

Aviso nº 1206 - GP/TCU

Brasília, 17 de novembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2605/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 5/11/2025, ao apreciar o processo TC-008.405/2025-5, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Os mencionados autos tratam de acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal a que se refere a Lei Complementar nº 101/2000 relativamente ao 1º quadrimestre de 2025.

Por oportuno, informo que o inteiro teor da Deliberação ora encaminhada também pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

ACÓRDÃO Nº 2605/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.405/2025-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal a que se refere a Lei Complementar 101/2000 relativamente ao 1º quadrimestre de 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2025, em observância ao comando contido nos arts. 54 e 55 da referida lei complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025);

9.3 considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso II do arts. 2º e com o inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.5. dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da definição e da adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais;

9.6. informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com objetivo prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram, no 1º quadrimestre de 2025, os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 495,32% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 689,93% da Receita Corrente Líquida;

9.7. considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, haja vista que, relativamente à Receita Corrente Líquida, o valor global das operações de crédito representou 10,19% e o das garantias concedidas, 22,69%;

9.8. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que avalie a conveniência e oportunidade de se promover alteração da redação da alínea “a” do inciso II do art. 4º da IN TCU 59/2009, de modo que a Secretaria do Tesouro Nacional seja dispensada de divulgar em notas explicativas do Relatório de Gestão Fiscal a relação dos novos contratos de operação de crédito externa, uma vez que tal informação já consta do Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas;

9.9. encaminhar integral desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

9.10. encerrar o presente processo, com fulcro no inciso V do art. 169 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

10. Ata nº 45/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 5/11/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2605-45/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) elaborado com fundamento nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 — conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) —, a seguir transcritos:

“Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) dívidas consolidada e mobiliária;

c) concessão de garantias;

d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;

e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

2. De acordo com a instrução precedente, o prazo de encaminhamento dos relatórios foi observado por todos os responsáveis e os RGF foram tornados disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

3. Contudo, foram relatadas algumas inconsistências pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

Receita Corrente Líquida

4. No RGF do 1º quadrimestre, é examinada a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) no período móvel de 12 meses, ou seja, de maio de 2024 a abril de 2025.

5. A RCL é definida nos seguintes termos pela LRF:

“Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

[...]

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

[...]

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

[...]

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

[...]

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

6. De acordo com os números apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no RGF publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 19/5/2025 (pç. 168), houve um aumento nominal de 15,2% no período de maio/2024 a abril/2025, comparativamente ao período de maio/2023 a abril/2024. Houve aumento nominal de 3,9% nos valores apurados no 1º quadrimestre de 2025 em relação ao 3º quadrimestre de 2024 (janeiro de 2024 a dezembro de 2024).

7. Em termos reais (atualização com base no IPCA de abril de 2025), foi observado o significativo crescimento de 10,0% em relação ao 1º quadrimestre de 2024 (maio/2023 a abril/2024) e de 1,9% em relação ao quadrimestre anterior (setembro/2024 a dezembro/2024)

8. A unidade técnica criticou a metodologia de cálculo das “deduções constitucionais e legais”, explicitadas pela STN no demonstrativo publicado (pç. 168). Pelo que se depreende da instrução, o valor apurado de R\$ 571.418,7 milhões no período de 12 meses (maio/2024 a abril/2025) para essa dedução não é compatível com os valores das ações abrangidas dos programas “0903 - Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica”, “2080 - Educação de Qualidade para Todos” e “0032 - Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo”.

9. A seguir, transcrevo as ações constantes do demonstrativo da RCL, informadas pela STN para o cálculo da RCL (subitem 2.b), destacadas em negritos aquelas que realmente foram, de fato, consideradas para o cálculo em comento (por terem apresentado execução orçamentária):

“0044 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art. 159);

- 0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art. 159);**
0046 - Cota-Parte dos Estados e DF- Exportadores na Arrecadação do IPI (LC nº 61/89);
0050 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Estados e Distrito Federal
0051 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Municípios;
00D0 - Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009;
00G6 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Perda de Receita Decorrente da Arrecadação de ICMS Sobre Combustíveis Fósseis Utilizados para Geração de Energia Elétrica;
00H6 - Transferência do Imposto sobre Operações Financeiras Incidentes sobre o Ouro (Lei nº 7.766, de 1989);
0169 - Transferências a Estados e Distrito Federal (loterias CEF);
0223 - Transferência de Cotas-Partes da Compensação Financeira - Tratado de Itaipu (Lei nº 8.001/90, art. 1º);
0369 - Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação;
0546 - Transf. de Cotas-Partes da Comp. Fin. pela Utilização de Rec. Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (Lei nº 8.001/90, art. 1º);
0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei nº 8.001/90, art. 2º);
0999 - Recursos para a repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE - Combustíveis;
099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Complementar nº 87/96 e Lei Complementar nº 115/2003);
0A53 - Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478, de 1997);
0C03 - Transferências de Recursos Decorrentes de Concessões Florestais (Lei nº 11.284, de 2006 - Art. 39);
0E25 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomentos das Exportações;
0E36 - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
00PX - Transferências de Recursos Arrecadados por Taxa de Ocupação, Foro e Laudêmio;
0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
006M - Transferência para Municípios - Imposto Territorial Rural;
00QR - Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que recebem o FPM;
00RX - Transf. a E, DF e M de parte dos valores arrecadados com leilões (Lei 12.276/2010, art. 1º);
00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios
00S7 - Auxílio Financeiro Aos Estados, Ao Distrito Federal E Aos Um
00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios - Setor Cultural (MP n. 990/2020)
00SE - Transf. Temporária aos E, DF e Munic. De Acordo ADO n. 25 (LC 176/2020)

00SB - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

00UH - Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC nº 123/2022)”.

10. A AudFiscal não apontou erro de cálculo no demonstrativo da RCL, mas apenas erro na explicitação da metodologia utilizada, a saber: informar ações e programas que não tiveram execução orçamentária e deixar de informar ação que impactou o valor das deduções.

11. Ao testar a metodologia informada no RGF para o cálculo das “*deduções constitucionais e legais*”, a equipe chegou a valores divergentes, uma vez que parte das transferências (complementação do Fundeb – ação 00SB) não está vinculada a nenhum dos três programas listados na metodologia, e sim ao programa 5111.

12. Meu gabinete solicitou à AudFiscal que encaminhasse documentação apta a demonstrar a composição das deduções constitucionais e legais realizadas para fins de apuração da RCL e foram encaminhados os documentos de peças 210/211.

13. Da análise das informações, a equipe de fiscalização asseverou que as seguintes ações listadas na metodologia não impactaram o cálculo da RCL, por não figurarem nas execuções orçamentárias de 2024 e 2025: 0050; 0051; 00D0; 00G6; 0169; 099B; 0E25; 0E36; 00QR; 00RX; 00S3; 00S7; 00S8; e 00UH.

14. Dessarte, acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica no sentido de dar ciência à STN sobre os problemas metodológicos encontrados.

Despesa com Pessoal

15. O relatório informou que Poderes e órgãos autônomos cumpriram todos os limites de despesa com pessoal da LRF no 1º quadrimestre: máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II).

16. Contudo, foram apontadas algumas inconsistências nos demonstrativos, como o saldo negativo de R\$ 44.224,70 no item “*Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente*” do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT 21), para o período de referência (maio/2024 a abril/2025).

17. Trata-se de despesa originalmente classificada na conta “8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR – RGF” e depois reclassificada para a conta “8.6.3.3.1.02.00 – DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA – RGF” quando surgiu a disponibilidade orçamentária para o órgão. Contudo, a execução orçamentária do valor anteriormente registrado na conta 8.6.3.3.1.01.00 não deveria ensejar lançamentos adicionais no demonstrativo da despesa com pessoal, além daqueles decorrentes da execução orçamentária propriamente dita. Acrescentou a unidade técnica que o “*os valores lançados na linha ‘Despesa com Pessoal Não Executada Orçamentariamente’ não devem seguir a lógica contábil de débito e crédito da conta 8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR – RGF. Essa linha deve refletir, exclusivamente, as despesas conhecidas, não empenhadas por indisponibilidade orçamentária ou financeira*”.

18. Assim sendo, o registro do valor negativo em julho de 2024 no Anexo I do TRT 21 é indevido e causou impacto na despesa líquida com pessoal do órgão nos períodos referentes aos 2º e 3º quadrimestre de 2024, bem como no 1º quadrimestre de 2025, sem que isso tenha afetado de forma significativa o cumprimento do limite de despesa com pessoal.

19. Contudo, a matéria, que foi objeto de esclarecimento no correio eletrônico encaminhado pela unidade técnica ao TRT 21 e à Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, motivo pelo qual não é feita proposta de encaminhamento no tocante a esse ponto, que será objeto de verificação no próximo acompanhamento quadrimestral.

20. Foi verificada divergência entre os valores de despesa com pessoal que a Defensoria Pública da União (DPU) fez publicar no DOU e aqueles homologados no Siconfi, que não incluíam as despesas inscritas em restos a pagar não processados. Uma vez promovida a retificação do relatório no

sistema, a impropriedade foi sanada (peça 169).

21. Na Justiça Federal, houve divergência entre o valor total da despesa com pessoal e a soma dos valores informados pelos órgãos. O órgão setorial de orçamento e contabilidade da Justiça Federal esclareceu que a divergência decorreu da descentralização de R\$ 4.966.636,58 em créditos orçamentários no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais – da Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ocorrida em outubro de 2024 (peça 188). A setorial orçamentária asseverou ter orientado os órgãos envolvidos (Justiça Federal de 1º e 2º Graus das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões) a republicarem os demonstrativos da despesa com pessoal do 3º quadrimestre de 2024 e do 1º quadrimestre de 2025, com os devidos ajustes. Esse ponto será objeto de acompanhamento por parte da AudFiscal nos próximos RGF.

22. Por fim, foram apontadas possíveis discrepâncias no RGF do Poder Executivo (pç. 140) relativamente às despesas com pessoal dos ex-territórios do Amapá e de Roraima. O relatório publicado mostrou uma acentuada queda dessas despesas em 2025, o que foi resultado — como foi revelado na diligência realizada — da execução das despesas de inativos e pensionistas desses ex-territórios na unidade orçamentária “72146-Recursos Sob Supervisão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos”. Devido à ausência de marcadores orçamentários próprios, a execução orçamentária realizada nessa unidade não permite a segregação e individualização dos valores para fins de aferição do limite da despesa com pessoal.

23. Deve-se ressaltar que a centralização da folha de inativos e pensionistas no Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) decorreu do Decreto 10.620/2021, que estabeleceu:

“Art. 2º Até que seja instituído em lei e estruturado o órgão ou a entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição, a ação da administração pública federal será direcionada à:

I - centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões, nos termos do disposto neste Decreto; e

II - facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição.”

24. Essa centralização — embora aplicável apenas ao Poder Executivo federal — é medida preparatória para a implementação do órgão gestor único do regime próprio de previdência social (RPPS) da União, consoante determinação contida no § 20 do art. 40 da Constituição Federal (CF), com a redação conferida pela Emenda Constitucional 103/2019 (grifos acrescidos):

“Art. 40. [...]

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”

25. Para sanar o problema, as dotações da unidade orçamentária (UO) 72146 foram remanejadas para a “UO 73113 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos”, para a qual foram criadas ações, “separadas por ativo civil e militar, inativo civil e militar, pensões militares e CPSS [Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor], cujas dotações foram distribuídas em cada ação, por Planos orçamentários distintos para cada ex-território”, segundo informado na Nota Técnica SEI 868/2025/MPO (pç. 164).

26. A equipe de fiscalização propôs que seja dada ciência à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao MGI e à STN de que a gestão centralizada da folha de pagamento de inativos e pensionista do RPPS da União, no âmbito do Poder Executivo federal, decorrente do Decreto 10.620/2021, “deve ser precedida da definição e adoção de classificações e parâmetros orçamentários

que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais”.

27. Assiste razão à AudFiscal. A centralização dos pagamentos de inativos no MGI, em que pese ser um importante passo em direção ao cumprimento do § 20 do art. 40 da CF, deve assegurar os meios necessários para a apuração do cumprimento dos limites de despesa com pessoal pelos órgãos e Poderes na forma do art. 20 da LRF, bem como no Decreto 3.917/2011, com as alterações promovidas pelo Decreto 10.120/2019.

Endividamento público, operações de crédito e concessões de garantia

28. Os arts. 52 da CF preveem (grifos acrescidos):

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.”

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;”.

29. Em razão das competências previstas na CF, o art. 30 da LRF previu que o Presidente da República deveria, noventa dias após a sua publicação, encaminhar: i) ao Senado Federal, os limites globais para o montante da dívida pública consolidada (que inclui dívida mobiliária, contratual, precatórios e outras obrigações assumidas); e ii) ao Congresso Nacional, os limites para a dívida mobiliária da União.

30. Já o § 2º do art. 30 da LRF facultou que as propostas para os limites da dívida fossem feitas em termos de dívida líquida, desde que evidenciadas a forma e a metodologia de apuração.

31. Em cumprimento ao art. 30 da LRF e fazendo uso da faculdade conferida pelo seu § 2º, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, propôs a fixação de limite para a dívida consolidada líquida (DCL), por meio da Mensagem 1.069/2000 (classificada como Mensagem 154/2000 no Senado Federal), e o limite para dívida mobiliária federal (DMF), por meio da Mensagem 1.070/2000, que veio a se tornar o Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados. Os limites, definidos em termos de RCL, eram de 350% para a DCL e 650% para a DMF.

32. Todavia, o Senado Federal arquivou em 2014 a proposta de limite para a DMF e, em 2018, a proposta de limite para a DCL.

33. Portanto, ainda não foram fixados para a União os limites de endividamento, de modo que não há como este Tribunal realizar o alerta previsto no art. 59, § 1º, III, quanto a esses limites. De outro giro, os limites a que se referem os incisos VII (para operações de crédito) e VIII (para concessões de garantia) do art. 52 da CF foram fixados pelo Senado Federal.

34. A análise levada a cabo pela AudFiscal teve como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, cujos demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF, inciso I, alíneas “b” a “d”.

Limites de endividamento

35. A tabela seguinte, extraída do relatório precedente, revela a evolução da DCL e da DMF no período, bem assim suas proporções em relação à RCL:

Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadrím. de 2024	Até o 2º Quadrím. de 2024	Até o 3º Quadrím. de 2024	Até o 1º Quadrím. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.262.160.910	9.625.040.543	9.967.635.161	10.425.698.272	4,60	12,56
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.069.878.888	9.426.291.000	9.774.068.510	10.253.578.543	4,91	13,05
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.418.135.749	6.712.294.833	6.958.206.651	7.303.987.127	4,97	13,80
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.754.199	-2.798.756	-2.695.461	-2.512.880	-6,77	-8,76
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.415.769.208	2.446.951.413	2.517.512.689	2.692.235.822	6,94	11,44
Dívida Securitizada	4.050.351	2.791.919	7.418.345	6.485.249	-12,58	60,12
Dívida Mobiliária Externa	234.677.778	267.051.592	293.626.286	253.383.225	7,71	7,97
Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)	111.245.540	111.245.540	95.195.050	0	-100,00	-100,00
Dívida Contratual	72.960.894	79.759.511	91.929.539	98.057.941	6,67	34,40
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	3.919.968	2.178.575	522.622	67.560.388	12827,20	1623,49
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.699.812	1.736.078	1.922.411	1.804.944	-6,11	6,18
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.455.807	3.829.838	3.997.030	4.696.457	17,50	91,24
Deduções (II)	2.702.341.864	2.678.169.564	2.857.924.381	3.064.409.405	7,22	13,40
Ativo Disponível	1.568.570.264	1.501.229.191	1.627.514.230	1.737.630.506	6,77	10,78
Haveres Financeiros	1.277.211.874	1.288.059.473	1.360.404.213	1.501.009.325	10,34	17,52
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-143.440.273	-111.119.100	-129.994.061	-174.230.426	34,03	21,47
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	6.559.819.046	6.946.870.979	7.109.710.780	7.361.288.867	3,54	12,22
Receita Corrente Líquida – RCL	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
da DC sobre a RCL (I / RCL)	717,80	716,99	697,02	701,52	0,65	-2,27
da DCL sobre a RCL (III / RCL)	508,37	517,49	497,17	495,32	-0,37	-2,57
da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,90	702,19	683,48	689,93	0,94	-1,84

Fonte: Elaboração da equipe de fiscalização com base em dados obtidos no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

36. Houve redução das proporções DMF/RCL e DCL/RCL, uma vez que o crescimento da RCL no período de doze meses (15,18%) foi superior ao da DMF (13,05%) e da DCL (12,22%).

37. O relatório apontou a valorização cambial como fator positivo para a redução da dívida mobiliária externa, que caiu 13,71% no quadrimestre, embora tenha aumentado 7,97% em 12 meses.

38. A DCL, que alcançou 495,32% da RCL, superou o limite proposto pelo Poder Executivo em 2000 em 145,32 pontos percentuais (p.p.), ao passo que a DMF (689,93% da RCL) ultrapassou o limite proposto em 39,93 p.p.

39. A equipe anotou que, no 3º quadrimestre de 2024, foi apurada superestimativa da DCL de R\$ 753.453,50 — considerada irrisória (0,00001% na DCL) — e que os ajustes efetuados ainda não foram suficientes para sanar as inconsistências. Essa diferença deveu-se a registros retroativos efetuados após a elaboração do demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024. A correção deveria ter sido procedida no demonstrativo atual, já sob o título de “saldo de exercício anterior”, com evidenciação em nota de rodapé, o que não ocorreu.

40. A matéria foi objeto de discussão em reunião realizada no dia 27/6/2025 entre a equipe e a STN, quando ficou ratificado o compromisso de correção (**vide** documento de pç. 189). Esse ponto será examinado no 2ª RGF.

Limite de operações de crédito

41. O limite para contratação de operações de crédito pela União foi fixado pelo art. 7º da Resolução 48/2007 do Senado Federal em 60% da RCL. O controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

42. De acordo com a resolução, não são consideradas as operações destinadas à rolagem do valor principal da dívida e a apuração considera a divisão dos valores das operações realizadas no exercício (com as devidas deduções) pelo valor da RCL apurada nos últimos 12 meses. Logo, a relação *operações de crédito/RCL* deve crescer naturalmente ao longo do exercício. Veja-se que, no 1º quadrimestre, são comparados os valores das operações realizadas em quatro meses do exercício com a

RCL arrecadada em 12 meses; no último quadrimestre, cotejam-se todas as operações contratadas no exercício com a RCL relativa a esses 12 meses. Logo, a possibilidade de descumprimento de limites tende a crescer com o decorrer do exercício.

43. Para maior clareza, transcrevo da Tabela 6, do relatório precedente.

Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

R\$ milhares		
Operações de Crédito	No 1º Quadrim.	% RCL (12 meses)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	71,14%
Mobiliária	1.057.092.071	71,13%
Interna	1.042.610.071	70,15%
Externa	14.482.000	0,97%
Contratual	185.996	0,01%
Externa	185.996	0,01%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrim.	% RCL (12 meses)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	60,95%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	60,95%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	10,19%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	54,00%

Fonte: Elaboração da equipe de fiscalização a partir de dados obtidos nos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre 2025.

44. De acordo com a tabela anterior, o valor das operações de crédito contratadas no quadrimestre foi de R\$ 151,4 bilhões, o que representou 10,19% da RCL. Logo, foi cumprido o limite. Frise-se que, de acordo com a regra contida no inciso II do § 2º do art. 7 da Resolução 48/2007 do Senado Federal, foram excluídos R\$ 905,9 bilhões relativos à rolagem do principal da dívida. Logo, foi observado o limite fixado para operações de crédito da União.

Limite de concessões de garantia

45. O limite para a concessão de garantias por parte da União foi estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007 em 60% da RCL, assim como o limite para operações de crédito.

46. As informações constantes do demonstrativo publicado revelam que esse limite também foi observado, pois o saldo das garantias concedidas pela União no 1º quadrimestre de 2025 foi 22,69% da RCL, como se observa da tabela a seguir (Tabela 7 do relatório):

Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

R\$ milhares						
lgo	Até o 1º Quadr. de 2024 (A)	Até o 2º Quadr. de 2024 (B)	Até o 3º Quadr. de 2024 (C)	Até o 1º Quadr. de 2025 (D)	Var. Quadr. (D/C)	Var. 12 Meses (D/A)
Aos Estados (I)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Em Operações de Crédito Externas	117.499.390	127.763.447	137.346.457	127.853.236	-6,91	8,81
Em Operações de Crédito Internas	93.698.294	99.249.512	103.153.484	101.096.606	-1,99	7,90
Aos Municípios (II)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Em Operações de Crédito Externas	24.872.439	28.582.280	31.673.956	29.279.543	-7,56	17,72
Em Operações de Crédito Internas	15.829.496	19.717.255	24.711.755	26.137.398	5,77	65,12
Às Entidades Controladas (III)	30.175.041	34.056.268	36.972.437	34.588.421	-6,45	14,63
Em Operações de Crédito Externas	25.017.524	29.045.676	31.973.769	29.701.070	-7,11	18,72
Em Operações de Crédito Internas	5.157.516	5.010.592	4.998.668	4.887.351	-2,23	-5,24
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	22.726.350	20.802.822	20.975.246	18.269.891	-12,90	-19,61
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.013.874	889.681	764.938	641.035	-16,20	-36,77

Igo	Até o 1º Quadr. de 2024 (A)	Até o 2º Quadr. de 2024 (B)	Até o 3º Quadr. de 2024 (C)	Até o 1º Quadr. de 2025 (D)	Var. Quadr. (D/C)	Var. 12 Meses (D/A)
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	13.899.088	14.977.334	15.588.282	13.371.377	-14,22	-3,80
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	22.188	23.186	23.186	0	-100,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	604.154	533.875	533.875	477.803	-10,50	-20,91
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.681.573	2.681.573	2.580.776	2.565.800	-0,58	-4,32
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	4.505.474	1.697.173	1.484.189	1.213.876	-18,21	-73,06
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	304.801.010	330.171.584	354.833.335	337.225.094	-4,96	10,64
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
% do Total das Garantias sobre a RCL	23,62%	24,60%	24,81%	22,69%	-8,55	-3,94
Limite definido por Res. do Senado Fed. – 60	774.212.005	805.451.042	858.021.393	891.699.623	3,93	15,18
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54	696.790.804	724.905.938	772.219.253	802.529.661	3,93	15,18
Contragarantias Recebidas	Até o 1º Quadr. de 2024	Até o 2º Quadr. de 2024	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Var. Quadr.	Var. 12 Meses
Dos Estados (VII)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Dos Municípios (VIII)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Das Entidades Controladas (IX)	11.096.718	12.233.009	12.646.705	12.556.332	-0,71	13,15
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	262.996.337	287.545.503	309.532.357	296.923.114	-4,07	12,90

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º Quadrimestre de 2024 (Retificação) e do RGF do 1º Quadrimestre de 2025 (apenas para o respectivo quadrimestre).

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

47. O relatório ressaltou a redução do saldo das garantias no 1º quadrimestre de 2025 no montante de R\$ 17,6 bilhões — R\$ 337,2 bilhões ante os R\$ 354,8 bilhões registrados ao final de 2024, ou seja, redução de aproximadamente 5% — que decorreria, em grande medida, dos impactos da apreciação do real no saldo das operações de crédito externas, que recuou de R\$ 201,0 bilhões para R\$ 186,8 bilhões.

48. Nessa seara, o dólar americano sofreu redução de 8,58% no período, enquanto o indexador cambial foi reduzido em 7,48%.

49. Deve-se destacar que parte das operações de crédito internas, objeto de concessão de garantia por parte da União, está indexada ao dólar americano — informação essa disponível no Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG). De acordo com esse relatório — que se diferencia do demonstrativo de garantias do RGF por não incluir as garantias relativas às operações de crédito efetuadas por meio de programas e fundos (ou seja, não inclui o item IV da tabela precedente) —, do saldo de R\$ 132,9 bilhões relativo às garantias concedidas em operações de crédito internas, existente no 3º quadrimestre de 2024, R\$ 27,7 bilhões referiam-se a operações de crédito com indexação cambial.

50. Os estados responderam, no 1º quadrimestre de 2025, por cerca de 67,9% (R\$ 229,0 bilhões) das garantias concedidas pela União; os municípios, por 16,4% (R\$ 55,4 bilhões); entidades controladas, por 10,3% (R\$ 34,6 bilhões); e fundos e programas, por 5,4% (R\$ 18,3 bilhões). Dentre as entidades controladas, os bancos federais respondem por R\$ 22,2 bilhões; as demais estatais federais, por R\$ 3,0 bilhões; e estatais estaduais, por R\$ 9,4 bilhões.

51. Quanto aos credores das operações de crédito, possíveis executores das garantias, no caso de inadimplência dos mutuários, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) responde por 24,9% do valor das operações; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por 23,6%; o Banco do Brasil, por 21,1%; o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por 9,8%; e Caixa Econômica Federal, por 7,9%. Assim, no plano das operações de crédito internas, os maiores credores são do Banco do Brasil (R\$ 67, 3 bilhões), o BNDES (R\$ 31,2 bilhões) e a Caixa (R\$ 25,2 bilhões).

52. Por fim, a equipe relatou erro no lançamento de informações relativas à classificação das garantias concedidas aos estados, divididas entre “em operações externas” e “em operações internas”. Anteriormente, quando do exame do RGF do 3º quadrimestre de 2024, sob a relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus (TC 026.101/2024-6, Acórdão 1.834/2025-Plenário), a equipe havia

verificado uma anormal redução do saldo das operações de crédito dos estados, garantidas pela União. Foi apurado, na ocasião, que essa variação decorreu da não inclusão das garantias relativas aos estados que haviam aderido ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) — Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Sul.

53. Apesar de a STN ter procedido à retificação do demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024, por ocasião da publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2025 (no DOU de 19/5/2025), ocorreu erro de lançamento no demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025, ao se informar o saldo das operações de crédito dos estados garantidas pela União, como se pode comprovar na tabela seguinte:

Garantias Concedidas	Demonstrativo das garantias e contragarantias 3º quad. de 2024. original	Demonstrativo das garantias e contragarantias 3º quad. de 2024. retificação	em R\$ milhares
			Demonstrativo das garantias e contragarantias 1º quad. de 2025 Saldo do exercício anterior
Aos Estados (I)	167.921.516	240.499.941	240.499.941
Em Operações de Crédito Externas	96.723.976	137.346.457	96.723.976
Em Operações de Crédito Internas	71.197.540	103.153.484	143.775.964

54. No RGF do 1º quadrimestre, no campo relativo ao “saldo do exercício anterior”, toda a diferença objeto da retificação (no valor de R\$ 72,6 bilhões) foi lançada em “operações de crédito internas”. Desse modo, há divergência entre o demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024 retificado e o do 1º quadrimestre de 2025.

55. Após contato com a equipe de fiscalização, a STN se comprometeu a retificar o campo “saldo do exercício anterior” quando da publicação do RGF do 2º quadrimestre (pç. 190), o que aparentemente foi feito, de acordo com o que se verifica no RGF do 2º quadrimestre de 2025. Contudo, esse ponto será objeto de exame no próximo acompanhamento quadrimestral.

Riscos relacionados ao endividamento dos entes subnacionais

56. No 1º quadrimestre, foram autorizadas pelo Senado Federal duas operações de crédito externo para o estado de Pernambuco, no total de US\$ 122,8 milhões; três operações de crédito externo, de interesse dos municípios de Salvador/BA, Uberaba/MG e São Paulo/SP, no total de R\$ 257,00 milhões; e uma pelo Banco do Brasil, no valor de US\$ 500 milhões.

57. O Tribunal de Contas da União (TCU) está fazendo o acompanhamento das operações que envolvem os entes subnacionais, na forma da Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela IN-TCU 73/2014).

58. Ao examinar os riscos decorrentes do endividamento dos entes subnacionais, a equipe informou que a União já foi chamada a honrar desde 2016, em valores históricos, R\$ 78,8 bilhões de garantias concedidas a esses entes, mormente a estados (99,5%), com destaque para Rio de Janeiro (R\$ 41,3 bilhões), Minas Gerais (R\$ 21,0 bilhões), Goiás (R\$ 6,1 bilhões) e Rio Grande do Sul (R\$ 4,3 bilhões).

59. As pendências desses estados foram regularizadas em virtude de suas adesões ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) previsto na LC 178/2021 (com a alteração promovida pela LC 178/2021), que atualizou o regime instituído pela LC 159/2017. É dizer, as garantias honradas pela União foram objeto de refinanciamento.

60. Segundo informado pela STN no Relatório Mensal de Garantias Honradas (RMGH) de abril de 2025, dos R\$ 78,76 bilhões honrados pela União, aproximadamente R\$ 69,54 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo RRF ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei.

61. Porém, a partir de julho de 2022 novos conflitos federativos surgiram em decorrência da queda de arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) devido a alterações legislativas federais, do que resultou em medidas liminares concedidas pelo STF e, posteriormente, em acordos celebrados no âmbito da ADPF 984 e da ADI 7191, todas da relatoria do Ministro Gilmar Mendes.

62. Foi, então, editada a LC 201/2023, com previsão de compensação dos entes em R\$ 27 bilhões pela perda de arrecadação, inclusive nos fundos de participação, dos quais R\$ 1,9 bilhão foi utilizado para o ressarcimento das garantias honradas.

63. Atualmente, pende de regularização R\$ 1,9 bilhão, sendo R\$ 1,6 relativa a estados (Alagoas, Maranhão e Piauí) e o restante, a três municípios (Caucaia/CE, São Gonçalo do Amarante/RN e Taubaté/SP).

64. Como se vê, as crises fiscais dos entes subnacionais impactam as finanças federais, tanto pela necessidade de renegociar as dívidas das quais a União é credora quanto pela necessidade de a União honrar as garantias concedidas em operações de crédito efetuadas por esses entes.

65. Embora a maior parte das garantias honradas pela União (R\$ 69,54 bilhões) conste como “regularizada”, a inadimplência dos entes relativamente às operações de crédito contratadas teve imediato impacto nas finanças federais, em virtude da necessidade de se honrar as garantias concedidas. A regularização desse débito contraído junto à União, resultado da execução da garantia concedida, é feita, majoritariamente, pela via do refinanciamento, ou seja, sem pagamento imediato ou execução das contragarantias.

66. Quanto ao pleito da STN de deixar de divulgar, em notas explicativas do RGF, a relação dos novos contratos de operação de crédito externo com garantia da União, uma vez que os dados já seriam periodicamente publicados em outros relatórios, como o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG), entendo que se deva determinar à AudFiscal que avalie a conveniência e a oportunidade de se promover alteração na IN TCU 59/2009, notadamente em seu art. 4º, inciso II, alínea “a”.

67. Feitas essas considerações, acolho, com as alterações aqui mencionadas, a proposta de encaminhamento formulada pela AudFiscal.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 5 de novembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.405/2025-5

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 1º QUADRIMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES. CIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e acolhida pelo titular da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) determina que o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 1º quadrimestre, encerra-se em 30 de maio do exercício a que corresponder o relatório.*

2. *Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 1º quadrimestre de 2025 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).*

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. *Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2025 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As datas e os instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, estão discriminados no Anexo I deste relatório.*

4. *Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses*

encerrados no 1º quadrimestre de 2025, até 30/5/2025.

5. Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2025 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Anexo I deste relatório.

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI)

6. O art. 159 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO da União para o exercício de 2025) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

7. As regras para o recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2025, estão previstas na Portaria-STN 642/2019.

8. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 2/6/2025 (peça 186), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 159 da LDO 2025.

9. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados de despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e garantias, constantes dos demonstrativos dos RGFs declarados no Siconfi equivalem àqueles apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo divulgada pela STN. Nessa averiguação, foram observadas divergências ou inconsistências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal da União com servidores do ex-Territórios de Roraima e do Amapá, e da Defensoria Pública da União (DPU), e no Demonstrativo de Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3). Tais impropriedades são abordadas nos respectivos capítulos temáticos deste relatório.

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. A Receita Corrente Líquida (RCL) é o denominador comum de vários limites da LRF. São calculados em relação a ela os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.

11. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. É de fundamental importância, portanto, a precisa identificação de seu montante.

12. A STN, por intermédio da Portaria-STN 1.066/2025 (peça 168), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 1º quadrimestre de 2025. A RCL acumulou R\$ 1.486 bilhões no período de maio de 2024 a abril de 2025, apresentando crescimento nominal de 15,2% em relação ao mesmo período de 2024, cujo montante foi de R\$ 1.290 bilhões, e aumento nominal de 3,9% em relação à RCL apurada no 3º quadrimestre de 2024 (R\$ 56,1 bilhões a mais).

13. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

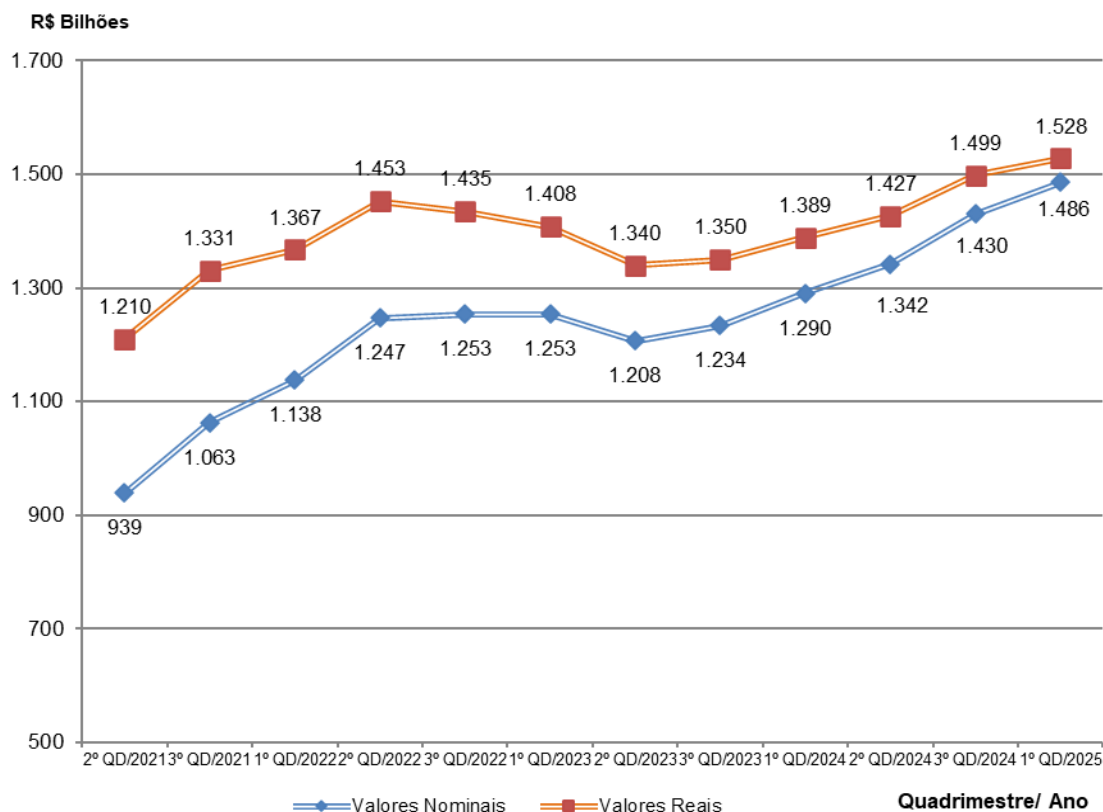
Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração

R\$ milhões

<i>Especificação</i>	2º QD/2022	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024	3º QD/2024	1º QD/2025
Receita Corrente (I)	2.319.280	2.377.247	2.407.141	2.363.303	2.417.316	2.520.726	2.623.774	2.758.253	2.844.470
Receita Tributária	824.729	856.276	879.918	872.903	887.930	924.249	976.741	1.028.018	1.065.929
Receita de Contribuições	1.107.428	1.128.487	1.142.229	1.165.250	1.196.997	1.264.553	1.317.203	1.377.481	1.408.182
Receita Patrimonial	292.801	298.024	285.603	221.335	210.474	208.502	211.599	241.592	251.194
Receita Agropecuária	28	31	30	26	21	21	20	21	22
Receita Industrial	3.414	5.523	6.614	7.112	6.312	6.422	7.535	10.653	15.556
Receita de Serviços	53.329	52.330	48.620	49.220	49.803	56.620	57.550	57.541	57.334
Transferências Correntes	582	410	364	342	242	259	313	363	444
Receitas Correntes a Classificar	-3	-0	2	2	3	1	0	-1	1
Outras Receitas Correntes	36.973	36.167	43.762	47.113	65.534	60.100	52.813	42.584	45.808
Deduções (II)	1.072.152	1.123.820	1.153.728	1.155.753	1.183.601	1.230.372	1.281.356	1.328.217	1.358.304
Transf. Constitucionais e Legais	457.498	487.160	498.511	480.160	484.428	502.064	530.968	557.726	571.419
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	507.559	529.675	549.004	566.909	586.315	606.214	622.263	638.406	655.666
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	17.468	17.283	17.011	17.281	17.399	18.277	18.385	18.600	17.655
Compensação Financeira RGPS/RPPS	30	884	1.250	1.481	1.675	1.469	938	432	189
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	8.816	8.787	8.885	8.982	9.067	9.143	9.195	9.214	9.245
Contribuição p/ PIS/Pasep	80.780	80.032	79.067	80.941	84.716	93.206	99.606	103.838	104.130
Receita Corrente Líquida (III) = (I-II)	1.247.129	1.253.427	1.253.413	1.207.549	1.233.715	1.290.353	1.342.418	1.430.036	1.486.166

Fonte: STN.

14. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, promoveu-se a atualização dos valores nominais a preços de abril de 2025, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (Valores Nominais e Valores Reais)


Fontes: STN / IBGE (Série histórica IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de abril de 2025.

15. A RCL do 1º quadrimestre de 2025 foi de R\$ 1.486 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R\$ 1.528 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de abril de 2025 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

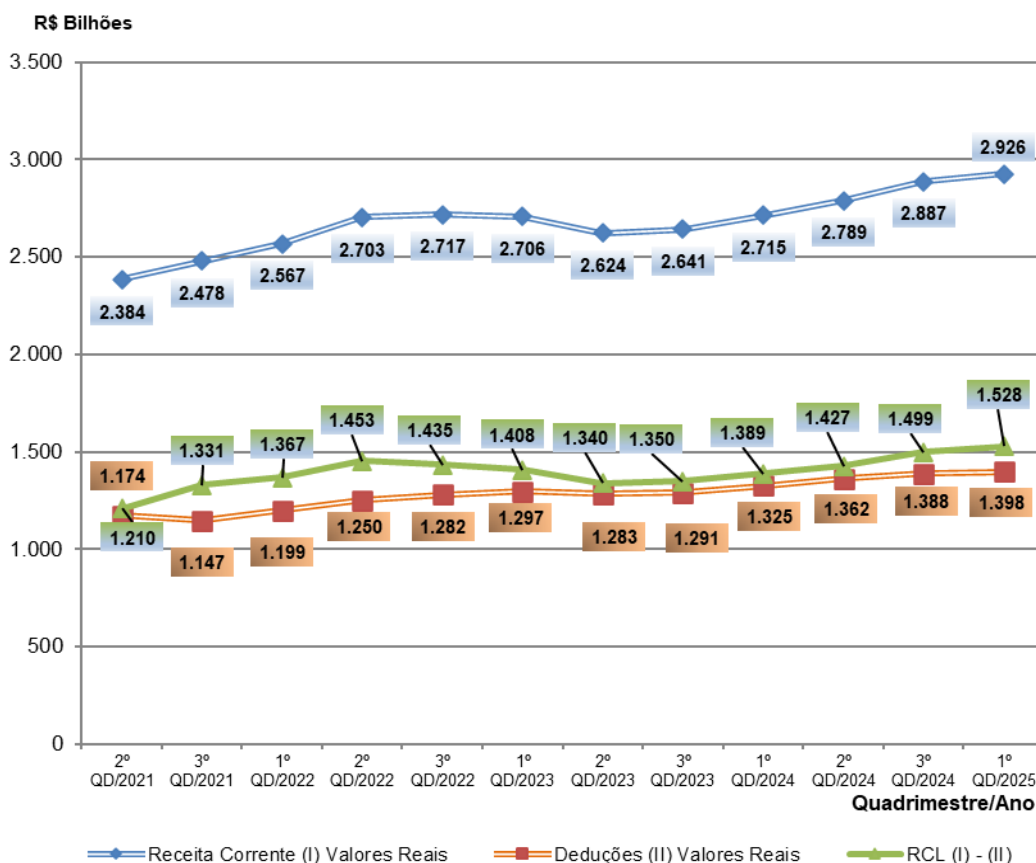
16. O crescimento nominal de 15,2% da RCL do 1º quadrimestre de 2025 em relação ao mesmo período de 2024 decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente que das Deduções (da Receita). De fato, a Receita Corrente cresceu nominalmente 3,1% (R\$ 86,2 bilhões), representado, preponderantemente, pelo crescimento das receitas Tributária (3,7%), de Contribuições (2,2%) e Patrimonial (4%) — R\$ 37,9 bilhões, R\$ 30,7 bilhões e R\$ 9,6 bilhões, respectivamente. As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 2,2% em relação ao período de apuração anterior (R\$ 30 bilhões). O crescimento das deduções é representado, em sua quase totalidade, pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 13,7 bilhões, 5,3%), da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 17,2 bilhões, 2,7%) e da Contribuição para o PIS/Pasep (R\$ 0,3 bilhões, 0,3%).

17. No 1º quadrimestre de 2025, a RCL renovou a máxima histórica observada no 3º quadrimestre de 2024, alcançando R\$ 1.528 bilhões em valores reais, representando acréscimo real de 2% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.498 bilhões) e de 10% em relação ao 1º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.389 bilhões).

18. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente (Bruta),

das Deduções, bem como a Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)



Fontes: STN / IBGE (Série histórica IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de abril de 2025.

IV.1 Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

19. A Receita Corrente Líquida (RCL) da União é apurada e divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), acompanhada da metodologia de cálculo utilizada, tanto no Diário Oficial da União (DOU) quanto no Portal Tesouro Transparente (<https://www.tesourotransparente.gov.br/>).

20. No período de apuração de maio de 2024 a abril de 2025, verificou-se que a metodologia de cálculo da RCL divulgada no DOU e aquela publicada no Portal Tesouro Transparente eram equivalentes, observando a boa prática de transparência na divulgação das informações fiscais.

21. Não obstante, constatou-se que os valores do item de dedução ‘Transferências Constitucionais e Legais’ do Demonstrativo da RCL não estavam em conformidade com a metodologia utilizada para calculá-lo. Os valores dessa rubrica são apurados por parâmetros orçamentários específicos, típicos da despesa orçamentária: programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação.

22. A discrepância identificada decorreu da indevida inclusão, na metodologia de cálculo, dos programas de governo 2080 – Educação de Qualidade para Todos e 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo. A aplicação integral da metodologia divulgada,

considerando os referidos programas, resulta em valores discrepantes daqueles publicados no Demonstrativo da RCL.

23. Observou-se, adicionalmente, que a metodologia de cálculo das ‘Transferências Constitucionais e Legais’ contemplava 14 ações orçamentárias sem execução no período de referência. Dentre essas, 13 não constam do cadastro de ações do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) para os exercícios de 2024 e 2025, e 1 consta apenas no exercício de 2025. Embora não cause distorções no valor divulgado, tal falha configura impropriedade passível de proposta de deliberação a este Tribunal. De fato, necessário se faz que a metodologia de apuração da RCL contemple tão somente as regras e parâmetros suficientes e essenciais à apuração no valor divulgado.

24. Diante do exposto, propõe-se **dar ciência** à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida da União deve contemplar apenas as regras e parâmetros mínimos necessários ao cálculo dos valores divulgados, de modo a assegurar aderência, uniformidade e consistência dos dados, em observância ao princípio da transparência na gestão fiscal.

25. Ressalta-se, por fim, que a metodologia de cálculo da RCL da União analisada está em conformidade com os preceitos da LRF – especialmente o art. 2º, inciso IV, e seus parágrafos – bem como com a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema, notadamente os Acórdãos 476/2003, 667/2008 e 4.074/2020, todos do Plenário do TCU. A análise realizada nesta seção baseou-se na metodologia divulgada pela STN.

V. DESPESA COM PESSOAL

26. Com o objetivo de apresentar uma visão geral do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em relação às despesas com pessoal, é apresentado a seguir um sumário dos dados apurados. Os valores, detalhados no Anexo II deste relatório, foram calculados e conferidos individualmente, seguindo as normas da LRF para cada Poder e órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

27. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos Poderes e órgãos autônomos da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Siafi, via ferramenta Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 - Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 - Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 1º Quadrimestre de 2025
Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.486.166.038.812,49 (Portaria-STN 1.066/2025)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal ¹¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial ¹²	Limite Alerta TCU ¹³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Poder Executivo	283.577.253.590	19,081129%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	46,653126%	49,108554%	51,836807%
1.1 Poder Executivo Federal	262.463.070.637	17,660414%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	46,597398%	49,049892%	51,774886%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	21.114.182.953	1,420715%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	47,357165%	49,849647%	52,619072%
1.2.1 Amapá	341.891.009	0,023005%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	13,612367%	14,328807%	15,124852%
1.2.2 Roraima	389.073.048	0,026180%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	26,444090%	27,835884%	29,382322%

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal¹ (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial²	Limite Alerta TCU³	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	16.810.416.957	1,131126%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	51,414838%	54,120882%	57,127598%
1.2.4 MPDFT ⁴	918.406.872	0,061797%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	46,463953%	48,909424%	51,626614%
1.2.5 TJDF ⁵	2.654.395.066	0,178607%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	44,763634%	47,119614%	49,737371%
2. Poder Legislativo	11.465.230.757	0,771464%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	30,858546%	32,482680%	34,287273%
2.1 Câmara dos Deputados	5.096.403.488	0,342923%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	28,340734%	29,832352%	31,489705%
2.2 Senado Federal	4.406.345.438	0,296491%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	34,475673%	36,290182%	38,306304%
2.3 Tribunal de Contas da União	1.962.481.831	0,132050%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	30,709296%	32,325574%	34,121440%
3. Poder Judiciário	36.658.917.671	2,466677%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	41,111285%	43,275037%	45,679206%
3.1 Supremo Tribunal Federal	427.200.830	0,028745%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	38,989178%	41,041240%	43,321309%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	106.514.254	0,007167%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	42,159114%	44,378015%	46,843460%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.163.751.646	0,078306%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	34,987703%	36,829161%	38,875225%
3.4 Justiça Militar	433.861.222	0,029193%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	36,230790%	38,137673%	40,256433%
3.5 Justiça Federal	10.712.248.640	0,720798%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	44,249594%	46,578520%	49,166216%
3.6 Justiça Eleitoral	5.757.765.425	0,387424%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	41,990001%	44,200001%	46,655556%
3.7. Justiça do Trabalho	18.057.575.654	1,215044%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	39,794527%	41,888975%	44,216141%
4. Ministério Público	5.867.568.066	0,394812%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	65,802070%	69,265336%	73,113411%
Total da União	337.568.970.083	22,714082%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	45,428164%	47,819120%	50,475737%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2025.

Notas:

1 Art. 20 da LRF.

2 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

3 Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

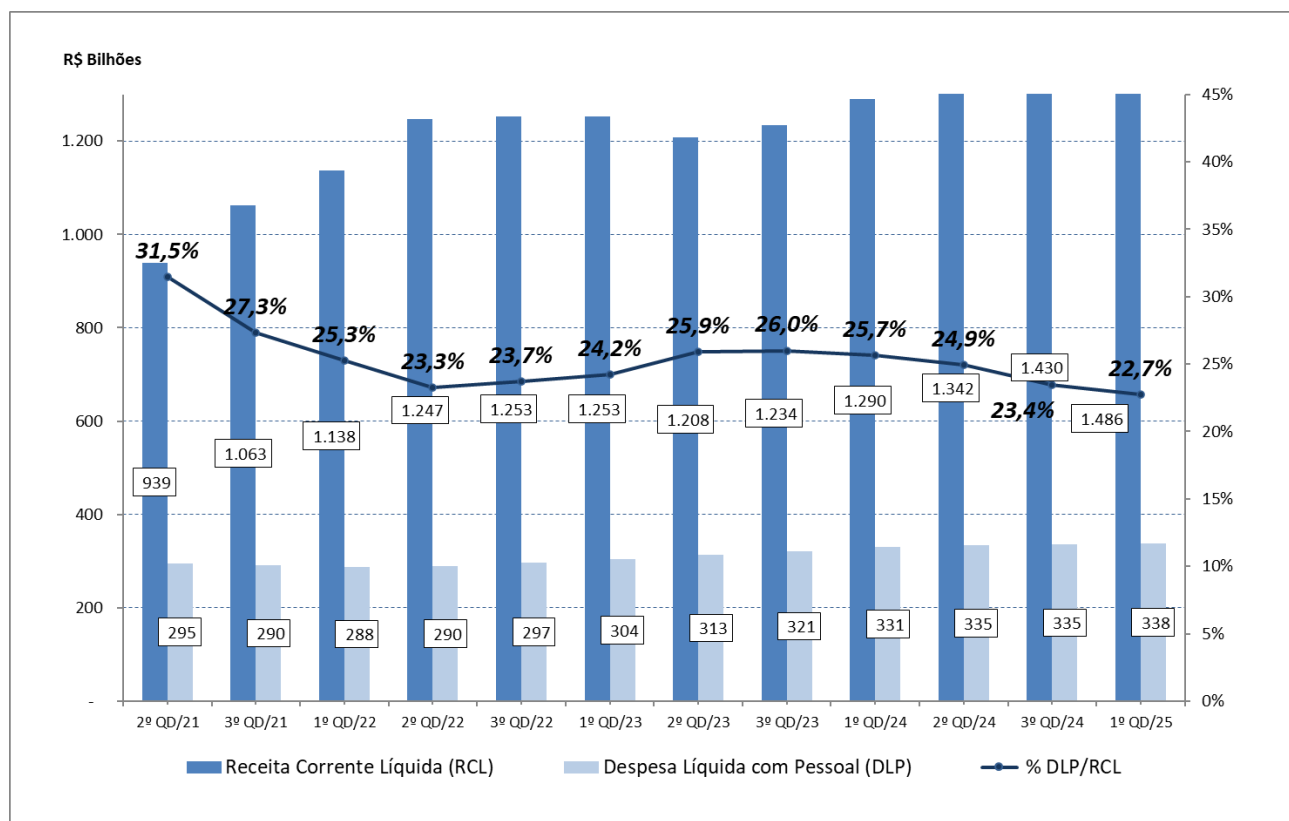
4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

28. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.

29. Dos montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Anexo II) e consolidados na tabela anterior, tem-se que os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, para as despesas com pessoal do 1º quadrimestre de 2025, foram observados por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

30. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos 12 períodos de apuração.

Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e a Receita Corrente Líquida da União


Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela STN.

31. No 1º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL alcançou o patamar de 22,7%, observando-se decréscimos de 3 p.p. em relação ao 1º quadrimestre de 2024 e 0,7 p.p. em relação ao período de apuração anterior, causados, preponderantemente, pelo aumento da RCL nesse período.

32. Deve-se salientar que, durante as conferências realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

33. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Siafi por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.

Impropriedade no registro de despesas com pessoal não executadas orçamentariamente – TRT 21

34. As despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência orçamentária ou financeira, são evidenciadas na linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' do demonstrativo da despesa com pessoal. Apresentam-se, na Tabela 3 a seguir, os valores referentes a essas despesas informados pelos órgãos em seus respectivos RGFs.

Tabela 3 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 1º quadrimestre de 2025

Órgão	R\$ 1º Quadrimestre/2025
Superior Tribunal de Justiça	1.990.717,75
Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região	1.293.499,71
Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região	2.102.583,67
Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região	2.349.632,28
Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região	288.584,75
Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região	-44.224,70
Total	7.980.793,46

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 1º quadrimestre de 2025 homologados no Siconfi.

35. Constatou-se que as ‘Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente’ do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região (TRT 21) apresentaram saldo negativo de R\$ 44.224,70 no período de referência do relatório – maio/2024 a abril/2025 –, com destaque para o lançamento de R\$-65.296,12, em julho de 2024, no demonstrativo desse TRT.

36. Em nota explicativa o órgão justifica o valor negativo nos seguintes termos:

2) Em julho/2024, o valor negativo de R\$ 65.296,12, na linha ‘Despesa de Pessoal não Executada Orçamentariamente’, refere-se ao pagamento da despesa que havia sido registrada em abril/2024 por não haver disponibilidade de caixa. O saldo foi reclassificado da conta 86.331.01.00 - Despesa com Pessoal a Executar - RGF para a 86.331.02.00 - Despesa com Pessoal Executada - RGF.

37. O procedimento adotado pelo TRT 21 encontra respaldado nos itens 8.3.2 e 8.3.2.1 do documento Siafi 021142. FOLHA DE PAGAMENTO (disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/siafi/021142>), que fornece as seguintes orientações:

8.3.2 – CONTROLE DAS DESPESAS COM PESSOAL PARA FINS DA LRF

8.3.2.1 – Para fins de preenchimento do Relatório de Gestão Fiscal – RGF previsto no art. 55, inciso I, alínea ‘a’ da LRF, as despesas de pessoal que, por insuficiência orçamentária, deixarem de ser executadas, deverão ser evidenciadas na conta 8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR - RGF por meio da situação LDV124. Quando a UG receber orçamento e efetuar a execução orçamentária, o saldo da conta 8.6.3.3.1.01.00 será reclassificado para a conta 8.6.3.3.1.02.00 – DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA - RGF por meio da situação LDV128.

38. Ressalta-se, entretanto, que o ‘trânsito’ pelo orçamento (execução) de valor anteriormente registrado em ‘Despesa com Pessoal Não Executada Orçamentariamente’ não deve ensejar lançamentos adicionais no demonstrativo da despesa com pessoal, além daqueles decorrentes da execução orçamentária propriamente dita. Ademais, os valores lançados na linha ‘Despesa com Pessoal Não Executada Orçamentariamente’ não devem seguir a lógica contábil de débito e crédito da conta 8.6.3.3.1.01.00 – DESPESA COM PESSOAL A EXECUTAR – RGF. Essa linha deve refletir, exclusivamente, as despesas conhecidas, não empenhadas por indisponibilidade orçamentária ou financeira.

39. Por esses motivos, é indevido o valor negativo registrado em julho de 2024 no Anexo 1 do TRT 21, o que impactou a despesa líquida com pessoal desse órgão nos períodos referentes ao 2º e 3º quadrimestre de 2024, e 1º quadrimestre de 2025, sem impacto relevante no cumprimento do limite legal.

40. Em razão da impropriedade identificada, o TRT 21 e a Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho foram cientificados acerca dos procedimentos a serem observados quanto ao registro de despesas não executadas orçamentariamente no demonstrativo da despesa com pessoal. Orientou-se, ainda, que o TRT 21 registre a ocorrência em nota explicativa no RGF do 2º quadrimestre de 2025, de modo a assegurar a transparência das informações fiscais (peça 187), o que será verificado no próximo Acompanhamento dos RGFs.

Inconsistência entre a despesa com pessoal homologada no Siconfi e a publicada no DOU – DPU

41. No presente acompanhamento, foi identificada divergência no demonstrativo da despesa com pessoal da Defensoria Pública da União (DPU) — os valores homologados no Siconfi divergiam dos publicados no Diário Oficial da União. A DPU, cientificada de que a divergência consistia na não inclusão das despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados no demonstrativo homologado no Siconfi, procedeu à retificação de seu relatório nesse sistema, sanando a impropriedade (peça 169).

Divergência na consolidação dos demonstrativos de despesa com pessoal da Justiça Federal

42. Observou-se, ademais, divergência entre o total da despesa com pessoal da Justiça Federal e a soma dos valores informados pelos órgãos integrantes desse ramo do Poder Judiciário (CJF e Justiça Federal de 1º e 2º Graus das 1ª a 6ª Regiões). Instado a se manifestar, o órgão setorial de orçamento e contabilidade da Justiça Federal, titularizado pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do CJF, esclareceu que a divergência decorreu da descentralização de R\$ 4.966.636,58 em créditos orçamentários no GND 1 – Pessoal e Encargos Sociais – da Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça, ocorrida em outubro de 2024 (peça 188).

43. CJF, na mesma oportunidade, informou ter orientado os órgãos afetados – Justiça Federal de 1º e 2º Graus das 1ª, 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Regiões – a republicarem os demonstrativos da despesa com pessoal do 3º quadrimestre de 2024 e do 1º quadrimestre de 2025, fazendo os devidos ajustes em seus respectivos relatórios, os quais reproduzimos na tabela seguinte.

Tabela 4 – Créditos Descentralizados da Justiça Federal no GND 1 – Outubro/2024

	R\$
Órgão	Ajuste
Justiça Federal da 1ª Região	924.642,00
Justiça Federal da 2ª Região	605.111,33
Justiça Federal da 3ª Região	957.305,75
Justiça Federal da 4ª Região	1.235.115,60
Justiça Federal da 5ª Região	1.244.461,90
Total	4.966.636,58

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal.

44. Avalia-se que as justificativas e providências apresentadas pelo CJF são adequadas para sanar a impropriedade identificada na consolidação dos RGFs da Justiça Federal. Entretanto, a efetiva republicação dos demonstrativos de pessoal dos órgãos envolvidos será objeto de verificação no próximo Acompanhamento dos RGFs, com vistas a assegurar a correção tempestiva das informações, bem como verificar o cumprimento dos limites vigentes fixados.

Inconsistência na apuração da despesa com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima

45. Constatou-se, em acréscimo, que a despesa com pessoal da União com os servidores do quadro em extinção dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima apresentou, a partir de janeiro de 2025, variação negativa atípica em relação à média histórica até então apurada, o que levantou dúvidas acerca da consistência e integridade dos dados divulgados.
46. Com base nesses indícios, foram expedidos ofícios de requisição à Diretoria de Serviços de Aposentados e Pensionistas e de Órgãos Extintos (Decipex) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) - unidade responsável pela gestão orçamentário-financeira das despesas com servidores dos extintos territórios -, à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (peças 157 e 161; 156 e 160; e 171), solicitando informações acerca da distorção observada.
47. Decipex/MGI, SOF e STN, por meio de ofício (peças 166-167, 163-165, 172-173 e 177) encaminharam as seguintes informações e esclarecimentos. A execução orçamentária das referidas despesas, a partir de 2025, foi realizada em unidade orçamentária (UO) – 72146 - Recursos Sob Supervisão do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – que não permite, devido à ausência de marcadores orçamentários próprios, a segregação e individualização dos valores para fins de aferição do limite da despesa com pessoal.
48. Esclareceu-se que a execução da folha de inativos e pensionistas civis do Executivo federal foi concentrada na UO 72146 em decorrência da centralização da gestão de aposentadorias e pensões do RPPS no MGI, determinada pelo Decreto 10.620/2021.
49. Para sanar as inconsistências e permitir a identificação e segregação das referidas despesas – condição necessária para elaboração do demonstrativo da despesa com pessoal e apuração dos limites – foram remanejadas dotações da UO 72146 para a UO 73113, unidade essa que dispõe de planos orçamentários que possibilitam a identificação e segregação dos gastos da União com pessoal dos ex-territórios de Roraima e do Amapá.
50. Adicionalmente, realizou-se, em julho do corrente ano, a reclassificação da execução inconsistente – observada entre janeiro e junho de 2025 – para a ação orçamentária 0181 - Aposentadorias e Pensões Civis da União e planos orçamentários apropriados da UO 73113, com o objetivo de restabelecer a rastreabilidade e viabilizar a apuração dos limites fixados para esses gastos. Essa reclassificação, entretanto, não retroagiu aos meses em que originalmente efetivado o pagamento, tendo em vista o encerramento contábil desses períodos.
51. A despeito dessa limitação, a STN, por meio de pesquisa documental no Siafi, identificou as despesas reclassificadas, com a discriminação dos valores discriminados por UO, plano orçamentário e mês de referência, conforme apresentado à peça 173, p. 2-3, e em demonstrativo juntado ao presente feito (peça 177, p. 4).
52. Para recompor o demonstrativo de pessoal dos extintos territórios, os valores reclassificados foram acrescidos àqueles já divulgados no Anexo 1 do RGF do Poder Executivo do 1º quadrimestre de 2025, resultando nos quadros presentes à peça 177, p. 5-6, os quais atestam o cumprimento dos limites previstos no Decreto 3.917/2001 para o período de maio/2024 a abril 2025.
53. Ante os elementos apresentados pelos órgãos diligenciados, conclui-se que as inconsistências observadas decorreram do uso de parâmetros orçamentários inapropriados para o registro da despesa da União com pessoal inativo e pensionistas dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima, a partir do exercício de 2025.
54. A adoção de filtros orçamentários distintos dos anteriormente utilizados comprometeu, mesmo que temporariamente, a rastreabilidade das despesas e a apuração dos demonstrativos

exigidos pela LRF, afetando a transparência e a comparabilidade das informações entre os exercícios.

55. *A centralização da gestão do RPPS no MGI, nos termos do Decreto 10.320/2021, levou à execução das despesas em matriz orçamentária diversa daquela até então utilizada. Não foram identificados, entretanto, indícios de dolo por parte dos gestores responsáveis pela execução orçamentária inconsistente, assemelhando-se mais a um equívoco decorrente da mudança para o novo modelo de gestão do RPPS.*

56. *Deve-se ressaltar, no entanto, que as providências adotadas - reclassificação contábil das despesas para as ações e unidades orçamentárias corretas e apuração documental de valores inconsistentes - eliminaram os efeitos da distorção, possibilitando a recomposição dos demonstrativos de pessoal e a verificação do cumprimento dos limites prescritos no Decreto 3.917/2001.*

57. *Entende-se necessário, contudo, que a STN, a SOF e o MGI, em conjunto, realizem a prévia definição das classificações e parâmetros orçamentários utilizados na apuração dos demonstrativos fiscais, com vistas a assegurar a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações divulgadas, especialmente no contexto da implementação do novo modelo de gestão de aposentadorias e pensões do RPPS do Executivo federal, objeto do Decreto 10.620/2021.*

58. *Propõe-se, nesse sentido, **dar ciência** à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União (RPPS), de que trata o Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da criação e adoção de marcadores e parâmetros orçamentários que possibilitem a identificação, segregação e evidenciação das despesas com inativos e pensionistas da União nos demonstrativos fiscais, observando-se, de forma conjunta com a STN, a prévia definição das classificações e parâmetros a serem utilizados, de modo a assegurar a adequada segregação das despesas, bem como a comparabilidade e transparência das informações divulgadas.*

VI. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

59. *Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, nesse contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).*

60. *O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuassem registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas das dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação – com encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.*

61. *O acesso público às informações citadas pode ser realizado por meio da plataforma ‘Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’, inserida no portal Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios), bem como por consultas ao Siconfi e/ou ao Sadipem (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios).*

62. No exercício de sua competência constitucional (art. 52, incisos VII e VIII), o Senado Federal estabeleceu os limites e condições para a concessão de garantias pela União e os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito (para todos os entes federativos). No caso da dívida consolidada, o Senado Federal não fixou o limite para a dívida consolidada da União, tendo fixado para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou o limite para a dívida mobiliária federal.

63. Por outro lado, em 2023 foi instituído o Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) com a finalidade de assegurar a sustentabilidade da dívida, tendo estabelecido por parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) e por objetivo a estabilização dessa relação.

64. A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 1º quadrimestre de 2025.

65. Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF e devem ser publicados trimestralmente de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da Lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos limites.

66. Conforme relatado no Capítulo III deste relatório, de forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), verificando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados inseridos no Siconfi (e divulgados, também, por meio deste).

67. Nesta averiguação, foi constatada divergência no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3 do RGF), que diz respeito a uma incorreção no detalhamento dos valores das garantias concedidas aos estados do exercício anterior. Essa situação, detalhada em análise adiante, ensejará retificação dos valores publicados e inseridos no Siconfi.

VI.1 Dívida Consolidada

68. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre esses órgãos e/ou entidades).

69. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites ‘em termos de dívida líquida’ (art. 30, § 2º), o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a Dívida Mobiliária (DM) passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por ‘colchão da dívida’, possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).

70. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o estabelecimento do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art.

48 da Carta Magna), sendo que o art. 30, § 1º, da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.

71. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República 'em termos de dívida líquida', por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Deste modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, DF e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. O referido limite, portanto, ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.

72. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

73. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite. Em que pese os limites não tenham sido estabelecidos, o Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) prevê regra que objetiva a estabilização da dívida (no caso, da relação DBGG/PIB).

74. Conforme consignado nos votos dos Acórdãos 969/2019-TCU-Plenário e 973/2019-TCU-Plenário, ambos de relatoria da min. Ana Arraes, enquanto não forem aprovadas as normas que fixem os limites a que se refere a LRF, não é possível a este Tribunal efetuar os referidos alertas. Contudo, merece destaque o entendimento manifestado pelo ministro-relator Bruno Dantas quando da apreciação do Acompanhamento do RGFs do 3º quadrimestre de 2019 (Voto condutor do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário), no sentido de que:

(...) embora não haja limite formalmente definido para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária federal, a missão atribuída pela LRF a este Tribunal possui espectro amplo, guiado, sempre, pela diretriz insculpida em seu art. 1º, § 1º, segundo a qual a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Para esse intento, embora não seja juridicamente viável expedir o alerta preconizado pela LRF por ausência de critério legal, cabe ao Tribunal informar a situação aos órgãos envolvidos com vistas à busca de melhorias no cenário fiscal (...)

75. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais) e na legislação citada no art. 73 da LRF.

76. A Tabela 5, a seguir, apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 1º quadrimestre de 2025, publicados no DOU e disponibilizados no Siconfi, com a inclusão das variações percentuais (nominais) no quadrimestre em análise e nos

últimos doze meses.

Tabela 5 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadr. de 2024	Até o 2º Quadr. de 2024	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.262.160.910	9.625.040.543	9.967.635.161	10.425.698.272	4,60	12,56
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.069.878.888	9.426.291.000	9.774.068.510	10.253.578.543	4,91	13,05
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.418.135.749	6.712.294.833	6.958.206.651	7.303.987.127	4,97	13,80
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.754.199	-2.798.756	-2.695.461	-2.512.880	-6,77	-8,76
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no BCB)	2.415.769.208	2.446.951.413	2.517.512.689	2.692.235.822	6,94	11,44
Dívida Securitizada	4.050.351	2.791.919	7.418.345	6.485.249	-12,58	60,12
Dívida Mobiliária Externa	234.677.778	267.051.592	293.626.286	253.383.225	-13,71	7,97
Relações Financeiras entre a União/BCB (L. 13.820/2019)	111.245.540	111.245.540	95.195.050	0	-100,00	-100,00
Dívida Contratual	72.960.894	79.759.511	91.929.539	98.057.941	6,67	34,40
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	3.919.968	2.178.575	522.622	67.560.388	12827,20	1623,49
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.699.812	1.736.078	1.922.411	1.804.944	-6,11	6,18
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	2.455.807	3.829.838	3.997.030	4.696.457	17,50	91,24
Deduções (II)	2.702.341.864	2.678.169.564	2.857.924.381	3.064.409.405	7,22	13,40
Ativo Disponível	1.568.570.264	1.501.229.191	1.627.514.230	1.737.630.506	6,77	10,78
Haveres Financeiros	1.277.211.874	1.288.059.473	1.360.404.213	1.501.009.325	10,34	17,52
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-143.440.273	-111.119.100	-129.994.061	-174.230.426	34,03	21,47
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	6.559.819.046	6.946.870.979	7.109.710.780	7.361.288.867	3,54	12,22
Receita Corrente Líquida – RCL	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
da DC sobre a RCL (I / RCL)	717,80	716,99	697,02	701,52	0,65	-2,27
da DCL sobre a RCL (III / RCL)	508,37	517,49	497,17	495,32	-0,37	-2,57
da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,90	702,19	683,48	689,93	0,94	-1,84

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 1º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

77. Convém registrar que, na conferência dos saldos publicados referentes ao 3º quadrimestre de 2024, com os constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), constatou-se que a Dívida Consolidada Líquida estava superestimada em R\$ 753.453,50 (diferença irrisória, que representou acréscimo de apenas 0,00001% na DCL).

78. Tal diferença decorreu da realização de lançamentos contábeis retroativos, após a elaboração do demonstrativo, que diminuíram o saldo de 'Aplicações em Fundos Diversos Junto ao Setor Público', o qual compõe o saldo de Haveres Financeiros (e, portanto, das Deduções), e foi analisada no âmbito da fiscalização precedente, apreciada por meio do Acórdão 1.834/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).

79. Naquela fiscalização a STN informou que 'registros após o prazo legal de publicação do RGF' haviam sido realizados dentro do prazo previsto no Decreto 10.540/2020 e que eram 'necessários à elaboração das demonstrações contábeis do exercício imediatamente anterior'.

80. Segundo a STN, tal situação não ensejaria a republicação daquele demonstrativo, por se tratar de um evento subsequente, mas se comprometeu a corrigir o referido valor no demonstrativo seguinte (ou seja, já sob o título de saldo do exercício anterior), evidenciando a alteração em nota de rodapé.

81. Com a publicação do demonstrativo em análise, do 1º quadrimestre de 2025, verificou-se que o compromisso assumido não foi adequadamente cumprido, haja vista que não houve correção dos valores (saldos do exercício anterior) e que a respectiva nota de rodapé não estava aderente à realidade (referiu-se a uma inexistente divergência com o Siconfi, quando a divergência seria com a publicação anterior).

82. Para tratar dessa divergência, dentre outros assuntos, realizou-se em 27/6/2025 reunião desta equipe de fiscalização com equipe da STN. Nessa reunião foi ratificado o compromisso de correção, registrado também por meio de resposta da STN à peça 189. Tal situação será novamente verificada na fiscalização do demonstrativo do 2º quadrimestre de 2025, a

ser instaurada também sob a relatoria do min. Benjamin Zymler.

83. *Em relação aos valores apresentados na Tabela 5, verifica-se que a Dívida Consolidada (DC) atingiu R\$ 10,43 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2025, com crescimento de 4,6% (R\$ 458 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a Dívida Consolidada da União também é composta por Dívida Mobiliária (DM), sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM permaneceu representando mais de 97% daquela (com saldo de R\$ 10,25 trilhões) e, portanto, o crescimento da Dívida Consolidada decorreu majoritariamente do acréscimo de R\$ 480 bilhões à Dívida Mobiliária (crescimento de 4,91%).*

84. *Do saldo da Dívida Mobiliária, 97% são classificados como dívida ‘interna’ (embora parte dos detentores dos títulos sejam ‘não residentes’), sendo composto majoritariamente pelo saldo da carteira de títulos ‘em mercado’ que atingiu R\$ 7,3 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2025, com crescimento de 4,97% (R\$ 346 bilhões) no quadrimestre.*

85. *Na DM estão incluídos R\$ 2,69 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), que instrumentalizam a execução da política monetária, e que tiveram crescimento de 6,94% (R\$ 175 bilhões) no quadrimestre. A ‘carteira Bacen’ corresponde a pouco mais de um quarto da Dívida Mobiliária (e da Dívida Consolidada), sendo que tal participação tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020.*

86. *O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na ‘carteira Bacen’, além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada mais adiante), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público – DLSP, cujo montante encerrou o 1º quadrimestre de 2025 em R\$ 7,4 trilhões (correspondendo a 61,7% do PIB, conforme a estatística fiscal divulgada em 30/5/2025, posição abr/2025, disponível em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal – DPF divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida (RMD) e que atingiu R\$ 7,62 trilhões ao final do 1º quadrimestre de 2025 (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).*

87. *Na variação da Dívida Mobiliária no 1º quadrimestre de 2025, além do crescimento relevante da ‘carteira BCB’, cabe destacar a redução de 13,71% (R\$ 40,2 bilhões) no saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), afetado em boa medida pela valorização da moeda nacional no período.*

88. *Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 251,6 bilhões (3,54%) no 1º quadrimestre de 2025, alcançando R\$ 7,36 trilhões ao final do período. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).*

89. *Neste contexto, a variação na DCL observada demonstra uma desaceleração no crescimento do endividamento no 1º quadrimestre de 2025. Tal resultado deve-se ao fato de que as deduções da Dívida Consolidada aumentaram 7,22% (mais de R\$ 206 bilhões), ou seja, aumento proporcionalmente maior do que a da DC ou da DM (4,60% e 4,91%, respectivamente).*

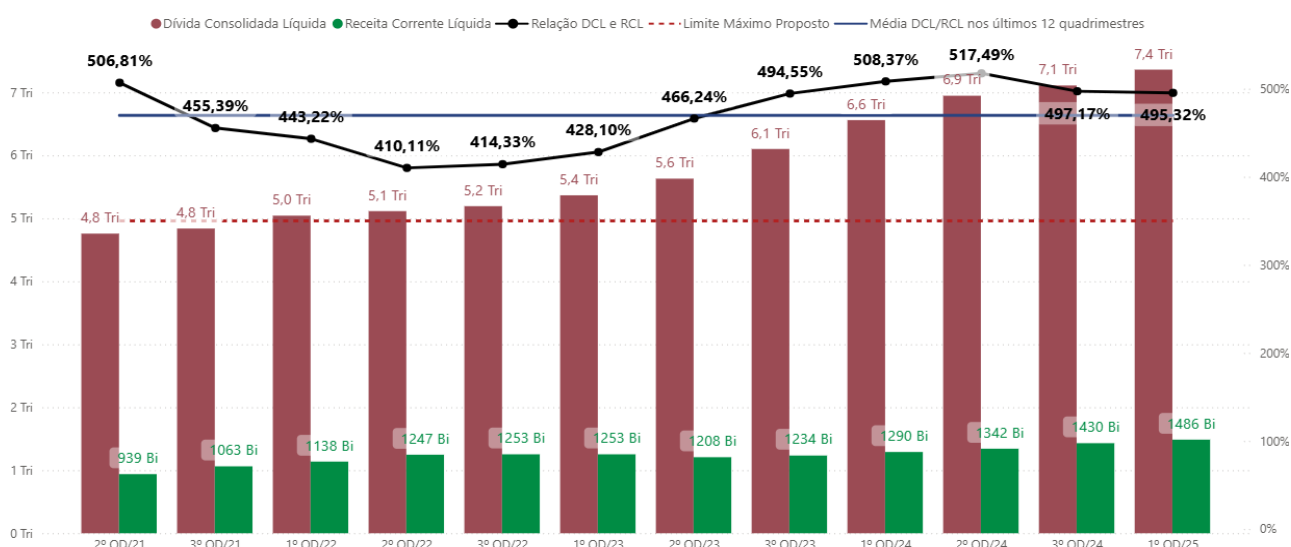
90. *No acumulado de doze meses a DCL cresceu 12,22% (R\$ 801 bilhões) e a Dívida Consolidada aumentou 12,56% (R\$ 1,16 trilhão). Tais variações superaram bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 5,53% no mesmo período. A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público subiu de 60,63% para 61,47% do PIB e a Dívida Bruta do Governo Geral avançou de 75,25% para 75,89%*

do PIB (conforme séries temporais 4513 e 13762 das estatísticas fiscais do Bacen, respectivamente).

91. Quanto aos parâmetros fiscais, ante o crescimento da RCL no quadrimestre (3,93%), verificou-se redução na relação DCL/RCL, que saiu de 497,17% ao final de 2024 para 495,32% ao final do 1º quadrimestre de 2025. Registra-se que, ao final de 2020, a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto ainda no ano 2000.

92. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 4 – Relação entre a Dívida Consolidada Líquida e a Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria.

93. Em relação à Dívida Mobiliária, o indicador DM/RCL avançou de 683,48% ao final de 2024 para 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025, mantendo-se extrapolado o limite de 650 proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingiu o recorde de 1.059,86%.

94. Nesse sentido, de maneira análoga à procedida no âmbito do Acórdão 2.196/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), propõe-se informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, bem como ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF, que os montantes da Dívida Consolidada Líquida e da Dívida Mobiliária da União alcançaram, no 1º quadrimestre de 2025, respectivamente, 495,32% e 689,93% da Receita Corrente Líquida.

VI.2 Operações de Crédito

95. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

96. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, no caso

específico, os valores das operações de crédito que se acumularem ao longo de 2025, incluindo as contratações internas e externas.

97. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente, os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, dessa forma, dá a este limite a característica de ser um ‘teto’ para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), em que pese não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.

98. A forma de cálculo da razão entre operações de crédito e RCL confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros Relatórios de Gestão Fiscal de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Deste modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.

99. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.

100. Feita essa contextualização preliminar, apresentam-se a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 1º quadrimestre de 2025.

Tabela 6 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea ‘d’)

Operações de Crédito	R\$ milhares	
	No 1º Quadrim.	% RCL (12 meses)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	71,14%
Mobiliária	1.057.092.071	71,13%
Interna	1.042.610.071	70,15%
Externa	14.482.000	0,97%
Contratual	185.996	0,01%
Externa	185.996	0,01%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quadrim.	% RCL (12 meses)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	60,95%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	60,95%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	10,19%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	54,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre 2025.

101. Conforme evidenciado na Tabela 6, o valor das operações de crédito contratadas no 1º quadrimestre de 2025 totalizou R\$ 1,06 trilhão, majoritariamente constituído por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foi deduzido R\$ 906 bilhões referentes ao refinanciamento do principal da dívida.

102. Neste contexto, no 1º quadrimestre de 2025 o ‘montante líquido das novas operações de crédito’ a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 151,4 bilhões, o que corresponde a 10,19% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

103. Importante ressaltar que esse resultado não representa a variação da dívida pública,

haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Desse modo, convém registrar que, no 1º quadrimestre de 2025, a Dívida Consolidada cresceu R\$ 458 bilhões e a Dívida Consolidada Líquida, R\$ 252 bilhões, conforme registrado no item anterior.

VI.3 Garantias Concedidas

104. *Relevante mecanismo para controle de potencial aumento do endividamento da União é o acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Esse montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.*

105. *Em que pese o valor percentual desse limite seja o mesmo do limite para operações de crédito (análise anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.*

106. *O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores apresenta o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.*

107. *É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição Federal, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre essas condicionantes está, além do recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida), a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.*

108. *Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores que vierem a ser utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF e o § 4º do art. 167 da Constituição.*

109. *A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 3º quadrimestre de 2024 (pós-retificação, conforme explicação a seguir), acrescidos dos valores do 1º quadrimestre de 2025, todos oriundos dos demonstrativos publicados no DOU e disponibilizados no Siconfi. Adicionalmente, estão incluídas as variações percentuais (nominais) no quadrimestre em análise e nos últimos doze meses.*

Tabela 7 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea 'c')

Garantias Concedidas	R\$ milhares					
	Até o 1º Quadr. de 2024 (A)	Até o 2º Quadr. de 2024 (B)	Até o 3º Quadr. de 2024 (C)	Até o 1º Quadr. de 2025 (D)	Var. Quadr. (D/C)	Var. 12 Meses (D/A)
Aos Estados (I)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Em Operações de Crédito Externas	117.499.390	127.763.447	137.346.457	127.853.236	-6,91	8,81
Em Operações de Crédito Internas	93.698.294	99.249.512	103.153.484	101.096.606	-1,99	7,90
Aos Municípios (II)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Em Operações de Crédito Externas	24.872.439	28.582.280	31.673.956	29.279.543	-7,56	17,72
Em Operações de Crédito Internas	15.829.496	19.717.255	24.711.755	26.137.398	5,77	65,12
Às Entidades Controladas (III)	30.175.041	34.056.268	36.972.437	34.588.421	-6,45	14,63
Em Operações de Crédito Externas	25.017.524	29.045.676	31.973.769	29.701.070	-7,11	18,72
Em Operações de Crédito Internas	5.157.516	5.010.592	4.998.668	4.887.351	-2,23	-5,24
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	22.726.350	20.802.822	20.975.246	18.269.891	-12,90	-19,61
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾	1.013.874	889.681	764.938	641.035	-16,20	-36,77

Garantias Concedidas	Até o 1º Quadr. de 2024 (A)	Até o 2º Quadr. de 2024 (B)	Até o 3º Quadr. de 2024 (C)	Até o 1º Quadr. de 2025 (D)	Var. Quadr. (D/C)	Var. 12 Meses (D/A)
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	13.899.088	14.977.334	15.588.282	13.371.377	-14,22	-3,80
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	22.188	23.186	23.186	0	-100,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	604.154	533.875	533.875	477.803	-10,50	-20,91
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.681.573	2.681.573	2.580.776	2.565.800	-0,58	-4,32
Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾	4.505.474	1.697.173	1.484.189	1.213.876	-18,21	-73,06
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	304.801.010	330.171.584	354.833.335	337.225.094	-4,96	10,64
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.290.353.341	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	3,93	15,18
% do Total das Garantias sobre a RCL	23,62%	24,60%	24,81%	22,69%	-8,55	-3,94
Limite definido por Res. do Senado Fed. – 60	774.212.005	805.451.042	858.021.393	891.699.623	3,93	15,18
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54	696.790.804	724.905.938	772.219.253	802.529.661	3,93	15,18
Contragarantias Recebidas	Até o 1º Quadr. de 2024	Até o 2º Quadr. de 2024	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Var. Quadr.	Var. 12 Meses
Dos Estados (VII)	211.197.684	227.012.959	240.499.941	228.949.842	-4,80	8,41
Dos Municípios (VIII)	40.701.935	48.299.535	56.385.712	55.416.941	-1,72	36,15
Das Entidades Controladas (IX)	11.096.718	12.233.009	12.646.705	12.556.332	-0,71	13,15
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	0	0	0	0	0	0
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	262.996.337	287.545.503	309.532.357	296.923.114	-4,07	12,90

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º Quadrimestre de 2024 (Retificação) e do RGF do 1º Quadrimestre de 2025 (apenas para o respectivo quadrimestre).

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

110. Quanto aos dados constantes da tabela, convém ressaltar que o montante das garantias aos estados (e seus subcomponentes) do 3º quadrimestre de 2024 foi objeto de retificação no Siconfi e no DOU quando da publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2025, com alteração do total das garantias concedidas e do respectivo indicador (apuração do limite). Tal retificação se deu no âmbito da fiscalização precedente, apreciada por meio do Acórdão 1834/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).

111. Naquela fiscalização, verificou-se que a inconsistência dos valores decorreu de uma alteração contábil referente ao controle sobre as garantias dos estados, que passou a excluir os saldos das garantias dos estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (haja vista que tais valores já estavam provisionados no Passivo). Tal inconsistência ensejou a retificação da metodologia de elaboração do demonstrativo, que no demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025 passou a ser disponibilizada apenas no Portal Tesouro Transparente (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/metodologia-do-relatorio-de-gestao-fiscal-rgf).

112. Esta correção da metodologia, logrou retificar o total das garantias aos estados, mas não a subdivisão entre operações de crédito externas e internas. Ademais, em que pese o demonstrativo do 3º quadrimestre de 2024 tenha sido retificado, no demonstrativo em análise (do 1º quadrimestre de 2025) houve nova incorreção naqueles valores (já intitulados por ‘saldo do exercício anterior’).

113. Tal situação demandou a realização de questionamento à Secretaria do Tesouro Nacional, que informou que procederá alteração nas contas de controle das garantias e atualizará novamente a metodologia de elaboração (peça 190). Ademais, a equipe da STN se comprometeu a corrigir os valores nas futuras publicações com evidenciação das correções por meio de nota de rodapé. Tais medidas serão acompanhadas na fiscalização do RGF do 2º quadrimestre de 2025, a ser instaurada também sob a relatoria do min. Benjamin Zymler.

114. Convém registrar que o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas, RQG, do 3º Quadrimestre de 2024 (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-quadrimestral-de-operacoes-de-credito-garantidas-rqg) apresentou os saldos das garantias aos estados corretamente (ou seja, sem necessidade de retificação), em que pese este relatório não incluía as informações sobre garantias

prestadas por meio de fundos e programas.

115. Feitas estas considerações, passa-se à análise de alguns dados da Tabela 7, com a utilização também dos detalhamentos publicados no RQG. A depender da tempestividade, tais análises podem ser realizadas utilizando-se o Painel das Garantias Concedidas pela União (acessível em <http://garantias.tesouro.gov.br/painel/Painel.Rmd>) que apresenta os dados do quadrimestre encerrado mais recente (e que, assim como o RQG, não apresenta informações sobre as garantias concedidas por meio de fundos e programas).

116. No 1º quadrimestre de 2025, o saldo das garantias concedidas pela União diminuiu R\$ 17,6 bilhões (redução de quase 5%), alcançando R\$ 337 bilhões ao final desse período, afetado principalmente pela redução de R\$ 14,2 bilhões no saldo das operações de crédito externas, que recuou de R\$ 201 bilhões para R\$ 186,8 bilhões (redução de 7,05%).

117. As variações no saldo devedor das garantias concedidas habitualmente têm razoável correlação com as variações cambiais, tendo em vista que parte majoritária das operações de crédito garantidas está contratada em moedas estrangeiras (ou seja, possui naturalmente 'indexador cambial'). Ademais, conforme pode ser verificado no RQG (ou no Painel), além das operações de crédito externas, parte das operações de créditos internos dos estados também são indexadas a alguma taxa de câmbio. Neste caso, conforme o RQG do 1º quadrimestre de 2025, a redução do montante foi de quase R\$ 3 bilhões (10,7%), saindo de R\$ 27,7 bilhões, ao final de 2024, para R\$ 24,8 bilhões.

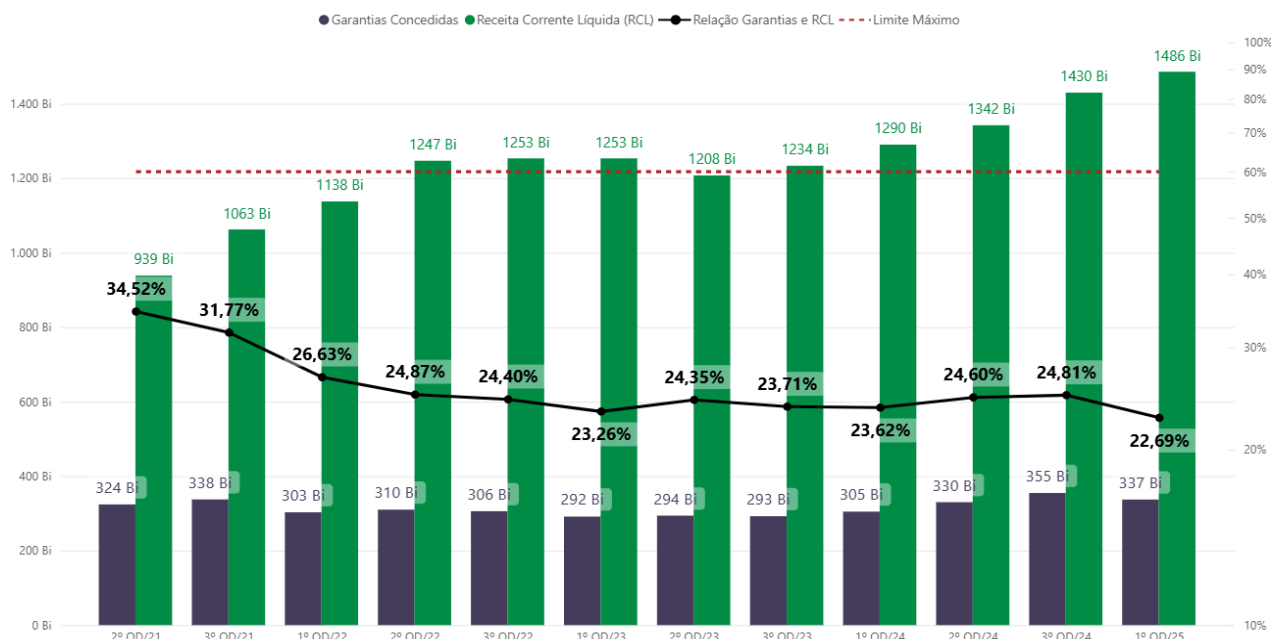
118. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve desvalorização de 8,58% (saindo do valor unitário de R\$ 6,1917 para R\$ 5,6602 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta 'Conversor de Moedas' de seu sítio eletrônico), enquanto o saldo devedor das operações de crédito com indexador cambial reduziu 7,48% (operações de crédito externas e internas 'cambiais').

119. Ressalte-se que mais de dois terços do saldo devedor das operações de crédito garantidas (R\$ 229 bilhões) estão sob responsabilidade dos estados e Distrito Federal e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 55,4 bilhões corresponde a 16,4% do total (houve crescimento continuado dessa participação desde o 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%). Desde o final de 2019 (ou seja, a partir do início da pandemia da Covid-19), o saldo devedor das operações garantidas dos municípios quase triplicou (em termos nominais).

120. Já a maior parte dos R\$ 34,6 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, se refere a operações de responsabilidade de empresas federais, sendo R\$ 22,2 bilhões de bancos e R\$ 3 bilhões de outras estatais. O restante, R\$ 9,4 bilhões (pouco mais de um quarto) são de responsabilidade de entidades controladas estaduais ou do DF (inexistindo operações de crédito garantidas de entidades controladas municipais).

121. Sob outro aspecto, cabe salientar que os bancos federais são os principais credores das operações de crédito internas com saldo de R\$ 123,9 bilhões em créditos ao final do 1º quadrimestre de 2025. Essas operações são concentradas no Banco do Brasil (R\$ 67,3 bilhões), BNDES (R\$ 31,2 bilhões) e Caixa Econômica Federal (R\$ 25,2 bilhões) e nota-se, deste modo, a relevância das garantias da União prestadas a suas próprias instituições financeiras.

122. Quanto à apuração do limite estabelecido pela RSF 48/2007 no quadrimestre em análise, tendo em vista a redução do saldo das garantias concedidas e o crescimento da RCL (3,93%), verificou-se redução no indicador, que saiu de 24,81% ao final de 2024 para 22,69% ao final do 1º quadrimestre de 2025. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 5 – Relação entre Garantias Concedidas e a Receita Corrente Líquida


Fonte: Elaboração própria.

123. Verifica-se que as apurações têm se mantido abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano. Cabe ressaltar também que a publicação original do RGF do 3º quadrimestre de 2024 apresentou erroneamente o índice de 19,74% da RCL, o qual foi retificado quando da publicação subsequente (para 24,81%).

124. O tópico a seguir inclui informações a respeito das novas operações de crédito garantidas que foram contratadas pelos entes subnacionais.

VI.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

125. O Senado Federal tem exercido a sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carga Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo do interesse dos entes federativos. A referida casa legislativa rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, formalizadas por meio de Resoluções do Senado Federal, e quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios recebem o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela IN-TCU 73/2014).

126. No decorrer do 1º quadrimestre de 2025, o Senado Federal autorizou o prosseguimento da contratação de apenas duas operações de crédito externo do interesse de entes subnacionais, ambas do estado de Pernambuco, as quais, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante de US\$ 122,8 milhões. Referidas autorizações encontram-se às peças 192 a 196.

127. O art. 4º daquele normativo determina que a STN divulgará, em notas explicativas do RGF, a relação dos novos contratos de operações de crédito externo com garantia da União, efetivados no respectivo quadrimestre de fiscalização. Tal determinação vinha sendo habitualmente cumprida pela STN nas publicações do RGF. No entanto, na publicação em análise, tais informações foram suprimidas.

128. Instada a se manifestar, a STN se comprometeu a retomar a divulgação na próxima publicação (peça 191) e argumentou que os 'dados já são periodicamente publicados em outros

relatórios elaborados pela CODIV/STN, como o Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG)'. A CCONT/STN esclareceu que essa supressão se deu no contexto da 'unificação da publicação da metodologia do RGF tão somente no Portal Tesouro Transparente, deixando de replicá-la no corpo do próprio relatório', haja vista que anteriormente a fiscalização desta Corte de Contas havia apontado, algumas vezes, falhas na atualização das metodologias de elaboração divulgadas.

129. Adicionalmente, registre-se que os técnicos da STN questionaram a possibilidade de a IN-TCU 59/2009 'ser atualizada para deixar de mencionar, expressamente, o RGF como ferramenta de divulgação, viabilizando o cumprimento do disposto na IN por meio de outros relatórios publicados pela STN'.

130. Sobre isto, convém ressaltar que, de fato, as informações que são divulgadas nas notas explicativas do RGF já são divulgadas no RQG e no Painel das Garantias Concedidas pela União (citado na análise do item anterior).

131. De acordo com estas publicações, no quadrimestre em análise foram contratadas quatro operações de crédito externo, três delas do interesse de municípios (Salvador/BA, Uberaba/MG e São Paulo/SP), autorizadas no quadrimestre anterior, e que possibilitarão uma liberação total de US\$ 257 milhões. Também foi contratada uma operação de crédito externo pelo Banco do Brasil, com previsão de liberação de US\$ 500 milhões, cujo acompanhamento está sendo realizado no âmbito do TC 024.755/2024-9, sob a relatoria do min. Jorge Oliveira (fiscalização da AudBancos).

132. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição deste.

133. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais não foram formalmente fixados pelo Senado Federal.

134. Por outro lado, o Senado Federal recentemente alterou a RSF 43/2001 no sentido de exigir o recebimento de informações detalhadas sobre as operações de crédito internas dos entes subnacionais. Tal modificação, realizada por meio da RSF 13/2025, foi comunicada formalmente a esta Corte de Contas (peças 197 a 199).

135. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também deveria ter informado, no RGF em análise, os montantes de garantias honradas pela União em operações de crédito externo em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Tal qual anteriormente, tais informações não constaram deste RGF.

136. Em realidade, as informações habitualmente divulgadas no RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas — RMGH (atualmente intitulado Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito e Recuperação de Contragarantias), disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-de-garantias-honradas-rmgh, que passou a ser publicado em 2016, quando as honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos).

137. Ademais, a obtenção de informações mais detalhadas pode ser realizada por meio do

Painel de Garantias Honradas, disponível em <https://garantias.tesouro.gov.br/painel-honras/>. Neste caso, a STN também se comprometeu a retomar a divulgação das informações nas próximas publicações do RGF (conforme peça 191).

138. Embora a IN-TCU 59/2009 tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados divulgados no RMGH, e habitualmente replicados no RGF, incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los (sendo possível diferenciá-los no Painel de Garantias Honradas). A tabela a seguir apresenta as informações do RMGH (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos.

Tabela 8 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição	R\$ milhões						Total
	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025-1º Qd.	
Rio de Janeiro	22.538,07	4.180,46	3.975,34	4.611,02	5.152,49	884,60	41.341,97
Minas Gerais	7.036,99	3.130,04	1.979,04	3.564,48	3.732,68	1.516,09	20.959,33
Goiás	1.356,92	1.301,48	1.288,31	919,35	903,10	296,18	6.065,34
Rio Grande do Sul	-	-	886,57	1.393,37	1.524,07	503,49	4.307,51
Maranhão	280,16	-	547,90	681,40	-	-	1.509,47
Pernambuco	354,85	-	443,86	645,03	-	-	1.443,73
Piauí	189,20	-	352,16	334,22	-	-	875,58
Rio Grande do Norte	287,69	156,98	35,11	-	-	116,93	596,70
Amapá	172,44	194,32	-	-	-	-	366,76
Alagoas	-	-	242,57	-	-	-	242,57
Bahia	239,80	-	-	-	-	-	239,80
Roraima	135,58	-	-	-	-	-	135,58
Mato Grosso	107,13	-	-	-	-	-	107,13
Tocantins	88,86	-	-	-	-	-	88,86
Espírito Santo	-	-	-	61,72	-	-	61,72
Mato Grosso do Sul	25,60	-	-	-	-	-	25,60
Paraíba	0,65	-	-	-	-	-	0,65
São Paulo	0,29	-	-	-	-	-	0,29
Acre	-	-	-	-	0,10	-	0,10
Total Estados	32.814,24	8.963,28	9.750,86	12.210,60	11.312,43	3.317,29	78.368,70
Total Municípios	131,45	1,56	32,06	80,81	142,14	2,75	390,78
Total Geral	32.945,69	8.964,84	9.782,93	12.291,41	11.454,57	3.320,04	78.759,48

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito e Recuperação de Contragarantias (RMGH) de abril de 2025.

139. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que ‘diversos estados’ obtiveram decisões liminares favoráveis no STF, que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao RRF (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).

140. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em fiscalizações anteriores do RGF, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira).

141. Em decorrência desta atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente a julho de 2022. Àquela época, essa publicação noticiou que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados na Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), que alterou e atualizou o RRF (Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022 (ou seja, em 30/6/2022), o saldo a recuperar superava R\$ 46,5 bilhões.

142. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao RRF (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Goiás), o refinanciamento de honras de garantias posteriores

continuou previsto, nos montantes e situações pactuados. Convém registrar que a regularização (ou finalização) da adesão de Minas Gerais ao RRF apenas se deu em 6/1/2025, com a publicação da homologação de seu Plano de Recuperação Fiscal, após quase trinta meses de vigência precária.

143. Em que pese a situação excepcional equacionada pelos Regimes de Recuperação Fiscal, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi tratada no âmbito da ADPF 984 e da ADI 7191, ambas sob a relatoria do min. Gilmar Mendes.

144. Em 31/3/2023, a União, os estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF. Posteriormente, foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, que estabeleceu o montante que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R\$ 27 bilhões. Desse montante, R\$ 1,9 bilhão foi destinado ao ressarcimento de honras de garantias.

145. Ainda há montantes de garantias honradas que superaram essa compensação e que poderão ser refinanciados (ou aplicado no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da referida lei. Além disso, novas decisões judiciais liminares têm impedido a execução das contragarantias. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias ainda pendentes de regularização ao final do 1º quadrimestre de 2025 e a situação em que se encontram.

Tabela 9 – Honras de Garantias a Recuperar

		R\$ milhões
Unidade da Federação	Situação	Saldo a Recuperar em 30/4/2025
Alagoas	Passível de Refinanciamento	153,21
Maranhão	Passível de Refinanciamento	643,18
Maranhão	Pendência Judicial	324,66
Piauí	Passível de Refinanciamento	510,73
Estados		1.631,78
Caucaia/CE	Pendência Judicial	37,83
São Gonçalo do Amarante/RN	Pendência Judicial	8,30
Taubaté/SP	Pendência Judicial	199,17
Municípios		245,30
Total		1.877,08

Fonte: Elaboração própria com dados do RMGH de abril de 2025.

146. Deste modo, ao final do 1º quadrimestre de 2025 havia um saldo de R\$ 1,88 bilhões de garantias a recuperar, sendo que quase 70% deste montante é passível de regularização via refinanciamento e o restante depende de decisões judiciais para resolução definitiva.

147. De acordo com o RMGH de abril de 2025, cabe ‘destacar que, dos R\$ 78,76 bilhões honrados pela União (...), cerca de R\$ 69,54 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’.

148. Conclui-se, deste modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou significativamente, ressaltando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União.

VII. CONCLUSÃO

149. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais).

(itens 3 a 5 deste relatório)

150. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 159 da Lei 14.791/2024 (LDO 2025), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos por meio do Tesouro Gerencial, foram constatadas inconsistências ou divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal da Defensoria Pública da União e da União com servidores dos extintos territórios federais de Roraima e do Amapá, e também no Demonstrativo de Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3) do Poder Executivo federal. (itens 8 a 9)

151. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 1.066/2025) acumulou, no período de doze meses encerrado no 1º quadrimestre de 2025, R\$ 1.486 bilhões. A preços de abril de 2025, esse valor equivale a R\$ 1.528 bilhões, o que representa acréscimo real de 2% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.498 bilhões) e de 10% em relação ao período correspondente ao 1º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.389 bilhões). (itens 12, 15 e 17)

152. Não foram encontradas divergências relevantes entre a metodologia de cálculo da RCL da União publicada no DOU e a divulgada no Portal Tesouro Transparente, de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional. (itens 19 a 20)

153. Não obstante, constatou-se impropriedades na metodologia de apuração da Receita Corrente Líquida (RCL) da União, como a inclusão indevida dos programas de governo 2080 – Educação de Qualidade para Todos e 0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo nos parâmetros de cálculo das ‘Transferências Constitucionais e Legais’ – item de dedução no Demonstrativo da RCL –, o que gerou discrepância em relação aos valores publicados. Identificou-se, além disso, a inclusão, nessa mesma metodologia, de 14 ações sem execução orçamentária nos exercícios de 2024 e 2025, - 13 não constam no cadastro de ações do Siop 2024 e 2025 e 1 consta apenas no de 2025 –, o que evidencia impropriedade metodológica. (itens 21 a 23)

154. Diante dessas falhas, propõe-se **dar ciência** à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da RCL deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal. (item 24)

155. A metodologia de apuração da RCL para o corrente período de apuração guarda conformidade com os preceitos da LRF — em especial o art. 2º, inciso IV, e parágrafos, desse diploma legal —, e com a jurisprudência deste Tribunal sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU. (item 25)

156. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 observaram, para o período correspondente ao 1º quadrimestre de 2025, os limites estabelecidos para a despesa com pessoal, nos termos do art. 20 (limite máximo), art. 22, parágrafo único (limite prudencial), e art. 59, § 1º, inciso II (limite de alerta), da referida Lei, considerando-se, para tanto, os percentuais atualizados por atos infralegais vigentes. (itens 27 a 29)

157. No 1º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL — parâmetro de controle da despesa com pessoal adotado pela LRF — alcançou o patamar de 22,7%, observando-se decréscimos de 3 p.p. em relação ao 1º quadrimestre de 2024 e de 0,7 p.p. em relação ao período de apuração anterior, causados, preponderantemente, pelo aumento da RCL nesse período. (item 31)

158. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel.

min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (item 32)

159. *O saldo negativo apresentado nas ‘Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente’ no demonstrativo da despesa com pessoal do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região decorreu do registro indevido de valor negativo no mês de julho de 2024 com impacto insignificante nos RGFs desse órgão referentes ao 2º e 3º quadrimestre de 2024 e ao 1º quadrimestre de 2025. Por meio da Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o TRT 21 foi orientado a registrar o fato em nota explicativa ao RGF do 2º quadrimestre de 2025. (itens 34 a 39)*

160. *Foram identificadas inconsistências nos demonstrativos da despesa com pessoal da DPU, da Justiça Federal e da União com servidores dos extintos territórios federais de Roraima e do Amapá. A DPU ao ser informada da não inclusão das despesas inscritas em restos a pagar não processados no demonstrativo homologado no Siconfi, procedeu à retificação de seu relatório nesse sistema, sanando a impropriedade identificada. (item 41)*

161. *Verificou-se que o total da despesa com pessoal da Justiça Federal divergia da soma das despesas dos órgãos que compõem esse ramo do Poder Judiciário — Conselho da Justiça Federal e Justiças Federais de 1º e 2º Graus das 1ª a 6ª Regiões. A diferença resultou da descentralização de créditos orçamentários, oriundos das Justiças Federais da 1ª à 5ª Regiões, para o Superior Tribunal de Justiça, executados no Grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais’ no mês de outubro/2024. Em razão dessa ocorrência, o Conselho da Justiça Federal, na condição de setorial contábil e orçamentária, orientou os órgãos afetados a republicarem os relatórios relativos ao 3º quadrimestre de 2024 e ao 1º quadrimestre de 2025, o que será objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs do 2º quadrimestre de 2025. (itens 42 a 44)*

162. *Constatada variação negativa atípica na despesa da União com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima, a partir de janeiro de 2025, expediram-se ofícios de requisição à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), bem como à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com o objetivo de esclarecer as distorções observadas.*

163. *Apurou-se, com base nas informações e esclarecimentos prestados, que a centralização da gestão de inativos e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social estabelecida pelo Decreto 10.620/2021 levou o MGI, por orientação da SOF, a executar a despesa com pessoal dos extintos territórios em matriz orçamentária diversa da utilizada até 2024. Tal ocorrência impediu a segregação das despesas com Roraima e com Amapá, inviabilizando, por sua vez, a aferição do cumprimento dos limites fixados pelo Decreto 3.917/2001.*

164. *Cientes da impropriedade, o MGI, em conjunto com a SOF, reclassificou as despesas inadequadamente executadas entre janeiro e junho de 2025, sem, contudo, retroagir ao mês de sua execução original, retornando a forma de execução dessas despesas aos moldes anteriormente realizados.*

165. *A STN, por sua vez, por meio de pesquisa documental no Siafi, apurou os valores reclassificados, reestabelecendo a base de dados necessária ao controle e aferição do cumprimento dos limites dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima. A recomposição dos dados permitiu atestar o cumprimento dos limites no corrente período de apuração, sanando a distorção identificada. (itens 45 a 52)*

166. Conclui-se que as inconsistências na contabilização das despesas com inativos e pensionistas dos extintos territórios do Amapá e de Roraima, a partir de 2025, decorreram da adoção de parâmetros orçamentários inadequados, o que comprometeu temporariamente a rastreabilidade e a comparabilidade das informações, sem indícios de dolo dos gestores; as medidas corretivas adotadas sanaram as distorções e restabeleceram a conformidade dos demonstrativos de pessoal. (itens 53 a 56)

167. De modo a prevenir a ocorrência de novas distorções, propõe-se **dar ciência** à SOF e ao MGI de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do RPPS da União, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida, em conjunto com a STN, da definição e adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais. (itens 57 a 58)

168. Divergência irrisória de R\$ 753.453,50, identificada no Demonstrativo da Dívida Consolidada da União do 3º quadrimestre de 2024, na rubrica 'Aplicações em Fundos Diversos Junto ao Setor Público', manteve-se no demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025. Além de repetir o mesmo saldo na coluna 'Saldo do Exercício Anterior', a nota de rodapé apresentada não correspondeu à realidade. A STN comprometeu-se a corrigir a impropriedade no RGF do 2º quadrimestre de 2025, o que será oportunamente averiguado no próximo Acompanhamento dos RGFs. (itens 77 a 82)

169. A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 97% da Dívida Consolidada da União e cresceu 4,91% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 10,25 trilhões. A relação DM/RCL cresceu de 683,48% ao final de 2024 para 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025. (itens 83 e 93)

170. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 3,54% no 1º quadrimestre de 2025, atingindo R\$ 7,36 trilhões, destacando-se o crescimento de 7,22% nas deduções para este resultado. Já a relação DCL/RCL caiu de 497,17% para 495,32%, tendo em vista o crescimento um pouco superior da arrecadação (3,93%). No acumulado de doze meses o crescimento da DCL foi bastante elevado (12,22%), sendo que a magnitude do endividamento federal motiva proposta de informação aos Poderes Executivo e Legislativo. (itens 88 a 91)

171. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 1º quadrimestre de 2025, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em R\$ 151,4 bilhões, 10,19% da RCL, em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 102)

172. Divergência observada na apuração das garantias concedidas pela União no 3º quadrimestre de 2024, constantes do Anexo 3 do RGF, ensejou a republicação desse demonstrativo junto com o referente ao 1º quadrimestre de 2025, inclusive quanto ao valor referente ao cumprimento do limite, que foi retificado de 19,74% para 24,81% da RCL. No entanto, no RGF em análise, repetiu-se erro nos saldos das garantias aos estados do 3º quadrimestre de 2024 (saldo do exercício anterior), mas apenas na subdivisão, sem afetar a apuração do indicador e os totais. A STN se comprometeu a atualizar a metodologia de elaboração e a evidenciar a correção na próxima publicação do RGF. (itens 110 a 114 e 123).

173. O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 1º quadrimestre de 2025 (R\$ 337 bilhões) recuou de 24,81% para 22,69% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2025, ainda não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 116 a 123)

174. A relação dos novos contratos de operações de crédito externo com garantia da União

não foi divulgada nas notas explicativas no RGF em análise, em descumprimento ao art. 4º da IN-TCU 59/2009. Provocada, a STN justificou que essas informações já são disponibilizadas no Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas (RQG) e no Painel das Garantias Concedidas pela União – o que de fato ocorre. Não obstante, comprometeu-se a retomar a publicação no próximo RGF, pleiteando, simultaneamente, que este Tribunal avalie atualizar a referida IN, de modo a viabilizar a divulgação dessas informações em outros meios. (itens 127 a 130)

175. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias. Ao final do 1º quadrimestre de 2025, o saldo ainda a recuperar/regularizar era R\$ 1,88 bilhões, a maior parte ainda passível de refinanciamento, nos termos da Lei Complementar 201/2023, e os valores de honras de garantias regularizados, principalmente por meio dos Regimes de Recuperação Fiscal, atingiram R\$ 69,54 bilhões. (itens 141 a 147)

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

176. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 1º quadrimestre de 2025, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 1º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 14.791/2024 (LDO 2025);

c) dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000.

d) considerar cumpridos, no 1º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais elencados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

e) dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, prevista no Decreto 10.620/2021, deve ser precedida da definição e adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais;

f) informar à Casa Civil da Presidência da República, à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, que, no 1º quadrimestre de 2025, os montantes da dívida consolidada líquida e da dívida mobiliária ultrapassaram os limites propostos, respectivamente, pelas Mensagens 1.069/2000 e 1.070/2000 do Presidente da República, visto que a Dívida Consolidada Líquida correspondeu a 495,32% da RCL e o montante da Dívida Mobiliária correspondeu a 689,93% da RCL;

g) considerar atendidos, para o 1º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 10,19% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 22,69% da RCL;

h) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União;

i) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.”

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.206/2025-GABPRES

Processo: 008.405/2025-5

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 18/11/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.