



Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO 2026 - Boletim



BOLETIM INFORMATIVO Nº 2, DE 2025

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026

Boletim Informativo sobre o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) do Estado de Pernambuco para o ano de 2026, encaminhado pela Governadora do Estado por meio da Mensagem nº 22/2025, de 1º de agosto de 2025.

Consultor-Geral

Marcelo Cabral e Silva

Consultor-Chefe do Núcleo de Orçamento e Economia

Cláudio Roberto de Barros Alencar

Consultores designados

Alexandre Torres Vasconcelos

André Pimentel Pontes

Cilano Medeiros de Barros Correia Sobrinho

Ednilson da Silva Cardoso

Erick Bezerra de Souza

Guilherme Stor de Aguiar



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
1. PRAZOS DO PLDO	5
2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2026.....	7
3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA.....	9
4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	13
5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO	15
6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA	20
6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas.....	20
6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas.....	20
6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado	22
6.4 Destinação de recursos a municípios.....	23
6.4.1 Transferências com finalidade definida.....	23
6.4.2 Transferências especiais	24
6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar.....	26
6.6 Impedimentos de ordem técnica	27
6.7 Alteração de emendas.....	29
7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS.....	32
8. TRANSPARÊNCIA.....	34
9. ANEXO I - METAS FISCAIS	35
9.1. Metas Fiscais Anuais.....	35
9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior.....	38
9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores.....	40
9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS.....	43
9.4.1 Plano Financeiro dos Servidores Cíveis.....	43
9.4.2 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar dos Cíveis ..	47
9.4.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM).....	51
9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita	54
9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.....	57
9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas.....	58
10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS	61



INTRODUÇÃO

Este Boletim Informativo é mais um produto da Consultoria Legislativa (Consuleg) destinado ao aprimoramento das atuações parlamentares desempenhadas nesta Assembleia Legislativa (Alepe). Desta vez, o objeto de estudo é o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para o exercício de 2026 – Projeto de Lei nº 3.086/2025.

O PLDO é peça fundamental da gestão orçamentária estadual, uma vez que ele compreende as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com base nisso, este boletim procura analisar a compatibilidade do texto do PLDO 2026 com os preceitos normativos em vigor. Tudo isso sem perder de vista o cenário econômico e fiscal projetado para o estado de Pernambuco.



1. PRAZOS DO PLDO

O PLDO deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 1º de agosto de cada ano¹. Seus demais prazos de tramitação estão vinculados à data da sua publicação.

Chegando à Assembleia, o PLDO deve ter sua mensagem lida no expediente da primeira Reunião Ordinária Plenária posterior à sua publicação, devendo ser imediatamente encaminhado aos deputados e à Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação (CFOT).²

Após receber o projeto, o presidente da CFOT tem cinco dias úteis para: (i) publicar o cronograma de tramitação dos eventos relacionados ao processamento do PLDO; (ii) designar, dentre os membros da Comissão, o relator geral e os sub-relatores, distribuídos em áreas temáticas, com o devido encaminhamento dos anexos pertinentes; (iii) publicar a respectiva relação; (iv) designar audiência pública para debate e aprimoramento dos projetos com a convocação de secretários ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento ou Fazenda do Poder Executivo.³

Os deputados ou comissões permanentes têm até dez dias úteis, contados da publicação do projeto, para apresentar emendas, subemendas ou substitutivos.⁴

Após essa etapa, os sub-relatores, em até cinco dias úteis, emitem parecer parcial sobre a parte do projeto que lhes foi designada, como também sobre as respectivas emendas, subemendas e substitutivos. Esses pareceres parciais são discutidos e votados na CFOT na reunião ordinária subsequente.⁵

Ao relator-geral compete consolidar, no seu parecer geral, os pareceres parciais apreciados pelo colegiado.⁶ Isso permite a elaboração da redação final do projeto, que compete exclusivamente à CFOT, em dois dias úteis após a aprovação do parecer geral.⁷

¹ Artigo 124, § 1º, inciso I, da Constituição do Estado.

² Artigo 301 do Regimento Interno da Alepe.

³ Artigo 302, incisos I, II e III, do Regimento Interno.

⁴ Artigo 305 do Regimento Interno.

⁵ Artigo 306, caput e §3º, do Regimento Interno.

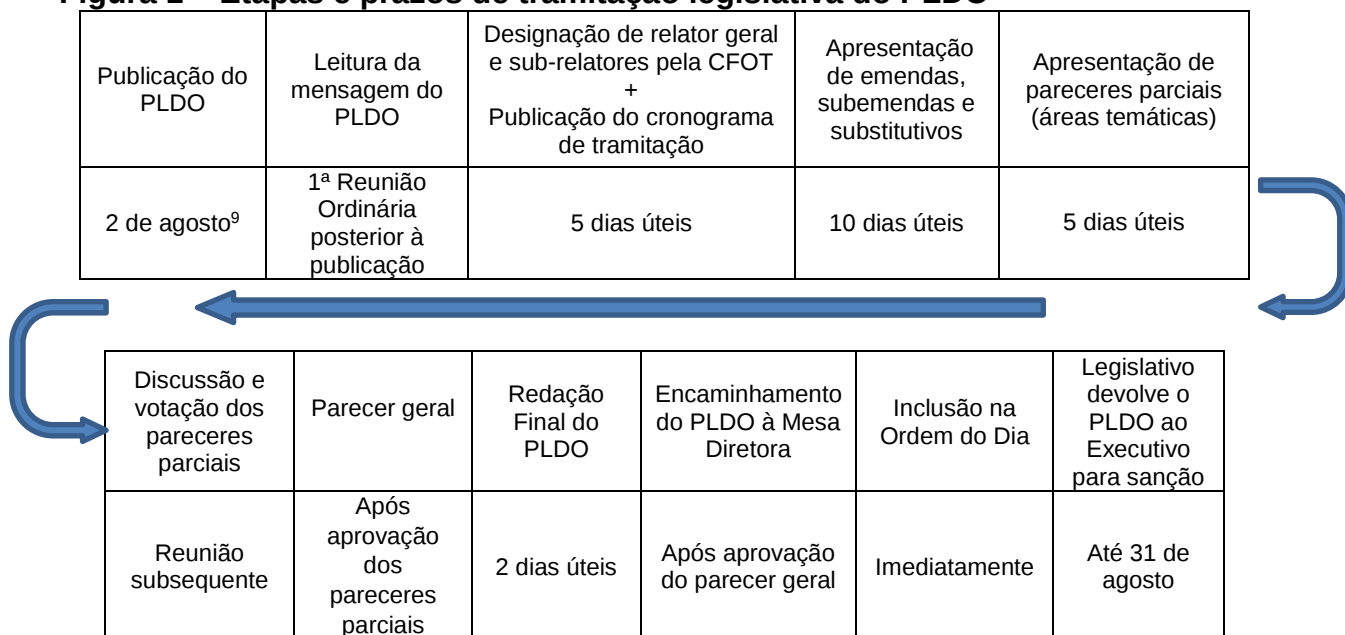
⁶ Artigo 308 do Regimento Interno.

⁷ Artigo 309 do Regimento Interno.



Por fim, concluída a redação final, ou esgotado o prazo para sua elaboração, o presidente da CFOT encaminha o projeto à Mesa Diretora, para publicação e inclusão, de imediato, na Ordem do Dia, em turno único, com prioridade sobre as demais matérias.⁸

Figura 1 – Etapas e prazos de tramitação legislativa do PLDO



Fonte: Regimento Interno da Alepe.

Essas etapas de deliberação do PLDO precisam ser céleres, pois o Poder Legislativo tem até o dia 31 de agosto para devolvê-lo para sanção. Por causa desse compromisso, a sessão legislativa não pode ser interrompida sem sua aprovação.¹⁰

Apesar da previsão regimental, os prazos dessas etapas de tramitação podem ser modificados pelo presidente da CFOT no âmbito do colegiado, a fim de dar cumprimento às datas limites impostas pela Constituição Estadual.¹¹

⁸ Artigo 310 do Regimento Interno.

⁹ A data da publicação não precisa coincidir com a data do envio do projeto ao Poder Legislativo.

¹⁰ Artigo 124, § 2º, da Constituição do Estado.

¹¹ Artigo 302, §1º, do Regimento Interno.



2. PARÂMETROS ECONÔMICOS DO PLDO 2026

Diante das atribuições da LDO, é útil compreender os parâmetros econômicos que orientaram a sua construção. Nesse sentido, além do cenário fiscal vigente no estado de Pernambuco, devem ser levadas em consideração as expectativas econômicas nacionais futuras, materializadas no PLDO 2026 da União, assim como as previsões mais atualizadas de mercado.

Desse modo, são apresentadas, na tabela abaixo, as projeções macroeconômicas utilizadas para a elaboração do PLDO 2026 de Pernambuco.

Tabela 1 – Cenário macroeconômico (2026-2028)

Parâmetros	2026		2027		2028	
	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus	PLDO União	Focus
PIB (%)	2,50	1,87	2,60	1,93	2,60	2,00
Inflação (%)	3,50	4,41	3,10	4,00	3,00	3,80
Taxa Juros Selic (%)	12,56	12,50	10,09	10,50	8,27	10,00
Câmbio (R\$/US\$)	5,97	5,70	5,91	5,70	5,90	5,70

Fontes: Cenário macroeconômico de referência (grade de parâmetros do Anexo IV - Metas Fiscais) do PLDO 2026 da União e Relatório de Mercado Focus do Banco Central de 8 de agosto 2025.

Os dados acima demonstram que, para o triênio de 2026-2028, o governo brasileiro está mais otimista que o consenso de mercado, visto que projeta um maior crescimento do PIB e uma inflação mais baixa.

Em relação à expectativa de crescimento do PIB ao ano ao longo do próximo triênio, o Governo Federal antevê um crescimento entre 2,5% e 2,6%. Por outro lado, o mercado espera uma taxa levemente inferior, em torno de 2,0%, para cada um desses anos.

Observa-se um relativo desalinhamento nas projeções para a inflação no ano de 2026, já que o PLDO federal prevê um aumento do nível de preços de 3,50%, enquanto o Boletim Focus, 4,41%. Para os dois anos seguintes, as projeções do PLDO situam-se em torno de 3% e as expectativas do mercado são de, respectivamente, 4,0% e 3,8%.

Ressalta-se, ademais, que as projeções do mercado para a inflação de 2026 (4,43%), 2027 (4,00%) e 2028 (3,80%) estão acima da meta de 3,00% fixada pelo



Banco Central do Brasil,¹² o que reflete a expectativa de que o governo esteja inclinado a acomodar a inflação acima da meta.

A respeito da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), atualmente fixada em 15% pelo Comitê de Política Monetária (Copom), o Governo Federal prevê um recuo para 12,56% ao final de 2026 e 8,27% em 2028. A média do mercado, por sua vez, indica taxas levemente maiores que as projetadas pelo governo ao longo do triênio.

Em complemento às projeções previstas, o PLDO 2026 de Pernambuco traz um breve panorama do comportamento das receitas e despesas estaduais ao longo do primeiro semestre de 2025.

As principais receitas apresentaram crescimento nominal frente a igual período de 2024: 10,3% nas receitas relativas ao FPE, 10,1% nas receitas referentes ao IPVA e 6,1% nas receitas de ICMS. Assim, as receitas correntes líquidas cresceram 7,7% no primeiro semestre de 2025 em relação ao primeiro semestre de 2024. As despesas totais, por sua vez, registraram um crescimento de 7,4% nos primeiros seis meses de 2025, em comparação com o mesmo período de 2024. O principal fator responsável por esse aumento foi a elevação das despesas com investimentos e inversões financeiras, que cresceram mais de 30% no período.

Considerando que a inflação entre julho/24 e junho/25 foi de 5,35%, verifica-se que os principais componentes da receita e da despesa apresentaram crescimento real no período. A tabela seguinte detalha melhor tais informações.

Tabela 2 – Principais receitas e despesas - 1º semestre 2025 e 2024

RECEITAS	2024	2025	Variação nominal
ICMS	12.527.555.170	13.286.701.668	6,1%
FPE	5.489.755.800	6.055.985.900	10,3%
IPVA	1.269.546.271	1.398.401.308	10,1%
DESPESAS*	2024	2025	Variação nominal
Pessoal	11.384.158.768	12.392.112.185	8,9%
Investimentos e Inv. financeiras	1.047.304.249	1.376.159.328	31,4%

Fonte: Portal da Transparência do Estado de Pernambuco.

*Referem-se às despesas liquidadas, incluindo intraorçamentárias.

¹² Desde janeiro de 2025, a meta se refere à inflação acumulada em doze meses, apurada mês a mês. Nessa sistemática, também conhecida como “meta contínua”, a verificação ocorre mensalmente, não apenas no mês de dezembro, como ocorria anteriormente. A meta, fixada pela Resolução CMN nº 5.141, de 26 de junho de 2024, é de 3,00%, com intervalo de tolerância de $\pm 1,5$ ponto percentual.



3. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFENSORIA PÚBLICA

O artigo 32 do PLDO estabelece a regra para o cálculo da fixação dos duodécimos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, decorrentes da fonte de recursos nº 500 – Recursos Não Vinculados de Impostos.¹³

As receitas classificadas na Fonte 500, como se deduz de sua denominação, são os valores arrecadados pelo ente federativo que não possuem destinação vinculada no momento de sua utilização.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) da STN, consideram-se recursos de destinação livre aqueles cuja alocação pode atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.¹⁴ Os recursos da Fonte 500 são incluídos nessa classificação.

Voltando ao PLDO, consta no seu artigo 32 que as dotações dos Poderes, repassadas na forma de duodécimos, são calculadas a partir do orçamento fixado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 para cada Poder ou órgão, acrescido (em caso de créditos adicionais) ou decrescido (em caso de anulação de dotação) do somatório de alterações orçamentárias na Fonte 500, considerando-se apenas as operações realizadas até 31 de agosto de 2025.

O ponto de partida é, portanto, a dotação consignada pela Lei nº 18.780/2024 – LOA 2025 na Fonte 500 de cada Poder ou órgão cujos montantes são os seguintes:

¹³ Essa codificação obedece à estrutura padronizada para a classificação por fonte a ser observada pelos entes da Federação por força da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro de 2021, e da Portaria STN nº 710, de 25 de fevereiro de 2021. Disponíveis, respectivamente, em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-conjunta-stn/sof-n-20-de-23-de-fevereiro-de-2021-304861747> e <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-710-de-25-de-fevereiro-de-2021-305389863>. Acesso: 04/08/2025.

¹⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 11ª edição. Página 140. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51045. Acesso: 04/08/2025.



Tabela 3 – Orçamento dos Poderes e órgãos na LOA 2025 (R\$)

Poder / órgão	Orçamento fixado na LOA 2025 (Fonte 500)
Assembleia Legislativa	1.013.285.800
Tribunal de Justiça	2.515.046.300
Ministério Público	935.134.322
Tribunal de Contas*	727.619.600
Defensoria Pública	267.925.022

Fonte: LOA 2025. *Inclui a Escola de Contas Públicas.

Os créditos adicionais, por sua vez, são alterações da própria lei orçamentária, somando ou subtraindo valores às dotações inicialmente fixadas. Ordinariamente, os créditos adicionais são decorrentes de:¹⁵

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- Excesso de arrecadação;
- Anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais;
- Operações de crédito autorizadas;
- Recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficaram sem despesas correspondentes;
- Reserva de contingência prevista na LOA.

Entretanto, para a base de cálculo desses duodécimos dos Poderes e órgãos, o PLDO não considera os créditos adicionais abertos por meio de superávit financeiro ou de excesso de arrecadação da Fonte 500, segundo o § 1º do artigo 32.

Outra parcela que não compõe a base para fixação dos duodécimos diz respeito às emendas individuais, financiadas pela reserva parlamentar, ao projeto de lei orçamentária destinadas aos Poderes, de acordo com o § 4º do artigo 32 combinado com o § 7º do artigo 54, ambos do PLDO.

Na sequência, aplica-se o percentual do crescimento da receita líquida da Fonte 500 estimado pelo Poder Executivo para 2026. Ou seja, deve-se considerar o total da receita dessa fonte no orçamento fiscal em 2026, deduzido das transferências constitucionais aos municípios e das receitas de natureza intraorçamentária, conforme dispõe o § 2º daquele mesmo artigo 32.

¹⁵ Artigo 43, § 1º, da Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e artigo 166, § 8º, da Constituição Federal.



Ademais, as dotações orçamentárias específicas dos Poderes relativas aos “Encargos Previdenciários com Inativos – Funafin” destinadas à cobertura de déficit previdenciário deverão ser repassadas ao Funafin mediante a abertura de crédito adicional suplementar até o dia 14 de janeiro do exercício de 2026.

Tais recursos devem compor a base de cálculo dos duodécimos, mas serão abatidos dos repasses financeiros mensais realizados pelo Poder Executivo aos demais Poderes a título de duodécimo no exercício corrente, consoante os §§ 6º e 7º do artigo 32.

Assim, caso o artigo 32 do PLDO seja aprovado na íntegra, o cálculo dos orçamentos iniciais e dos duodécimos a serem repassados em 2026 para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público, para o Tribunal de Contas e para a Defensoria Pública será realizado da seguinte forma:

Figura 2 – Cálculo do Orçamento e dos Duodécimos dos Poderes/Órgãos

Orçamento da LOA 2025 (exceto emendas parlamentares)
+ / -
Alterações orçamentárias da Fonte 500 realizadas até 31/08/2025 (exceto créditos adicionais de superávit financeiro ou excesso de arrecadação)
X
% crescimento da receita da Fonte 500 estimado para 2026 (líquida das transferências constitucionais aos municípios e das naturezas de receita intraorçamentária)
=
ORÇAMENTO DA LOA 2026
-
Dotações orçamentárias específicas dos Poderes destinadas à cobertura de déficit previdenciário
=
DUODÉCIMOS EFETIVOS EM 2026

Fonte: PLDO 2026.

Eventual saldo financeiro desses repasses deve ser restituído ao caixa único do Tesouro estadual, ou haverá dedução das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte, segundo o § 9º do artigo 32, dispositivo que internaliza o



mecanismo imposto pelo § 2º do artigo 168 da Constituição Federal.

As demais disposições referentes aos duodécimos apenas reproduzem as normas da LDO 2025, exigindo cumprimento de outros dispositivos do projeto quanto à programação orçamentária e replicando o artigo 129 da Constituição Estadual, ao afirmar que os recursos correspondentes às dotações orçamentárias serão entregues até o dia 20 de cada mês.

Por fim, somente por lei poderão ser abertos créditos adicionais em favor dos Poderes e órgãos quando a fonte de recurso for oriunda do Poder Executivo, segundo o § 10 do artigo 32 do PLDO. Essa exigência está em sintonia com o modelo preconizado pelo artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro.



4. TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

A partir da leitura das disposições presentes na Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), em conjunto com o artigo 25 do PLDO, define-se transferência voluntária como a entrega de recursos financeiros pelo estado de Pernambuco a seus municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Sendo assim, o § 5º do artigo 25 do PLDO desconsidera como voluntárias as transferências:

- Constitucionais de receita tributária;
- Para os municípios criados durante o exercício;
- Destinadas ao cumprimento de obrigações constitucionais ou legais privativas do Estado, mediante regime de cooperação com o município.

As transferências destinadas a atender situações de emergência e estado de calamidade pública, legalmente reconhecidas por ato governamental, foram retiradas do rol acima desde a LDO 2020, ano em que ocorreu a pandemia de Covid-19, sendo que o PLDO 2026 traz disciplinamento do assunto no § 6º do artigo 25. Esse dispositivo afasta as exigências relativas à comprovação da regularidade perante a Seguridade Social e à observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito e de despesa total com pessoal para esse tipo de situação.

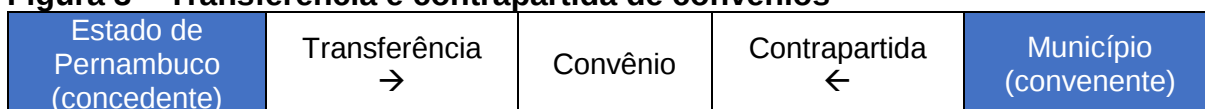
Em relação à previsão orçamentária de contrapartida, a LRF, no artigo 25, § 1º, inciso IV, alínea “d”, estabelece a necessidade de sua previsão para a realização da transferência de recursos. Contrapartida é a parcela de contribuição do conveniente na realização do convênio. Assim, o § 2º do artigo 25 do PLDO busca que a contrapartida dos municípios seja atendida por meio de recursos financeiros, estabelecida em percentuais sobre o valor previsto nos convênios ou nos instrumentos congêneres.

Frisa-se que, excepcionalmente, a contrapartida financeira poderá ser substituída por bens e/ou serviços, desde que o procedimento seja justificado pela autoridade municipal competente e acatado pelo estado de Pernambuco.¹⁶

¹⁶ Art. 25, §4º, do PLDO 2026.



Figura 3 – Transferência e contrapartida de convênios



Fonte: PLDO 2026.

Para isso, deve ser considerada a capacidade financeira da unidade beneficiada e seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Há, em regra, percentuais mínimos de 2%, 5% e 10%, mas é possível a sua redução nas situações do § 3º do artigo 25 do PLDO.

O projeto também permite, no §1º do art. 25, a dispensa das exigências da LRF nas transferências destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Nessas hipóteses, os municípios poderão receber transferências voluntárias ainda que não comprovem:

- Adimplência em relação ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao estado de Pernambuco;
- Adimplência quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;
- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Por sua vez, o § 10 do art. 25 estipula que às transferências destinadas a atender calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional serão dispensadas as exigências acima listadas.

Órgãos e entidades concedentes continuarão obrigados a enviar à Secretaria da Controladoria Geral do Estado, bimestralmente, em mídia digital, informações sobre os termos de formalização das transferências voluntárias, que, em 2026, terão o valor mínimo de R\$ 60 mil. É permitido o estabelecimento de consórcio entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta dos municípios para viabilizar esse valor. Entretanto, excepcionalmente, a celebração de transferências com valores menores será possível mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou do secretário da Casa Civil.



5. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS AO SETOR PRIVADO

Segundo o § 2º do artigo 26 da LRF, compreende-se como transferências de recursos a entidades privadas a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital em entidades privadas.

A LRF também estabelece algumas exigências na destinação orçamentária para o setor privado¹⁷:

- Autorização em lei específica;
- Atendimento às condições estabelecidas na LDO;
- Previsão dos recursos no orçamento ou em seus créditos adicionais.

Além da LRF, a Lei Federal nº 4.320/1964 institui normas a respeito das subvenções, que podem ser sociais (destinadas a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) ou econômicas (beneficiam empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril).

Um aspecto importante nas subvenções sociais, previsto no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/1964, é que a execução dos objetivos realizados nas áreas da assistência social, médica e educacional pela entidade privada deve ser mais econômica, quando comparada à realização direta pelo poder público, isto é, conceder uma subvenção social para uma entidade justifica-se caso os custos de execução dela forem menores do que os do ente público.

Outra determinação da mencionada lei nacional é que o valor das subvenções sociais, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição, obedecidos os padrões mínimos de eficiência que deverão ser previamente fixados (artigo 16, parágrafo único).

O PLDO 2026 traz várias outras disposições em relação às transferências de recursos para o setor privado, ainda que não sejam novidades em relação à LDO atualmente vigente.

No que se refere às subvenções sociais, por exemplo, a entidade que receber

¹⁷ Artigo 26 da LRF.



recursos públicos deve exercer atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação e prestar atendimento direto ao público¹⁸.

Quanto às subvenções econômicas, o PLDO 2026 define que a realização das transferências pode se dar visando à equalização de encargos financeiros ou de preços, ao pagamento de bonificações ou à ajuda financeira, nos seguintes termos:

Art. 44. A transferência de recursos a título de subvenções econômicas, nos termos do que dispõem os arts. 18 e 19 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e arts. 26 a 28 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, atenderá exclusivamente às despesas correntes destinadas a:

I - **equalização de encargos financeiros ou de preços** a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais;

II - **pagamento de bonificações** a produtores e vendedores de determinados gêneros alimentícios ou materiais; ou

III - **ajuda financeira** a entidades privadas com fins lucrativos.

Parágrafo único. A transferência de recursos dependerá de **lei específica** nos termos da legislação mencionada no *caput*. (Grifou-se.)

Além disso, em relação ao valor mínimo para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, o PLDO 2026 manteve o valor mínimo de R\$ 100 mil. É admitida, excepcionalmente, a celebração com valores inferiores mediante autorização do chefe do Poder Executivo ou Secretário da Casa Civil, ressalvadas as dotações das emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária.

Em resumo, as exigências para concessão de subvenções dependem das condições indicadas na tabela seguinte:

¹⁸ Art. 43 do PLDO 2026.



Tabela 4 – Exigências para Concessão de Subvenções ao Setor Privado

Tipo de transferência	Exigências	Dispositivo Legal
Subvenções Sociais	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Vantagem econômica em relação à execução direta	Art. 16 da Lei Federal nº 4.320/1964
	Sempre que possível calculada com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Exigência de padrões mínimos de eficiência previamente fixados	Art. 16, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Destinação a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação	Art. 43 do PLDO 2026
	Prestação de atendimento direto ao público	Art. 43 do PLDO 2026
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964
	Valor mínimo de R\$ 100.000, respeitando exceções	Art. 48, § 3º, do PLDO 2026
Subvenções Econômicas	Autorização legislativa específica	Art. 26 da LRF e parágrafo único do art. 44 do PLDO 2026
	Previsão na LOA ou nos créditos adicionais	Art. 26 da LRF
	Destinadas a equalização de encargos financeiros ou de preços, pagamentos de bonificações e ajuda financeira	Art. 44 do PLDO 2026
	Somente despesas correntes	Art. 12, § 2º, da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 44 do PLDO 2026

Fontes: LRF, Lei Federal nº 4.320/1964 e PLDO 2026 do Estado de Pernambuco.

O PLDO 2026 também prevê outras duas espécies de transferência de recursos públicos ao setor privado além das subvenções: as contribuições e os auxílios.

Essas duas modalidades de transferência se diferenciam das subvenções porque independem de contraprestação direta em bens ou serviços. As contribuições podem ser correntes ou de capital e devem estar autorizadas em lei específica e na LOA, enquanto os auxílios são destinados somente a despesas de capital e decorrem de autorização concedida diretamente da LOA.

Em relação às contribuições, a legislação correlata estabelece as seguintes exigências:

Art. 45. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o caput do art. 43 e que preencham uma das seguintes condições:
I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária;



II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO; ou

III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.

§ 1º A transferência de recursos a título de contribuição corrente dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o objeto e o prazo do termo de formalização da parceria.

§ 2º O disposto no caput e em seu § 1º aplica-se aos casos de prorrogação ou renovação do termo de formalização da parceria ou aos casos em que, já havendo sido firmado o instrumento, devam as despesas dele originadas correr à conta das dotações consignadas na Lei Orçamentária do exercício vigente desta LDO.

Art. 46. A alocação de recursos para entidades privadas com fins lucrativos far-se-á a título de contribuições correntes e de capital, nos termos dos §§ 2º e 6º do art. 12 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, ficando condicionada à autorização em lei especial de que trata o art. 19 do referido diploma legal, dependendo ainda da:

I - publicação do edital, pelos órgãos responsáveis pelos programas constantes da lei orçamentária, para habilitação e seleção das entidades que atuarão em parceria com a administração pública estadual na execução de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual; e

II - comprovação da regularidade fiscal, mediante a apresentação de certidões negativas de débito perante a Seguridade Social, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e à Fazenda Estadual. (Grifou-se.)

Assim, a transferência de recursos a título de contribuição, em qualquer hipótese, necessitará de autorização em lei especial, ou da existência da autorização na Lei Orçamentária ou de que a parceria traga resultados positivos para o alcance das diretrizes, objetivos e metas previstos no plano plurianual.

Quando se tratar de entidades sem fins lucrativos, será obrigatória a publicação do objeto e o prazo do termo de formalização da parceria. Já as entidades com fins lucrativos somente serão beneficiadas após seleção pública e comprovação da regularidade fiscal.

Em relação aos auxílios, assim dispõe o PLDO 2026:

Art. 47. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam:

I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou representativa da comunidade das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica;

II - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e atendam ao disposto no art. 43;

III - prestem atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 43;

IV - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão ou instrumento congênere firmado com órgãos públicos;

V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que



contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão ou entidade transferidora, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público;

VI - voltadas ao atendimento de pessoas carentes em situação de risco social ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local de desenvolver as ações pretendidas, desde que devidamente justificado pelo órgão ou entidade transferidora responsável; e

VII - voltadas ao desenvolvimento de atividades relativas à preservação do patrimônio histórico. (Grifou-se.)

Assim, os auxílios, diferentemente das contribuições, só poderão ser concedidos a entidades privadas sem fins lucrativos. Os serviços que poderão ser prestados por meio desses auxílios estão definidos numa lista detalhada que beneficia atividades de elevado interesse público.

O artigo 48 do PLDO 2026 estabelece que a concessão de todas as espécies de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, até aqui tratadas, depende de justificativa do órgão ou entidade transferidora de que a entidade parceira complementa de forma adequada os serviços já prestados diretamente pelo setor público.

Cumprir pontuar que o limite mínimo de R\$ 100 mil trazido pelo PLDO 2026 vale para as transferências a entidades privadas sem fins lucrativos, independentemente da espécie de transferência (subvenção social, contribuições ou auxílios), verificadas as exceções previstas.

Adicionalmente, cumprir destacar que o Decreto Estadual nº 44.474, de 23 de maio de 2017, dispõe sobre normas relativas à formalização de parcerias entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, mediante termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação.



6. EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS AO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA

6.1 Valor das emendas parlamentares impositivas

As emendas parlamentares impositivas estabelecem programações de despesas de execução obrigatória no orçamento estadual, desde que financiadas exclusivamente com recursos da reserva parlamentar instituída para sua cobertura.¹⁹

Segundo o PLDO 2026, a reserva parlamentar do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 corresponderá a 0,9% da receita corrente líquida (RCL) de 2024, contabilizada em R\$ 43,8 bilhões. Na prática, o Poder Executivo reservará R\$ 394,3 milhões do orçamento estadual para financiar as emendas individuais impositivas, resultando em R\$ 8.047.000,00 para cada parlamentar.

O PLDO estadual estabelece que a dotação de cada emenda individual ao projeto de lei orçamentária não poderá ser inferior a R\$ 100 mil se destinada a entidades privadas e a R\$ 250 mil nos demais casos.

Tabela 5 – Valor mínimo das emendas parlamentares impositivas

Beneficiários das emendas	Valor mínimo da emenda (R\$)
Entidades privadas	100.000
Demais casos	250.000

Fonte: Artigo 54, § 6º, do PLDO 2026.

Esses números representam uma majoração em relação aos valores previstos na LDO anterior, que eram de R\$ 20.000 e R\$ 60.000, respectivamente.

6.2 Destinação das emendas parlamentares impositivas

Até o exercício de 2023, as LDOs de Pernambuco traziam um rol, exaustivo, de áreas temáticas que poderiam receber recursos de emendas parlamentares. Com as implicações trazidas pela Emenda Constitucional nº 58/2023, entretanto, as possíveis destinações das emendas foram resumidas a três casos:

- Ações e serviços públicos de saúde
- Transferência especial

¹⁹ Artigo 123-A da Constituição Estadual.



- Demais destinações

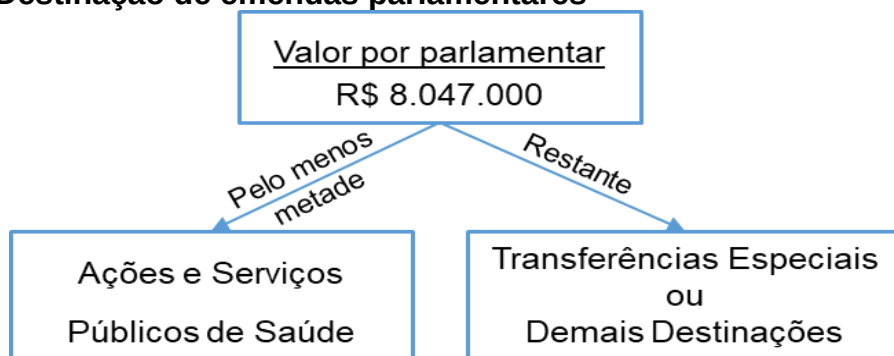
A referida emenda constitucional instituiu que cada parlamentar deve destinar, pelo menos, metade do valor disponível para emendas para ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Destaca-se que o conceito de ASPS é disciplinado pelo art. 2º da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Essa mesma Emenda Constitucional nº 58/2023 também incorporou ao ordenamento estadual a figura das emendas destinadas a transferência especial, conceito que já existia no âmbito federal e em outras unidades da Federação. Esse tipo de emenda destina-se à mera transferência de recursos financeiros para os municípios, seguindo um rito simplificado de execução orçamentária. Nesse caso, o parlamentar não indica o objeto a ser executado, tendo em vista que os recursos transferidos passam a pertencer ao município e podem ser aplicados em qualquer área de competência local.

Por fim, as emendas que não se enquadrem nos dois tipos discriminados acima passaram a ser categorizadas como demais destinações. Esse tipo de emenda não possui restrições específicas quanto à destinação orçamentária. Ou seja, o parlamentar tem a liberdade de direcionar recursos para a realização de um objetivo definido em qualquer programação orçamentária do Estado que aceite emendas parlamentares.

De forma resumida, portanto, a destinação das emendas parlamentares deve ser realizada da seguinte forma:

Figura 4 – Destinação de emendas parlamentares



Fonte: PLDO 2026.



6.3 Destinação de recursos a entidades do setor privado

A transferência de recursos públicos para o setor privado é disciplinada autonomamente em seção específica do PLDO, que a subdivide em subvenções sociais, subvenções econômicas, contribuições correntes e de capital e auxílios. Apesar disso, o projeto retoma o assunto quando trata das emendas parlamentares impositivas.

Nesse sentido, o § 3º do artigo 54 do PLDO prevê que a destinação de recursos de emendas parlamentares individuais a entidades do setor privado deverá observar o disposto na Lei Federal nº 13.019/2014.

Essa lei estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil, que são entidades sem fins lucrativos. Logo, as emendas individuais para o setor privado só podem alocar recursos nesse tipo de entidade.

Com o intuito de reforçar essa restrição, o dispositivo acima resolveu, também, mencionar explicitamente o respeito ao Decreto Estadual nº 44.474/2017, que regulamenta essas parcerias na esfera estadual.

As duas normas citadas consagram a prática de chamamento público²⁰ com o objetivo de celebração da parceria. No entanto, ambas afastam a exigência quando os termos de colaboração ou de fomento envolvem recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais.²¹

Assim, o chamamento público não é obrigatório nos ajustes firmados com recursos decorrentes de emendas parlamentares se houver a indicação da entidade beneficiária.²² Ou seja, pelo Decreto nº 44.474/2017, os parlamentares estão autorizados a indicar as entidades que serão beneficiadas por suas emendas.

Reforça-se que o projeto fixa o valor mínimo de R\$ 100 mil para emendas individuais destinadas a entidades privadas.

²⁰ O artigo 2º, inciso XII, da Lei Federal nº 13.019/2014 define o chamamento público como o procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

²¹ Artigo 29 da Lei Federal nº 13.019/2014 e artigo 19 do Decreto nº 44.474/2017.

²² A Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE) vem admitindo a realização de chamamento público pelos órgãos que receberem recursos de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos, mas sem a indicação da entidade beneficiada.



6.4 Destinação de recursos a municípios

A partir das inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 58/2023, o § 9º do art. 123-A da Constituição Estadual define duas modalidades para as transferências a municípios realizadas por meio de emendas impositivas:

- Transferências com finalidade definida; e
- Transferências especiais.

Para entender as diferenças entre elas, é importante analisar cada modalidade individualmente.

6.4.1 Transferências com finalidade definida

Nos termos do § 13 do art. 123-A da Constituição Estadual, as transferências com finalidade definida tratam de recursos vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar. Em outras palavras, para essas emendas, o parlamentar deve estabelecer o objeto, como, por exemplo, a aquisição de uma ambulância por uma prefeitura.

Cabe esclarecer que as transferências com finalidade definida podem englobar tanto emendas do tipo ASPS, como emendas do tipo demais destinações, sempre que elas forem destinadas a municípios.

Para as emendas dessa modalidade de transferência, o PLDO visa aplicar o mesmo regramento geral instituído em relação às transferências voluntárias de recursos pelo estado àqueles entes. Dessa forma, elas precisam obedecer às disposições da LRF e aos critérios e condições previstos nos decretos e portarias do Poder Executivo estadual.

Além disso, quando se tratar de transferências com finalidade definida destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, o município beneficiário poderá ser dispensado das exigências da LRF em relação à comprovação de:²³

- Adimplência quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

²³ Rol do artigo 25, §1º, inciso IV, da LRF.



- Cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;
- Observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em restos a pagar e de despesa total com pessoal;
- Previsão orçamentária de contrapartida.

Ou seja, o PLDO permitirá o repasse de recursos, mediante emendas com finalidades definidas, a municípios inadimplentes com o Estado por não cumprirem as obrigações acima, desde que tais recursos sejam destinados a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

6.4.2 Transferências especiais

Conforme mencionado anteriormente, esse tipo de emenda conta com rito bem mais simplificado para sua execução. Algumas características importantes das transferências especiais são:

- O repasse para o município beneficiário não depende de celebração de convênio ou de instrumento similar;
- A execução se dá por mera transferência dos recursos financeiros que passam a pertencer ao município e, dessa forma, podem ser aplicados em quaisquer áreas de competência local;
- A prefeitura deverá, em até 30 dias a contar do recebimento dos recursos, elaborar e apresentar um plano de aplicação à respectiva Câmara de Vereadores (art. 58 do PLDO);
- Os recursos serão movimentados por meio de conta bancária específica;
- A fiscalização do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE/PE) sobre a devida execução dos recursos passa a ser apenas sobre o município, não envolvendo o Estado;
- A transferência independe da adimplência do ente beneficiado;
- Não há indicação pelo autor da emenda do objeto a ser executado, ou seja, a decisão sobre a destinação do gasto passa a ser do próprio município; e
- Não pode ser utilizada para despesas com pessoal e encargos da dívida municipal (da mesma forma que as demais emendas destinadas a municípios). Destaca-se que os municípios poderão utilizar os recursos recebidos por meio



das emendas para destiná-los à celebração de parcerias com organizações da sociedade civil, observada a normatização correlata. Contudo, os parlamentares não podem indicar uma entidade específica, sendo devido o chamamento público para a seleção da instituição.

Ademais, a regra constitucional e o PLDO preveem que cada parlamentar deverá destinar pelo menos 70% do total que ele decidir alocar com transferências especiais para despesas de capital. Reforça-se esse ponto: o mínimo de 70% a ser aplicado em despesas de capital deve ser calculado por parlamentar, e não por município.

Também vale destacar o § 5º do art. 58 do PLDO, que estabelece que o Poder Executivo, por meio de decreto, deverá determinar os prazos e procedimentos relacionados à execução de transferências especiais.

Por fim, a tabela seguinte busca trazer, de forma resumida, algumas distinções importantes entre os dois tipos de emendas parlamentares destinadas a municípios, tratadas nessa seção.



Tabela 6 – Emendas destinadas a municípios

ITEM	TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS	
	Com finalidade definida (art. 123-A, § 9º, inciso II da Constituição Estadual / art. 25 da LRF)	Especiais (art. 123-A, § 9º, inciso II da Constituição Estadual)
Finalidade da transferência	Definida pelo parlamentar.	Repasso financeiro sem finalidade definida. Decisão da alocação a cargo do município que recebe os recursos.
Instrumento de repasso	Convênio, termos de parceria, contratos de repasse e outros instrumentos congêneres. Estipulação de plano de trabalho, metas, cronograma, contrapartida, etc.	Independente de convênio ou instrumentos congêneres. Maior celeridade no repasse ao ente recebedor.
Mudança de titularidade patrimonial	A partir da conclusão do acordo pactuado e da respectiva aprovação das contas, com a entrega de bem ou serviço ao governo local.	Concomitantemente ao ato de efetiva transferência financeira. A transferência patrimonial é dos recursos, e não dos bens ou serviços resultantes.
Exigências e condições para recebimento	- Realizar prestação de contas. - Cumprir os limites constitucionais com saúde e educação, com despesas de pessoal, de dívida e operação de crédito e de restos a pagar. - Previsão de contrapartida. - Entre outros.	Sem previsão.
	Sem previsão.	Pelo menos 70% para despesas de capital.
	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida.	Vedado para pagamento de despesas com pessoal e encargos da dívida.

Fonte: Constituição Estadual / LRF / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) da Câmara dos Deputados.

6.5 Execução equitativa e inscrição em restos a pagar

O PLDO almeja garantir que a execução orçamentária e financeira das emendas ocorra de forma equitativa, vale dizer, sem distinção entre parlamentares.²⁴

Além disso, assegura que o Poder Executivo inscreverá em restos a pagar²⁵ os valores das emendas parlamentares empenhadas e não pagas que se verifiquem no final de cada exercício, em sintonia com o § 4º do artigo 123-A da Constituição Estadual.²⁶

²⁴ Conforme o artigo 56, inciso I, do PLDO 2026, considera-se equitativa a execução das programações que atenda de forma igualitária e impessoal as emendas apresentadas, independentemente da autoria.

²⁵ O artigo 36 da Lei Federal nº 4.320/64 considera restos a pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

²⁶ Dispositivo acrescido pela Emenda Constitucional nº 44, de 27 de dezembro de 2018.



Sendo assim, podemos concluir que devem ser inscritas em restos a pagar:

- Emendas já empenhadas, mas que, ao final do exercício, ainda não tenham alcançado as fases subsequentes de liquidação e pagamento (restos a pagar não processados);
- Emendas que tenham sido liquidadas, mas que ainda não tenham sido pagas (restos a pagar processados).

Tabela 7 – Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar

Situação da emenda verificada ao final do exercício	Empenho	Liquidação	Pagamento	Obrigatoriedade de inscrição em restos a pagar
Ainda não empenhada	Não	Não	Não	Não há o que inscrever
Somente empenhada	Sim	Não	Não	Sim (restos a pagar não processados)
Empenhada e liquidada	Sim	Sim	Não	Sim (restos a pagar processados)
Completamente paga	Sim	Sim	Sim	Não há mais valor a ser inscrito

Fontes: Artigo 55, §§ 1º e 2º, do PLDO 2026 e artigo 123-A, § 4º, da Constituição Estadual.

A despeito disso, a praxe tradicional do Poder Executivo é inscrever apenas os restos a pagar processados, cancelando, por conseguinte, as emendas que ainda estavam na fase de empenho. Em 2024, por exemplo, o Poder Executivo não inscreveu qualquer valor em Restos a Pagar Não Processados. Assim, as despesas empenhadas mas não liquidadas no exercício de 2024 decorrentes das emendas impositivas e que estavam sob responsabilidade do Poder Executivo tiveram suas respectivas notas de empenho anuladas antes do encerramento do exercício.

6.6 Impedimentos de ordem técnica

O inciso II do artigo 56 do PLDO define impedimento de ordem técnica como o óbice identificado no processo de execução que inviabiliza o empenho, a liquidação ou o pagamento das programações.

Com exceção das emendas do tipo transferência especial, as situações consideradas impedimentos de ordem técnica são elencadas no § 1º do artigo 57:

- Não indicação do beneficiário, além de outras informações, pelo autor da emenda;
- Não apresentação da proposta e do plano de trabalho;



- Não realização de complementação e ajustes solicitados no plano de trabalho, no prazo fixado pelo órgão ou entidade executora;
- Desistência da proposta por parte do proponente;
- Incompatibilidade do objeto proposto com a finalidade da ação orçamentária;
- Incompatibilidade do objeto proposto com o programa do órgão ou entidade executora;
- Falta de razoabilidade do valor proposto;
- Incompatibilidade do valor proposto com o cronograma de execução do projeto;
- Proposta de valor que impeça a conclusão de uma etapa útil do projeto;
- Não aprovação do plano de trabalho; e
- Outras razões de ordem técnica, devidamente justificadas.

No caso de qualquer desses impedimentos, os Poderes e órgãos autônomos devem enviar as devidas justificativas ao Poder Executivo, que fará sua consolidação e envio ao Poder Legislativo por meio de ofício e na forma de banco de dados, no prazo de até 30 dias após o recebimento do crédito orçamentário ou do plano de trabalho da emenda parlamentar, quando for o caso.

Por ser uma comunicação oficial, o ofício deverá ser publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo, garantindo, portanto, a publicidade dessa etapa do processo.

Além disso, deverá ser enviado à CFOT, mensalmente, relatório com indicação dos impedimentos técnicos, as justificativas e as condições para saneamento. Cabe destacar que, na LDO anterior, essa obrigatoriedade tinha prazo de cumprimento trimestral.

Por outro lado, o § 2º do artigo 57 do PLDO traz hipóteses que não podem caracterizar impedimento de ordem técnica. São elas:

- Alegação de falta de liberação ou disponibilidade orçamentária ou financeira, ressalvados os restos a pagar;
- Óbice que possa ser sanado mediante procedimentos ou providências de responsabilidade exclusiva do órgão de execução;
- Alegação de inadequação do valor da programação, quando o montante for suficiente para alcançar o objeto pretendido ou adquirir pelo menos



uma unidade completa; ou

- Falta de manifestação sobre a proposta ou o plano de trabalho pelo órgão ou entidade executora quanto à necessidade de complementação ou ajuste.

Nesses casos, o órgão deverá providenciar a imediata execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas.

Por fim, os impedimentos de ordem técnica relacionados às emendas alocadas como transferências especiais são tratados em dispositivo próprio, qual seja o § 4º do art. 58. Nesses casos, apenas podem ser considerados impedimentos de ordem técnica:

- Omissão ou erro na indicação de beneficiário pelo autor da emenda;
- Não indicação da conta corrente específica para recebimento e movimentação de recursos de transferências especiais pelo ente federado beneficiário;
- Ausência de aceite pelo município beneficiário; e
- Outras razões de ordem técnica devidamente justificadas.

6.7 Alteração de emendas

Se for identificado impedimento de ordem técnica, ou por critérios de conveniência e oportunidade do parlamentar autor da emenda, ainda que não esteja no exercício de seu mandato, as respectivas programações orçamentárias poderão ser alteradas no próprio exercício de 2026, mediante requerimento da CFOT ao Poder Executivo.

O § 4º do artigo 57 do PLDO traz formalidades que devem ser cumpridas para o êxito do pedido. Entre elas, destacam-se:

- O requerimento deverá ser publicado no Diário Oficial ao fim de cada mês, entre março e julho.²⁷ Ele será publicado com nome do autor, código de identificação da emenda, alocação orçamentária originária, município originário, objeto originário, nova alocação orçamentária,

²⁷ Atualmente, os pedidos de alteração feitos pelos deputados são dirigidos à CFOT. Ao final do mês, a comissão consolida todos os pedidos recebidos em um único requerimento, publicado na forma de parecer de remanejamento de emendas parlamentares à lei orçamentária anual.



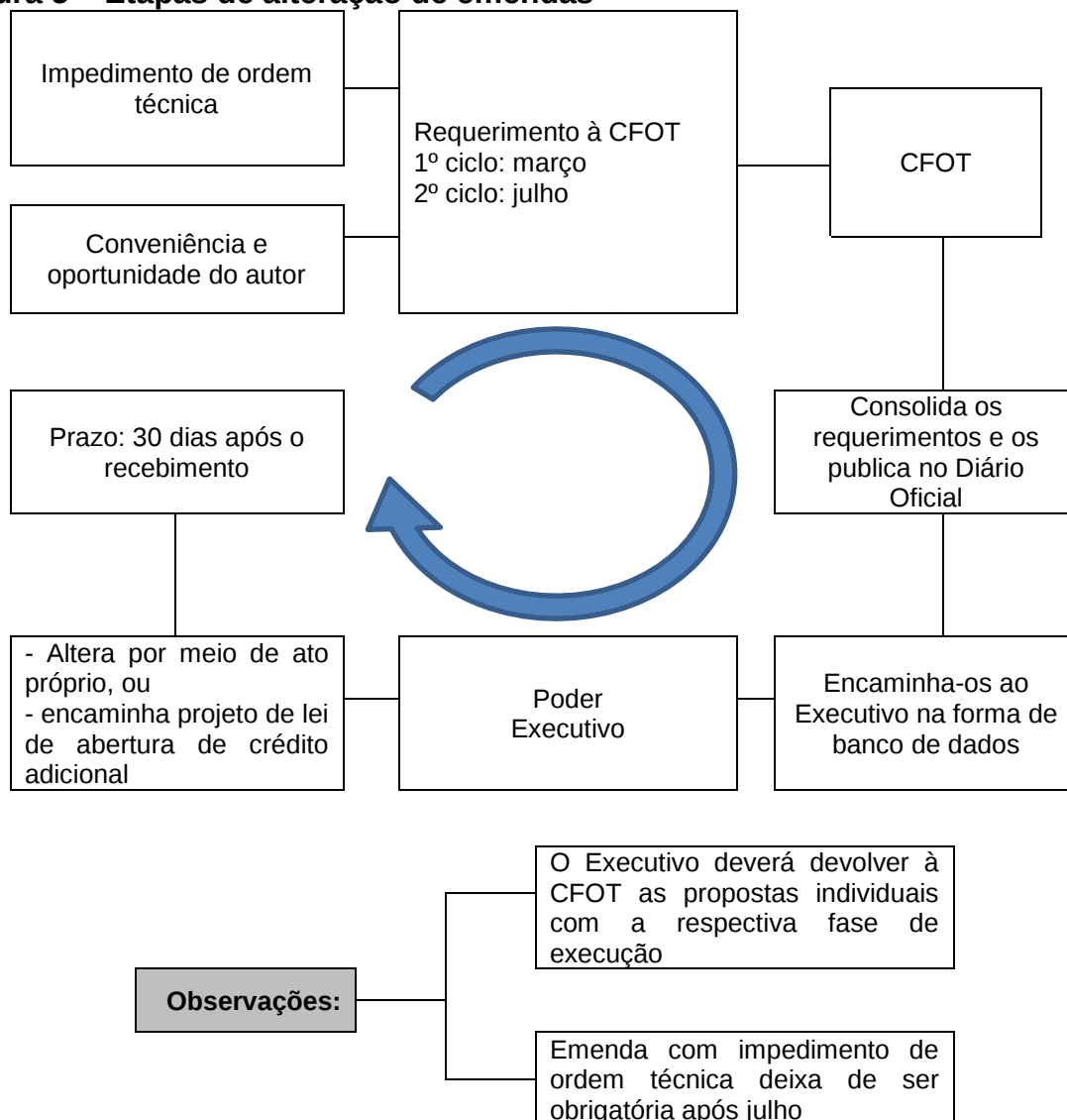
município de destino, novo objeto, valor a ser redistribuído e definição da forma de alocação de recursos quando destinada a municípios (transferência especial ou com finalidade definida);

- As alterações propostas devem continuar respeitando o limite mínimo de 50%, por autor, para ações e serviços públicos de saúde;
- A CFOT consolidará as propostas de alteração e as encaminhará ao Poder Executivo na forma de banco de dados;
- O Poder Executivo deverá promover as alterações solicitadas por meio de ato próprio, nos termos previstos na LOA, no prazo de até 30 dias, contado a partir do recebimento do requerimento, observados os limites autorizados na LOA;
- Caso seja necessário, o Poder Executivo deverá encaminhar projeto de lei de abertura de crédito adicional para atender ao requerimento da CFOT, no prazo de até 30 dias, contado a partir de seu recebimento;
- Caso ainda restem impedimentos de ordem técnica após julho, as programações de emendas individuais não serão de execução obrigatória;
- As emendas só poderão ser alteradas na parcela que não tenha sido previamente comprometida por meio de empenho.

Finalmente, o Poder Executivo deverá devolver à CFOT, na forma de banco de dados, as propostas individuais, indicando a fase de execução em que cada uma se encontra.



Figura 5 – Etapas de alteração de emendas



Fonte: PLDO 2026.

A principal inovação trazida pelo PLDO 2026 nessa dinâmica refere-se à frequência e ao prazo para alteração de emendas. Enquanto o regramento anterior previa que solicitações para alterações de emendas poderiam ser feitas mensalmente, de janeiro a setembro (nove ciclos), o inciso I, do § 4º, do art. 57 do PLDO 2026 prevê que os pedidos para alteração de emendas deverão ser consolidados em dois momentos: ao final dos meses de março e julho (dois ciclos).



7. DAS DISPOSIÇÕES RELATIVAS ÀS DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Em relação ao conteúdo sobre política de pessoal que deve estar presente no PLDO, a Constituição Federal, no artigo 169, § 1º, inciso II, estabelece o seguinte:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, **só poderão ser feitas:**

[...]

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Grifou-se.)

Nesse sentido, os incisos I e II do artigo 59 do PLDO concedem essa autorização exigida constitucionalmente, de forma genérica, pois fazem remissão à lei estadual específica em cada caso. Aliás, esse é o método adotado no atual exercício.

A título de comparação, o PLDO federal para o próximo ano, no inciso IV, bem como no §2º do seu artigo 121, remete essa autorização a um anexo específico da LOA federal. Com isso, espera-se que a LOA federal descreva o montante das quantidades e dos limites orçamentários para concessão de vantagens e aumentos de remuneração dos servidores civis e militares e dos seus pensionistas, a criação de cargos e funções e os provimentos de cargos públicos.

De volta à esfera estadual, destaca-se a referência à Lei Complementar nº 460/2021. Essa norma, que decorre diretamente da Lei Federal nº 13.954/2019, dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco, que é o conjunto integrado de direitos, ações permanentes e serviços destinados a assegurar a remuneração, a inatividade e a pensão dos militares estaduais e seus dependentes.

Também merece comentário a menção da fonte de recursos responsável por classificar o valor referente ao pagamento de taxas de inscrição para os concursos públicos promovidos por órgãos do Poder Executivo. Essa medida é resultado da



padronização das fontes de recursos, estabelecida pela STN.²⁸

As demais disposições sobre despesas com pessoal e encargos sociais repetem as normas da LDO vigente. Inclusive as que tratam das negociações entre o Executivo e as entidades representativas dos servidores relativas à política de pessoal, que continuarão seguindo os termos da Lei nº 16.281/2018, que instituiu o Programa de Negociação Coletiva Permanente no âmbito do Poder Executivo.

²⁸ Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021 e Portaria STN nº 710/2021.



8. TRANSPARÊNCIA

No PLDO, o Poder Executivo mantém a integralidade do texto do artigo 71 da LDO 2025, que determina a divulgação dos instrumentos orçamentários e relatórios de execução orçamentária e gestão fiscal no [Portal da Transparência](#).

O portal é um canal de comunicação com a população e disponibiliza informações do Governo do Estado de Pernambuco nas áreas de receitas, despesas, planejamento e orçamento, fiscalização e controle e acesso à informação.

No que tange ao processo de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos, cumpre destacar que será assegurada a realização de audiências públicas bem como o incentivo à participação popular.

Essas medidas estão alinhadas ao § 3º do artigo 2º do próprio projeto, que define como prioridade da administração estadual o estímulo e o incentivo da participação da sociedade na implementação de políticas públicas.

Cabe apontar, por fim, que, enquanto o PLDO de Pernambuco concentra todas as disposições relativas à transparência em um único artigo, a redação do PLDO da União apresenta um capítulo inteiro dedicado ao tema, contando com 16 artigos distribuídos em duas seções. Essa comparação sugere que há espaço para avançar nas disposições que tratam sobre a transparência orçamentária na peça de diretrizes orçamentárias pernambucana.



9. ANEXO I - METAS FISCAIS

A LRF preconiza a elaboração do Anexo de Metas Fiscais (AMF) como parte integrante do PLDO. Nesse anexo, devem estar contidos demonstrativos que contemplem diversas informações sobre gestão orçamentária, com destaque para:

- Metas fiscais anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública;
- Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- Comparação das metas fiscais anuais com as fixadas nos três exercícios anteriores;
- Avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes de previdência geral e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- Estimativa e compensação da renúncia de receita;
- Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado;
- Estimativa das despesas com parcerias público-privadas (PPP).

Cada um desses demonstrativos será analisado a seguir, a começar pela definição das metas fiscais anuais, para o exercício de 2025 e para os dois subsequentes.

9.1. Metas Fiscais Anuais

As metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. São parâmetros que indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

O Anexo de Metas Fiscais - AMF estabelece metas anuais de:

- Receitas;
- Despesas;
- Resultado nominal;
- Resultado primário;



➤ Montante da dívida pública.

As metas são definidas, em valores correntes e constantes, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, § 1º, da LRF).

O valor corrente é exposto em termos dos preços praticados no exercício financeiro a que ele se referir, ou seja, é o valor em termos nominais.

Valor constante é o valor corrente trazido para o ano anterior ao ano de referência da LDO descontando-se os efeitos da inflação, ou seja, é o valor em termos reais. Ele possibilita a comparação com os valores praticados no ano de tramitação do próprio PLDO, nesse caso, com o exercício de 2025.

Para 2026, o AMF do PLDO de Pernambuco prevê o seguinte:

Tabela 8 - Receitas, despesas, resultado e dívida (2026)

(R\$ mil)

ESPECIFICAÇÃO	Valor Corrente (a)	Valor Constante	%PIB (a/PIB)x100	%RCL (a/RCL)x100
Receita Total	54.781.846,10	49.783.838,72	0,448	113,633
Receitas Primárias (I)	49.012.893,00	44.541.214,54	0,401	101,667
Despesa Total	53.620.995,46	48.728.897,98	0,438	111,225
Despesas Primárias (II)	51.936.105,80	47.197.728,79	0,425	107,731
Resultado Primário (sem RPPS) (I-II)	- 2.923.212.800	- 2.656.514.245	-0,024	-6,064
Dívida Pública Consolidada	17.099.987,54	15.539.874,66	0,140	35,470
Dívida Consolidada Líquida	12.140.991,16	11.033.311,01	0,099	25,184
Resultado Nominal (sem RPPS)	-1.938.467.213	-1.761.611,66	-0,016	-4,021

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2026).

Conforme explicado, os valores correntes não corrigem os efeitos da inflação. Já os valores constantes tomam como base os valores praticados na economia no mês de junho de 2025.

Quanto aos dados da tabela, a receita total foi estimada em pouco mais de R\$ 54 bilhões. Conforme o texto explicativo contido no AMF do PLDO, esse montante representa a soma das receitas primárias e financeiras, excetuadas as receitas do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Na apresentação, o documento aponta fatores que sustentam as projeções: crescimento de 7,7% das receitas correntes líquidas no primeiro semestre de 2025, com destaque para o avanço de 10,3% do FPE, 10,1% do IPVA e 6,1% do ICMS; aumento de 6,3% nas receitas do Fundeb; e elevação de 1,91% nas transferências do SUS. Do lado das despesas, o Poder Executivo registrou crescimento de 7,4%, impulsionado especialmente pela alta de 30,5% nos investimentos e inversões



financeiras, além de incremento de 8,5% nas despesas com pessoal.

Apesar disso, estima-se um resultado primário (sem RPPS) negativo em 2026 de R\$ 2,9 bilhões. O resultado primário é obtido pela diferença entre as receitas e as despesas primárias (sem RPPS), as quais excluem ganhos ou gastos com operações de crédito, juros, amortização e outras receitas/despesas financeiras.

O resultado nominal, por sua vez, equivale ao resultado primário (sem RPPS) acrescido do saldo entre as receitas e despesas financeiras, sendo um indicativo da necessidade de financiamento do setor público. O PLDO em análise projeta um déficit nominal de R\$ 1,9 bilhão em 2026, apontando que as receitas financeiras devem ser inferiores às despesas financeiras.

Outras projeções que podem ser destacadas do AMF são a Dívida Consolidada (DC) e a Dívida Consolidada Líquida (DCL), sendo que ambas guardam estreita relação com as metas de resultado primário e nominal.

Por definição,²⁹ a DC corresponde ao montante total das obrigações financeiras do estado, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito.³⁰ Já a DCL representa o montante da DC deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.³¹

A próxima tabela mostra a projeção dos principais dados trazidos pelo primeiro demonstrativo do AMF, considerando apenas os valores constantes, ou seja, baseados nos preços de junho de 2025.

²⁹ Artigo 29, inciso I, da LRF.

³⁰ Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

³¹ Artigo 2º, inciso V, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.



Tabela 9 – Receitas, despesas, resultado e dívida (2026-2028)

(R\$ mil)

ESPECIFICAÇÃO	Valores constantes			Variação % (2026-2028)
	2026	2027	2028	
Receita Total	49.783.838,72	48.360.584,35	56.890.657,60	14,3%
Receitas Primárias (I)	44.541.214,54	44.962.839,93	45.539.320,55	2,2%
Despesa Total	48.728.897,98	47.305.643,62	46.836.949,51	-3,9%
Despesas Primárias (II)	47.197.728,79	46.187.986,13	45.953.580,44	-2,6%
Resultado Primário (sem RPPS) (I-II)	-2.656.514,25	-1.225.146,21	-414.259,89	-
Dívida Pública Consolidada	15.539.874,66	14.195.212,75	12.452.867,93	-19,9%
Dívida Consolidada Líquida	11.033.311,01	10.078.601,05	8.841.536,23	-19,9%
Resultado Nominal (sem RPPS)	-1.761.611,66	530.351,84	868.098,69	-149,3%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 1 (PLDO 2026).

Ou seja, com base nos dados apresentados, o governo estadual projeta enfrentar um triênio de déficits primários, além de registrar déficit nominal em 2026, com expectativa de reversão para superávit a partir de 2027, mantendo-se também em 2028.

9.2. Avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior

O segundo demonstrativo do AMF do PLDO faz a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2024.

Tabela 10 – Cumprimento das metas de 2024

(R\$ mil)

ESPECIFICAÇÃO	I - Metas Previstas na LDO 2024 (a)	II - Metas Realizadas em 2024 (b)	Variação (II-I)	
			Valor (c) = (b-a)	% (c/a)*100
Receita Total	42.004.701,70	46.237.268,96	4.232.567,26	10,1%
Receitas Primárias (I)	38.967.289,90	44.180.327,14	5.213.037,24	13,4%
Despesa Total	41.011.500,76	45.742.545,21	4.731.044,45	11,5%
Despesas Primárias (II)	39.289.772,50	42.968.360,21	3.678.587,71	9,4%
Resultado Primário (I-II)	-322.482,60	1.211.966,93	1.534.449,53	-475,8%
Resultado Nominal	1.416.269,79	-1.097.796,70	-2.514.066,49	-177,5%
Dívida Pública Consolidada	17.382.960,32	18.691.576,54	1.308.616,22	7,5%
Dívida Consolidada Líquida	9.110.554,11	13.166.810,53	4.056.256,41	44,5%

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2026).

A tabela evidencia que o resultado primário realizado foi superior à meta traçada para o exercício de 2024. Enquanto a LDO 2024 havia previsto um déficit primário de R\$ 322,5 milhões, o governo do estado apurou um superávit de R\$ 1,2 bilhão. Ou seja, o resultado aferido ficou cerca de 475% acima da meta prevista.



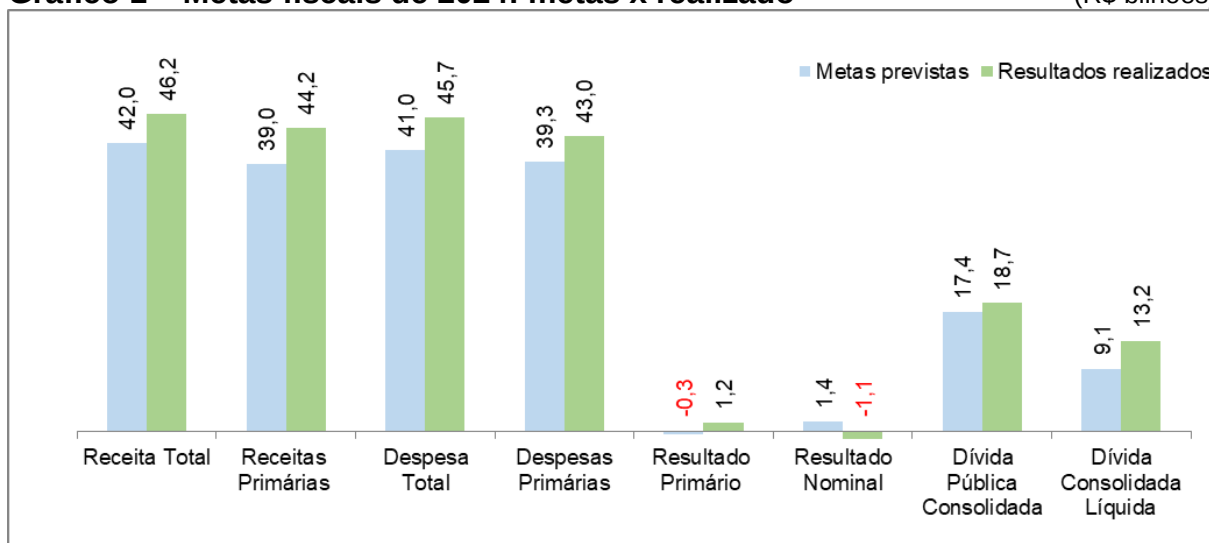
Importante notar que esse superávit foi consequência de um crescimento mais acelerado das receitas primárias, que ficaram 13,4% acima da previsão, do que das despesas primárias, que atingiram um montante 9,4% acima do previsto.

O resultado nominal aferido (déficit de R\$ 1,1 bilhão), por sua vez, ficou 177% abaixo da meta prevista (superávit de R\$ 1,4 bilhão).

As metas previstas e os resultados alcançados em 2024 estão sintetizados no gráfico subsequente:

Gráfico 1 – Metas fiscais de 2024: metas x realizado

(R\$ bilhões)



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 2 (PLDO 2026).

Em resumo, esse demonstrativo revela que:

- Enquanto as receitas totais ficaram cerca de 10,1% acima do projetado, as despesas totais excederam em 11,5% o projetado. Assim, observou-se um superávit na execução orçamentária da ordem de R\$ 495 milhões.
- Comportamento similar foi observado nas receitas e despesas primárias: ambas ficaram além do valor esperado: as receitas primárias foram 13,4% acima do projetado, enquanto as despesas primárias ficaram 9,4% maiores que o previsto. Esse fator teve como consequência a geração de um superávit primário (R\$ 1,2 bilhão), resultado bastante superior à meta prevista na LDO 2024 (déficit de R\$ 322,5 milhões).
- Os indicadores da dívida estadual, a DC e a DCL, fecharam o exercício de 2024 em patamares acima das previsões traçadas, sobretudo a DCL, que ficou 44,5% além do projetado.



9.3. Demonstrativo das metas anuais e dos três exercícios anteriores

A LRF exige que o AMF contenha demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.³²

É importante ressaltar que esse demonstrativo de exercícios anteriores considera as metas fixadas pelas respectivas LDOs, e não o resultado obtido ao final de cada exercício. Seu objetivo é dar transparência para uma melhor avaliação da política fiscal do ente federativo, de forma a permitir a análise dessa política em uma linha do tempo, explicitando as perspectivas futuras da gestão estadual.

O PLDO faz isso no terceiro demonstrativo do AMF, denominado de “metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores”.

As informações podem ser sintetizadas na tabela seguinte, construída com valores constantes de junho de 2025 para possibilitar a comparação temporal.

Tabela 11 – Metas atuais e de exercícios anteriores						(R\$ mil)
Especificação	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Receita total	44.844.169	49.569.133	51.497.115	49.783.839	48.360.584	47.891.890
Receitas primárias (I)	43.355.764	46.214.450	46.992.997	44.541.215	44.962.840	45.539.321
Despesa total	44.844.169	48.465.424	50.386.253	48.728.898	47.305.644	46.836.950
Despesas primárias (II)	42.897.861	46.582.136	48.797.571	47.197.729	46.187.986	45.953.580
Resultado primário* (III) = (I - II)	457.903	-367.686	-1.804.575	-2.656.514	-1.225.146	-414.260
Dívida pública consolidada	18.846.262	19.087.391	16.896.251	15.539.875	14.195.213	12.452.868
Dívida consolidada líquida	9.338.269	10.003.860	10.202.524	11.033.311	10.078.601	8.841.536
Resultado nominal	-597.734	1.555.138	-1.091.970	-1.761.612	530.352	868.099

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2026).

Nota: A meta prevista na LDO 2023 e no Demonstrativo da Compatibilização à Meta de Política Fiscal constante na LOA correspondente foi recalculada para atender a metodologia estabelecida na Portaria STN nº 879/2024, que inclui o cômputo das receitas e despesas do RPPS.

Pelos dados acima, observa-se que Pernambuco fixou um superávit de R\$ 457,9 milhões em 2023 e projeta sucessivos déficits primários nas metas de resultado primário para os exercícios de 2024 a 2028.

Em relação ao resultado nominal, projetam-se déficits nos exercícios de 2023, 2025 e 2026, e superávits nos anos de 2024, 2027 e 2028.

O gráfico seguinte traz a evolução das metas traçadas para as receitas

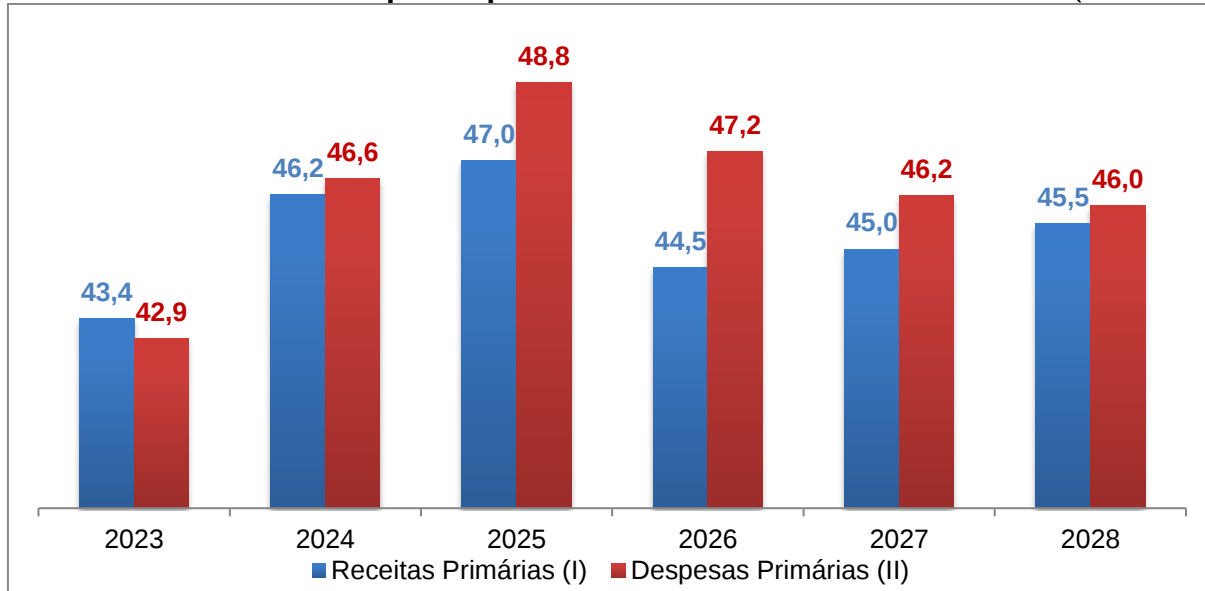
³² Artigo 4º, § 2º, inciso II, da LRF.



primárias e as despesas primárias entre 2023 e 2028.

Gráfico 2 – Receita e despesas primárias: metas 2023-2028

(R\$ bilhões)



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2026).

Observa-se que, para o período de 2025 a 2028, as metas indicam déficits primários superiores aos registrados nos anos anteriores, atingindo o ponto máximo em 2026, com previsão de R\$ 2,6 bilhões. Essa projeção considera a elevada expectativa de execução de despesas primárias de investimentos, financiadas por receitas de operações de crédito, nos próximos exercícios, tendo como ápice a previsão para 2025, no montante de R\$ 48,8 bilhões.

Entre as operações de crédito prováveis, incluem-se três projetos³³ que estão em processo de discussão e análise nesta Assembleia, conforme detalhado a seguir:

- Projeto de Lei Ordinária (PLO) nº 2692/2025 no valor de R\$ 1,5 bilhão (Programa de Desenvolvimento Multissetorial);
- PLO nº 3057/2025 no montante R\$ 1,7 bilhão (Programa de Investimento Intersetorial);
- PLO nº 3088/2025 no valor de US\$ 60,0 milhões (Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia dos Gasto Público do Estado de Pernambuco – Progestão); e no valor de US\$ 92,3 milhões (Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado de Pernambuco – Profisco III – PE).

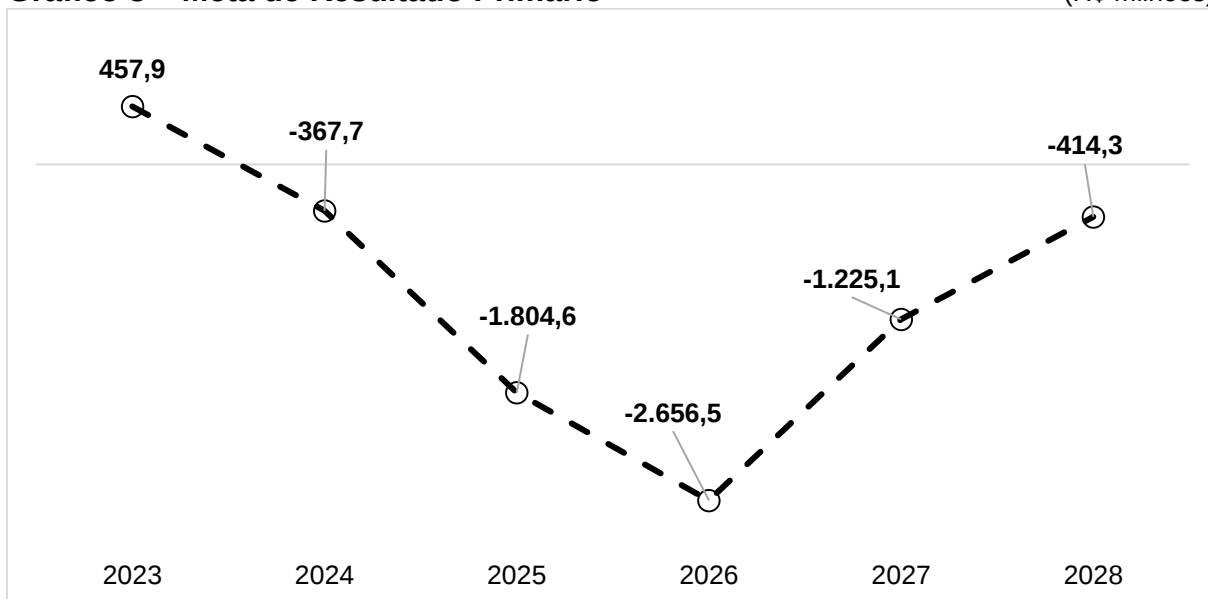
³³ Disponível em: <https://www.alepe.pe.gov.br/>. Acesso: 9/08/2025.



O próximo gráfico evidencia o efeito esperado dessas operações de crédito, qual seja, aumentar as despesas primárias (investimentos) financiadas por receitas financeiras e, conseqüentemente, diminuir os valores previstos para o resultado primário a partir de 2024.

Gráfico 3 – Meta de Resultado Primário

(R\$ milhões)

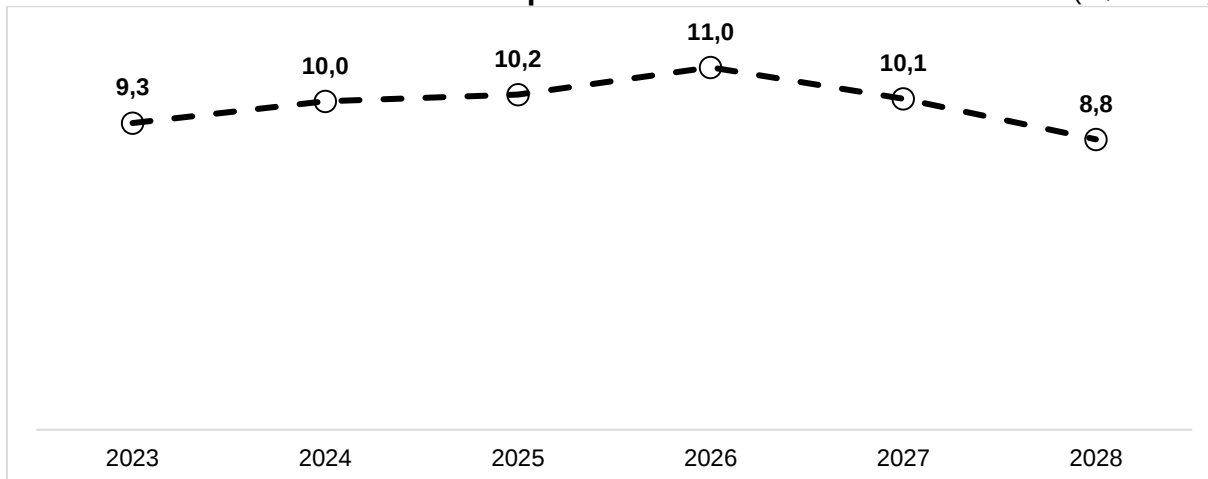


Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2026).

Por fim, é interessante destacar o comportamento das metas estabelecidas para a DCL no período de 2023 a 2028. A projeção para 2026, por exemplo, indica um aumento de 8,1% em relação à estimativa de 2025, enquanto, para os anos seguintes, prevê-se uma trajetória de sucessivas reduções na dívida estadual.

Gráfico 4 – Dívida Consolidada Líquida: metas 2023-2028

(R\$ bilhões)



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 3 (PLDO 2026).



9.4. Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS

O 6º demonstrativo do anexo de metas fiscais do PLDO trata da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e do Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM). Segundo o MDF,³⁴ o objetivo do demonstrativo é atender ao estabelecido no artigo 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da LRF, que assim dispõe:

Art. 4º [...]

§ 2º O Anexo [de Metas Fiscais] conterá, ainda:

[...]

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

- a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
- b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

Antes de analisar os dados, é importante diferenciar a avaliação financeira e a atuarial. A primeira trata do resultado entre receitas e despesas ligadas ao RPPS em determinado exercício, o que pode resultar em um déficit ou em um superávit previdenciário.

Já a avaliação atuarial leva em consideração uma projeção de longo prazo das receitas e despesas previdenciárias, tomando como base diversas variáveis, a exemplo da expectativa de vida da população, dos requisitos atuais para concessão de aposentadoria, da quantidade de servidores efetivos ativos e inativos etc.

Também é importante saber que, por conta das mudanças promovidas pela Emenda à Constituição Federal nº 103/2019, pela Lei Federal nº 13.954/2019 e pela Lei Complementar Estadual nº 423/2019, existem atualmente três diferentes planos de proteção previdenciária no estado de Pernambuco, que serão analisados na sequência.

9.4.1 Plano Financeiro dos Servidores Civis

O plano financeiro, cujas receitas e despesas são registradas no Fundo Financeiro de Aposentadorias e Pensões dos Servidores (Funafin), funciona no regime de repartição simples, ou seja, os atuais servidores ativos e parte dos

³⁴ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 14ª edição. Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/pdf/567/MDF%20%20MDF%2014%20edicao%20versao%2029042025%20v5.pdf>. Acesso: 04/08/2025.



aposentados e pensionistas contribuem para custear os benefícios previdenciários concedidos.

Os resultados previdenciários registrados pelo Funafin correspondem a sucessivos déficits ao longo dos últimos anos, como pode ser observado na tabela seguinte:

Tabela 12 – Receitas e despesas do Plano Financeiro dos servidores civis

(R\$ mil)			
RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO - RPPS (FUNAFIN)	2022	2023	2024
Receitas Previdenciárias (I)	3.094.261	3.131.150	3.028.600
Despesas Previdenciárias (II)	6.204.719	6.547.606	6.701.568
Resultado Previdenciário do Funafin (I - II)	-3.110.458	-3.416.456	-3.672.968

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2026). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2024.

Os dados acima demonstram o caráter deficitário do RPPS pernambucano nos últimos anos. Somente em 2024, do total de despesas do regime, 54,8% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas **não previdenciárias** do Tesouro Estadual. Em outras palavras, mais da metade dos gastos ligados ao RPPS não foi custeada com as receitas previdenciárias, essencialmente representadas pela soma das contribuições individuais e patronais.

Entre 2022 e 2024, observa-se uma suave diminuição das receitas previdenciárias em conjunto com um aumento das despesas previdenciárias. De forma que o ano de 2024 registrou o maior déficit previdenciário da série, de R\$ 3,7 bilhões.

Buscando analisar de forma mais detalhada os motivos que levam ao déficit previdenciário em Pernambuco, é apresentado, a seguir, detalhamento a respeito das alíquotas e bases de cálculo das contribuições e das estatísticas da base cadastral dos ativos, inativos e pensionistas que compõem o sistema previdenciário pernambucano.

A alíquota devida pelos servidores é de 14% sobre a base de cálculo. Os inativos e pensionistas civis cujos benefícios ultrapassam o valor máximo do benefício do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), atualmente equivalente a R\$ 8.157,41, também contribuem para o regime. Todavia, a alíquota aplicável alcança somente a parcela que ultrapassar esse teto.



Além disso, a contribuição patronal (do próprio estado de Pernambuco) equivale a 28% da remuneração total do servidor. A tabela seguinte agrega as alíquotas vigentes:

Tabela 13 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do estado de Pernambuco – Plano Financeiro

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos Cíveis	14%	A remuneração do servidor
Beneficiários Cíveis	14%	A parcela do benefício que ultrapassa o teto do RGPS
Contribuição do estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	28%	A remuneração dos servidores ativos civis

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Além do plano de custeio, é fundamental analisar a base cadastral previdenciária do estado. As tabelas da base, publicadas junto com o PLDO, apresentam o custo médio mensal e o número de participantes do RPPS, segregando as informações entre os ativos e os beneficiários (aposentados e pensionistas).

De acordo com o PLDO, em dezembro de 2024, o número total de participantes do Plano Financeiro dos Servidores Cíveis era de **144.511**, sendo 44,1% ativos e 55,9% beneficiários (aposentados e pensionistas). O demonstrativo a seguir traz a relação entre os dois grupos:

Tabela 14 – Plano Financeiro dos servidores ativos, aposentados e pensionistas

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Quantidade	63.719	80.792	0,79
Remuneração/Benefício médio	7.829,53	6.455,75	1,21
Idade estimada para aposentadoria/Idade média atual	59,61	71,34	0,84

Fonte: Anexo de Metas Fiscais – Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Os dados expostos demonstram que a razão entre ativos e beneficiários é de 0,79. Isso indica que há menos ativos do que beneficiários para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. Esse fato pode ser explicado por dois fatores: a baixa idade estimada para aposentadoria (que considera em seu cálculo os 55 anos de idade média para professores) e a segregação de massas (desde abril de 2020, os servidores que tomaram posse no Estado não estão mais vinculados ao Funafin, pois terão seus benefícios previdenciários cobertos pelo Funaprev).

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo:



Tabela 15 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Plano Financeiro Previdenciário dos Servidores Cíveis do Estado de Pernambuco R\$ 1,00

Discriminação	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-56.929.496.714
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	1.663.083.533
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-11.893.243.356
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	562.349.992
(+) Valor Presente da Compensação Previdenciária a receber (BC)	318.842.093
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-66.278.464.452,81
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-60.330.124.717
(+) Valor presente das contribuições futuras	19.697.097.951
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	3.016.506.236
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-37.616.520.530
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-103.894.984.983
(+) Ativo Financeiro do Plano	31.366.551
Déficit Técnico Atuarial	-103.863.618.431

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Pela leitura da tabela, é possível perceber que a provisão para os benefícios concedidos totaliza um déficit atuarial de R\$ 66,3 bilhões. Já a provisão para os benefícios a conceder é de R\$ 37,6 bilhões.

Dessa forma, o resultado atuarial previsto é um déficit de R\$ 103,9 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Outro ponto relevante do cálculo é a não adoção de novas entradas para o sistema previdenciário em análise (reposição da massa salarial). Esse foi o critério estabelecido porque a projeção considerou a instituição de novo regime previdenciário, que ocorreu em abril de 2020. A partir de então, os novos servidores estão vinculados a outro fundo previdenciário.³⁵

O resultado também pode ser avaliado pela projeção atuarial, que representa o fluxo do resultado previdenciário para um período mínimo de 75 anos.

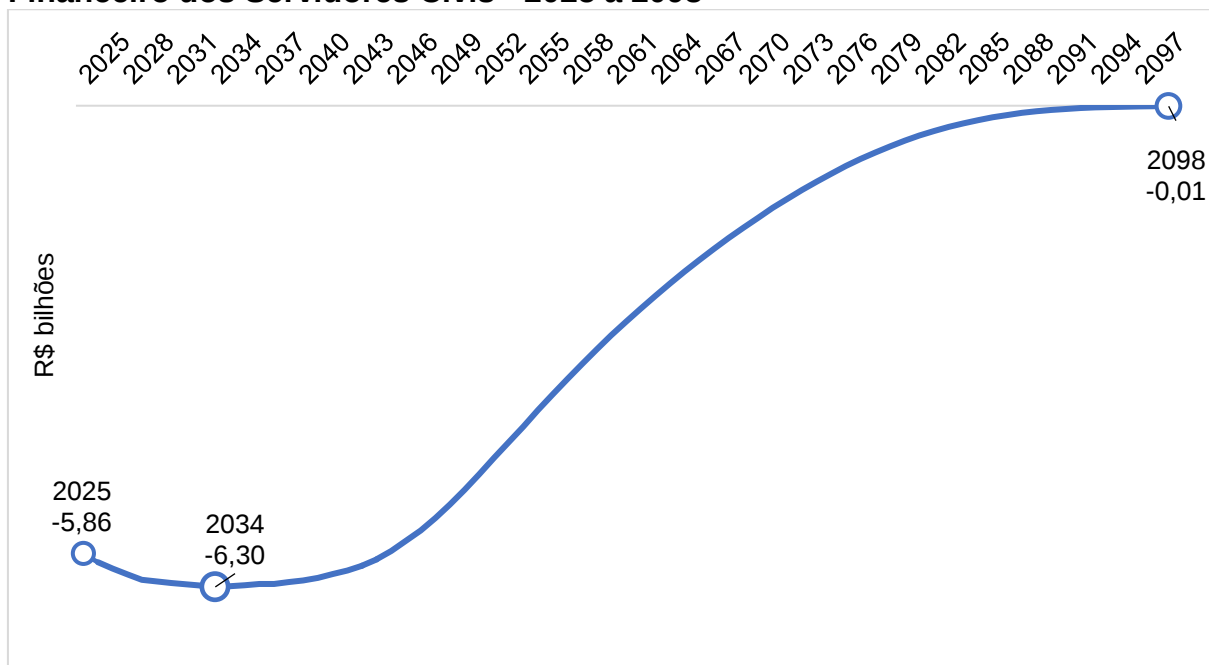
A finalidade da publicação desses dados é dar transparência à previsão de receitas e despesas do regime de previdência no longo prazo. Também procura dimensionar o impacto fiscal no ente com o passar do tempo, auxiliando o planejamento da necessidade de financiamento do RPPS.

³⁵ Até 2019, o único fundo ligado ao RPPS que estava em funcionamento no Estado de Pernambuco era o Funafin. Desde abril de 2020, os servidores que tomam posse são vinculados ao Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Os dois fundos existem e funcionam concomitantemente.



O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial publicados no PLDO:

Gráfico 5 – Projeções de resultado previdenciário considerando o Plano Financeiro dos Servidores Civis - 2025 a 2098



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Analisando o gráfico, nota-se que há previsão para crescimento do déficit nos próximos anos, atingindo, em 2034, o maior da série: R\$ 6,3 bilhões negativos. Assim, o demonstrativo revela a necessidade de haver um planejamento financeiro de longo prazo para cobrir os sucessivos déficits projetados.

9.4.2 Plano Previdenciário e o Regime de Previdência Complementar dos Civis

O plano previdenciário, que entrou em funcionamento em abril de 2020,³⁶ tem como forma de custeio dos benefícios a capitalização coletiva, na qual o estado de Pernambuco e os servidores ativos contribuem para que a maior parte dos recursos seja utilizada no futuro (outra pequena parte servirá para o pagamento de benefícios não programados, como a aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho ou a pensão por morte).

Com o objetivo de equacionar o déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, o Governo do Estado de Pernambuco aprovou a Lei Complementar nº 257/2013, que institui o Regime de Previdência Complementar, e a

³⁶ Art. 3º da Lei Complementar nº 423/2019.



Lei Complementar nº 258/2013, que estabelece o regime de capitalização coletiva para os novos servidores do estado.

A Lei Complementar nº 258/2013 autorizou a entrada em funcionamento do Fundo de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco (Funaprev). Quando os servidores vinculados a esse fundo se tornarem inativos, poderão receber, a título de proventos de aposentadoria, no máximo, o limite dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atualmente equivale a R\$ 8.157,41.

Contudo, a Constituição Federal, no §14 do artigo 40, exige que todos os entes da Federação criem previdências complementares para dar cobertura previdenciária aos servidores cujas remunerações ultrapassam o limite do RGPS. Assim, a ideia da previdência complementar é reservar recursos para pagamento de aposentadorias e pensões cujos valores superem o mencionado teto.

Pela importância da matéria, é importante transcrever o texto constitucional:

Art. 40. [...]

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16.

A instituição da previdência complementar foi autorizada, em Pernambuco, pela Lei Complementar nº 257/2013. Destaca-se, ainda, que o artigo 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019 define que a implantação da previdência complementar dos entes federativos deveria ter ocorrido até o dia 13 de novembro de 2021.

O regulamento da previdência complementar estadual, entretanto, só foi aprovado com a publicação da Portaria Previc nº 515, de 21 de junho de 2023, no Diário Oficial da União. Essa portaria autorizou o funcionamento do plano de previdência complementar denominado PE-Prevcom, administrado pelo Banco do Brasil e patrocinado pelo Estado de Pernambuco.

Assim, no Estado de Pernambuco, está em funcionamento o Funaprev, regime previdenciário que garante benefícios até o teto do RGPS e que entrou em efetivo funcionamento em abril de 2020, por força do artigo 3º da Lei Complementar nº 423/2019. Ademais, entrou recentemente em funcionamento a previdência



complementar (PE-Prevcom), que contempla a concessão de benefícios adicionais para os servidores que recebem remuneração acima do teto.

Destaca-se que o Funaprev registrou superávit de R\$ 240,45 milhões em 2024, valor próximo ao total de receitas, já que houve apenas R\$ 402,67 mil gastos do plano previdenciário no mesmo ano. O plano de custeio do fundo encontra-se discriminado na tabela seguinte:

Tabela 16 – Alíquotas e base de cálculo das contribuições previdenciárias do RPPS do estado de Pernambuco – Plano Previdenciário

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS
Beneficiários civis	Pelas regras atuais, não há contribuição dos beneficiários	
Contribuição do estado (patronal) sobre os servidores ativos civis	14%	A remuneração do servidor, limitada ao teto do RGPS

Fonte: Lei Complementar nº 423/2019.

Destaca-se que, ao final de 2023, havia apenas seis beneficiários do Funaprev, todos pensionistas:

Tabela 17 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria – Plano Financeiro dos Servidores

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários(A/B)
Quantidade	13.521	14	965,79
Remuneração/Benefício médio	5.091,78	2.257,17	2,26
Idade estimada para aposentadoria/ Idade média atual	58,12	33,00	1,76

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial:



Tabela 18 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado de Pernambuco (R\$ mil)

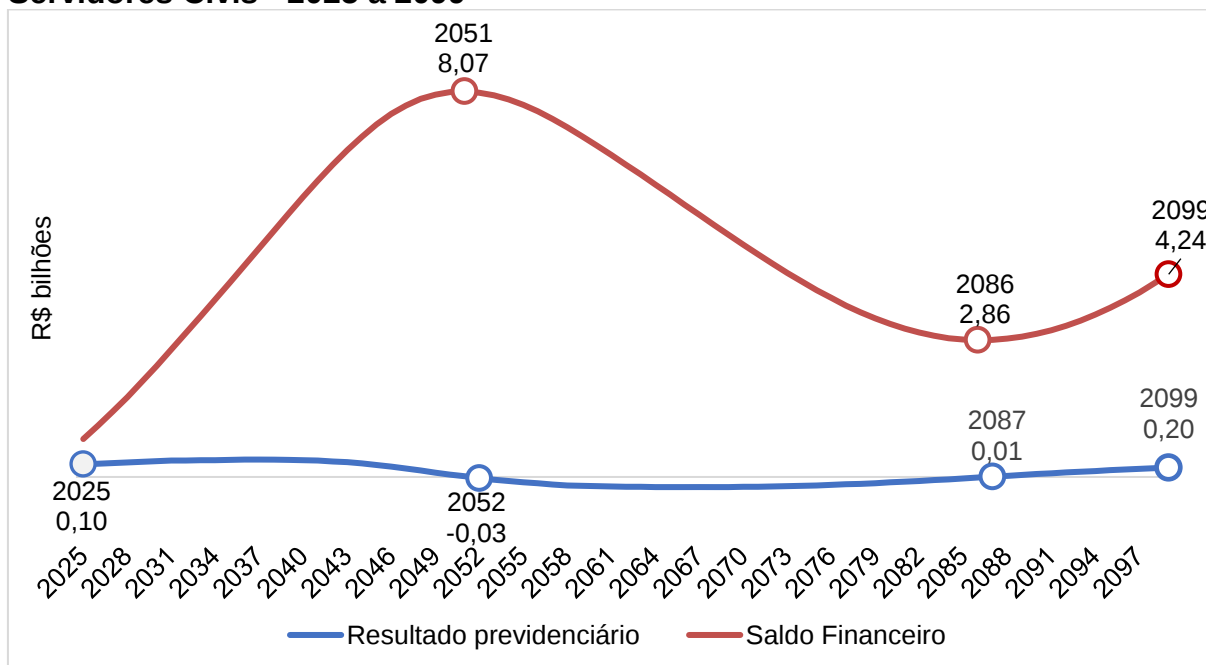
Discriminação	Valores
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-1.588.192,45
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	-
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-5.964.984,48
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	-
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-7.553.176,93
(-) Valor presente dos benefícios futuros	- 3.751.291.503,09
(+) Valor presente das contribuições futuras	3.141.666.143,41
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber (BPE)	187.564.575,15
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-422.060.784,53
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	-429.613.961,46-
(+) Ativo Financeiro do Plano	529.492.838,73
Superávit Técnico Atuarial	99.878.877,27

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Assim, o balanço atuarial do Plano Previdenciário apresenta um superávit de R\$ 99,88 bilhões.

O gráfico seguinte sintetiza os dados da projeção atuarial encontrada no PLDO:

Gráfico 6 – Projeções de resultado previdenciário do Plano Previdenciário dos Servidores Civis - 2025 a 2099



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

O gráfico acima se distingue dos demais apresentados nesta seção por trazer o saldo financeiro, que possui relevância para aferição do equilíbrio atuarial do regime,



apontando a capacidade de cobertura do resultado previdenciário, que a partir de 2052 poderá ficar negativo até sua recuperação, por volta de 2087.

9.4.3 Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM)

O Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM) foi instituído por determinação da Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e da Lei Federal nº 13.954/2019 e suas principais fontes de receita advêm das contribuições dos segurados ativos, inativos e pensionistas, que ajudam a custear as despesas decorrentes da concessão de benefícios do regime.

Nos últimos três anos, o déficit vem sendo cada vez mais acentuado, destacando-se que, até 2019, os militares ainda faziam parte do RPPS do estado de Pernambuco e passaram a ser segurados do SPSM a partir de 2020.

Tabela 19 – Receitas e despesas do Sistema de Proteção Social dos militares
(R\$ mil)

Receitas, Despesas e Resultado (SPSM)	2022	2023	2024
Receitas Previdenciárias (I)	431.843	447.467	443.880
Despesas Previdenciárias (II)	2.483.763	2.559.743	2.525.292
Resultado Previdenciário do SPSM (I - II)	-2.051.919	-2.112.276	-2.081.411

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 6 (PLDO 2026). Valores atualizados pelo IPCA até dez/2024.

Observa-se, a partir da tabela acima, que há certa estabilidade no déficit do SPSM. Considerando os efeitos inflacionários (IPCA), o déficit foi, em média, de aproximadamente R\$ 2,1 bilhões nos três anos da série. Do total de despesas do regime, 82,4% foram cobertas por aportes financeiros realizados com receitas não previdenciárias do Tesouro Estadual, percentual significativamente superior ao do Funafin (54,8%). Assim, quase a totalidade dos gastos do SPSM foi custeada com recursos de fora do sistema, como os impostos, as taxas e as transferências constitucionais.

Quanto às alíquotas e bases de cálculo das contribuições, por exigência da Lei Federal nº 13.954/2019, os militares passaram a contribuir, em 2020, com 9,5% aplicados sobre a remuneração e, a partir de 2021, com 10,5%. É relevante mencionar que os inativos e os pensionistas seguem essa mesma regra, ou seja, não há faixa de isenção, como se dá no plano de custeio do Funafin, aplicável aos civis.



Além disso, a partir de 2021, a contribuição patronal (do próprio estado de Pernambuco) passou a existir somente sobre a remuneração dos servidores ativos civis (antes também havia contribuição sobre a remuneração dos militares ativos).

A tabela seguinte resume as informações atuais:

Tabela 20 – Alíquotas e bases de cálculo das contribuições previdenciárias do Sistema de Proteção Social dos Militares

Categoria	Alíquota	Base de Cálculo
Ativos militares	10,5%	A remuneração do militar
Beneficiários militares	10,5%	O valor total do benefício

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

A respeito da base cadastral do SPSM, o demonstrativo do PLDO traz os seguintes dados referentes aos militares ativos em dezembro de 2024:

Tabela 21 – Número de servidores/aposentados, remuneração/benefício médio e idade estimada para concessão de aposentadoria

Item	Ativos (A)	Aposentados e Pensionistas (B)	Relação entre ativos e beneficiários (A/B)
Quantidade	18.075	24.370	0,74
Remuneração/Benefício médio	7.247,08	8.147,03	0,89
Idade Estimada para Aposentadoria/Idade Média Atual	59,0	61,5	0,96

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Conforme as informações disponibilizadas, o sistema conta com 42.445 participantes, sendo 42,6% ativos e 57,4% beneficiários.

É interessante notar que o benefício médio dos aposentados militares é maior do que a remuneração média dos ativos, situação distinta do que foi observado no RPPS dos servidores civis no mesmo período. A explicação para o fato está no art. 49, inciso II da Lei nº 6.783/1974, que garantia ao militar, desde que contasse com mais de 30 anos de serviço, a percepção de remuneração correspondente ao grau hierárquico superior na transferência para a inatividade. Contudo, com a publicação da Lei Federal nº 13.954/2019, essa regra foi revogada.³⁷

A razão entre ativos e beneficiários é de 0,74, demonstrando que há menos ativos do que beneficiários para contribuir e cobrir as despesas previdenciárias. A

³⁷ A Emenda Constitucional nº 103/2019 incluiu, entre as normas gerais de competência da União, as regras sobre inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal (inciso XXI do artigo 22 da Constituição Federal). A Lei Federal nº 13.954/2019 incluiu o art. 24-A no Decreto-Lei nº 667/1969, estabelecendo como valor máximo de benefício dos inativos a remuneração integral do posto ou da graduação que o militar possuir.



distorção é ainda maior do que a observada no plano financeiro dos civis, cuja razão foi calculada em 0,79.

Por fim, destacam-se os resultados da avaliação atuarial, que busca fornecer informações a respeito da projeção do sistema previdenciário em longo prazo:

Tabela 22 – Balanço atuarial das receitas e despesas do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco

Discriminação	Valores (R\$)
(-) Valor presente dos benefícios futuros (aposentados)	-26.785.355.474,28
(+) Valor presente das contribuições futuras (aposentados)	2.812.462.324,75
(-) Valor presente dos benefícios futuros (pensionistas)	-5.814.525.219,36
(+) Valor presente das contribuições futuras (pensionistas)	610.525.147,96
Provisão matemática de benefícios concedidos (PMBC)	-29.176.893.220,93
(-) Valor presente dos benefícios futuros	-15.075.141.224,18
(+) Valor presente das contribuições futuras	3.547.513.879,75
(+) Valor presente da compensação previdenciária a receber	160.841.333,62
Provisão matemática de benefícios a conceder (PMBaC)	-11.366.786.010,81
Provisões matemáticas (PMBC + PMBaC)	- 40.543.679.231,74
(+) Ativo Financeiro do Plano	0
Déficit Técnico Atuarial	- 40.543.679.231,74

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

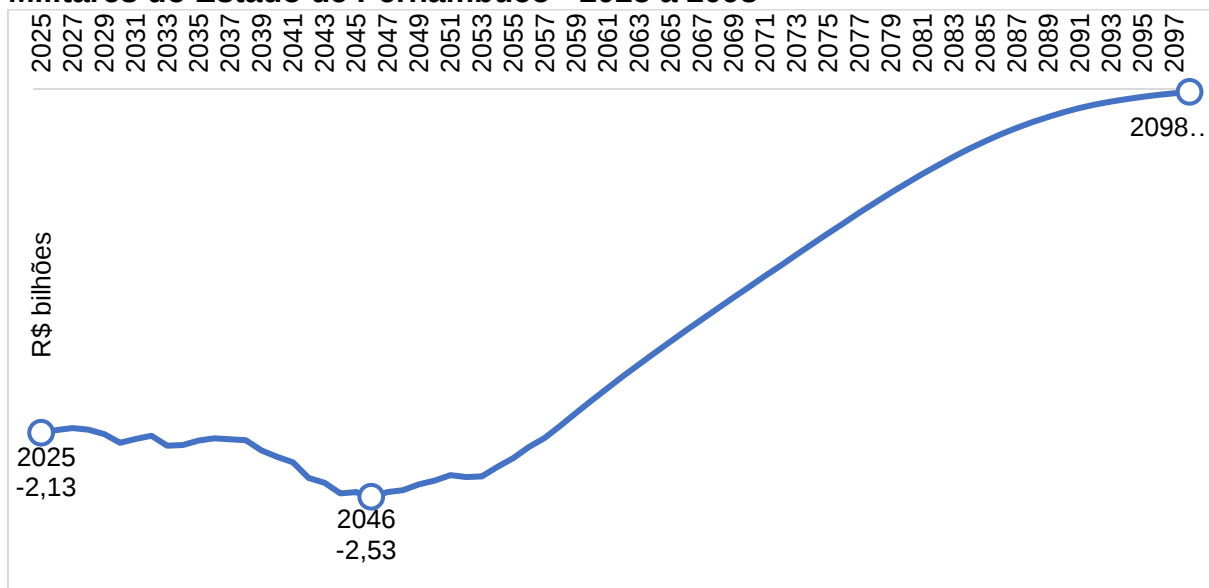
Como demonstrado, a provisão para os benefícios concedidos totaliza um déficit de R\$ 29,18 bilhões. Já a provisão para os benefícios a conceder é de R\$ 11,36 bilhões.

Dessa forma, o resultado atuarial previsto é de um déficit de R\$ 40,54 bilhões, que deve ser quitado por meio dos recursos extraprevidenciários arrecadados ao longo dos próximos anos.

Por fim, cabe observar a projeção atuarial dos déficits do SPSM no gráfico seguinte:



Gráfico 7 – Projeções de resultado financeiro do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado de Pernambuco - 2025 a 2098



Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Avaliação atuarial e financeira (PLDO 2026).

Cabe esclarecer que essa projeção se refere apenas à população atual do sistema: ativos, inativos e pensionistas já vinculados ao SPSM. Ou seja, não considera a entrada de nenhum novo servidor militar no quadro de ativos de Pernambuco. Isso explica o porquê de o gráfico projetar uma diminuição gradativa do déficit previdenciário militar a partir da década de 2050, mesmo com a manutenção das regras atuais.

9.5. Estimativa e compensação da renúncia de receita

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atende ao comando previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF. O MDF determina que o demonstrativo será acompanhado da análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados.³⁸

Nos termos do MDF - Anexo de Metas Fiscais, a renúncia compreende incentivos fiscais, anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo

³⁸ Manual de Demonstrativos Fiscais, 14ª edição, página 150. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 08/08/2025.



que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

O MDF explana que o demonstrativo identifica os tributos com previsão de renúncias de receita, indicando: a modalidade de renúncia; os setores, programas e beneficiários a serem favorecidos; a previsão da renúncia no ano de referência da LDO e nos dois exercícios seguintes; e as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia.

Segue abaixo a transcrição do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, com o valor estimado para os exercícios de 2026 a 2028:

Tabela 23 – Estimativa e compensação da renúncia de receita

(R\$ mil)

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorregião	Renúncia de receita prevista			Compensação
				2026	2027	2028	
ICMS	Crédito presumido e redução de base de cálculo	Atividade Portuária / Peap	Agreste	22.791,56	23.703,22	24.603,94	A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita no exercício de início da sua vigência e nos dois seguintes foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetarão as metas de resultados fiscais.
			Mata	41.373,99	43.028,95	44.664,05	
			RMR	335.873,65	349.308,60	362.582,32	
			São Francisco	60,65	63,08	65,47	
			Sertão	0,00	0,00	0,00	
			Total	400.099,85	416.103,84	431.915,79	
	Crédito presumido	Setor Industrial, Central de Distribuição e Comercial Atacadista / Prodepe	Agreste	566.784,78	589.456,18	611.855,51	
			Mata	624.473,38	649.452,31	674.131,50	
			RMR	2.830.272,29	2.943.483,18	3.055.335,54	
			São Francisco	70.742,92	73.572,65	76.368,41	
			Sertão	106.598,88	110.862,84	115.075,62	
			Total	4.198.872,25	4.366.827,15	4.532.766,58	
	Crédito presumido e aproveitamento do saldo devedor	Setor Automotivo / Prodeauto	Agreste	22,66	23,56	24,46	
			Mata	2.218.036,51	2.306.757,97	2.394.414,77	
			RMR	1.141.039,97	1.186.681,57	1.231.775,47	
			São Francisco	0,00	0,00	0,00	
			Sertão	0,00	0,00	0,00	
			Total	3.359.099,13	3.493.463,10	3.626.214,70	
	Crédito presumido	Setor Industrial de Calçados / Procalçado	Agreste	96,99	100,87	104,70	
			Mata	21.094,43	21.938,21	22.771,86	
			RMR	14,70	15,29	15,87	
			São Francisco	4.436,88	4.614,35	4.789,70	
			Sertão	0,00	0,00	0,00	
			Total	25.642,99	26.668,72	27.682,13	
			Agreste	157.372,56	163.667,46	169.886,82	



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
Consultoria Legislativa
Núcleo Temático de Orçamento e Economia

Tributo	Modalidade	Setores/ programas/ beneficiários	Mesorregião	Renúncia de receita prevista			Compensação
				2026	2027	2028	
	Crédito presumido	Setor Industrial / Proind	Mata	162.597,26	169.101,15	175.526,99	
			RMR	606.117,56	630.362,26	654.316,03	
			São Francisco	7.355,94	7.650,18	7.940,88	
			Sertão	28.567,95	29.710,67	30.839,68	
			Total	962.011,27	1.000.491,72	1.038.510,40	
Total				8.945.725,51	9.303.554,53	9.657.089,60	
Demais benefícios				724.603,77	753.587,92	782.224,26	
Total Geral				9.670.329,27	10.057.142,44	10.439.313,86	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2026).

O valor previsto da renúncia de receita para 2026 é de R\$ 9,7 bilhões, sendo R\$ 8,9 bilhões derivados de programas de incentivos relacionados ao ICMS (92,5% da previsão total) e R\$ 724,6 milhões referentes a outros tributos (7,5%).

Essa renúncia equivale a 22,2% da última RCL divulgada, referente ao período compreendido entre julho de 2024 e junho de 2025 (R\$ 43,6 bilhões), e é 22,0% superior à previsão do ano passado (R\$ 7,9 bilhões). Para efeitos comparativos, o percentual é maior que os 13,4% previstos para o estado da Bahia e os 16,8% para o estado do Ceará.

Tabela 24 – Estimativa da renúncia de receita e RCL (R\$ mil)

Estado	Renúncia prevista PLDO 2026 (a)	RCL (jul 2024-jun 2025) (b)	% Renúncia Prevista/RCL (a/b)
Pernambuco	9.670.329	43.639.246	22,16%
Bahia	8.750.566	65.297.069	13,40%
Ceará	6.261.868	37.218.978	16,82%

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 7 (PLDO 2026) e RREOs do 3º bimestre 2025.

Para os dois anos seguintes, 2027 e 2028, são esperadas expansões da ordem de 4,0% (R\$ 10,1 bilhões em 2027) e 3,8% (R\$ 10,4 bilhões em 2028).

Cumprе frisar que, com exceção do Procalçado, os valores previstos para renúncia de receita de todos os setores / programas / beneficiários sofreram acréscimo entre 2025 e 2026. Contudo, o programa de incentivo para a atividade portuária (Peap) obteve o maior ganho percentual em relação ao exercício anterior, com aumento de 53,8%, passando de R\$ 260,1 milhões para R\$ 400,1 milhões. Já em termos de valores, se destaca o setor automotivo (Prodeauto), que poderá alcançar R\$ 729,5 milhões a mais de renúncia em 2026 se comparado a 2025, indo de R\$ 2,6 bilhões a



R\$ 3,4 bilhões.

Por fim, destaca-se que os incentivos fiscais destinados a esse mesmo Prodepe concentram 43,4% do total de renúncia de receita prevista para o exercício de 2026, maior proporção entre os programas. O Prodeauto aparece em segundo lugar, com participação de 34,7% (R\$ 3,4 bilhões).

9.6. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

A LRF considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.³⁹

Dessa forma, para atender ao conceito legal, a despesa será considerada obrigatória de caráter continuado quando:

- Deriva de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo;
- Perdure por período superior a dois exercícios.

O demonstrativo em tela tem o objetivo de dar transparência às novas despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) previstas e indicar o aumento permanente de receita ou a redução permanente de despesa a título de compensação. Essa avaliação servirá para mensurar o impacto nas metas fiscais estabelecidas pelo ente, além de orientar a elaboração da LOA.⁴⁰

Em síntese, o demonstrativo apresenta os seguintes valores:

³⁹ Artigo 17 da LRF.

⁴⁰ Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª edição, pág. 162. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 06/08/2025.



Tabela 25 – Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado – DOCC (R\$)

Eventos	Valor previsto LDO 2025	Valor previsto PLDO 2026
Aumento Permanente da Receita	1.779.924.500	2.186.857.978
(-) Transferências Constitucionais	-496.421.500	-496.421.500
(-) Transferências ao Fundeb	436.611.200	460.554.200
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	1.839.734.800	2.222.725.278
Redução Permanente de Despesa (II)	0	0
Margem bruta (III) = (I-II)	1.839.734.800	2.222.725.278
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	1.839.734.800	2.222.725.278
Novas DOCC	1.839.734.800	2.222.725.278
Novas DOCC geradas por PPP	0	0
Margem líquida de expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0	0

Fontes: Anexo de Metas Fiscais - Demonstrativo 8 (PLDO 2026) e LDO 2025.

O PLDO em análise não projeta redução permanente da despesa em 2026. Já o aumento permanente de receita de R\$ 2,2 bilhões permitirá uma margem bruta de R\$ 2,2 bilhões para a assunção de novas DOCCs.

O demonstrativo ainda esclarece que essa previsão foi elaborada conforme expectativas de crescimento da atividade econômica e o saldo será classificado como provisão para a cobertura do crescimento vegetativo das despesas obrigatórias. Assim, a margem líquida de expansão de DOCC será zero.

9.7. Demonstrativo da estimativa das Parcerias Público-Privadas

Esse demonstrativo trata do valor das despesas com as contraprestações anuais, tendo como referência os anos de 2026 a 2028. Abaixo segue tabela retirada do demonstrativo da estimativa das parcerias público-privadas:

Tabela 26 – Despesas com as contraprestações anuais dos projetos de Parcerias Público-Privadas

Projetos de Parcerias Público-Privadas (PPP)	Modalidade	Despesas com as contraprestações anuais (R\$)		
		2026	2027	2028
I – Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva	Patrocinada	5.012.622,51	5.016.730,54	5.110.776,65
II – Terminais Integrados e Estações de BRT	Administrativa	78.900.281,99	82.056.293,29	85.128.107,69
III – Autoprodução de Energia Renovável	Administrativa	35.567.643,16	37.019.348,89	38.413.741,86
TOTAL		119.480.547,67	124.092.372,72	128.652.626,19

Fonte: Demonstrativo 9 / AMF / PLDO 2026.



A tabela acima evidencia que o Estado de Pernambuco espera aumentar seus gastos com PPPs ao longo do próximo triênio. A despesa total projetada para o exercício de 2028 é 7,7% maior que a prevista para 2026.

O motivo é o aumento de 2% com as contraprestações da PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva, de 8% nos gastos com Terminais Integrados e Estações de BRT e de 8% com Autoprodução de Energia Renovável.

Com relação a este último projeto, de acordo com o Relatório Anual 2024 de Parcerias Estratégicas do Estado de Pernambuco (<http://www.parcerias.pe.gov.br/>), trata-se de uma concessão administrativa para construção, operação, manutenção e gestão de usina de autoprodução de energia renovável e compra de energia através do ambiente de contratação livre – ACL, com gestão das unidades consumidoras do grupo ‘A’ (alta tensão) do Governo do Estado do Pernambuco, com prazo de 28 anos.

O parceiro privado será responsável por construir, operar e manter a usina que produzirá energia e será arrendada ao Estado, de forma a permitir que 52 unidades consumidoras da administração pública utilizem o insumo. O Estado passa, dessa maneira, a figurar como autoprodutor de energia.

O contrato prevê o compartilhamento de receitas acessórias referentes à venda de excedente de produção de energia, com parcela de 10% dessa receita destinada ao Poder Concedente, utilizada na forma de abatimento das contraprestações mensais referentes ao ano posterior ao de aferição da receita acessória.

Ao longo de 2024 foram migradas as 6 unidades consumidoras restantes ao ACL, totalizando as 52 unidades integrantes do projeto. Após a migração, o Estado se beneficiou de uma economia média de 24% desde o início da concessão, o que representa uma economia de R\$ 18 milhões aos cofres públicos.

As obras de implantação da usina seguiram o cronograma previsto, com conclusão das instalações dos painéis fotovoltaicos em dezembro de 2024.

A PPP de Autoprodução de Energia Renovável deverá representar 29,8% dos gastos do estado com despesas com contraprestações anuais no exercício de 2026.

Seguindo a mesma lógica, a PPP da Ponte e Sistema Viário do Projeto Praia do Paiva responderá por 4,2% dos dispêndios com esse tipo de parceria em 2026. Trata-se de um modelo pioneiro, dado que foi a primeira PPP celebrada com o Governo de Pernambuco e a primeira PPP de rodovias no Brasil.



Já a PPP de Terminais Integrados e Estações de BRT corresponderá, em 2026, a 66% dos desembolsos estaduais com essa espécie de parceria. A respectiva PPP tem o objetivo de administrar, manter, conservar e explorar comercialmente as áreas e serviços dos terminais e estações de BRT dos Terminais Integrados e Estações de BRT vinculados ao Sistema de Transporte Público de Passageiros da Região Metropolitana do Recife STPP/RMR.

Por fim, cabe dizer que a Lei nº 17.168/2021 atribui à Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) o planejamento, a fomentação e a coordenação das Parcerias Público-Privadas. Além disso, após modificação ocorrida em 2021, a Lei nº 16.573/2019 passou a vincular o Conselho do Programa de Parcerias Estratégicas de Pernambuco (CPPPE) a essa mesma secretaria, a qual também exerce a sua presidência.



10. ANEXO II - RISCOS FISCAIS

Seguindo a exigência disposta no § 3º do artigo 4º da LRF, o PLDO de Pernambuco contém o Anexo de Riscos Fiscais, avaliando os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Segundo o MDF,⁴¹ contingência passiva é uma possível obrigação presente cuja existência será confirmada somente pela ocorrência de um ou mais eventos futuros que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou é uma obrigação presente que surge em decorrência de eventos passados, mas que não é reconhecida pela improbabilidade de liquidação ou pela insuficiência de segurança na estimativa do seu valor.

Por sua vez, riscos fiscais são a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a impactar negativamente as contas públicas. Porém, o manual também ressalta que riscos repetitivos deixam de ser riscos, devendo ser tratados no âmbito do planejamento, ou seja, devem ser incluídos como ações na LDO e na LOA do ente estadual.

A par disso, estes são os passivos contingentes e os demais riscos fiscais identificados para 2026 e inseridos no respectivo demonstrativo do PLDO:

⁴¹ Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) - 14ª edição. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>>. Acesso: 08/08/2025.



Tabela 27 – Demonstrativo de riscos fiscais e providências

Passivos contingentes		Providências	
Descrição	Valor (R\$)	Descrição	Valor (R\$)
Ações Cíveis, trabalhistas, fiscais e previdenciárias sujeitas à sistemática de pagamento via Requisição de Pequeno Valor – RPV.	204.000.000	Suplementação Orçamentária, utilizando-se da Reserva de Contingência e de anulação de outras despesas discricionárias	204.000.000
Cumprimento de obrigação de fazer em ações judiciais para aquisição de medicamentos e insumos farmacêuticos bem como para a realização de procedimentos médicos, ambulatoriais e hospitalares.	180.000.000		180.000.000
Risco de eventual obrigação de repartição com os municípios, por via do FPM, de 25% das receitas oriundas do FEEF, em virtude de ações judiciais em trâmite e da reinterpretação de sua natureza tributária pelo STF.	667.128.996		667.128.996
SUBTOTAL	1.051.128.996	SUBTOTAL	1.051.128.996
Demais riscos fiscais		Providências	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Projeto de Lei do Poder Executivo 1.087/2025: Ampliação da faixa de isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) para rendas mensais de até R\$ 5 mil e descontos progressivos entre R\$ 5 mil e R\$ 7mil.	224.000.000	Mobilização de outros entes subnacionais para atuação coordenada junto à União. Proposição de mecanismos Compensatórios obrigatórios pela União, em caso de aprovação do PL, com garantia de neutralidade fiscal.	224.000.000
Projeto de Lei do Poder Executivo 1.087/2025: Não implementação das medidas de compensação previstas (instituição da nova hipótese de incidência sobre altas rendas).	368.000.000	Monitoramento da tramitação do PL no Congresso Nacional. Análise de constitucionalidade e compatibilidade federativa, avaliando impactos na repartição do FPE e fundos vinculados ao IR (como Fundeb).	368.000.000
PLO 313/2023: Isenção de IPVA para motocicletas de até 170 cilindradas.	160.000.000,	Acompanhamento da tramitação do projeto.	160.000.000
Projeto de Lei Complementar nº 261/2023: altera a Lei Complementar nº 123/2006 para atualizar os valores da receita bruta para fins enquadramento do Microempreendedor Individual (MEI), da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.	20.000.000	Aumento da alíquota do ICMS para 25% na importação de mercadoria do exterior realizada por meio de remessa internacional submetida ao Regime de Tributação Simplificada – RTS.	20.000.000,
PLP 176/19: revoga o art. 13, § 1º, "g", 2, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para retirar a previsão legal de antecipação do recolhimento do diferencial de alíquota de ICMS, sem encerramento da tributação, para empresas optantes pelo Simples Nacional.	660.000.000	Redução dos benefícios fiscais	660.000.000
SUBTOTAL	1.432.000.000	SUBTOTAL	1.432.000.000
TOTAL	2.483.128.996	TOTAL	2.483.128.996

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais / PLDO 2026.



Pela tabela acima, os passivos contingentes estão relacionados a demandas judiciais e somam R\$ 1,0 bilhão.

Destaca-se que o maior risco previsto para 2026 (26,9%) decorre de eventual obrigação de repartição com os municípios, por via do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), de 25% das receitas oriundas do FEEF (Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal), em virtude de ações judiciais em trâmite e da reinterpretação de sua natureza tributária pelo STF (Supremo Tribunal Federal).

Tal dispositivo trata de questionamentos acerca da natureza jurídica das receitas arrecadadas pelos estados por meio de contribuições ou fundos, como o FEEF, com o objetivo de verificar se possuem caráter tributário — mais especificamente, se configuram imposto — o que implicaria a obrigatoriedade de repartição constitucional com os municípios, nos termos do artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal.

Já o segundo maior risco identificado para 2026 (26,6%) decorre da possível retirada da previsão legal que autoriza os estados a exigirem o diferencial de alíquota do ICMS (Difal) das empresas optantes pelo Simples Nacional. Essa mudança está prevista no PLP nº 176/2019, que pretende proibir a cobrança do Difal das empresas do Simples Nacional. Caso aprovada, poderá causar perda relevante de arrecadação para os estados.

Com isso, a totalidade dos riscos fiscais projetados para 2026 — sejam eles contingentes ou não —, estimada em R\$ 2,4 bilhões, representa um acréscimo de 41,4% em relação aos R\$ 1,7 bilhão provisionados para 2025.

Como contingência aos riscos, o Poder Executivo informa que tomará medidas como: suplementação orçamentária, proposição de mecanismos compensatórios obrigatórios pela União, aumento da alíquota do ICMS para 25% na importação de mercadorias do exterior, redução de benefícios fiscais, entre outras.