Diálogo Institucional
ASSESSORIA E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NOTA TÉCNICA

Assunto: Impactos do PLP nº 299/2026 sobre recursos destinados ao custeio da saúde. Art. 198, § 2º, I da CF.

1 Introdução

O Senado Federal concluiu, em 18 de novembro de 2026, a apreciação do Projeto de Lei Complementar nº 299/2026, que "Altera a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, para conferir ao Poder Executivo federal novos instrumentos de gestão com vistas a garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico; e dá outras providências".

Um dos dispositivos mais polêmicos é o previsto no art. 3º do Substitutivo aprovado, que prevê:

> Art. 3º O art. 14 da Lei Complementar nº 235, de 27 de agosto de 2026, passa a vigorar com a seguinte alteração:
>
> "Art. 14. Até o exercício financeiro de 2030, ficam vedadas:.....
>
> III - a contabilização, para efeito de cálculo de obrigações de programação de despesa previstas em legislação específica, indexadas ao disposto no inciso IV do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da receita do imposto sobre a exportação de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos.
>
> § 1º A partir de 2028, as hipóteses dispostas nos incisos I e II serão acompanhadas de redução equivalente no limite de que trata o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.
>
> § 2º A redução de limite de que trata o § 1º não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes, para os fins de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.
>
> ....."

Em Nota Técnica anterior à conclusão da votação do PLP 299/2026[1], apontamos que esse dispositivo não implicaria **redução nominal direta do piso constitucional de despesas com saúde,** mas que o piso federal da saúde, vinculado à receita corrente líquida, poderá ser afetado imediatamente pela **exclusão de determinadas receitas petrolíferas**, interpretação que suscita controvérsia constitucional.

A presente Nota aprofunda essa análise, à luz da natureza do tributo e sua evolução recente.

2 Histórico e arrecadação do Imposto de Exportação

O art. 3º do Substitutivo ao PLP 299/2026 deve ser considerado à luz do art. 198, § 2º, I da Constituição.

O imposto de exportação integra a receita corrente líquida da União, e, no caso do imposto de exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, é necessário considerar a receita da exportação apurada sobre a classificação tributária desses produtos (NCM 2709).

A arrecadação federal com o **Imposto de Exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (NCM 2709)** concentrou-se em dois períodos desde 2019: em 2023 e, novamente, em 2026.

Arrecadação por ano — 2019 a 2026

Valores nominais, em reais, sem correção monetária.

Ano	Arrecadação identificada
2019	Sem cobrança específica
2020	Sem cobrança específica
2021	Sem cobrança específica
2022	Sem cobrança específica
2023	R$ 4,4 bilhões
2024	Sem cobrança específica
2025	Sem cobrança específica
2026	R$ 15,8 bilhões até outubro (estimativa preliminar)

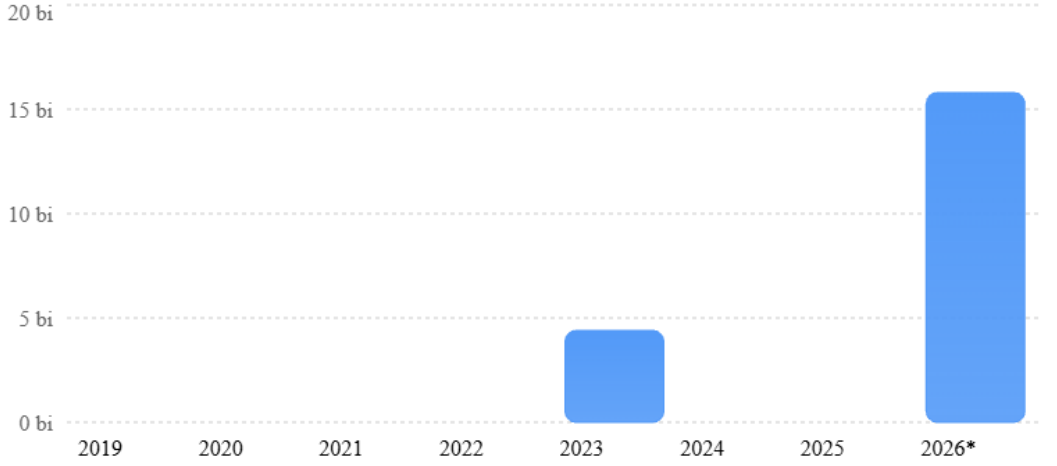
[1] https://www.diap.org.br/index.php/noticias/artigos/93288-plp-299-2026-impactos-fiscais-e-sociais

A Receita Federal informou arrecadação de aproximadamente R$ 4,4 bilhões em 2023, decorrente da Medida Provisória nº 1.163/2023, que estabeleceu alíquota temporária de 9,2%.

Em 2026, a Medida Provisória nº 1.340/2026 restabeleceu a cobrança, com alíquota de 12%. A arrecadação oficialmente divulgada em novembro pela Receita Federal aponta cerca de R$ 15,8 bilhões até outubro.

Evolução da arrecadação

Imposto sobre exportação de petróleo bruto
R$ bilhões, valores nominais. 2026 inclui arrecadação preliminar até outubro.



O total identificado para os dois períodos de cobrança é de aproximadamente **R$ 20,2 bilhões**, dos quais R$ 15,8 bilhões correspondem ao resultado preliminar de 2026[2].

Para todo o exercício de 2026, o Ministério da Fazenda projeta arrecadação de aproximadamente **R$ 22,5 bilhões**[3], considerando a manutenção da cobrança até dezembro. Trata-se de previsão, não de receita efetivamente arrecadada.

3 Por que o imposto foi cobrado em 2023?

Em 28 de fevereiro de 2023, o governo Lula editou a **Medida Provisória nº 1.163/2023**, estabelecendo alíquota de 9,2% sobre as exportações de petróleo bruto.

A medida foi adotada em meio à discussão sobre a reoneração dos combustíveis, que haviam recebido desonerações tributárias em 2022.

---

[2] https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal

[3] https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2026/outubro/arrecadacao-federal-soma-r-239-384-bilhoes-em-setembro-alta-real-de-5-62

O governo pretendia evitar que a recomposição integral dos tributos federais sobre gasolina e outros combustíveis produzisse aumentos abruptos nos preços ao consumidor.

Para compensar parcialmente a perda de arrecadação decorrente da manutenção de benefícios tributários, decidiu tributar temporariamente as exportações de petróleo bruto.

Segundo a exposição de motivos da MP (EM nº 00026/2023 MF, de 28 de fevereiro de 2023), a arrecadação adicional prevista era de **R$ 6,65 bilhões**.

A cobrança terminou em **28 de junho de 2023**, quando a MP perdeu eficácia por não ter sido aprovada pelo Congresso Nacional. Embora o texto originalmente previsse a alíquota até 30 de junho, sua vigência efetiva terminou dois dias antes.

Assim, a tributação de 2023 durou aproximadamente quatro meses e não foi incorporada permanentemente ao sistema tributário.

4 Por que o imposto voltou a ser cobrado em 2026?

Em 12 de março de 2026, o governo editou a **Medida Provisória nº 1.340/2026**, estabelecendo alíquota de 12% para a exportação de petróleo bruto.

Dessa vez, a cobrança integrou um conjunto de medidas destinadas a enfrentar a elevação dos custos dos combustíveis, especialmente do diesel.

A MP também autorizou subvenção econômica à comercialização do diesel rodoviário, inicialmente de R$ 0,32 por litro. A tributação das exportações de petróleo foi utilizada como instrumento de arrecadação no contexto dessas medidas de contenção dos preços internos.

Em 2026, o fator determinante foi o conflito no Oriente Médio, que elevou os preços internacionais do petróleo e criou riscos para o abastecimento de derivados.

Segundo a Exposição de Motivos da MPV 1.340 (EXM nº 484/2026, de 11 de março de 2026):

> "5. A medida também contempla a instituição de imposto de exportação sobre o petróleo bruto, com a finalidade de capturar e transferir à sociedade parcela do ganho extraordinário gerado pela valorização abrupta do preço internacional de um recurso natural não renovável, bem como contribuir para a mitigação dos efeitos deletérios do choque sobre a população e os setores produtivos. Trata-se de instrumento compatível com a natureza regulatória da tributação incidente sobre o comércio exterior, permitindo que a sociedade usufrua, de forma mais equitativa, do aumento exógeno de valor associado a recurso pertencente ao País. As estimativas de

> arrecadação do imposto de exportação para o período de quatro meses produzem arrecadação da ordem **R$ 15,6 bilhões no cenário de referência central com Brent a US$ 90/barril, variando entre R$ 13,9 bilhões (Brent a US$ 80,0/barril) e R$ 17,4 bilhões (Brent a US$ 100,0/barril) dependendo do cenário.** Parte dessa arrecadação adicional poderá ser usada para compensar a redução da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre a importação e a comercialização de óleo diesel.
>
> 6. Complementarmente, institui-se imposto de exportação sobre o óleo diesel, com dupla finalidade: desestimular a exportação do diesel produzido no Brasil em momento de crise, contribuindo para preservar o abastecimento interno quando diferenciais de preço externo se ampliam, e evitar a exportação de diesel beneficiado por subvenção, prevenindo arbitragem que converteria gasto público destinado à estabilidade doméstica em ganho privado associado a operações externas. O objetivo é reforçar a integridade da política pública e alinhar incentivos para que o benefício se traduza em disponibilidade e modicidade no mercado interno." (grifo nosso)

A evolução normativa de 2026 apresenta uma particularidade importante:

- **12 de março:** MP nº 1.340 instituiu a alíquota de 12%.
- **9 de julho:** a MP perdeu eficácia sem aprovação do Congresso.
- **9 de julho:** a Resolução Gecex nº 938/2026 estabeleceu novamente a alíquota de 12%.
- **1º de setembro:** a Resolução Gecex nº 957/2026 prorrogou a vigência por 60 dias.
- **5 de novembro:** a Resolução Gecex nº 977/2026 prorrogou a alíquota de 12% até 31 de dezembro de 2026.

Portanto, diferentemente do ocorrido em 2023, a perda de eficácia da medida provisória de 2026 **não implicou o encerramento definitivo da tributação**. O Poder Executivo manteve a cobrança por meio de resoluções da Câmara de Comércio Exterior.

5 Por que o governo não cobrou o imposto nos demais anos?

O Imposto de Exportação é previsto no art. 153, II, da Constituição e disciplinado pelo Decreto-Lei nº 1.578/1977.

Seu art. 3º permite ao Executivo modificar as alíquotas para atender aos objetivos da política cambial e do comércio exterior. Trata-se, portanto, de um imposto com função predominantemente regulatória, embora também possa gerar receitas expressivas.

Tradicionalmente, o Brasil manteve alíquota zero para as exportações de petróleo bruto. Essa orientação favorece a competitividade das exportações, evita a

introdução de custos tributários adicionais e preserva a atratividade dos investimentos na produção de petróleo destinada ao mercado internacional.

A cobrança do **Imposto de Exportação sobre petróleo bruto e minerais betuminosos (NCM 2709)** ocorreu apenas em 2023 e 2026, no período analisado desde 2019, porque o governo federal adotou a tributação como **medida excepcional e temporária**, associada a intervenções na política de preços dos combustíveis.

Um aspecto importante é que o imposto não depende de autorização legislativa anual para ser cobrado. O Executivo pode alterar sua alíquota dentro dos limites constitucionais e legais. Portanto, a ausência de arrecadação nos demais anos decorreu essencialmente de uma opção de política tributária e comercial.

O PLOA 2027, ainda sob exame do Congresso Nacional, prevê uma arrecadação de R$ 3,732 milhões vinculada ao imposto de exportação, sem discriminar a incidência sobre a exportação de petróleo e combustíveis.

O governo não prevê nenhuma receita com o Imposto de Exportação sobre o petróleo e minerais betuminosos. O ministro do Planejamento e Orçamento, Bruno Moretti, confirmou em declarações recentes (incluindo em novembro de 2026) que a lei orçamentária foi elaborada sem contar com esse imposto. O governo trabalha com a perspectiva de que o preço do petróleo (Brent) recue abaixo de US$ 80/barril em 2027, o que permitiria eliminar ou zerar a cobrança. Enquanto o preço permanecer acima desse patamar, o imposto pode ser mantido, mas não entra nas contas oficiais do Orçamento de 2027.

6 Consequências para o PLP nº 299/2026 e o PLOA 2027

A análise histórica permite esclarecer uma aparente contradição da proposta legislativa.

O PLP nº 299/2026 pretende excluir até 2030 a receita desse imposto do cálculo de determinadas obrigações de programação de despesas vinculadas à receita corrente líquida, embora:

1. O imposto tenha sido efetivamente cobrado apenas em períodos excepcionais.
2. Sua cobrança esteja atualmente prorrogada somente até 31 de dezembro de 2026.
3. O PLOA 2027 não contemple receita decorrente de sua cobrança.
4. Sua arrecadação possa voltar a ocorrer a partir de 2027, mediante nova decisão do Executivo.

Assim, o novo inciso III do art. 14 da LC nº 235/2026, introduzido pelo PLP 299/2026, **tem caráter preventivo**: procura impedir que eventual arrecadação futura do imposto produza aumento de obrigações legais vinculadas à RCL.

Contudo, essa exclusão não pode, por si só, reduzir o piso constitucional da saúde, pois o art. 198, § 2º, I, da Constituição exige a aplicação de 15% da receita corrente líquida efetiva da União.

Há, portanto, uma diferença fundamental entre impedir que receitas extraordinárias elevem despesas vinculadas por leis infraconstitucionais e impedir que essas mesmas receitas sejam consideradas no cumprimento de uma obrigação constitucional.

Em síntese: a cobrança em 2023 e 2026 foi excepcional porque respondeu a circunstâncias específicas da política de combustíveis. Mas a ausência de previsão de arrecadação em 2027 não significa impossibilidade de cobrança: a própria experiência de 2026 demonstra que o Executivo dispõe de instrumentos para restabelecê-la ou prorrogá-la.

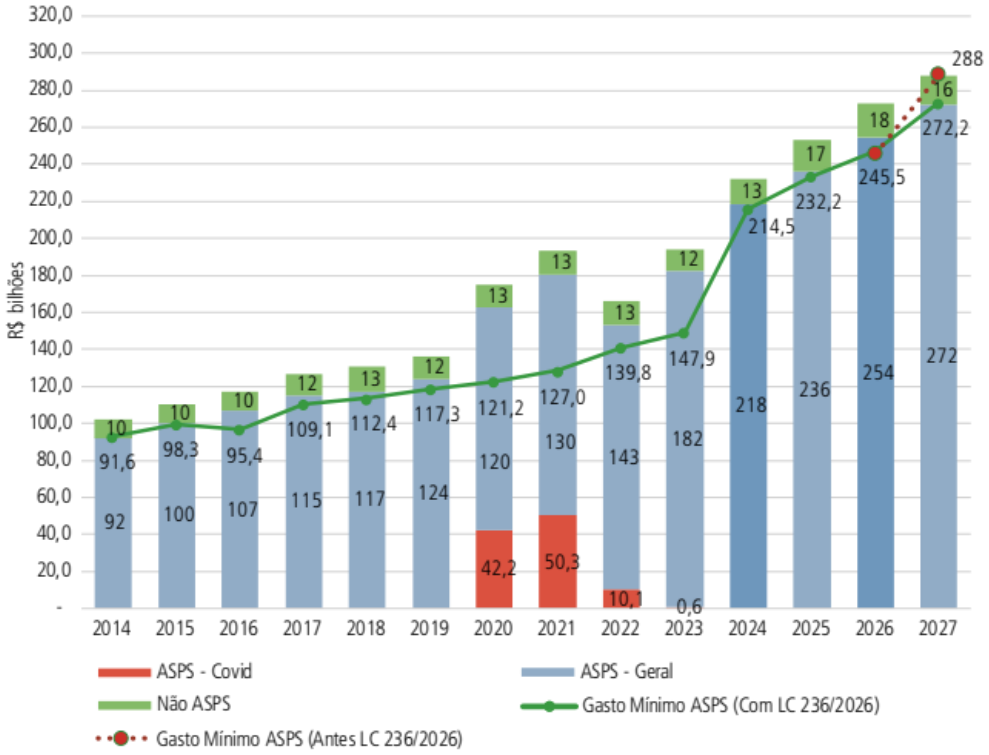
Isso reforça a pertinência de explicitar no PLP nº 299/2026 que a exclusão da receita do imposto não alcança o cálculo do piso constitucional da saúde.

7 Impacto do art. 3º do PLP nº 299/2026 sobre o piso constitucional da saúde em 2027

A apuração permite distinguir dois efeitos: o novo inciso III do art. 14 da Lei Complementar nº 235/2026 não gera redução adicional do piso da saúde com base na arrecadação prevista no PLOA 2027, pois não foi projetada receita com o imposto de exportação de petróleo. Entretanto, a aplicação do inciso II do mesmo artigo já produziu uma **redução estimada de R$ 6,8 bilhões no piso federal da saúde em 2027**, cuja constitucionalidade é juridicamente controvertida.

Segundo a Nota Técnica Conjunta nº 4/2026 - Subsídios à Apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2027 (PLOA 2027) – PLN Nº24/2026-CN, as despesas da União com a saúde, inclusive o estimado para 2027, apresentaram a seguinte evolução, em valores nominais:

GRÁFICO 6.3 - DESPESAS COM SAÚDE (R$ BILHÕES NOMINAIS)



Fonte: Siga Brasil e Siop. Consideram-se, no âmbito do Ministério da Saúde, os valores executados (até 2025), autorizados (2026) e previstos no PLOA (2027).

A Nota registra que

> "Em 2024 houve aumento expressivo do piso em razão da retomada do cálculo como percentual da RCL (15%), conforme previsto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição. Essa mudança resultou da revogação do art. 110 do ADCT após a sanção da Lei Complementar nº 200/2023, consoante previsto no art. 9º da Emenda Constitucional nº 126/2022. A composição da RCL a ser utilizada para cálculo do piso constitucional, contudo, foi alterada a partir de 2026 com efeitos no exercício de 2027, conforme se examina a seguir.
>
> No que se refere à RCL, cabe destacar que o art. 14, inciso II, da Lei Complementar nº 235/2026 estabelece que, **em caso de projeção de déficit primário do governo central** para o exercício em que o PLOA é encaminhado ao Congresso Nacional, **sejam excluídas as receitas decorrentes da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União para "efeito de cálculo de obrigações de programação de despesas previstas em legislação específica".**
>
> A dedução dessas receitas repercute sobre o piso da saúde para 2027. Considerados os dados que fundamentam o PLOA 2027, a RCL projetada é de R$ 1.859,92 bilhões, o que resultaria em piso constitucional de R$

> 278,99 bilhões (15% da RCL). Com a exclusão determinada pelo art. 14 da mencionada lei complementar, da ordem de R$ 45,50 bilhões, a RCL utilizada para apuração do novo piso passa a R$ 1.814,43 bilhões, reduzindo o piso constitucional para R$ 272,16 bilhões (R$ 6,82 bilhões a menos)."

Já houve, assim, reflexos sobre o piso da saúde em 2027, decorrentes da exclusão do cálculo da receita corrente, das receitas oriundas da comercialização do petróleo e gás natural e derivados.

O art. 3º do PLP 299/2026, em tese, amplia esses efeitos.

No que se refere às receitas da comercialização de petróleo, gás e derivados, **ele afasta a exigência de ocorrência de déficit primário para a sua exclusão do cálculo da receita corrente líquida.**

A Nota Informativa da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, de 13 de novembro de 2026[4], registra que

> "o imposto de exportação sobre petróleo bruto, com alíquota de 12%, foi instituído em março de 2026 (MP nº 1.340/2026) e vem sendo prorrogado. Como receita tributária, ele integra a RCL e, sem a vedação, ampliaria automaticamente as despesas atreladas a ela. Com o texto aprovado, essa receita continua a ingressar no Tesouro e na RCL para outros fins, mas não eleva as despesas indexadas previstas em legislação específica. Mantida a interpretação adotada no projeto de lei orçamentária para 2027, essa exclusão também reduziria a base de cálculo do mínimo da saúde: cada R$ 10 bilhões de arrecadação desse imposto corresponderiam a R$ 1,5 bilhão a menos no mínimo."

Em relação à receita corrente líquida, a Nota apresenta os valores utilizados pelo Executivo para calcular o piso da saúde em 2027.

Indicador	Valor
RCL projetada sem exclusão das receitas do petróleo	R$ 1.859,9 bilhões
RCL considerada pelo Executivo após a exclusão	R$ 1.814,4 bilhões
Receitas excluídas da base de cálculo	R$ 45,5 bilhões
Piso de saúde de 15% sem a exclusão	R$ 279,0 bilhões
Piso de saúde de 15% com a exclusão	R$ 272,2 bilhões
Redução do piso em 2027	R$ 6,8 bilhões

[4] https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota_informativa_texto_aprovado_plp_299_2026.pdf

A diferença de R$ 6,8 bilhões decorre da exclusão de receitas da comercialização do petróleo e gás natural da União, abrangidas pelo inciso II do art. 14 da LC nº 235/2026, e não da exclusão do imposto de exportação proposta pelo novo inciso III.

A distinção é relevante porque, conforme esclarecimento do Ministério do Planejamento na apresentação do PLOA 2027, o governo não incluiu previsão de continuidade da cobrança do imposto de exportação de petróleo em 2027.

Consequentemente, o efeito adicional imediato do inciso III sobre o piso da saúde, considerando estritamente o PLOA 2027, é igual a zero.

8 Compatibilidade com o art. 198, § 2º, I, da Constituição

O art. 198, § 2º, I, estabelece que a União deverá aplicar anualmente em ações e serviços públicos de saúde recursos não inferiores a 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício. A definição geral dessa receita encontra-se no art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não é expressamente alterado pelo PLP nº 299/2026.

O novo inciso III do PLP nº 299/2026 não altera diretamente essa definição. Ele determina que a receita do imposto de exportação de petróleo seja desconsiderada exclusivamente para calcular determinadas obrigações de programação de despesas previstas em legislação específica e indexadas à RCL.

Surge, portanto, uma distinção jurídica fundamental:

- **A receita corrente líquida propriamente dita** continua incluindo a receita tributária do imposto de exportação, observadas as deduções legalmente cabíveis.
- **A base de cálculo ajustada das obrigações legais** deixa de computar essa receita nas hipóteses abrangidas pelo PLP.
- **O piso constitucional da saúde** decorre diretamente do art. 198 da Constituição e não de simples vinculação estabelecida por lei ordinária ou complementar.

A controvérsia constitucional não reside propriamente na possibilidade de o legislador complementar disciplinar a programação de despesas legalmente vinculadas à receita corrente líquida, mas na extensão dessa disciplina a obrigações cujos elementos essenciais estão definidos diretamente pela Constituição.

A exclusão de determinadas receitas petrolíferas para fins de cálculo de obrigações de programação de despesas previstas em legislação específica não equivale, portanto, a uma alteração constitucionalmente válida da base de cálculo do piso da saúde. A circunstância de a LC nº 141/2012 regulamentar a aplicação dos recursos mínimos não retira a natureza constitucional dessa obrigação.

O argumento de que receitas extraordinárias não devem financiar despesas continuadas apresenta relevância sob a perspectiva da gestão fiscal, mas não afasta a determinação constitucional de utilização da RCL do exercício. A eventual volatilidade dessas receitas integra as características do modelo de financiamento estabelecido pela própria Constituição.

Por conseguinte, a aplicação das exclusões previstas nos incisos II e III do art. 14 da LC nº 235/2026 ao piso federal da saúde suscita fundada controvérsia constitucional, especialmente diante da redução de R$ 6,82 bilhões já incorporada à metodologia de elaboração do PLOA 2027.

9 Efeito potencial de arrecadação superveniente em 2027

Embora o PLOA 2027 não projete arrecadação com o imposto, sua cobrança poderá eventualmente continuar ou ser restabelecida no exercício, dependendo da legislação e das decisões de política tributária.

Nesse caso, o efeito será diretamente proporcional à arrecadação adicional.

Segundo a Nota Informativa da CONORF, "cada R$ 10 bilhões de arrecadação desse imposto corresponderiam a R$ 1,5 bilhão a menos no mínimo", para o custeio da saúde. Assim, pode-se fazer as seguintes estimativas:

Arrecadação hipotética do imposto em 2027	Acréscimo ao piso constitucional de saúde (15%)
R$ 5 bilhões	R$ 750 milhões
R$ 10 bilhões	R$ 1,5 bilhão
R$ 15 bilhões	R$ 2,25 bilhões
R$ 20 bilhões	R$ 3 bilhões
R$ 25 bilhões	R$ 3,75 bilhões

Esses valores representam o acréscimo que a arrecadação produziria no piso de saúde caso fosse integralmente computada na RCL, sem alterações compensatórias em outras receitas.

A aplicação do novo inciso III ao piso da saúde eliminaria esse acréscimo na metodologia adotada pelo Executivo, mas sua validade constitucional permaneceria questionável.

10 A exclusão de R$ 45,5 bilhões da RCL já efetuada

O ponto mais relevante da análise é que o problema não se limita ao novo inciso III.

O inciso II do art. 14 da LC nº 235/2026 já permitiu, na interpretação adotada pelo Executivo, desconsiderar R$ 45,5 bilhões de receita para apurar o piso de saúde em 2027.

Essa exclusão resultou na redução estimada de R$ 6,8 bilhões anteriormente apresentada.

O art. 3º do PLP nº 299/2026 torna as restrições aplicáveis até 2030, **independentemente da ocorrência de déficit primário**, ampliando sua duração e previsibilidade.

Desse modo, a alteração legislativa pode consolidar a metodologia que já reduziu o piso estimado de 2027, ainda que a nova exclusão referente ao imposto de exportação não acrescente economia naquele exercício.

É importante observar que o Conselho Nacional de Saúde[5] também manifestou, em nota pública de 13 de novembro de 2026, preocupação com a possibilidade de afronta ao piso constitucional da saúde decorrente do PLP nº 299/2026.

Embora os efeitos em 2027 do art. 3º do PLP 299 sejam, a princípio, nulos quanto ao custeio da saúde, a depender da evolução do preço do petróleo, e das receitas a serem arrecadadas, ainda não consideradas no PLOA 2027, esse impacto poderá se mostrar relevante.

Em entrevista ao jornal Folha de São Paulo[6], o Ministro do Planejamento Bruno Moretti não negou esse impacto potencial, e declarou que

> "A contenção de despesa não se aplica a pisos de saúde e educação. Os únicos dispositivos que lidam com saúde dizem respeito, em um caso, ao Imposto de Exportação sobre petróleo, acionado quando o [barril de petróleo] Brent está muito alto. Se colocássemos isso no piso de saúde, no ano que vem, concluída a guerra, haveria uma redução do piso. Pior: a gente estaria custeando despesas de caráter continuado com receitas não recorrentes. Para vários estados, essa foi a principal razão para uma situação de insustentabilidade fiscal."

E acrescenta:

> "Por outro lado, se temos medidas arrecadatórias, é claro que isso aumenta a arrecadação. A própria Fiesp, hoje presidida por um contumaz opositor do governo, que fez campanha para o adversário, diz que o projeto de lei implica aumento de arrecadação de R$ 40 bilhões. Isso afeta a receita

---

[5] https://www.gov.br/conselho-nacional-de-saude/pt-br/assuntos/noticias/2026/novembro/nota-publica-do-conselho-nacional-de-saude

[6] Folha de São Paulo, 16.11.2026, p. A-13.

> corrente líquida e, portanto, poderia virar mais R$ 5 bilhões para a saúde. Já há cenários de mercado projetando o aumento do resultado primário esperado para os próximos anos em função desses instrumentos. Isso leva potencialmente a uma queda da Selic, e a sociedade toda ganha, distribuindo-se o custo do ajuste de forma mais justa.

Portanto, eventual "perda" seria compensada pelo aumento de receitas resultante do PLP 299/2026.

Entretanto, essa possibilidade não representa compensação automática ou integral das exclusões examinadas. O impacto efetivo dependerá da arrecadação realizada em cada exercício, da composição das receitas e da metodologia empregada na apuração do piso constitucional.

As declarações do Ministro do Planejamento e Orçamento evidenciam que o governo considera desejável evitar a ampliação de obrigações permanentes de despesa mediante receitas extraordinárias ou não recorrentes. Essa preocupação, embora compreensível sob a perspectiva da sustentabilidade fiscal, não afasta a controvérsia constitucional suscitada pela exclusão dessas receitas da base de cálculo do piso da saúde.

Cabe ainda observar que a eventual ampliação da arrecadação por outras medidas tributárias constitui questão distinta da constitucionalidade da exclusão seletiva de receitas que, segundo a definição legal, integram a RCL. O aumento de determinadas receitas não constitui, por si só, fundamento jurídico para afastar outras da base constitucional de cálculo.

11 Conclusão

A análise do art. 3º do PLP nº 299/2026 evidencia que seus efeitos sobre o financiamento federal da saúde devem ser examinados tanto sob a perspectiva orçamentária quanto sob a perspectiva constitucional.

No PLOA 2027, não há previsão específica de arrecadação com o Imposto de Exportação incidente sobre petróleo bruto ou minerais betuminosos. Consequentemente, a inclusão da vedação prevista no novo inciso III do art. 14 da LC nº 235/2026 não produz, na programação orçamentária inicial, redução adicional quantificável do piso federal da saúde.

Essa circunstância não significa, contudo, ausência de efeitos potenciais. A cobrança do imposto poderá ser prorrogada ou restabelecida em 2027, como ocorreu nos períodos excepcionais de 2023 e 2026. Nesse caso, cada R$ 10 bilhões arrecadados representariam R$ 1,5 bilhão de acréscimo ao piso constitucional, se integralmente computados na receita corrente líquida, valor que poderia deixar de ser considerado segundo a interpretação adotada pelo Poder Executivo.

Mais relevante é o fato de que o PLOA 2027 já contempla a exclusão de R$ 45,5 bilhões de receitas decorrentes da comercialização de petróleo e gás natural da União, com redução de aproximadamente R$ 6,82 bilhões no piso federal da saúde calculado para o exercício. Essa exclusão decorre da aplicação do inciso II do art. 14 da LC nº 235/2026. O PLP nº 299/2026, ao tornar as vedações aplicáveis até 2030 independentemente da projeção de déficit primário, amplia a abrangência temporal e as possibilidades de aplicação dessa sistemática.

A controvérsia fundamental decorre da aplicação de restrições estabelecidas por lei complementar a uma obrigação cujo percentual e base de cálculo estão diretamente previstos no art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal. A definição constitucional do piso de saúde não comporta, sem fundamento constitucional específico, a exclusão seletiva de receitas que integram a RCL do exercício.

Embora o objetivo de impedir que receitas extraordinárias financiem obrigações continuadas seja relevante para a gestão fiscal, sua implementação deve respeitar as vinculações constitucionais. Tampouco a expectativa de aumento da arrecadação decorrente de outras disposições do PLP elimina a controvérsia quanto à metodologia de apuração do piso.

Para afastar essa controvérsia e preservar a segurança jurídica da aplicação das restrições fiscais, recomenda-se acrescentar ao art. 14 da LC nº 235/2026 a seguinte disposição:

> "As vedações previstas nos incisos II e III não se aplicam à apuração dos valores mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde de que trata o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, nem a outras obrigações de despesa diretamente estabelecidas pela Constituição."

Essa ressalva tornaria explícita a preservação das vinculações constitucionais, evitaria interpretações extensivas das restrições fiscais e permitiria distinguir com maior segurança as medidas de contenção de despesas legalmente vinculadas das obrigações constitucionais de financiamento de políticas públicas.

Em 19 de novembro de 2026.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS
Advogado – OAB RS 26.485 e OAB DF 49.777
Consultor
Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas