou a estimativa para R$ 17,20 bilhões, mas o Tribunal registrou a permanência de risco de superestimação. Adicionalmente, a fiscalização identificou insuficiência de detalhamento analítico das receitas extraordinárias projetadas, no montante de R$ 14,25 bilhões.

A existência de receitas cuja realização depende de premissas não suficientemente demonstradas recomenda prudência na avaliação da capacidade de financiamento do orçamento.

O Tribunal apontou, ainda, divergência entre os parâmetros de preço do petróleo utilizados pela Agência Nacional do Petróleo e pela Secretaria de Política Econômica.

Enquanto a ANP considerou preço de US$ 95 por barril, a grade oficial da SPE indicava US$ 79,16, sem justificativa técnica suficiente para a divergência.

Essas inconsistências demonstram a importância de harmonização metodológica das projeções fiscais.

4.1. Das inconsistências nas projeções previdenciárias

O aspecto de maior relevância para o PLN nº 23/2026 está relacionado às projeções das despesas do Regime Geral de Previdência Social.

O TCU identificou deficiências metodológicas e de transparência na elaboração das estimativas previdenciárias, inclusive erro de cálculo reconhecido pelo Instituto Nacional do Seguro Social.

A fiscalização apontou superavaliação de pelo menos R$ 600 milhões nas despesas com compensação previdenciária, decorrente de

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

inconsistência no cálculo das projeções financeiras.

O Tribunal esclareceu que o erro não produziu impacto sobre a apuração dos limites individualizados da Lei Complementar nº 200/2023, mas poderia reduzir artificialmente o espaço fiscal projetado para cumprimento da meta de resultado primário.

Em razão dessas constatações, o Plenário recomendou ao Ministério da Previdência Social e ao INSS o aperfeiçoamento dos procedimentos de elaboração e revisão das projeções do RGPS, com maior transparência, rastreabilidade, verificabilidade e documentação das premissas utilizadas.

Essa recomendação possui relação direta com o PLN nº 23/2026, cujo principal componente financeiro corresponde a despesas previdenciárias.

A autorização de R$ 150,99 bilhões para o RGPS exige demonstração de que as projeções utilizadas refletem adequadamente as necessidades efetivas de execução.

A existência de inconsistências reconhecidas pelo TCU não permite afirmar que o valor solicitado no PLN esteja superestimado em R$ 600 milhões, pois o achado refere-se a rubrica e metodologia específicas.

Entretanto, constitui fundamento objetivo para exigir revisão e validação das estimativas previdenciárias antes da aprovação de autorização excepcional de endividamento dessa magnitude.

A insuficiência de confiabilidade das projeções previdenciárias compromete a capacidade de o Congresso Nacional avaliar, com segurança, a proporcionalidade do crédito solicitado.

5. Das fiscalizações sobre renúncias de receitas e despesas

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

obrigatórias

Em setembro de 2026, o TCU divulgou levantamento destinado a subsidiar fiscalizações relacionadas às contas presidenciais, com enfoque nas regras aplicáveis às renúncias de receitas e às despesas obrigatórias de caráter continuado.

O trabalho identificou riscos associados à ausência de metas mensuráveis, insuficiência de critérios de desempenho, falta de prazo de vigência de benefícios fiscais e dificuldades no cumprimento de limites e metas de redução das renúncias.

A relevância dessas constatações para o PLN nº 23/2026 decorre da necessidade de considerar o equilíbrio fiscal de forma abrangente.

A sustentabilidade das despesas previdenciárias e assistenciais não depende exclusivamente do controle de gastos, mas também da qualidade das receitas públicas e da governança dos benefícios tributários. A existência de renúncias fiscais de elevado montante recomenda avaliação periódica de sua efetividade e de seus resultados econômicos e sociais.

Entretanto, não se deve presumir que a revisão desses benefícios produziria receitas imediatas suficientes para substituir integralmente o crédito pretendido.

A conclusão adequada é que o Poder Executivo deve demonstrar as alternativas de financiamento examinadas, inclusive eventuais possibilidades de aperfeiçoamento da arrecadação e da gestão das receitas públicas. A ausência dessa demonstração reforça a objeção à aprovação de autorização excepcional de endividamento sem avaliação abrangente das alternativas disponíveis.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

4. DA REGRA DE OURO E DOS RISCOS DO FINANCIAMENTO EXCEPCIONAL

A Regra de Ouro das finanças públicas, consagrada no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, constitui instrumento de disciplina fiscal destinado a limitar a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital, ressalvadas aquelas autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. A restrição constitucional procura evitar que o endividamento público seja empregado sistematicamente para financiar despesas correntes, preservando a sustentabilidade das contas públicas e impedindo que obrigações de natureza permanente sejam transferidas, de forma continuada, para exercícios financeiros futuros. Embora o próprio texto constitucional admita sua excepcionalização, a autorização legislativa não deve ser compreendida como procedimento meramente formal, mas como decisão fiscal qualificada, sujeita à demonstração da necessidade financeira, da proporcionalidade do montante solicitado e da compatibilidade da operação com a trajetória de endividamento da União.

No âmbito do PLN nº 23/2026, a autorização excepcional pretendida alcança R$ 185.555.629.364,00, destinados ao financiamento de dotações previdenciárias e assistenciais previamente contempladas na Lei Orçamentária Anual de 2026. Desse montante, aproximadamente R$ 150,99 bilhões correspondem a benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social, R$ 26 bilhões ao Programa Bolsa Família e R$ 8,56 bilhões a benefícios assistenciais, especialmente aqueles destinados a pessoas idosas e pessoas com deficiência. Trata-se, portanto, de despesas predominantemente obrigatórias, decorrentes de direitos e prestações legalmente instituídos, cuja natureza jurídica não se altera em razão

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

da fonte utilizada para seu financiamento. A proposição não objetiva converter despesas obrigatórias em discricionárias, tampouco representa, por si só, ampliação do montante global das dotações primárias autorizadas, mas busca substituir fontes de financiamento condicionadas por recursos provenientes de operações de crédito, mediante a autorização constitucionalmente exigida.

Essa distinção revela aspecto central da controvérsia: a obrigatoriedade das prestações previdenciárias e assistenciais não implica autorização automática para qualquer modalidade de financiamento. O dever estatal de assegurar o pagamento dos benefícios legalmente devidos deve coexistir com a responsabilidade de demonstrar a adequação dos instrumentos financeiros empregados. A utilização de operações de crédito para viabilizar despesas correntes obrigatórias, embora juridicamente possível mediante a ressalva constitucional, evidencia uma pressão estrutural sobre o orçamento federal, caracterizada pela necessidade de financiar obrigações permanentes em contexto de limitada disponibilidade de receitas e reduzida flexibilidade na alocação de recursos. Consequentemente, a análise parlamentar deve concentrar-se na sustentabilidade do mecanismo de financiamento, e não na legitimidade das despesas que se pretende executar.

O Tribunal de Contas da União, ao examinar as contas presidenciais referentes ao exercício de 2022, esclareceu que a aferição da Regra de Ouro ocorre tanto durante a programação orçamentária quanto após a execução efetiva das operações de crédito e das despesas de capital. Naquele exercício, a insuficiência inicialmente projetada, de aproximadamente R$ 105 bilhões, posteriormente ampliada para R$ 126 bilhões durante a tramitação legislativa, foi revertida ao longo da execução, permitindo o encerramento do exercício com margem positiva de R$ 63,8 bilhões. O precedente evidencia que as

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

necessidades de financiamento identificadas na elaboração do orçamento podem sofrer alterações significativas em decorrência da arrecadação, da execução financeira e da substituição de fontes. Embora não seja tecnicamente admissível presumir que as condições verificadas em 2022 se reproduzirão em 2026, a experiência fiscal examinada pelo TCU demonstra a importância de avaliações atualizadas antes da concessão de autorizações excepcionais de endividamento.

No caso específico do PLN nº 23/2026, a própria documentação apresentada pelo Poder Executivo informa que a programação inicialmente condicionada à excepcionalização da Regra de Ouro alcançava R$ 288,10 bilhões, tendo sido reduzida em R$ 102,54 bilhões mediante substituições de fontes de financiamento. O montante remanescente, de R$ 185,56 bilhões, corresponde, assim, a uma necessidade estimada após ajustes já realizados na programação orçamentária. Tal circunstância não demonstra, isoladamente, a existência de recursos adicionais capazes de substituir integralmente as operações pretendidas, mas confirma que a composição das fontes de financiamento é suscetível de revisão ao longo do exercício. Justifica-se, portanto, exigir demonstração atualizada das receitas disponíveis, das disponibilidades financeiras, das alternativas legalmente admissíveis e da necessidade líquida efetiva de operações de crédito, de maneira a assegurar que a autorização legislativa corresponda ao menor montante necessário ao atendimento das obrigações programadas.

A dimensão financeira da autorização deve ser examinada, ainda, à luz da elevada rigidez do orçamento federal. Conforme o *Raio X do Orçamento 2026*, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, aproximadamente 90,2% das despesas primárias líquidas da União estão vinculadas a

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

obrigações legais e constitucionais, enquanto apenas 9,8% correspondem a despesas discricionárias. Considerando a programação de aproximadamente R$ 2,62 trilhões em despesas primárias líquidas, o espaço discricionário alcança cerca de R$ 256,4 bilhões, abrangendo investimentos, parcelas do custeio administrativo, ações governamentais não obrigatórias e emendas parlamentares. Essa composição evidencia que a maior parte do orçamento federal apresenta reduzida capacidade de ajuste no curto prazo, circunstância que restringe as possibilidades de reprogramação e amplia a relevância das decisões relacionadas ao financiamento das despesas obrigatórias.

Nesse cenário, o crédito excepcional de R$ 185,56 bilhões corresponde a aproximadamente 72,4% de toda a programação discricionária primária da União prevista para 2026. A equivalência não significa que o PLN nº 23/2026 destine recursos às despesas discricionárias, que promova sua redução ou que comprometa diretamente 72,4% dessas dotações. Trata-se de comparação entre grandezas orçamentárias de naturezas distintas, empregada exclusivamente para dimensionar a magnitude financeira da autorização excepcional submetida ao Congresso Nacional. Ainda assim, o indicador é expressivo: o volume de operações de crédito cuja autorização se pretende obter equivale a quase três quartos da parcela do orçamento primário sobre a qual o Poder Executivo dispõe de maior margem de programação e ajuste. A relação demonstra a escala da decisão legislativa e a importância de examinar seus fundamentos financeiros com rigor compatível com o montante envolvido.

A rigidez das despesas obrigatórias produz consequências relevantes para a condução da política fiscal. Enquanto os benefícios previdenciários e assistenciais devem ser executados conforme os

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

requisitos e direitos estabelecidos em lei, parcela significativa das despesas discricionárias permanece sujeita a limitações de empenho, bloqueios e reprogramações decorrentes das condições fiscais. Esse contraste evidencia uma assimetria estrutural: a pressão crescente das obrigações permanentes restringe a capacidade de financiamento de investimentos e de políticas públicas não obrigatórias, ao mesmo tempo que amplia a dependência de soluções financeiras capazes de assegurar a continuidade dos pagamentos legalmente exigíveis. Não se deve concluir, entretanto, que o crédito excepcional esteja retirando recursos diretamente das despesas discricionárias. A questão reside na limitada capacidade de acomodação fiscal do orçamento e no risco de que a utilização reiterada da ressalva constitucional passe a integrar, de forma recorrente, o financiamento ordinário de despesas permanentes.

A análise deve considerar, igualmente, as condições macroeconômicas associadas ao financiamento da dívida pública. As expectativas de mercado divulgadas na cobertura do Relatório Focus de 3 de novembro de 2026 apontaram inflação de 5,22% para 2026 e de 4,76% para 2027, além de expectativas de manutenção de taxas de juros elevadas nos exercícios subsequentes, com projeções de Selic de 12,50% para 2027, 11,00% para 2028 e 11,25% para 2029. Esses indicadores, sujeitos à confirmação na edição oficial correspondente, representam expectativas de instituições participantes da pesquisa, e não resultados realizados ou projeções oficiais do Banco Central. Ainda assim, oferecem referência para a avaliação dos riscos financeiros, uma vez que a persistência de juros elevados pode aumentar o custo das novas emissões de títulos públicos e do refinanciamento da dívida, dependendo de sua composição, indexadores, prazos de vencimento e condições efetivas de mercado.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

A associação entre elevada rigidez orçamentária, necessidade expressiva de financiamento de despesas obrigatórias e condições monetárias restritivas reforça a importância de uma análise fiscal que ultrapasse a verificação formal dos requisitos constitucionais. Embora o PLN nº 23/2026 não represente, por si só, criação de despesas primárias adicionais, a autorização excepcional permite que dotações já programadas sejam financiadas por operações de crédito, tornando indispensável avaliar seus efeitos sobre a composição das fontes orçamentárias, as necessidades de emissão de títulos e a trajetória da dívida pública. Também não seria tecnicamente correto afirmar que a aprovação do projeto provocará, necessariamente, aumento adicional de R$ 185,56 bilhões no estoque da dívida em relação às projeções fiscais vigentes, pois tal conclusão depende da comparação com o cenário de financiamento originalmente considerado pelo Tesouro Nacional. A ausência dessa demonstração comparativa constitui precisamente uma das informações relevantes para a adequada apreciação parlamentar.

Sob a perspectiva institucional, a autorização prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal exige atuação substantiva do Congresso Nacional. A exigência de maioria absoluta para aprovação de créditos excepcionais demonstra que o constituinte atribuiu ao Parlamento responsabilidade qualificada no controle das operações de endividamento que ultrapassem os limites ordinários da Regra de Ouro. A utilização recorrente desse mecanismo, especialmente quando relacionada a montantes expressivos de despesas correntes obrigatórias, recomenda maior rigor na análise das projeções fiscais, das alternativas disponíveis e da necessidade efetiva de financiamento. A excepcionalização constitucionalmente autorizada não constitui, por si só, descumprimento da Regra de Ouro; contudo, sua repetição pode enfraquecer a finalidade preventiva da norma caso as autorizações deixem de ser acompanhadas de justificativas

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

financeiras suficientemente detalhadas e verificáveis.

Diante desse conjunto de elementos, entende-se que a apreciação do PLN nº 23/2026 deve considerar, conjuntamente, a natureza obrigatória das despesas contempladas, a magnitude da autorização pretendida, a reduzida flexibilidade do orçamento federal, os precedentes do Tribunal de Contas da União e os riscos associados às condições macroeconômicas de financiamento. O fato de o crédito excepcional equivaler a 72,4% das despesas discricionárias primárias não caracteriza comprometimento direto dessas dotações, mas constitui indicador relevante da escala da operação. Da mesma forma, a existência de obrigações previdenciárias e assistenciais não dispensa o Poder Executivo de demonstrar a necessidade financeira atualizada e a proporcionalidade da autorização solicitada. A decisão legislativa deve ser sustentada por informações suficientes para distinguir a necessidade de manutenção dos pagamentos da conveniência do instrumento de financiamento proposto.

Conclui-se, portanto, que a excepcionalização da Regra de Ouro, atualmente limitada a R$ 149,44 bilhões, exige fundamentação fiscal especialmente robusta e acompanhamento parlamentar continuado, sem desconsiderar a necessidade de custeio tempestivo das despesas obrigatórias.

Comparação de magnitude financeira entre despesas de classificações distintas, sem implicação de substituição ou redução das dotações discricionárias.

5. DA REPERCUSSÃO DOS ACHADOS DO TCU SOBRE O PLN

Os acompanhamentos fiscais do Tribunal de Contas da União são relevantes para o exame do mérito do PLN nº 23/2026, desde que não se confundam achados gerais sobre a gestão fiscal com

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

irregularidades específicas do projeto. Os acórdãos examinados não equivalem a pronunciamento do TCU pela inconstitucionalidade da proposição, tampouco demonstram, por si, que o montante do crédito esteja superestimado.

O parecer prévio sobre as contas presidenciais de 2025, objeto do Acórdão nº 1.442/2026, registra preocupações sobre o esforço fiscal e a trajetória da dívida. A análise deve distinguir cumprimento dos parâmetros legais, resultado primário e sustentabilidade intertemporal do endividamento, sem atribuir à substituição de fontes um aumento direto da despesa primária.

No acompanhamento de 2026, o Acórdão nº 2.274/2026 apontou alterações nas projeções de receitas e despesas e riscos específicos da programação. O Acórdão nº 2.941/2026 identificou fragilidades em premissas e estimativas, inclusive previdenciárias, mas também reconheceu, em princípio, a factibilidade das projeções agregadas de receitas primárias. A apresentação equilibrada dos achados é indispensável para que o parecer não extrapole o conteúdo da fiscalização.

Quanto à compensação previdenciária, foi apontada superavaliação de pelo menos R$ 600 milhões em programação específica. Esse achado não autoriza deduzir que os benefícios previdenciários financiados pelo PLN estejam superestimados no mesmo montante. Sua relevância reside na necessidade de transparência metodológica, revisão de premissas e validação das estimativas.

O TCU também distinguiu instrumentos de controle fiscal de natureza diversa, como bloqueios para observância dos limites da Lei Complementar nº 200/2023 e contingenciamentos relacionados ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses mecanismos não devem ser tratados como equivalentes.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

Assim, os precedentes do Tribunal justificam escrutínio qualificado das projeções e da estrutura de financiamento, mas não constituem prova autônoma de irregularidade do PLN. A crítica parlamentar deve identificar lacunas concretas de documentação e ponderar os riscos da não aprovação das fontes condicionadas.

6. DA RESPONSABILIDADE FISCAL E DAS ALTERNATIVAS

A responsabilidade na gestão fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, pressupõe planejamento, transparência e prevenção de riscos. No PLN nº 23/2026, a questão central é a substituição de fontes de financiamento de despesas obrigatórias já programadas, não a criação de nova despesa primária.

Segundo a Nota Informativa do Senado, a programação inicialmente condicionada somava R$ 288.095.342.537,00, tendo sido substituídos R$ 102.539.713.173,00 por meio das Portarias SOF/MPO nº 146 e nº 256/2026. O saldo de R$ 185.555.629.364,00 compôs a proposição original. As substituições anteriores demonstram que as fontes podem ser reavaliadas durante a execução, mas não comprovam a existência de alternativas suficientes para cobrir o saldo restante.

Os Ofícios MPO nº 5197/2026 e nº 5579/2026 e as Portarias SOF/MPO nº 426 e nº 489/2026 já permitem identificar o saldo condicionado atualizado de R$ 149.440.254.385,00. Recomenda-se, ainda, demonstrativo de execução e de necessidades de caixa, com atualização periódica até o encerramento do exercício.

Recomenda-se solicitar quadro atualizado das dotações condicionadas, fontes já substituídas, receitas efetivamente disponíveis e respectivas vinculações legais, além de memória de cálculo da autorização ainda necessária. Também se deve requerer comparação com a programação de emissões, amortizações e gestão

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

de caixa já incorporada ao cenário do Tesouro Nacional, identificando eventuais efeitos incrementais sobre o serviço e o estoque da dívida.

A simples existência de disponibilidades financeiras, receitas vinculadas, despesas discricionárias ou renúncias tributárias não significa que esses valores possam ser redirecionados de imediato para benefícios previdenciários e assistenciais. Alternativas devem ser demonstradas com base jurídica, disponibilidade efetiva e cronograma compatível com os vencimentos das obrigações.

A exigência de documentação adicional, portanto, é pertinente ao controle parlamentar, mas não deve pressupor, sem prova, que a rejeição será financeiramente neutra ou que haverá substituição tempestiva de todas as fontes. O juízo final precisa confrontar os riscos da autorização com os riscos concretos de manter condicionadas as dotações.

7. DA PRESERVAÇÃO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS

As dotações abrangidas pelo PLN nº 23/2026 destinam-se a prestações previdenciárias e assistenciais de caráter obrigatório, além das transferências de renda previstas na legislação. O exame crítico do financiamento não implica questionamento da legitimidade dos direitos dos beneficiários ou da necessidade de execução das despesas legalmente devidas.

A Nota Informativa do Senado esclarece que, nos termos da LOA 2026, a execução das programações condicionadas depende da substituição das fontes por recursos juridicamente admissíveis ou da autorização excepcional pertinente. Assim, a rejeição do PLN, desacompanhada de medida substitutiva, pode manter dotações sem condição de execução, com risco para a tempestividade dos

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

pagamentos.

A rejeição não extinguiria os direitos dos beneficiários, mas tampouco asseguraria automaticamente sua satisfação. A distinção entre direito material e autorização orçamentária deve constar de maneira expressa no parecer, para evitar a impressão de que o Executivo dispõe, necessariamente, de fonte alternativa imediata.

Antes da deliberação definitiva, recomenda-se solicitar ao Executivo cronograma de necessidade de caixa e de execução orçamentária das programações condicionadas, identificando a data a partir da qual eventual não aprovação poderia afetar pagamentos. Também devem ser explicitadas as medidas juridicamente viáveis para prevenir descontinuidade e seus respectivos prazos de implementação.

A competência de controle do Congresso Nacional deve ser exercida com conhecimento das consequências financeiras e sociais da decisão. A proteção dos direitos previdenciários e assistenciais e a observância da Regra de Ouro exigem deliberação fundamentada, e não a presunção de que a rejeição, isoladamente, resolverá a necessidade de financiamento.

8. DA CONCLUSÃO TÉCNICA E DAS RESSALVAS À APROVAÇÃO

A análise do PLN nº 23/2026, considerada a Nota Informativa nº 23/2026 da Consultoria de Orçamentos do Senado Federal, permite reconhecer a compatibilidade formal, em tese, da técnica de abertura do crédito com a legislação orçamentária e com a ressalva constitucional da Regra de Ouro. A proposta substitui fontes de dotações já autorizadas, sem expansão líquida da despesa primária.

O montante originalmente apresentado, de R$ 185.555.629.364,00, corresponde a parcela remanescente da programação condicionada

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

após substituições de fontes registradas durante o exercício. A operação não pode ser caracterizada como aumento automático do déficit primário ou como acréscimo integral da dívida pública relativamente ao cenário já projetado.

Os achados do Tribunal de Contas da União recomendam rigor na validação das projeções fiscais e previdenciárias, mas não demonstram irregularidade específica do PLN. A comparação com despesas discricionárias é útil somente para dimensionar a escala financeira da autorização, sem inferir cortes, deslocamentos ou comprometimento dessas dotações.

A documentação posterior ao encaminhamento original, especialmente os Ofícios MPO nº 5197/2026 e nº 5579/2026, permite quantificar a redução de R$ 36.115.374.979,00. A aprovação somente deve ocorrer na forma de substitutivo que reduza proporcionalmente a suplementação, o cancelamento e o teto da autorização para R$ 149.440.254.385,00, excluindo a ação 00IN, cujo saldo condicionado foi integralmente substituído.

A posição favorável, com ressalvas, decorre da conjugação entre a conformidade formal do mecanismo constitucional, a necessidade de continuidade dos benefícios obrigatórios e o controle parlamentar qualificado. Não significa chancela irrestrita à estratégia de financiamento de despesas correntes por endividamento nem dispensa a prestação de informações adicionais pelo Poder Executivo.

Diante do conjunto documental examinado, conclui-se pela ***APROVAÇÃO DO PLN Nº 23/2026, NA FORMA DE SUBSTITUTIVO COM VALOR AJUSTADO DE R$ 149.440.254.385,00***, COM RESSALVAS quanto à recorrência do financiamento excepcional, à rigidez orçamentária, aos riscos para a sustentabilidade da dívida e à necessidade de demonstrativos atualizados de execução, fontes e

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

necessidades de financiamento.

9. DO AJUSTE SUPERVENIENTE DO VALOR E DE SEUS EFEITOS SOBRE O JUÍZO DE MÉRITO

As comunicações posteriores do Ministério do Planejamento e Orçamento, veiculadas pelos Ofícios SEI nº 5197/2026/MPO e nº 5579/2026/MPO, demonstram que a necessidade de financiamento originalmente apresentada sofreu alteração material no curso da tramitação. As Portarias SOF/MPO nº 426, de 28 de setembro de 2026, e nº 489, de 28 de outubro de 2026, reduziram a parcela condicionada em R$ 31.986.364.370,00 e R$ 4.129.010.609,00, respectivamente. O saldo de R$ 185.555.629.364,00 foi, assim, reduzido para R$ 149.440.254.385,00, uma supressão de R$ 36.115.374.979,00.

A composição atualizada corresponde a R$ 119.009.130.055,00 para benefícios previdenciários (ação 00SJ), R$ 26.000.000.000,00 para o Programa Bolsa Família (ação 8442) e R$ 4.431.124.330,00 para BPC e RMV da pessoa idosa (ação 00H5). A ação 00IN, referente ao BPC e à RMV da pessoa com deficiência, deixou de apresentar saldo condicionado. A redução do montante originalmente solicitado não afasta a exigência de demonstração da necessidade e proporcionalidade da autorização excepcional; ao contrário, reforça a importância da atualização tempestiva das premissas financeiras.

A aprovação do projeto no valor original, sem adaptação dos anexos de suplementação e cancelamento, não refletiria os saldos condicionados informados pelo próprio Executivo. Por isso, qualquer deliberação favorável pressuporia compatibilização dos valores e das ações orçamentárias com as portarias supervenientes. Essa necessidade de ajuste técnico, contudo, não se confunde com a posição de mérito desta Relatoria, que permanece contrária à

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

autorização excepcional nos termos submetidos à apreciação.

Os valores históricos de R$ 185.555.629.364,00 constantes da Mensagem nº 605/2026 e da Exposição de Motivos nº 1496/2026 são mantidos neste parecer apenas como referência ao projeto original. Para a avaliação da necessidade remanescente de autorização, considera-se o saldo atualizado de R$ 149.440.254.385,00, sujeito a nova verificação de eventuais alterações posteriores.

10. DAS CONDIÇÕES DE ADEQUAÇÃO DO SUBSTITUTIVO E DAS RESSALVAS DE MÉRITO

O substitutivo deve reproduzir, no Anexo I (fonte 7444) e no Anexo II (fonte 9444), os mesmos valores ajustados: R$ 119.009.130.055,00 na ação 00SJ, R$ 26.000.000.000,00 na ação 8442 e R$ 4.431.124.330,00 na ação 00H5, com exclusão da ação 00IN. A soma alcança R$ 149.440.254.385,00. O art. 3º deve autorizar operações de crédito somente até esse limite, sem impor emissão integral.

A aprovação com ressalvas não equivale a aprovação condicionada a evento futuro: o voto aprova desde logo o substitutivo ajustado, enquanto as ressalvas exprimem exigências de transparência, acompanhamento e recomendações de política fiscal, sem alterar a exigibilidade legal dos benefícios.

Os riscos fiscais identificados nos acompanhamentos do TCU recomendam que o Executivo encaminhe à CMO, em periodicidade compatível com os relatórios de avaliação bimestral, quadro de fontes efetivamente utilizadas, execução das ações beneficiadas, operações de crédito realizadas e estimativa de efeitos sobre a dívida, com identificação das hipóteses e limitações metodológicas.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

III. VOTO DO RELATOR

O PLN nº 23/2026 foi originalmente encaminhado com autorização excepcional de R$ 185.555.629.364,00. Após as reduções comunicadas pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o valor remanescente corresponde a R$ 149.440.254.385,00. A apreciação deve recair sobre esse montante atualizado, mediante substitutivo que ajuste os anexos de suplementação e cancelamento e o limite de operações de crédito.

A proposição se ampara na ressalva prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal. A Nota Informativa da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal demonstra que sua técnica consiste na substituição de fontes condicionadas, com cancelamentos compensatórios, sem ampliação líquida das dotações primárias. Reconheço, por isso, que o projeto não cria novas despesas previdenciárias ou assistenciais, não eleva automaticamente o déficit primário e não implica, por si, acréscimo de dívida equivalente ao valor integral da autorização em relação às projeções já existentes.

A legalidade formal da técnica utilizada não afasta a responsabilidade do Congresso Nacional de examinar a necessidade atualizada, a proporcionalidade e os riscos de financiamento. Tais preocupações, contudo, devem ser ponderadas com a inexistência de demonstração de fontes substitutivas suficientes e tempestivas e com o risco de restrição à execução de despesas obrigatórias caso a autorização não seja concedida.

Os Acórdãos nº 1.442, 2.274 e 2.941/2026 do Tribunal de Contas da União registram preocupações relevantes sobre sustentabilidade fiscal e qualidade de determinadas projeções. Esses achados não equivalem a declaração de irregularidade do PLN. Em particular, a

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

superavaliação de pelo menos R$ 600 milhões em compensação previdenciária não comprova erro equivalente nas dotações previdenciárias deste projeto; constitui, antes, motivo para reforçar os procedimentos de validação das premissas.

A programação inicialmente condicionada de R$ 288,10 bilhões foi reduzida em R$ 102,54 bilhões pelas Portarias SOF/MPO nº 146 e nº 256/2026 e, posteriormente, em mais R$ 36,12 bilhões pelas Portarias nº 426 e nº 489/2026, até o saldo de R$ 149,44 bilhões. Essas sucessivas alterações reforçam a exigência de demonstrativo financeiro atualizado.

Considero indispensável que a autorização seja acompanhada de demonstrativo atualizado das fontes de recursos, da programação de operações de crédito, dos impactos sobre o custo e o perfil da dívida pública, da execução mensal das dotações e das alternativas de financiamento avaliadas pelo Executivo. Recomendo o encaminhamento periódico dessas informações à CMO e aos órgãos de controle.

Reconheço que a não aprovação, sem solução substitutiva tempestiva, poderá manter condicionadas dotações necessárias à execução de benefícios previdenciários e assistenciais. A aprovação do montante efetivamente remanescente, acompanhada de ressalvas e monitoramento, concilia a continuidade dos pagamentos com o controle constitucional e fiscal da autorização excepcional.

Diante do exposto, ***VOTO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI DO CONGRESSO NACIONAL Nº 23, DE 2026, NA FORMA DO SUBSTITUTIVO QUE FIXA O CRÉDITO SUPLEMENTAR E O TETO DA AUTORIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM R$ 149.440.254.385,00, COM AS RESSALVAS DE MÉRITO E AS RECOMENDAÇÕES DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA EXPRESSAS NESTE PARECER.***

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

Ressalvo expressamente que: (i) a autorização excepcional não constitui precedente para naturalizar o financiamento recorrente de despesas correntes mediante endividamento; (ii) a execução deve observar estritamente as programações e o limite quantitativo do substitutivo; (iii) o Poder Executivo deve apresentar à CMO informações periódicas sobre emissões, fontes substituídas, desembolsos e efeitos na dívida; e (iv) eventuais alterações supervenientes do saldo condicionado devem ser comunicadas tempestivamente, com os ajustes orçamentários cabíveis.

Sala da Comissão Mista, em 3 de novembro de 2026.

Deputado HUGO LEAL
Relator

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

ANEXO

SUBSTITUTIVO AO PLN 23, DE 2026

"Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R$ 149.440.254.385,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente."

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União (Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026), em favor dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R$ 149.440.254.385,00 (cento e quarenta e nove bilhões, quatrocentos e quarenta milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e oitenta e cinco reais), para atender às programações constantes do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotações orçamentárias, conforme indicado no Anexo II.

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD/26168.95652-00

Art. 3º Fica autorizada a realização da receita de operações de crédito por emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, até o valor de R$ 149.440.254.385,00 (cento e quarenta e nove bilhões, quatrocentos e quarenta milhões, duzentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e oitenta e cinco reais), conforme o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição e no art. 22 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025.

Parágrafo único. Os recursos autorizados na forma prevista no caput que apresentarem saldo na apuração do superávit financeiro no balanço patrimonial do exercício de 2026 poderão ser incorporados ao orçamento de exercícios seguintes em programações da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais, os quais não se submetem à vedação prevista no art. 167, caput, inciso III, da Constituição.

Art. 4º Desde que os recursos de que trata o art. 3º sejam aplicados em programações constantes do Anexo I, ficam autorizadas:

I - a abertura de créditos suplementares envolvendo programações constantes do Anexo I, na forma, nas condições e nos limites estabelecidos no art. 4º da Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026; e

II - a alteração das classificações das programações a que se refere o inciso I, na forma do disposto no art. 53, § 1º, inciso III, e § 2º, da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão Mista, em 3 de novembro de 2026.

Deputado HUGO LEAL

Relator

CD261689565200

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **HUGO LEAL** – PSD/RJ

ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social
UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social

ANEXO I — **Crédito Suplementar**
PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
2314	**Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania**								**119.009.130.055**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
2314 00SJ	**Benefícios Previdenciários**	**09 271**							**119.009.130.055**
2314 00SJ 0001	Benefícios Previdenciários – Nacional	09 271							119.009.130.055
			S	3-ODC	1	90	0	7444	119.009.130.055
TOTAL – FISCAL									**0**
TOTAL – SEGURIDADE									**119.009.130.055**
TOTAL – GERAL									**119.009.130.055**

ÓRGÃO: 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
UNIDADE: 55101 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta

ANEXO I — **Crédito Suplementar**
PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5128	**Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas**								**26.000.000.000**
	ATIVIDADES								
5128 8442	**Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família**	**08 246**							**26.000.000.000**
5128 8442 0001	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família – Nacional	08 246							26.000.000.000
			S	3-ODC	1	90	0	7444	26.000.000.000
TOTAL – FISCAL									**0**
TOTAL – SEGURIDADE									**26.000.000.000**
TOTAL – GERAL									**26.000.000.000**

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD261689565200

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal **HUGO LEAL** – PSD/RJ

ÓRGÃO: 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
UNIDADE: 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social

ANEXO I — **Crédito Suplementar**
PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5131	**Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**								**4.431.124.330**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
5131 00H5	**Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade**	**08 241**							**4.431.124.330**
5131 00H5 0001	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade – Nacional	08 241							4.431.124.330
			S	3-ODC	1	90	0	7444	4.431.124.330
TOTAL – FISCAL									**0**
TOTAL – SEGURIDADE									**4.431.124.330**
TOTAL – GERAL									**4.431.124.330**

ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social
UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social

ANEXO II — **Crédito Suplementar**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) — **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
2314	**Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania**								**119.009.130.055**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
2314 00SJ	**Benefícios Previdenciários**	**09 271**							**119.009.130.055**
2314 00SJ 0001	Benefícios Previdenciários – Nacional	09 271							119.009.130.055
			S	3-ODC	1	90	0	9444	119.009.130.055
TOTAL – FISCAL									**0**

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD261689565200

TOTAL – SEGURIDADE	**119.009.130.055**
TOTAL – GERAL	**119.009.130.055**

ÓRGÃO: 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
UNIDADE: 55101 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta

Crédito Suplementar

ANEXO II
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR
5128	**Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas**								**26.000.000.000**
	ATIVIDADES								
5128 8442	**Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família**	**08 246**							**26.000.000.000**
5128 8442 0001	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família - Nacional	08 246							26.000.000.000
			S	3-ODC	1	90	0	9444	26.000.000.000
TOTAL – FISCAL									**0**
TOTAL – SEGURIDADE									**26.000.000.000**
TOTAL – GERAL									**26.000.000.000**

ÓRGÃO: 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
UNIDADE: 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social

ANEXO II **Crédito Suplementar**
PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO) **Recurso de Todas as Fontes R$ 1,00**

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNCIONAL	ESF	GND	RP	MOD	IU	FTE	VALOR

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD261689565200

5131	**Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**								**4.431.124.330**
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
5131 00H5	**Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade**	**08 241**							**4.431.124.330**
5131 00H5 0001	Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade - Nacional	08 241							4.431.124.330
			S	3-ODC	1	90	0	9444	4.431.124.330
TOTAL – FISCAL									**0**
TOTAL – SEGURIDADE									**4.431.124.330**
TOTAL – GERAL									**4.431.124.330**

Para verificar a assinatura, acesse https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD261689565200
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Hugo Leal

CD261689565200