

Aviso nº 1282 - GP/TCU

Brasília, 9 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2855/2025 (acompanhado do Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 3/12/2025, ao apreciar o processo TC-005.986/2025-7, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Encaminho-lhe, também, cópia do Relatório de Fiscalização da equipe técnica deste Tribunal, nos termos do item 9.2 da mencionada decisão.

O processo em epígrafe trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, relativos ao 1º bimestre de 2025.

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 do Congresso Nacional  
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 005.986/2025-7

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO NO 1º BIMESTRE DE 2025. INFORMAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo de fiscalização que tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025.

2. A seguir, transcrevo o relatório produzido pela equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal:

### ***“I. INTRODUÇÃO”***

#### ***I.1. Objetivo Geral***

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

#### ***I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria***

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 42), estabeleceram-se três objetivos específicos: i) avaliação da Transparência da Gestão Fiscal; ii) exame dos agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; e iii) análise de questões relativas à execução orçamentária e financeira. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

#### *Avaliação da Transparência da Gestão Fiscal*

*Q1. A ausência de publicação, pelo Poder Executivo, de Relatório da Avaliação de Receitas e Despesas (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2025 compromete a transparência da gestão fiscal?*

*Q2. O Decreto 12.416/2025 cumpre os requisitos de um Decreto de Programação Orçamentária e Financeira?*

#### *Avaliação das Receitas Primárias*

*Q3. A arrecadação realizada até a data de referência é condizente com o decorrer do exercício financeiro?*

*Q4. A projeção do efeito em 2025 das medidas adicionais de arrecadação da receita da administrada pela RFB é factível?*

*Q5. A projeção de arrecadação de receitas derivadas da introdução do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) na LOA 2025 é factível?*

*Q6. A projeção de concessões, dividendos e exploração de recursos naturais na LOA 2025 é factível?*

*Q7. O recebimento de valores referentes a dividendos de empresas estatais pode viabilizar o cumprimento da meta fiscal?*

#### *Avaliação das Despesas Primárias*

*Q8. A despesa executada até a data de referência é condizente com o decorrer do exercício financeiro?*

#### *Análise do Resultado Primário e Nominal*

*Q9. De que forma a execução provisória do PLOA 2025 afetou o resultado primário do 1º bimestre de 2025, em comparação com o ano anterior?*

#### *Execução Orçamentária e Financeira*

*Q10. De que maneira as inovações legislativas promovidas pela LDO 2025 impactam nas regras de contingenciamento de despesas no contexto do Regime Fiscal Sustentável?*

*Q11. De que maneira o Poder Executivo interpreta as inovações legislativas da LDO 2025 e como isso impacta o planejamento do instituto da limitação de empenho e movimentação financeira em 2025?*

### **I.3. Metodologia**

3. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a Lei 15.121/2025 (LOA 2025), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), o Decreto de programação orçamentária e financeira 12.448/2025, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) referente a março de 2025 e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente a março de 2025, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de abril de 2024.

### **I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle**

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2025 para o exercício de 2025, ou seja, receita total de R\$ 2.930.278,9 milhões e despesa total de R\$ 2.389.630,0 milhões, totalizando R\$ 5.319.908,29 milhões.

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparéncia dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

## **II. CRONOGRAMA DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL E DIVULGAÇÃO DA AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS**

7. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2025 (PLN 26/24) foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de março de 2025, tendo sido sancionado pelo Chefe do Poder Executivo em 10 de abril de 2025.

8. Nos termos do inciso I, § 18 do art. 69 c/c o art. 70 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a não promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 até 31 de dezembro de 2024 resultou na execução provisória das programações previstas no respectivo PLOA. Em decorrência dessa circunstância, ficou facultado ao Poder Executivo a elaboração e a divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP).

9. É pertinente destacar que o artigo 69, § 5º, estabelece que, em caráter excepcional, o Poder Executivo federal poderá proceder à elaboração de relatório de avaliação extemporâneo. Nesse contexto, constata-se que a elaboração de relatório extemporâneo constitui uma prerrogativa facultativa, não havendo imposição legal que obrigue o Poder Executivo a sua elaboração.

10. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio da Nota Técnica SEI 420/2025/MPO, enfatizou que, no período de execução provisória, a realização das despesas primárias discricionárias encontrava-se restrita às hipóteses e aos percentuais previstos nos incisos II a X do artigo 70 da LDO 2025, caracterizando, desde o princípio, uma limitação substancial à execução orçamentária.

11. A SOF também destacou que qualquer RARDP divulgado antes da publicação da LOA deveria, necessariamente, ter como referência, para a análise de conformidade com as regras fiscais, os valores constantes do PLOA 2025. Contudo, tais valores encontravam-se defasados, em razão do envio de ofício pelo Ministério do Planejamento e Orçamento ao Relator-Geral do PLOA 2025, propondo ajustes nas despesas obrigatórias.

12. Nesse contexto, a Junta de Execução Orçamentária (JEO) deliberou pela não elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) antes da vigência da LOA.

13. Além disso, destaca-se que, durante o referido período, foi promulgado o Decreto 12.416, de 21 de março de 2025 (já revogado pelo Decreto 12.448/2025), o qual disciplinou a execução orçamentária dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, estabelecendo limites para a movimentação financeira e o empenho de despesas nos meses de maio, novembro e dezembro.

14. Nesse ponto, observa-se que, de acordo com o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), posteriormente à aprovação da LOA, o Poder Executivo estabelece o cronograma de desembolso dos órgãos e a programação financeira a serem observados no decorrer do exercício financeiro, com vistas ao cumprimento de metas fiscais estabelecidas na LDO. Assim, o Decreto de Programação Financeira (DPOF) tem por finalidade harmonizar a arrecadação das receitas e a execução das despesas, garantindo a observância das metas de resultado primário estabelecidas, nos termos do art. 68 da LDO 2025. Nesse contexto, o DPOF fixa limites para a movimentação, o empenho e o pagamento de despesas referentes aos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo, incluindo os respectivos restos a pagar de exercícios anteriores, de modo a compatibilizar o ritmo de execução de despesas ao fluxo de ingresso de receitas, e também em observância ao cumprimento das metas fiscais.

15. Ao analisar o Decreto, verifica-se sua conformidade com o art. 70 da LDO de 2025, uma vez que foram observadas as restrições e os limites estabelecidos na Lei 15.080/2024, especialmente no que se refere às normas de empenho aplicáveis às despesas primárias discricionárias.

16. Sobre a não divulgação do RARDP, pontua-se que o referido relatório, elaborado pelo Poder Executivo e publicado bimestralmente, apresenta informações detalhadas sobre a evolução das receitas e despesas primárias, comparando-as com as metas fixadas na LDO e analisando o cumprimento dos objetivos de resultado primário e nominal, conforme art. 9º na LRF e art. 2º, § 4º da LDO 2025. Além disso, o RARDP desempenha um papel fundamental na identificação de possíveis desvios ou dificuldades na execução orçamentária, podendo indicar a necessidade de adoção de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme art. 69, § 4º da LDO 2025.

17. A ausência de publicação do RARDP pode sinalizar possíveis dificuldades na execução orçamentária ou fragilidades quanto à transparéncia do Poder Executivo. Trata-se de um instrumento responsável pela análise das projeções de receitas e despesas primárias da União, desempenhando um papel essencial na gestão fiscal e na supervisão do cumprimento das metas de resultado primário. A falta do relatório bimestral pode ser percebida como um entrave à transparéncia na gestão fiscal do governo, comprometendo o acesso a informações fundamentais para o acompanhamento da execução orçamentária. Esse cenário pode limitar a capacidade de órgãos de controle e da sociedade em exercer a fiscalização adequada sobre as contas públicas, dificultando a identificação de possíveis desvios ou inconsistências na administração financeira do Estado.

18. Além disso, a inexistência de dados atualizados no RARDP impacta diretamente a execução orçamentária, tornando mais complexa a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas eficazes. A falta de informações claras e sistematizadas pode resultar em incertezas quanto à necessidade de ajustes fiscais, prejudicando a implementação de medidas estratégicas para o equilíbrio das contas governamentais.

### **III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS**

19. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5, 6, 7 da matriz de planejamento.

#### **III.1. Projeção de receitas para 2025**

20. O RARDP é a principal fonte para análise das Receitas primárias para o exercício de 2025.

21. Como o RARDP do 1º bimestre de 2025 não foi elaborado, a comparação com as projeções da LOA 2025 foi feita com projeções do que foi executado de forma provisória nos meses de janeiro e fevereiro de 2025.

22. A tabela a seguir compara os valores da LOA 2025 (coluna a) com duas projeções a partir do que foi executado em janeiro e fevereiro de 2025. A coluna (b), denominada de Proj. 2025, estima o valor para os 12 meses de 2025 considerando que no restante do exercício a arrecadação permaneça proporcional ao registrado nos dois primeiros meses do ano. A coluna (d), denominada de Proj. 2024, estima o valor arrecadado para os 12 meses de 2025 usando a proporção observada entre os dois primeiros meses de 2024 e o total de 2024. As colunas (c) e (e) calculam a proporção entre as projeções e o que foi apresentado na LOA 2025. Proporções acima de 100% indicam a possibilidade de se ultrapassar as projeções da LOA 2025, enquanto proporções abaixo de 100% indicam risco de frustração de receitas. Na Proj. 2025, tanto a Receita Total como a Receita Líquida ficaram acima dos valores da LOA 2025. Na Proj. 2024 os valores ficaram em 99%, praticamente o que foi estimado na LOA 2025.

23. Portanto, em ambos os cenários projetados, a extração dos valores arrecadados nos dois primeiros meses de 2025 indicam a possibilidade de atingimento das estimativas de receita contidas na LOA 2025.

**Tabela 1 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2025**
*R\$ milhões*

<b>Discriminação</b>	<b>LOA 2025 (a)</b>	<b>Proj 2025 (b)</b>	<b>(c)=(b)/(a)</b>	<b>Proj 2024 (d)</b>	<b>(e)=(d)/(a)</b>
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>2.930.278,9</b>	<b>3.035.377,4</b>	<b>104%</b>	<b>2.892.518,3</b>	<b>99%</b>
<b>Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)</b>	<b>1.923.018,6</b>	<b>2.085.164,4</b>	<b>108%</b>	<b>1.840.922,8</b>	<b>96%</b>
Imposto de Importação	87.669,4	94.877,7	108%	119.413,5	136%
IPI	92.951,9	82.518,4	89%	110.047,9	118%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	850.983,6	1.028.701,9	121%	825.585,6	97%
IOF	71.360,3	68.343,7	96%	73.860,8	104%
COFINS	393.284,9	376.096,8	96%	398.577,9	101%
PIS/PASEP	112.952,4	106.691,2	94%	106.233,5	94%
CSLL	200.644,5	274.505,2	137%	175.961,0	88%
CIDE - Combustíveis	4.333,5	3.212,0	74%	3.715,6	86%
Outras Administradas pela RFB	108.838,1	50.217,6	46%	49.441,0	45%
<b>Arrecadação Líquida para o RGPS</b>	<b>697.320,7</b>	<b>646.651,9</b>	<b>93%</b>	<b>693.265,4</b>	<b>99%</b>
<b>Receitas Não-Administradas pela RFB</b>	<b>309.967,0</b>	<b>303.561,0</b>	<b>98%</b>	<b>352.999,8</b>	<b>114%</b>
Concessões e Permissões	15.434,5	7.970,1	52%	23.416,4	152%
Complemento para o FGTS	56,7	0,0	0%	64,4	114%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	18.938,8	12.115,2	64%	12.493,7	66%
Contribuição do Salário-Educação	35.551,3	33.637,3	95%	36.673,4	103%
Exploração de Recursos Naturais	131.679,6	153.168,8	116%	133.040,8	101%
Dividendos e Participações	33.370,6	19.792,4	59%	63.332,2	190%
Receita Própria e de Convênios	20.604,1	24.562,7	119%	24.909,5	121%
Demais Receitas	54.331,4	52.314,6	96%	54.303,8	100%
<b>II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>570.227,3</b>	<b>625.883,0</b>	<b>110%</b>	<b>550.757,3</b>	<b>97%</b>
CIDE - Combustíveis	1.133,7	1.362,9	120%	1.030,3	91%
Exploração de Recursos Naturais	76.424,9	80.114,7	105%	68.752,3	90%
Contribuição do Salário-Educação	21.330,8	27.314,4	128%	21.467,7	101%
FPE/FPM/IPI-EE	452.079,3	496.970,3	110%	436.038,6	96%
Fundos Constitucionais	15.584,5	18.051,8	116%	21.122,5	136%
Demais	3.674,0	2.068,9	56%	5.537,5	151%
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>2.360.051,6</b>	<b>2.409.494,3</b>	<b>102%</b>	<b>2.342.606,4</b>	<b>99%</b>

Fontes: LOA 2025, Vol. I, p. 321 (peça 28) e RTN de fev/2025, tab 1.1 (peça 29)

### **III.2. Análise da projeção de receitas decorrentes da reintrodução do voto de qualidade no Carf para 2025**

24. Em 5/5/2023, o Poder Executivo enviou ao Congresso o PL 2.384/2023, propondo a reintrodução do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Durante a tramitação, incluiu-se um parcelamento especial para contribuintes derrotados por esse critério, permitindo o pagamento do débito em até 12 parcelas mensais, sem multas e juros.

25. Com base nesse projeto, foi incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024 a previsão de uma arrecadação de R\$ 54,7 bilhões, conforme os cálculos apresentados na Nota Cetad/Copan 130 (peça 39) e na Nota Técnica 01/Carf/MF (peça 38).

26. No entanto, diante das incertezas associadas à efetiva arrecadação desses valores e da baixa execução observada até o 3º bimestre de 2024, a AudFiscal propôs a emissão de alerta pelo TCU. Segundo essa proposta, em 29/9/2024, o Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário advertiu o Poder Executivo sobre o risco de descumprimento da meta fiscal, ressaltando a fragilidade da estimativa de receita vinculada ao retorno do voto de qualidade no Carf.

27. Em 11/9/2024, autoridades do governo, incluindo o Ministro da Fazenda e os secretários do Tesouro e da Receita Federal, compareceram voluntariamente ao TCU, ocasião em que reconheceram a pertinência do alerta sugerido pela unidade técnica e a necessidade de revisar a estimativa de arrecadação relacionada ao voto de qualidade no Carf. Nessa mesma linha, em 16/9/2024, a RFB atualizou sua metodologia para a 4ª avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, conforme registrado na Nota Suara/RFB nº 22 (peça 41). Foram ajustados diversos parâmetros, incluindo a taxa de adesão ao parcelamento e a consideração do uso de créditos de prejuízos fiscais pelos contribuintes.

28. Ao final de 2024, a arrecadação anual com base no voto de qualidade no Carf totalizou apenas R\$ 309,2 milhões, valor significativamente inferior às estimativas da RFB, mesmo após sucessivas revisões ao longo dos bimestres. Em relação à LOA 2024, isso representou uma frustração de R\$ 54,4 bilhões nesse item específico de receita, o que confirmou a pertinência do alerta do TCU no Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário.

29. Apesar do alerta do TCU e da revisão metodológica realizada em setembro de 2024, a estimativa de receita constante no PLOA 2025 ainda se baseou em premissas anteriores à atualização promovida pela RFB, uma vez que a proposta foi enviada ao Congresso em agosto de 2024. Essa estimativa, que representa R\$ 28,6 bilhões de receita primária para 2025, foi reaproveitada do PLDO 2025 e tem origem na Nota Técnica SEI 809/2024 (peça 40), elaborada pelo Carf em março de 2024.

30. Com o objetivo de subsidiar a avaliação dessa projeção para 2025, no âmbito deste processo de acompanhamento, foi encaminhado ofício à RFB solicitando os dados de arrecadação mensal desde o início da reintrodução do voto de qualidade. A intenção foi analisar tanto a média efetiva arrecadada quanto a existência de alguma tendência relevante no comportamento das receitas. Os dados informados, conforme Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35), são os seguintes:

**Tabela 2 - Arrecadação decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf**  
R\$ milhões

Mês	Valor	Mês	Valor
dez/23	6,2	ago/24	34,9
jan/24	6,3	set/24	9,1
fev/24	6,9	out/24	63,6
mar/24	0,5	nov/24	32,3
abr/24	0,3	dez/24	34,3
mai/24	24,6	jan/25	35,0
jun/24	26,0	fev/25	34,5
jul/24	70,5	mar/25	34,5

Fonte: Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35)

31. A arrecadação informada revela uma divergência expressiva em relação à projeção constante no PLOA 2025. A estimativa de R\$ 28,6 bilhões implica uma arrecadação mensal média de R\$ 2,38 bilhões. No entanto, a média mensal observada em 2025 é de apenas R\$ 34,7 milhões, o que corresponde a apenas 1,46% da média mensal projetada. Mesmo no melhor desempenho mensal registrado em toda a série — julho de 2024 — a arrecadação foi de R\$ 70,5 milhões, equivalente a apenas 2,96% da média mensal prevista na LOA.

**Tabela 3- Comparação entre a média projetada do PLOA 2025 e as médias de arrecadação realizadas decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf**  
R\$ milhões

Indicador	Valor	%
Média mensal da projeção PLOA 2025	2.381,2	100,0%
Média mensal em 2024	25,8	1,1%
Média mensal em 2025	34,7	1,5%
Máximo mensal em 2024	70,5	3,0%
Máximo mensal em 2025	35,0	1,5%

Fontes:

*Projeção do PLOA 2025: Mensagem Presidencial do PLOA 2025 (p. 83)*

*Médias e máximos: elaboração própria a partir da Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35)*

32. Quanto à tendência, embora a arrecadação até outubro de 2024 tenha apresentado elevada variabilidade, observa-se, a partir de novembro de 2024, uma estabilização dos valores mensais em torno de R\$ 35 milhões. Esse comportamento sugere a consolidação da receita em um novo patamar, sem evidências de crescimento linear ou exponencial. Ou seja, parece irrazoável supor que, nos meses seguintes, ocorrerá uma inflexão significativa no ritmo de arrecadação capaz de aproximar o resultado efetivo da projeção de R\$ 28,6 bilhões.

33. Dessa forma, os dados reforçam a necessidade de uma revisão substancial da estimativa, conforme já sinalizado pela própria RFB publicamente e em manifestações junto ao TCU. Essa revisão da projeção deverá ser objeto de avaliação pelo TCU no âmbito do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025.

#### IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

34. Neste capítulo será analisada a questão 8 da matriz de planejamento.

35. Conforme justificado no capítulo 3, na ausência do RARDP do 1º bimestre de 2025, optou-se pela abordagem de se extrapolar os valores executados de forma provisória nos dois primeiros meses de 2025 para se estimar projeções para a despesa primária no exercício de 2025.

36. A tabela a seguir discrimina estas projeções. As colunas (c) e (e) indicam que as projeções feitas para 2025 ficam abaixo do que foi apresentado na LOA 2025, respectivamente 87% e 92%. Por estes cálculos, o que foi executado no 1º bimestre é condizente com o decorrer do exercício financeiro. No entanto, ressalta-se também a observação da SOF de que no período de execução provisória, a realização das despesas primárias discricionárias encontrava-se restrita às hipóteses e aos percentuais previstos nos incisos II a X do artigo 70 da LDO 2025, caracterizando, desde o princípio, uma limitação substancial à execução orçamentária.

Tabela 4 - Projeção das Despesas Primárias para 2025

R\$ milhões

Descrição	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	(c)=(b)/(a)	Proj 2024 (d)	(e)=(d)/(a)
<b>Total</b>	<b>2.389.630,0</b>	<b>2.090.389,5</b>	<b>87%</b>	<b>2.198.452,9</b>	<b>92%</b>
Benefícios Previdenciários	1.015.351,3	902.039,7	89%	1.006.661,0	99%
Pessoal e Encargos Sociais	411.749,2	362.950,6	88%	374.487,8	91%
Demais Obrigatorias	378.804,3	356.863,3	94%	271.161,2	72%
Abono e Seguro Desemprego	88.099,9	78.454,8	89%	88.388,6	100%
Anistiados	211,6	177,2	84%	202,7	96%
Apóio Financeiro aos Estados e Municípios	4.803,4	11.259,9	234%		
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	1.865,1	807,0	43%	892,8	48%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	119.061,2	122.195,3	103%	132.140,5	111%
Complemento para o FGTS	56,7	0,0	0%		
Créditos Extraordinários	0,0	3.224,3		60.462,3	
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.388,6	344,8	25%	2.299,5	166%
Fundef/Fundeb - Complementação	57.004,2	84.589,2	148%	60.139,2	105%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	4.799,8	3.436,5	72%	4.412,7	92%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.374,6	14.466,3	71%	19.388,5	95%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	3.984,3	100%	3.984,0	100%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47.136,0	3.049,5	6%	584,7	1%
Subsídios, Subvenções e Proagro	26.102,9	26.189,7	100%	20.926,6	80%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	109,6	2,5	2%		
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	1.920,3	2.947,8	154%	3.039,2	158%
Impacto Primário do FIES	1.870,6	1.734,4	93%	1.128,1	60%
Financiamento de Campanha Eleitoral					
<b>Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira</b>	<b>583.725,2</b>	<b>468.535,9</b>	<b>80%</b>	<b>592.103,4</b>	<b>101%</b>
Obrigatorias com Controle de Fluxo	362.558,7	352.648,3	97%	395.188,4	109%
Discricionárias	221.166,5	115.887,6	52%	194.718,7	88%

Fontes: LOA 2025, Vol. I, p.321 (peça 28) e RTN de fev/2025, tab 1.1 (peça 29)

## V. ANÁLISE DO RESULTADOS PRIMÁRIO

37. Neste capítulo será analisada a questão 9 da matriz de planejamento.
38. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório.
39. A LDO 2025, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 0 (zero real). Porém, conforme estabelecido no inciso IV do § 5º dos art. 4º da LRF, foi previsto intervalo de tolerância para seu cumprimento, correspondente, em valor corrente, a 0,25% do PIB, previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Desse modo, o § 1º do art. 2º da LDO 2025, prevê intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 30,97 bilhões e superávit de R\$ 30,97 bilhões.
40. A seu turno, a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) é de déficit primário de R\$ 6,21 bilhões (-0,0487% do PIB). A LDO 2025 (§2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.
41. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2025 e as projeções feitas nos capítulos 3 e 4 desta instrução para as receitas e despesas em 2025.

**Tabela 5 - Resultado Primário LOA e Projeto para 2025**

R\$ milhões

Discriminação	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	Proj 2024 (c)
<b>1. Receita Primária Líquida</b>	<b>2.360.051,6</b>	<b>2.409.494,3</b>	<b>2.342.606,4</b>
<b>2. Despesa Primária Total</b>	<b>2.389.630,0</b>	<b>2.090.389,5</b>	<b>2.198.452,9</b>
<b>3. Resultado Primário (1) - (2)</b>	<b>-29.578,4</b>	<b>319.104,8</b>	<b>144.153,5</b>
4. Centro da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2024)	0,0	0,0	0,0
5. Limite Inferior da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, §1º, II da LDO-2024)	-30.970,0	-30.970,0	-30.970,0
6. Margem para o Centro da Meta (3)-(4)	-29.578,4	319.104,8	144.153,5
<b>7. Margem para o Limite Inferior da Meta (3)-(5)</b>	<b>1.391,6</b>	<b>350.074,9</b>	<b>175.123,5</b>

Fontes: LOA 2025, Vol I, p. 321 (peça 28); LDO 2025 (peça 31) e RTN de fev/2025, tab. 1.1 (peça 29)

42. Conforme o Relatório do Tesouro Nacional (RTN fev/2025, tab. 1.1, peça 29), o resultado primário realizado “acima da linha” do Governo Central de 2025, acumulado até fevereiro, alcançou, a preços correntes, superávit de R\$ 53,2 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e descartando a necessidade de contingenciamento no momento.

43. Segundo a Tabela 2 das Estatísticas Fiscais de fevereiro de 2025 do Bacen (peça 30), o resultado primário realizado do Governo Central alcançou superávit de R\$ 54,6 bilhões e o resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 707 milhões, resultados que se afiguram compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2025 estabelecidas na LDO 2025, respectivamente, primário de R\$ 0,00 e déficit de R\$ 6,21 bilhões.

44. Compõem o resultado primário do Governo Central em fevereiro de 2025 o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 97,2 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 4 milhões e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 42,6 bilhões. O Setor Público Consolidado (entes federados e estatais) apresentou superávit primário de R\$ 85,1 bilhões.

45. Pelo que foi apresentado, as projeções **a partir da execução provisória dos meses de janeiro e fevereiro de 2025** indicam que a meta de resultado primário para 2025 poderá ser alcançada.

## VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

46. Neste capítulo são analisadas as questões 10 e 11 da matriz de planejamento.

### VI.1. Implicações das inovações legislativas da LDO 2025 para a prática de contingenciamentos

47. Desde 2024, os acompanhamentos bimestrais da Execução Orçamentária e Financeira e Resultados Fiscais realizados pelo TCU vem analisando a dinâmica da prática de limitação de empenho e movimentação financeira diante do arcabouço normativo do Regime Fiscal Sustentável (RFS) estabelecido pela LC 200/2023, com especial atenção para a análise da relação entre o contingenciamento de despesas e o regime de bandas de tolerância definido para a meta de resultado primário.

48. O instituto do contingenciamento é estabelecido pelo caput do Art. 9º da LRF, o qual delega ainda às Leis de Diretrizes Orçamentárias o papel de disciplinar em maiores detalhes os critérios para a realização das contenções de despesas.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifou-se)

49. Desde o início de vigência do RFS, passou a haver debate acerca do significado da expressão “poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário” contida no dispositivo da LRF. Mais especificamente, discute-se sobre se o instituto do contingenciamento deveria ser acionado

somente quando há risco de descumprimento do limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal, ou se as contenções deveriam ser aplicadas em cenário de risco de descumprimento do centro da meta fiscal. Ainda, em caso de utilização efetiva do contingenciamento, houve debates se este deveria conduzir o resultado primário estritamente até o cumprimento de sua banda inferior, ou se o Poder Executivo teria a discricionariedade de utilizar a limitação de empenho para conduzir o resultado primário a qualquer montante dentro do intervalo de tolerância estabelecido na LDO.

50. No exercício de 2024, ao se analisar o RARDP do 1º bimestre, observou-se que as projeções para o resultado primário se situavam abaixo do centro da meta, porém dentro do limite de tolerância definido pela banda inferior do intervalo e que, neste caso, o relatório concluiu que, considerando o limite inferior da meta de resultado primário, as projeções não indicam necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira.
51. Neste contexto, a equipe de fiscalização deste tribunal questionou o Poder Executivo a respeito de sua interpretação acerca das normas fiscais e suas implicações para a realização de limitação de empenho, no âmbito dos acompanhamentos do 1º bimestre (TC 007.029/2024-1, Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário) e 3º bimestre (TC 017.469/2024-4) de 2024.
52. Conforme relatado nos referidos trabalhos de fiscalização, o Poder Executivo confirmou o entendimento de que considera o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para se definir pela necessidade ou não de se promover a limitação de empenho e movimentação financeira.
53. Tal posicionamento foi justificado pela redação da LC 200/2023, que define como descumprimento da meta fiscal um resultado primário inferior ao limite inferior do intervalo de tolerância estabelecido pela LDO, bem como pelo instituto do orçamento impositivo, estabelecido pela Constituição Federal em seu Art. 165:
- Art. 165 (...)
- § 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.
- § 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:
- I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;
- II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. (grifou-se)
54. Percebe-se, conforme o trecho grifado, que a Constituição Federal (CF) delega à LDO a competência para estabelecer os detalhes acerca das exceções ao princípio do orçamento impositivo. A LDO 2024, no entanto, não trouxe nenhuma diferença relevante comparada à norma prevista na CF.
55. Neste ponto, este acompanhamento tem a intenção de destacar duas alterações legislativas promovidas pela LDO 2025, em comparação com a LDO 2024, que tem o potencial de alterar a interpretação sobre o papel do contingenciamento de despesas em cenário de intervalo de tolerância para cumprimento da meta fiscal.
56. Em primeiro lugar, observa-se que a LDO 2024, no caput de seu art. 72 (que regulamenta a limitação de empenho e movimentação financeira), não faz nenhuma menção à banda de tolerância da meta.

#### LDO 2024

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

57. Em uma tentativa de melhor regulamentar a execução de contingenciamento, e como forma de positivar na lei o entendimento relatado a esta equipe de fiscalização conforme exposto anteriormente, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (PLDO 2025) com a seguinte redação para este dispositivo.

#### PLDO 2025

Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º desta Lei, e o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

58. Observa-se, pela leitura deste dispositivo, como o objetivo do Poder Executivo era o de utilizar a LDO para resolver os questionamentos realizados no ano anterior, de modo que a norma legal desse amparo ao entendimento do governo acerca da execução de contingenciamentos diante de uma meta fiscal em forma de banda de tolerância.

59. Contudo, finalizado o processo legislativo orçamentário, a redação final do dispositivo foi alterada pelo Congresso Nacional, constando da LDO 2025 nos seguintes termos.

#### LDO 2025

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

60. Dessa forma, percebe-se como o legislador retirou o foco da banda inferior como parâmetro de referência para a realização dos contingenciamentos, enfatizando que a limitação de empenho deverá considerar agora a meta fiscal estabelecida no caput do Art. 2º da LDO (ou seja, o centro da meta fiscal), e não mais o limite inferior de sua banda de tolerância.

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei. (grifou-se)

61. Ainda, importantes alterações foram promovidas pela LDO 2025 no que se refere ao princípio do orçamento impositivo. Como mencionado acima, a LDO 2024 apenas repete os dispositivos do Art. 165 § 10 e § 11 da Constituição Federal e o PLDO 2025, enviado pelo Poder Executivo, também seguiu na mesma linha, sem propor alterações.

62. Novamente, porém, a redação do dispositivo correspondente no PLDO foi alterada no âmbito da tramitação da proposição legislativa. Desse modo, a redação final da LDO 2025 no que se refere ao princípio do orçamento impositivo estabelece que:

Art. 71. A administração pública federal tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 1º O disposto no caput:

*I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, incluindo-se a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam o art. 67 e o art. 69;*

*II - não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;*

*III - não se aplica às hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, de acordo com o previsto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição; (grifou-se)*

63. Mais uma vez, percebe-se como o legislador buscou preservar a autonomia do contingenciamento de despesas, deixando claro que até mesmo o princípio do orçamento impositivo não possui aplicabilidade absoluta. Pelo contrário, subordina-se à necessidade de realização de contingenciamentos e bloqueios. Desse modo, a nova redação da LDO restringe a aplicabilidade do orçamento impositivo, estabelecendo que este não pode impedir a plena realização de contenções de despesas que visam a preservação do cumprimento da meta fiscal.
64. Nesse contexto, esta equipe de fiscalização diligenciou a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), indagando a respeito da interpretação do Poder Executivo com relação às inovações legislativas estabelecidas na LDO 2025, conforme exposto anteriormente. A SOF, no entanto, apenas informou que o posicionamento oficial do Poder Executivo referente a tal matéria somente será emitido no âmbito do RARDP do 2º bimestre de 2025.
65. De toda forma, as inovações legislativas da LDO apareciam ter sido promovidas com o intuito de conferir discricionariedade ao Poder Executivo para realizar contingenciamentos que preservem o cumprimento do centro da meta fiscal, e não somente a sua banda inferior. Tal intenção demonstrada pelo Poder Legislativo, quando da apreciação da LDO 2025, alinha-se aos esforços empregados pelo Tribunal de Contas no acompanhamento da execução orçamentária e financeira de 2024 no sentido de evidenciar a importância de que a LDO regulamentasse de forma apropriada a realização de contingenciamentos e bloqueios diante do novo cenário de bandas de tolerância da meta fiscal estabelecido pelo RFS.
66. Esta equipe de fiscalização seguirá acompanhando o tema nos próximos bimestres para avaliar de que forma as inovações trazidas pela LDO 2025 impactarão a execução orçamentária e financeira neste exercício, bem como auxiliarão no cumprimento das metas fiscais em vigor.

## VII. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS

### VII.1. ADI 7641- Exclusão de receitas próprias do judiciário dos limites de despesas do RFS

67. Em 14/4/2025, o STF decidiu – de forma unânime – no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641, por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder, ainda que tais receitas não integrem as exceções estabelecidas no art. 3º, caput e § 2º, IV, da mencionada lei, nem haja fundos especiais próprios instituídos em âmbito federal.
68. A justificativa apresentada no voto elaborado pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, se baseia especialmente em argumentos relacionados à independência e separação dos Poderes.
69. Em primeiro lugar, argumenta que as exceções ao novo regime fiscal previstas no art. 3º, caput e § 2º, IV, da LC 200/2023 descrevem hipóteses restritas ao Poder Executivo, sem estendê-las aos casos correspondentes no âmbito do Poder Judiciário, o que representaria violação de regras constitucionais que garantem a independência do Poder Judiciário e o autogoverno dos Tribunais.

70. As mencionadas exceções aos limites de despesas explicitamente previstas na LC 200/2023 referem-se a receitas próprias de instituições de ensino, vinculadas ao Poder Executivo, conforme os dispositivos abaixo.

“Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

(...)

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

(...)

*IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;” (grifou-se)*

71. Ademais, o pronunciamento do STF afirma que a situação observada até então era a de que o saldo financeiro superavitário do Poder Judiciário, mesmo oriundo de receitas próprias, deveria retornar ao caixa único do Tesouro, de forma livre e desvinculada, para dali serem direcionados e empenhados conforme novo ciclo legislativo orçamentário. Argumenta-se que esta prática destoa daquilo que se verifica no Poder Judiciário subnacional, em que suas receitas próprias são recolhidas em fundos especiais e, dessa forma, tanto a legislação como a jurisprudência do STF asseguração a vinculação de tais receitas, bem como o afastamento da subordinação das despesas custeadas por tais receitas a regras de limites de despesas.

72. Com relação ao caso do Poder Judiciário subnacional, o STF decidiu, no julgamento da ADI 6930, de relatoria do Min. Roberto Barroso, que estão excluídas do teto de gastos estabelecido no Art. 2º, § 1º, V, da LC 159/2017 (Lei do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e DF) todas as despesas pagas com recursos afetados aos fundos especiais instituídos pelo Poder Judiciário e pelas funções essenciais à justiça para a consecução das atividades às quais estão vinculados, inclusive as despesas de custeio e os investimentos, com a ressalva de que tais despesas [receitas] não podem ser utilizadas para despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao pagamento de pessoal.

73. Embora o Poder Judiciário da União ainda não tenha sido contemplado de maneira específica com a criação de fundo próprio, entendeu o STF na mais recente decisão que deve ser concedido tratamento análogo às suas receitas próprias, de forma a impedir prejuízos ocasionados pela dificuldade de manutenção das receitas próprias destinadas ao seu funcionamento quando houvesse alguma conjuntura superavitária, bem como o represamento de recursos orçamentários destinados à manutenção das atividades da justiça.

74. Em análise preliminar a partir de dados do SIOP, estima-se que, em 2024, entre R\$ 700 milhões a R\$ 1 bilhão em despesas do Poder Judiciário foram custeadas por meio de receitas consideradas como próprias, o que ajuda a dimensionar o potencial impacto primário da exclusão de tais despesas dos limites do RFS em 2025.

75. Esta equipe de fiscalização permanecerá acompanhando o tema, de forma a se mensurar de forma mais precisa o impacto primário da referida decisão judicial.

## IX. CONCLUSÃO

76. O cronograma orçamentário ocorrido no início de 2025 impactou a transparéncia da gestão fiscal no período, bem como a execução do trabalho de controle externo.

77. O PLOA 2025 foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20/3/2025, tendo sido sancionado pelo chefe do Poder Executivo em 10/04/2025. Até esta data, ocorreu a execução provisória do PLOA, conforme as disposições do Art. 70 da LDO.
78. Diante da ausência de projeções elaboradas pelo Executivo, foram feitas estimativas pela equipe de fiscalização baseada na extração dos valores efetivamente arrecadados nos dois primeiros meses do ano. Tais análises indicam a factibilidade de atingimento das estimativas de receita contidas na LOA 2025. Embora a SOF enfatize que, no período, a realização de despesas primárias discricionárias estava restrita a uma limitação substancial, devido às regras da execução provisória.
79. Ressalta-se que as estimativas de arrecadação extraordinária com o voto de qualidade do CARF constantes da LOA 2025 seguem a mesma metodologia utilizada em 2024, que apresentou grande frustração de arrecadação. Consta da LOA uma projeção de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões em 2025. No entanto, a arrecadação média mensal em 2025 até o momento representa cerca de 1,46% da média mensal necessária para se atingir a arrecadação originalmente prevista, o que indica grande probabilidade de frustração desta rubrica de receitas.
80. De forma similar a análise da receita, foram feitas projeções das despesas tomando como base o que foi executado de forma provisória nos dois primeiros meses do ano. Estas projeções indicam a possibilidade de as despesas ficarem abaixo do que foi projetado na LOA 2025, mais uma vez chamando atenção à questão da execução provisória.
81. Como consequência das projeções de receitas potencialmente maiores e despesas menores, as projeções de resultado apresentam grandes folgas para o cumprimento da meta de resultados primário definida na LDO 2025, sustentando-se à conclusão exclusivamente aos dados de execução do primeiro bimestre.
82. Com relação à execução orçamentária e financeira, destaca-se os impactos das inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 com respeito a execução de contingenciamentos. Conforme analisou-se neste trabalho, a nova redação de dispositivos da LDO indica a intenção do legislador em definir o centro da meta fiscal como a referência para a realização de limitação de empenho e de movimentação financeira. Além disso, a LDO deste ano passou a explicitar que o princípio do orçamento impositivo deve se subordinar a realização de limitação de empenho, em caso de necessidade de sua utilização para o cumprimento de metas fiscais. Tal redação afasta a interpretação do Poder Executivo de que o princípio do Orçamento impositivo impediria a realização de contingenciamentos em montante que conduzisse o resultado primário a um valor superior ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal.
83. Por fim, no que se refere aos limites de despesas, este trabalho evidenciou uma decisão judicial que pode impactar consideravelmente a sua aplicação. No bojo da ADI 7641, o STF decidiu por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder. A equipe de fiscalização estimou, de forma preliminar, que tais exclusões podem gerar um impacto primário de até R\$ 1 bilhão em 2025.
84. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

## X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Em razão do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2024:

a.1) O atraso na aprovação da Lei Orçamentária anual, somado a ausência de publicação de Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 1º bimestre ou de relatório extemporâneo comprometeu a transparência da gestão fiscal e a efetividade da atividade de controle externo nos primeiros meses do exercício;

a.2) O resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo projeções feitas, exclusivamente, a partir do executado nos dois primeiros meses do ano, poderá ser superavitário, cumprindo com a meta estabelecida na LDO 2025, embora a SOF enfatize que, neste período, a realização de despesas primárias discricionárias estava restrita a uma limitação substancial, devido às regras da execução provisória. (capítulo V deste relatório);

a.3) as estimativas de arrecadação extraordinária com o voto de qualidade do CARF constantes da LOA 2025 seguem a mesma metodologia utilizada em 2024, que apresentou grande frustração de arrecadação. Embora conste da LOA uma projeção de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões em 2025, a arrecadação média mensal no ano até o momento representa cerca de 1,46% da média mensal necessária para se atingir a arrecadação originalmente prevista, o que indica grande probabilidade de frustração desta rubrica de receitas e a necessidade de revisão das projeções por parte do Executivo.

a.4) inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 indicam a intenção do legislador em definir o centro da meta fiscal como a referência para a realização de limitação de empenho e de movimentação financeira, além de explicitar que o princípio do orçamento impositivo deve se subordinar a realização de limitação de empenho, em caso de necessidade de sua utilização para o cumprimento de metas fiscais.

a.5) No bojo da ADI 7641, o STF decidiu por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder. Tais exclusões podem gerar um impacto primário de até R\$ 1 bilhão em 2025, de acordo com estimativas preliminares da equipe de fiscalização.

c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de processo de fiscalização que tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025, com ênfase no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

2. O primeiro aspecto relevante destacado pela equipe de fiscalização foi a ausência de elaboração, por parte do Poder Executivo, do Relatório de Acompanhamento das Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2025 (RARDP 1/2025), como consequência do atraso na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 e sua subsequente sanção presidencial, ocorridas, respectivamente, em 20/3/2025 e 10/4/2025. Isso porque o § 5º do art. 69 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025) faculta ao Poder Executivo a elaboração de relatório de avaliação extemporâneo na hipótese de execução provisória do orçamento com base na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025, hipótese na qual eventual contingenciamento deveria ser executado somente por esse poder.

3. A unidade técnica argumentou que a falta de publicação do RARDP 1º/2025 comprometeu a transparência e impôs dificuldade ao trabalho de acompanhamento da execução por parte do controle externo e da sociedade, motivo pelo qual formulou a proposta contida na alínea “a.1” do encaminhamento.

4. De toda sorte, a equipe não se furtou do trabalho de projetar as receitas e as despesas do exercício com base nos valores da receita realizada e da despesa executada no bimestre. Para tanto, foram feitos dois tipos de projeção. Na primeira, estimou-se que os valores observados no bimestre corresponderiam a um sexto do total do exercício; na segunda, considerou-se a proporção dos valores observados no 1º bimestre de 2024 sobre os valores totais daquele exercício, de forma a captar eventuais sazonalidades da arrecadação de receitas e na execução orçamentária.

5. Em ambos os cenários, concluiu-se pela factibilidade das metas de resultado primário contidas na LOA 2025, ainda que se tenha verificado a não plausibilidade de arrecadação da receita oriunda da reintrodução, pela Lei 14.689/2023, do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), no montante de R\$ 28,6 bilhões.

6. Nesse ponto, rememoro que constou da LOA 2024 estimativa de arrecadação decorrente do voto de qualidade no Carf no valor de R\$ 54,7 bilhões. Ao longo da execução orçamentária no exercício findo, essa estimativa foi sendo paulatinamente reduzida. No RARDP 3/2024, estimou-se que o voto de qualidade geraria uma arrecadação de R\$ R\$ 37,7 bilhões. Uma vez que esse número se mostrava incompatível com os valores até então arrecados, foi expedido alerta por meio do Acórdão 1.908/2024-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus), sobre a possibilidade de não concretização dessa receita. E, de fato, a arrecadação realizada em 2024 foi de cerca de R\$ 309 milhões. Contudo, a estimativa de arrecadação que havia sido considerada para o PLOA 2025 foi mantida na lei aprovada.

7. Deve-se considerar, outrossim, que a execução orçamentária da despesa no cenário de execução provisória é naturalmente mais restrita e deve observar os critérios contidos no art. 70 da LDO 2025, a seguir transcritos:

*“Art. 70. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2025 não ser publicada até 31 de dezembro de 2024, as programações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 poderão ser executadas para o atendimento de:*

*I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;*

*II - ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas na subfunção “Defesa Civil”, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade, ações de*

*fortalecimento do controle de fronteiras e ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção “Transporte Rodoviário” para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;*

*III - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;*

*IV - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;*

*V - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;*

*VI - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios ou de doações;*

*VII - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;*

*VIII - despesas com contrato de gestão mantido pelo Ministério da Saúde com a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação;*

*IX - outras despesas de capital referentes a projetos em andamento, cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei, devendo os pagamentos, prioritariamente, observar a ordem dos empenhos; e*

*X - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a VIII, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei.”*

8. A extrapolação da execução orçamentária do 1º bimestre para os demais, ainda que se considere eventual proporção da execução orçamentária do mesmo período do ano anterior com a execução total daquele ano, pode não ser adequada, justamente pelas limitações existentes numa execução orçamentária no contexto de não aprovação da LOA.

9. Nada obstante o esforço realizado pela AudFiscal para estimar a evolução das despesas e receitas orçamentárias neste exercício de 2025, houve modificação dos cenários então vislumbrados a partir dos dados levantados para o 1º bimestre.

10. Nesse compasso, a avaliação levada a cabo no 2º bimestre revelou um cenário totalmente diverso e levou ao contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões pelo Decreto 12.448/2025. Naquela ocasião, foi utilizado como parâmetro para o cumprimento da meta de resultado primário o limite inferior do intervalo de tolerância previsto no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000. Essa matéria é objeto de discussão no TC 008.760/2025-0, motivo pelo qual deixo de acolher a proposta contida na alínea “a.4” do encaminhamento realizado pela equipe técnica.

11. Também já foi concluído pela unidade técnica e será apreciado brevemente pelo Plenário o exame da avaliação das receitas e despesas primárias levada a cabo no RARDP 3/2025 (TC 015.532/2025-0).

12. Deixo de acolher a proposta contida na alínea “a.5” por dois motivos. Em primeiro lugar, o impacto da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641 está sendo apurado no relatório de acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 4º bimestre de 2025, que será brevemente apreciado pelo colegiado e do qual constam estimativas mais atualizadas desse impacto. Em segundo lugar, o julgamento dessa ADI ocorreu apenas em 14/4/2025, já no 2º bimestre.

13. Por conseguinte, dentre as propostas contidas na alínea “a” do encaminhamento, acolho somente aquela constante da alínea “a.1”.



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

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2855/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.986/2025-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
- 5.1. Revisor: Ministro Jorge Oliveira.
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 realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 1º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União,

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

9.1. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que o atraso na aprovação da Lei Orçamentária anual, somado a ausência de publicação de Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 1º bimestre ou de relatório extemporâneo comprometeu a transparência da gestão fiscal e a efetividade da atividade de controle externo nos primeiros meses do exercício;

9.2. encaminhar cópia deste acórdão, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.3. encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

10. Ata nº 49/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 3/12/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2855-49/25-P.



13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Revisor) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti 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



## **RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO**

**TC 005.986/2025-7**

**Fiscalização n. 71/2025**

**Relator:** Benjamin Zymler

### **DA FISCALIZAÇÃO**

**Instrumento:** Acompanhamento

**Ato Originário:** Acórdão 441/2025-TCU-Plenário (TC 025.740/2024-5)

**Objeto da Fiscalização:** resultados fiscais e execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025

**Ato de Designação:** Portaria de Fiscalização - AudFiscal 207/2025 (peça 3)

**Registro Fiscalis:** 180/2024

**Período abrangido pela fiscalização:** 1º bimestre do exercício de 2025

**Período de realização dos trabalhos:** 14/4/2025 a 16/5/2025

#### **Composição da equipe:**

José Eduardo Gonçalves de Sousa – Matr. 47216-6 (Coordenador)

Luciana de Paula Nazareno Martins – Matr. 11098-1

### **DAS UNIDADES JURISDICIONADAS FISCALIZADAS**

**Órgãos/entidades fiscalizados:** Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB/MF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF), Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPO), Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MGI), Secretaria de Política Econômica (SPE/MF), Banco Central do Brasil (Bacen)

**Vinculação (ministério):** Ministério da Fazenda

**Vinculação TCU (unidade técnica):** AudFiscal

**Responsáveis pelo órgão/entidade:** Ministro Fernando Haddad (desde 1º/1/2023)

**Vinculação (ministério):** Ministério do Planejamento e Orçamento

**Vinculação TCU (unidade técnica):** AudFiscal

**Responsáveis pelo órgão/entidade:** Ministra Simone Nassar Tebet (desde 1º/1/2023)

**Vinculação (ministério):** Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos

**Vinculação TCU (unidade técnica):** AudGovernança

**Responsáveis pelo órgão/entidade:** Ministra Esther Dweck (desde 1º/1/2023)

**Vinculação (não há):** Banco Central do Brasil

**Vinculação TCU (unidade técnica):** AudBancos

**Responsáveis pelo órgão/entidade:** Gabriel Muricca Galípolo (desde 2/1/2025)

### **PROCESSOS CONEXOS**

TC 025.740/2024-5 – Diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2025

TC 003.125/2025-4 – Representação referente as estimativas de arrecadação com o estabelecimento do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)



## RESUMO

Visando dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, o presente acompanhamento avalia os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025, com foco nas perspectivas de atingimento das metas fiscais.

As questões de auditoria buscaram identificar possíveis desconformidades ou prejuízos à transparência fiscal relacionadas à não publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º bimestre de 2025 e à projeção de receitas extraordinárias para 2025, bem como a análise das receitas e despesas primárias registradas no período, e sua relação com o atingimento da meta de resultado ao final do exercício. Ainda, avaliou-se o efeito de alterações legislativas sobre condução da execução orçamentária e financeira no ano.

A metodologia para realização do trabalho, apresentada no capítulo I, envolveu procedimentos de auditoria baseados no exame da legislação pertinente e de publicações oficiais como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o boletim Resultado do Tesouro Nacional, consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e análise das respostas às diligências.

No capítulo II, discute-se como o atraso na aprovação da LOA 2025 e a ausência de publicação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 1º bimestre de 2025 impactaram a realização dos trabalhos de fiscalização, e avalia-se se este fato comprometeu a transparência da gestão fiscal no início do exercício.

Nos capítulos III, IV e V examinam-se a evolução das receitas e despesas primárias e o consequente resultado fiscal. Em particular, analisam-se os dados realizados até o bimestre e as projeções da equipe de fiscalização desses agregados para o ano de 2025, tendo como foco avaliar a conformidade das receitas e despesas com o cumprimento das metas fiscais de resultado primário estabelecidas na LDO, assim como a necessidade da realização de eventuais contingenciamentos de despesas. Pelo lado das receitas, ainda, analisa-se com maior detalhamento a evolução da arrecadação das medidas adicionais de incremento de receitas propostas pelo Poder Executivo, e a factibilidade da sua realização e contribuição para o atingimento da meta de resultado primário.

Já o capítulo VI tem como foco o acompanhamento da execução orçamentária e financeira, com atenção especial às implicações das inovações legislativas da LDO 2025 para a prática de contingenciamentos.

Ainda, o capítulo VII é destinado ao acompanhamento dos limites de despesas primárias estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023. O foco, nesta edição, está na evidenciação dos efeitos da decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADI 7641 e suas implicações sobre o rol de despesas do Poder Judiciário sujeitos ao Regime Fiscal Sustentável, bem como uma avaliação preliminar de seus impactos financeiros no exercício.

Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Regime Fiscal Sustentável e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.



## SUMÁRIO

<b>ÍNDICE DE TABELAS .....</b>	<b>4</b>
<b>I. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
I.1. Objetivo Geral .....	5
I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria .....	5
I.3. Metodologia .....	6
I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle .....	6
<b>II. CRONOGRAMA DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL E DIVULGAÇÃO DA AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS .....</b>	<b>6</b>
<b>III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS .....</b>	<b>8</b>
III.1. Projeção de receitas para 2025 .....	8
III.2. Análise da projeção de receitas decorrentes da reintrodução do voto de qualidade no Carf para 2025 .....	9
<b>IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS .....</b>	<b>11</b>
<b>V. ANÁLISE DO RESULTADOS PRIMÁRIO .....</b>	<b>12</b>
<b>VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA .....</b>	<b>13</b>
VI.1. Implicações das inovações legislativas da LDO 2025 para a prática de contingenciamentos .....	13
<b>VII. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS .....</b>	<b>17</b>
VII.1. ADI 7641- Exclusão de receitas próprias do judiciário dos limites de despesas do RFS .....	17
<b>IX. CONCLUSÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>19</b>



## **ÍNDICE DE TABELAS**

Tabela 1 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2025 .....	9
Tabela 2 - Arrecadação decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf.....	10
Tabela 3- Comparação entre a média projetada do PLOA 2025 e as médias de arrecadação realizadas decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf .....	11
Tabela 4 - Projeção das Despesas Primárias para 2025 .....	12
Tabela 5 - Resultado Primário em 2025 .....	13



## I. INTRODUÇÃO

### I.1. Objetivo Geral

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5), e tem o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 1º bimestre de 2025, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

### I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 42), estabeleceram-se três objetivos específicos: i) avaliação da Transparência da Gestão Fiscal; ii) exame dos agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; e iii) análise de questões relativas à execução orçamentária e financeira. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

#### *Avaliação da Transparência da Gestão Fiscal*

Q1. A ausência de publicação, pelo Poder Executivo, de Relatório da Avaliação de Receitas e Despesas (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2025 compromete a transparência da gestão fiscal?

Q2. O Decreto 12.416/2025 cumpre os requisitos de um Decreto de Programação Orçamentária e Financeira?

#### *Avaliação das Receitas Primárias*

Q3. A arrecadação realizada até a data de referência é condizente com o decorrer do exercício financeiro?

Q4. A projeção do efeito em 2025 das medidas adicionais de arrecadação da receita da administrada pela RFB é factível?

Q5. A projeção de arrecadação de receitas derivadas da introdução do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) na LOA 2025 é factível?

Q6. A projeção de concessões, dividendos e exploração de recursos naturais na LOA 2025 é factível?

Q7. O recebimento de valores referentes a dividendos de empresas estatais pode viabilizar o cumprimento da meta fiscal?

#### *Avaliação das Despesas Primárias*

Q8. A despesa executada até a data de referência é condizente com o decorrer do exercício financeiro?

#### *Análise do Resultado Primário e Nominal*

Q9. De que forma a execução provisória do PLOA 2025 afetou o resultado primário do 1º bimestre de 2025, em comparação com o ano anterior?

#### *Execução Orçamentária e Financeira*

Q10. De que maneira as inovações legislativas promovidas pela LDO 2025 impactam nas regras de contingenciamento de despesas no contexto do Regime Fiscal Sustentável?



Q11. De que maneira o Poder Executivo interpreta as inovações legislativas da LDO 2025 e como isso impacta o planejamento do instituto da limitação de empenho e movimentação financeira em 2025?

### I.3. Metodologia

3. O presente trabalho foi realizado em conformidade com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016. A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação, manuais e relatórios oficiais, em especial a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a Lei 15.121/2025 (LOA 2025), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), o Decreto de programação orçamentária e financeira 12.448/2025, o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) referente a março de 2025 e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente a março de 2025, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de abril de 2024.

### I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2025 para o exercício de 2025, ou seja, receita total de R\$ 2.930.278,9 milhões e despesa total de R\$ 2.389.630,0 milhões, totalizando R\$ 5.319.908,29 milhões.

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

## II. CRONOGRAMA DE APROVAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL E DIVULGAÇÃO DA AVALIAÇÃO BIMESTRAL DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS

7. O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para o exercício de 2025 (PLN 26/24) foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20 de março de 2025, tendo sido sancionado pelo Chefe do Poder Executivo em 10 de abril de 2025.

8. Nos termos do inciso I, § 18 do art. 69 c/c o art. 70 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), a não promulgação da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025 até 31 de dezembro de 2024 resultou na execução provisória das programações previstas no respectivo PLOA. Em decorrência dessa circunstância, ficou facultado ao Poder Executivo a elaboração e a divulgação do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP).

9. É pertinente destacar que o artigo 69, § 5º, estabelece que, em caráter excepcional, o Poder Executivo federal poderá proceder à elaboração de relatório de avaliação extemporâneo. Nesse contexto, constata-se que a elaboração de relatório extemporâneo constitui uma prerrogativa facultativa, não havendo imposição legal que obrigue o Poder Executivo a sua elaboração.

10. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio da Nota Técnica SEI 420/2025/MPO, enfatizou que, no período de execução provisória, a realização das despesas primárias discricionárias encontrava-se restrita às hipóteses e aos percentuais previstos nos incisos II



a X do artigo 70 da LDO 2025, caracterizando, desde o princípio, uma limitação substancial à execução orçamentária.

11. A SOF também destacou que qualquer RARDP divulgado antes da publicação da LOA deveria, necessariamente, ter como referência, para a análise de conformidade com as regras fiscais, os valores constantes do PLOA 2025. Contudo, tais valores encontravam-se defasados, em razão do envio de ofício pelo Ministério do Planejamento e Orçamento ao Relator-Geral do PLOA 2025, propondo ajustes nas despesas obrigatórias.

12. Nesse contexto, a Junta de Execução Orçamentária (JEO) deliberou pela não elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) antes da vigência da LOA.

13. Além disso, destaca-se que, durante o referido período, foi promulgado o Decreto 12.416, de 21 de março de 2025 (já revogado pelo Decreto 12.448/2025), o qual disciplinou a execução orçamentária dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo federal, estabelecendo limites para a movimentação financeira e o empenho de despesas nos meses de maio, novembro e dezembro.

14. Nesse ponto, observa-se que, de acordo com o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), posteriormente à aprovação da LOA, o Poder Executivo estabelece o cronograma de desembolso dos órgãos e a programação financeira a serem observados no decorrer do exercício financeiro, com vistas ao cumprimento de metas fiscais estabelecidas na LDO. Assim, o Decreto de Programação Financeira (DPOF) tem por finalidade harmonizar a arrecadação das receitas e a execução das despesas, garantindo a observância das metas de resultado primário estabelecidas, nos termos do art. 68 da LDO 2025. Nesse contexto, o DPOF fixa limites para a movimentação, o empenho e o pagamento de despesas referentes aos grupos "outras despesas correntes", "investimento" e "inversões financeiras" dos órgãos do Poder Executivo, incluindo os respectivos restos a pagar de exercícios anteriores, de modo a compatibilizar o ritmo de execução de despesas ao fluxo de ingresso de receitas, e também em observância ao cumprimento das metas fiscais.

15. Ao analisar o Decreto, verifica-se sua conformidade com o art. 70 da LDO de 2025, uma vez que foram observadas as restrições e os limites estabelecidos na Lei 15.080/2024, especialmente no que se refere às normas de empenho aplicáveis às despesas primárias discricionárias.

16. Sobre a não divulgação do RARDP, pontua-se que o referido relatório, elaborado pelo Poder Executivo e publicado bimestralmente, apresenta informações detalhadas sobre a evolução das receitas e despesas primárias, comparando-as com as metas fixadas na LDO e analisando o cumprimento dos objetivos de resultado primário e nominal, conforme art. 9º na LRF e art. 2º, § 4º da LDO 2025. Além disso, o RARDP desempenha um papel fundamental na identificação de possíveis desvios ou dificuldades na execução orçamentária, podendo indicar a necessidade de adoção de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme art. 69, § 4º da LDO 2025.

17. A ausência de publicação do RARDP pode sinalizar possíveis dificuldades na execução orçamentária ou fragilidades quanto à transparéncia do Poder Executivo. Trata-se de um instrumento responsável pela análise das projeções de receitas e despesas primárias da União, desempenhando um papel essencial na gestão fiscal e na supervisão do cumprimento das metas de resultado primário. A falta do relatório bimestral pode ser percebida como um entrave à transparéncia na gestão fiscal do governo, comprometendo o acesso a informações fundamentais para o acompanhamento da execução orçamentária. Esse cenário pode limitar a capacidade de órgãos de controle e da sociedade em exercer a fiscalização adequada sobre as contas públicas, dificultando a identificação de possíveis desvios ou inconsistências na administração financeira do Estado.



18. Além disso, a inexistência de dados atualizados no RARDP impacta diretamente a execução orçamentária, tornando mais complexa a tomada de decisões e a formulação de políticas públicas eficazes. A falta de informações claras e sistematizadas pode resultar em incertezas quanto à necessidade de ajustes fiscais, prejudicando a implementação de medidas estratégicas para o equilíbrio das contas governamentais.

### **III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS**

19. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5, 6, 7 da matriz de planejamento.

#### **III.1. Projeção de receitas para 2025**

20. O RARDP é a principal fonte para análise das Receitas primárias para o exercício de 2025.

21. Como o RARDP do 1º bimestre de 2025 não foi elaborado, a comparação com as projeções da LOA 2025 foi feita com projeções do que foi executado de forma provisória nos meses de janeiro e fevereiro de 2025.

22. A tabela a seguir compara os valores da LOA 2025 (coluna a) com duas projeções a partir do que foi executado em janeiro e fevereiro de 2025. A coluna (b), denominada de Proj. 2025, estima o valor para os 12 meses de 2025 considerando que no restante do exercício a arrecadação permaneça proporcional ao registrado nos dois primeiros meses do ano. A coluna (d), denominada de Proj. 2024, estima o valor arrecadado para os 12 meses de 2025 usando a proporção observada entre os dois primeiros meses de 2024 e o total de 2024. As colunas (c) e (e) calculam a proporção entre as projeções e o que foi apresentado na LOA 2025. Proporções acima de 100% indicam a possibilidade de se ultrapassar as projeções da LOA 2025, enquanto proporções abaixo de 100% indicam risco de frustração de receitas. Na Proj. 2025, tanto a Receita Total como a Receita Líquida ficaram acima dos valores da LOA 2025. Na Proj. 2024 os valores ficaram em 99%, praticamente o que foi estimado na LOA 2025.

23. Portanto, em ambos os cenários projetados, a extração dos valores arrecadados nos dois primeiros meses de 2025 indicam a possibilidade de atingimento das estimativas de receita contidas na LOA 2025.

**Tabela 1 - Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para 2025**

R\$ milhões



Discriminação	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	(c)=(b)/(a)	Proj 2024 (d)	(e)=(d)/(a)
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>2.930.278,9</b>	<b>3.035.377,4</b>	<b>104%</b>	<b>2.892.518,3</b>	<b>99%</b>
<b>Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)</b>	<b>1.923.018,6</b>	<b>2.085.164,4</b>	<b>108%</b>	<b>1.840.922,8</b>	<b>96%</b>
Imposto de Importação	87.669,4	94.877,7	108%	119.413,5	136%
IPI	92.951,9	82.518,4	89%	110.047,9	118%
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	850.983,6	1.028.701,9	121%	825.585,6	97%
IOF	71.360,3	68.343,7	96%	73.860,8	104%
COFINS	393.284,9	376.096,8	96%	398.577,9	101%
PIS/PASEP	112.952,4	106.691,2	94%	106.233,5	94%
CSLL	200.644,5	274.505,2	137%	175.961,0	88%
CIDE - Combustíveis	4.333,5	3.212,0	74%	3.715,6	86%
Outras Administradas pela RFB	108.838,1	50.217,6	46%	49.441,0	45%
<b>Arrecadação Líquida para o RGPS</b>	<b>697.320,7</b>	<b>646.651,9</b>	<b>93%</b>	<b>693.265,4</b>	<b>99%</b>
<b>Receitas Não-Administradas pela RFB</b>	<b>309.967,0</b>	<b>303.561,0</b>	<b>98%</b>	<b>352.999,8</b>	<b>114%</b>
Concessões e Permissões	15.434,5	7.970,1	52%	23.416,4	152%
Complemento para o FGTS	56,7	0,0	0%	64,4	114%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	18.938,8	12.115,2	64%	12.493,7	66%
Contribuição do Salário-Educação	35.551,3	33.637,3	95%	36.673,4	103%
Exploração de Recursos Naturais	131.679,6	153.168,8	116%	133.040,8	101%
Dividendos e Participações	33.370,6	19.792,4	59%	63.332,2	190%
Receita Própria e de Convênios	20.604,1	24.562,7	119%	24.909,5	121%
Demais Receitas	54.331,4	52.314,6	96%	54.303,8	100%
<b>II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>570.227,3</b>	<b>625.883,0</b>	<b>110%</b>	<b>550.757,3</b>	<b>97%</b>
CIDE - Combustíveis	1.133,7	1.362,9	120%	1.030,3	91%
Exploração de Recursos Naturais	76.424,9	80.114,7	105%	68.752,3	90%
Contribuição do Salário-Educação	21.330,8	27.314,4	128%	21.467,7	101%
FPE/FPM/IPI-EE	452.079,3	496.970,3	110%	436.038,6	96%
Fundos Constitucionais	15.584,5	18.051,8	116%	21.122,5	136%
Demais	3.674,0	2.068,9	56%	5.537,5	151%
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>2.360.051,6</b>	<b>2.409.494,3</b>	<b>102%</b>	<b>2.342.606,4</b>	<b>99%</b>

Fontes: LOA 2025, Vol. I, p. 321 (peça 28) e RTN de fev/2025, tab 1.1 (peça 29)

### **III.2. Análise da projeção de receitas decorrentes da reintrodução do voto de qualidade no Carf para 2025**

24. Em 5/5/2023, o Poder Executivo enviou ao Congresso o PL 2.384/2023, propondo a reintrodução do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Durante a tramitação, incluiu-se um parcelamento especial para contribuintes derrotados por esse critério, permitindo o pagamento do débito em até 12 parcelas mensais, sem multas e juros.

25. Com base nesse projeto, foi incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2024 a previsão de uma arrecadação de R\$ 54,7 bilhões, conforme os cálculos apresentados na Nota Cetad/Copan 130 (peça 39) e na Nota Técnica 01/Carf/MF (peça 38).

26. No entanto, diante das incertezas associadas à efetiva arrecadação desses valores e da baixa execução observada até o 3º bimestre de 2024, a AudFiscal propôs a emissão de alerta pelo TCU. Segundo essa proposta, em 29/9/2024, o Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário advertiu o Poder Executivo sobre o risco de descumprimento da meta fiscal, ressaltando a fragilidade da estimativa de receita vinculada ao retorno do voto de qualidade no Carf.

27. Em 11/9/2024, autoridades do governo, incluindo o Ministro da Fazenda e os secretários do Tesouro e da Receita Federal, compareceram voluntariamente ao TCU, ocasião em que reconheceram a pertinência do alerta sugerido pela unidade técnica e a necessidade de revisar a estimativa de arrecadação relacionada ao voto de qualidade no Carf. Nessa mesma linha, em 16/9/2024, a RFB atualizou sua metodologia para a 4ª avaliação bimestral de receitas e despesas



primárias, conforme registrado na Nota Suara/RFB nº 22 (peça 41). Foram ajustados diversos parâmetros, incluindo a taxa de adesão ao parcelamento e a consideração do uso de créditos de prejuízos fiscais pelos contribuintes.

28. Ao final de 2024, a arrecadação anual com base no voto de qualidade no Carf totalizou apenas R\$ 309,2 milhões, valor significativamente inferior às estimativas da RFB, mesmo após sucessivas revisões ao longo dos bimestres. Em relação à LOA 2024, isso representou uma frustração de R\$ 54,4 bilhões nesse item específico de receita, o que confirmou a pertinência do alerta do TCU no Acórdão 1.908/2024-TCU-Plenário.

29. Apesar do alerta do TCU e da revisão metodológica realizada em setembro de 2024, a estimativa de receita constante no PLOA 2025 ainda se baseou em premissas anteriores à atualização promovida pela RFB, uma vez que a proposta foi enviada ao Congresso em agosto de 2024. Essa estimativa, que representa R\$ 28,6 bilhões de receita primária para 2025, foi reaproveitada do PLDO 2025 e tem origem na Nota Técnica SEI 809/2024 (peça 40), elaborada pelo Carf em março de 2024.

30. Com o objetivo de subsidiar a avaliação dessa projeção para 2025, no âmbito deste processo de acompanhamento, foi encaminhado ofício à RFB solicitando os dados de arrecadação mensal desde o início da reintrodução do voto de qualidade. A intenção foi analisar tanto a média efetiva arrecadada quanto a existência de alguma tendência relevante no comportamento das receitas. Os dados informados, conforme Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35), são os seguintes:

**Tabela 2 - Arrecadação decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf**

R\$ milhões

Mês	Valor	Mês	Valor
dez/23	6,2	ago/24	34,9
jan/24	6,3	set/24	9,1
fev/24	6,9	out/24	63,6
mar/24	0,5	nov/24	32,3
abr/24	0,3	dez/24	34,3
mai/24	24,6	jan/25	35,0
jun/24	26,0	fev/25	34,5
jul/24	70,5	mar/25	34,5

Fonte: Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35)

31. A arrecadação informada revela uma divergência expressiva em relação à projeção constante no PLOA 2025. A estimativa de R\$ 28,6 bilhões implica uma arrecadação mensal média de R\$ 2,38 bilhões. No entanto, a média mensal observada em 2025 é de apenas R\$ 34,7 milhões, o que corresponde a apenas 1,46% da média mensal projetada. Mesmo no melhor desempenho mensal registrado em toda a série — julho de 2024 — a arrecadação foi de R\$ 70,5 milhões, equivalente a apenas 2,96% da média mensal prevista na LOA.



**Tabela 3- Comparação entre a média projetada do PLOA 2025 e as médias de arrecadação realizadas decorrente da reintrodução do voto de qualidade no Carf**

Indicador	Valor	R\$ milhões
Indicador	Valor	%
Média mensal da projeção PLOA 2025	2.381,2	100,0%
Média mensal em 2024	25,8	1,1%
Média mensal em 2025	34,7	1,5%
Máximo mensal em 2024	70,5	3,0%
Máximo mensal em 2025	35,0	1,5%

*Fontes:*

**Projeção do PLOA 2025:** Mensagem Presidencial do PLOA 2025 (p. 83)

**Médias e máximos:** elaboração própria a partir da Nota Suara/RFB 13, de 12/5/2025 (peça 35)

32. Quanto à tendência, embora a arrecadação até outubro de 2024 tenha apresentado elevada variabilidade, observa-se, a partir de novembro de 2024, uma estabilização dos valores mensais em torno de R\$ 35 milhões. Esse comportamento sugere a consolidação da receita em um novo patamar, sem evidências de crescimento linear ou exponencial. Ou seja, parece irrazoável supor que, nos meses seguintes, ocorrerá uma inflexão significativa no ritmo de arrecadação capaz de aproximar o resultado efetivo da projeção de R\$ 28,6 bilhões.

33. Dessa forma, os dados reforçam a necessidade de uma revisão substancial da estimativa, conforme já sinalizado pela própria RFB publicamente e em manifestações junto ao TCU. Essa revisão da projeção deverá ser objeto de avaliação pelo TCU no âmbito do acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025.

#### **IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS**

34. Neste capítulo será analisada a questão 8 da matriz de planejamento.

35. Conforme justificado no capítulo 3, na ausência do RARDP do 1º bimestre de 2025, optou-se pela abordagem de se extrapolar os valores executados de forma provisória nos dois primeiros meses de 2025 para se estimar projeções para a despesa primária no exercício de 2025.

36. A tabela a seguir discrimina estas projeções. As colunas (c) e (e) indicam que as projeções feitas para 2025 ficam abaixo do que foi apresentado na LOA 2025, respectivamente 87% e 92%. Por estes cálculos, o que foi executado no 1º bimestre é condizente com o decorrer do exercício financeiro. No entanto, ressalta-se também a observação da SOF de que no período de execução provisória, a realização das despesas primárias discricionárias encontrava-se restrita às hipóteses e aos percentuais previstos nos incisos II a X do artigo 70 da LDO 2025, caracterizando, desde o princípio, uma limitação substancial à execução orçamentária.

**Tabela 4 - Projeção das Despesas Primárias para 2025**

R\$ milhões



Descrição	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	(c)=(b)/(a)	Proj 2024 (d)	(e)=(d)/(a)
<b>Total</b>	<b>2.389.630,0</b>	<b>2.090.389,5</b>	<b>87%</b>	<b>2.198.452,9</b>	<b>92%</b>
<b>Benefícios Previdenciários</b>	<b>1.015.351,3</b>	<b>902.039,7</b>	<b>89%</b>	<b>1.006.661,0</b>	<b>99%</b>
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>411.749,2</b>	<b>362.950,6</b>	<b>88%</b>	<b>374.487,8</b>	<b>91%</b>
<b>Demais Obrigatórias</b>	<b>378.804,3</b>	<b>356.863,3</b>	<b>94%</b>	<b>271.161,2</b>	<b>72%</b>
Abono e Seguro Desemprego	88.099,9	78.454,8	89%	88.388,6	100%
Anistiados	211,6	177,2	84%	202,7	96%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	4.803,4	11.259,9	234%		
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	1.865,1	807,0	43%	892,8	48%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	119.061,2	122.195,3	103%	132.140,5	111%
Complemento para o FGTS	56,7	0,0	0%		
Créditos Extraordinários	0,0	3.224,3		60.462,3	
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.388,6	344,8	25%	2.299,5	166%
Fundef/Fundeb - Complementação	57.004,2	84.589,2	148%	60.139,2	105%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	4.799,8	3.436,5	72%	4.412,7	92%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.374,6	14.466,3	71%	19.388,5	95%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	3.984,3	100%	3.984,0	100%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47.136,0	3.049,5	6%	584,7	1%
Subsídios, Subvenções e Proagro	26.102,9	26.189,7	100%	20.926,6	80%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	109,6	2,5	2%		
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	1.920,3	2.947,8	154%	3.039,2	158%
Impacto Primário do FIES	1.870,6	1.734,4	93%	1.128,1	60%
Financiamento de Campanha Eleitoral					
<b>Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira</b>	<b>583.725,2</b>	<b>468.535,9</b>	<b>80%</b>	<b>592.103,4</b>	<b>101%</b>
Obrigatórias com Controle de Fluxo	362.558,7	352.648,3	97%	395.188,4	109%
Discretionárias	221.166,5	115.887,6	52%	194.718,7	88%

Fontes: LOA 2025, Vol. I, p.321 (peça 28) e RTN de fev/2025, tab 1.1 (peça 29)

## V. ANÁLISE DO RESULTADOS PRIMÁRIO

37. Neste capítulo será analisada a questão 9 da matriz de planejamento.

38. O resultado primário resulta da diferença entre a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária Total, analisadas nos capítulos 3 e 4 deste relatório.

39. A LDO 2025, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 0 (zero real). Porém, conforme estabelecido no inciso IV do § 5º dos art. 4º da LRF, foi previsto intervalo de tolerância para seu cumprimento, correspondente, em valor corrente, a 0,25% do PIB, previsto na lei de diretrizes orçamentárias. Desse modo, o § 1º do art. 2º da LDO 2025, prevê intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 30,97 bilhões e superávit de R\$ 30,97 bilhões.

40. A seu turno, a meta para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) é de déficit primário de R\$ 6,21 bilhões (-0,0487% do PIB). A LDO 2025 (§2º do art. 3º) previu ainda a possibilidade de compensação entre as metas estabelecidas para os OFSS e para o PDG.

41. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2025 e as projeções feitas nos capítulos 3 e 4 desta instrução para as receitas e despesas em 2025.

**Tabela 5 - Resultado Primário LOA e Projetado para 2025**

R\$ milhões



Discriminação	LOA 2025 (a)	Proj 2025 (b)	Proj 2024 (c)
<b>1. Receita Primária Líquida</b>	<b>2.360.051,6</b>	<b>2.409.494,3</b>	<b>2.342.606,4</b>
<b>2. Despesa Primária Total</b>	<b>2.389.630,0</b>	<b>2.090.389,5</b>	<b>2.198.452,9</b>
<b>3. Resultado Primário (1) - (2)</b>	<b>-29.578,4</b>	<b>319.104,8</b>	<b>144.153,5</b>
4. Centro da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2024)	0,0	0,0	0,0
5. Limite Inferior da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, §1º, II da LDO-2024)	-30.970,0	-30.970,0	-30.970,0
6. Margem para o Centro da Meta (3)-(4)	-29.578,4	319.104,8	144.153,5
<b>7. Margem para o Limite Inferior da Meta (3)-(5)</b>	<b>1.391,6</b>	<b>350.074,9</b>	<b>175.123,5</b>

Fontes: LOA 2025, Vol I, p. 321 (peça 28); LDO 2025 (peça 31) e RTN de fev/2025, tab. 1.1 (peça 29)

42. Conforme o Relatório do Tesouro Nacional (RTN fev/2025, tab. 1.1, peça 29), o resultado primário realizado “acima da linha” do Governo Central de 2025, acumulado até fevereiro, alcançou, a preços correntes, superávit de R\$ 53,2 bilhões, indicando folga para se atingir a meta do ano e descartando a necessidade de contingenciamento no momento.

43. Segundo a Tabela 2 das Estatísticas Fiscais de fevereiro de 2025 do Bacen (peça 30), o resultado primário realizado do Governo Central alcançou superávit de R\$ 54,6 bilhões e o resultado primário das empresas estatais federais alcançou déficit de R\$ 707 milhões, resultados que se afiguram compatíveis com as metas fiscais do exercício de 2025 estabelecidas na LDO 2025, respectivamente, primário de R\$ 0,00 e déficit de R\$ 6,21 bilhões.

44. Compõem o resultado primário do Governo Central em fevereiro de 2025 o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 97,2 bilhões e os déficits do Bacen de R\$ 4 milhões e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de R\$ 42,6 bilhões. O Setor Público Consolidado (entes federados e estatais) apresentou superávit primário de R\$ 85,1 bilhões.

45. Pelo que foi apresentado, as projeções **a partir da execução provisória dos meses de janeiro e fevereiro de 2025** indicam que a meta de resultado primário para 2025 poderá ser alcançada.

## VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

46. Neste capítulo são analisadas as questões 10 e 11 da matriz de planejamento.

### VI.1. Implicações das inovações legislativas da LDO 2025 para a prática de contingenciamentos

47. Desde 2024, os acompanhamentos bimestrais da Execução Orçamentária e Financeira e Resultados Fiscais realizados pelo TCU vem analisando a dinâmica da prática de limitação de empenho e movimentação financeira diante do arcabouço normativo do Regime Fiscal Sustentável (RFS) estabelecido pela LC 200/2023, com especial atenção para a análise da relação entre o contingenciamento de despesas e o regime de bandas de tolerância definido para a meta de resultado primário.

48. O instituto do contingenciamento é estabelecido pelo caput do Art. 9º da LRF, o qual delega ainda às Leis de Diretrizes Orçamentárias o papel de disciplinar em maiores detalhes os critérios para a realização das contenções de despesas.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifou-se)



49. Desde o início de vigência do RFS, passou a haver debate acerca do significado da expressão “poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário” contida no dispositivo da LRF. Mais especificamente, discute-se sobre se o instituto do contingenciamento deveria ser acionado somente quando há risco de descumprimento do limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal, ou se as contenções deveriam ser aplicadas em cenário de risco de descumprimento do centro da meta fiscal. Ainda, em caso de utilização efetiva do contingenciamento, houve debates se este deveria conduzir o resultado primário estritamente até o cumprimento de sua banda inferior, ou se o Poder Executivo teria a discricionariedade de utilizar a limitação de empenho para conduzir o resultado primário a qualquer montante dentro do intervalo de tolerância estabelecido na LDO.

50. No exercício de 2024, ao se analisar o RARDP do 1º bimestre, observou-se que as projeções para o resultado primário se situavam abaixo do centro da meta, porém dentro do limite de tolerância definido no pela banda inferior do intervalo e que, neste caso, o relatório concluiu que, considerando o limite inferior da meta de resultado primário, as projeções não indicam necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira.

51. Neste contexto, a equipe de fiscalização deste tribunal questionou o Poder Executivo a respeito de sua interpretação acerca das normas fiscais e suas implicações para a realização de limitação de empenho, no âmbito dos acompanhamentos do 1º bimestre (TC 007.029/2024-1, Acórdão 1.211/2024–TCU–Plenário) e 3º bimestre (TC 017.469/2024-4) de 2024.

52. Conforme relatado nos referidos trabalhos de fiscalização, o Poder Executivo confirmou o entendimento de que considera o limite inferior do intervalo de tolerância como referência para se definir pela necessidade ou não de se promover a limitação de empenho e movimentação financeira.

53. Tal posicionamento foi justificado pela redação da LC 200/2023, que define como descumprimento da meta fiscal um resultado primário inferior ao limite inferior do intervalo de tolerância estabelecido pela LDO, bem como pelo instituto do orçamento impositivo, estabelecido pela Constituição Federal em seu Art. 165:

Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. (grifou-se)

54. Percebe-se, conforme o trecho grifado, que a Constituição Federal (CF) delega à LDO a competência para estabelecer os detalhes acerca das exceções ao princípio do orçamento impositivo. A LDO 2024, no entanto, não trouxe nenhuma diferença relevante comparada à norma prevista na CF.

55. Neste ponto, este acompanhamento tem a intenção de destacar duas alterações legislativas promovidas pela LDO 2025, em comparação com a LDO 2024, que tem o potencial de alterar a interpretação sobre o papel do contingenciamento de despesas em cenário de intervalo de tolerância para cumprimento da meta fiscal.



56. Em primeiro lugar, observa-se que a LDO 2024, no caput de seu art. 72 (que regulamenta a limitação de empenho e movimentação financeira), não faz nenhuma menção à banda de tolerância da meta.

#### LDO 2024

Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.

57. Em uma tentativa de melhor regulamentar a execução de contingenciamento, e como forma de positivar na lei o entendimento relatado a esta equipe de fiscalização conforme exposto anteriormente, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (PLDO 2025) com a seguinte redação para este dispositivo.

#### PLDO 2025

Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º desta Lei, e o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

58. Observa-se, pela leitura deste dispositivo, como o objetivo do Poder Executivo era o de utilizar a LDO para resolver os questionamentos realizados no ano anterior, de modo que a norma legal desse amparo ao entendimento do governo acerca da execução de contingenciamentos diante de uma meta fiscal em forma de banda de tolerância.

59. Contudo, finalizado o processo legislativo orçamentário, a redação final do dispositivo foi alterada pelo Congresso Nacional, constando da LDO 2025 nos seguintes termos.

#### LDO 2025

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo. (grifou-se)

60. Dessa forma, percebe-se como o legislador retirou o foco da banda inferior como parâmetro de referência para a realização dos contingenciamentos, enfatizando que a limitação de empenho deverá considerar agora a meta fiscal estabelecida no caput do Art. 2º da LDO (ou seja, o centro da meta fiscal), e não mais o limite inferior de sua banda de tolerância.

Art. 2º A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei, no que se refere aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central,



conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei.  
 (grifou-se)

61. Ainda, importantes alterações foram promovidas pela LDO 2025 no que se refere ao princípio do orçamento impositivo. Como mencionado acima, a LDO 2024 apenas repete os dispositivos do Art. 165 § 10 e § 11 da Constituição Federal e o PLDO 2025, enviado pelo Poder Executivo, também seguiu na mesma linha, sem propor alterações.

62. Novamente, porém, a redação do dispositivo correspondente no PLDO foi alterada no âmbito da tramitação da proposição legislativa. Desse modo, a redação final da LDO 2025 no que se refere ao princípio do orçamento impositivo estabelece que:

Art. 71. A administração pública federal tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 1º O disposto no *caput*:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, incluindo-se a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam o art. 67 e o art. 69;

II - não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

III - não se aplica às hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados, de acordo com o previsto no inciso II do § 11 do art. 165 e no § 13 do art. 166 da Constituição;  
 (grifou-se)

63. Mais uma vez, percebe-se como o legislador buscou preservar a autonomia do contingenciamento de despesas, deixando claro que até mesmo o princípio do orçamento impositivo não possui aplicabilidade absoluta. Pelo contrário, subordina-se à necessidade de realização de contingenciamentos e bloqueios. Desse modo, a nova redação da LDO restringe a aplicabilidade do orçamento impositivo, estabelecendo que este não pode impedir a plena realização de contenções de despesas que visam a preservação do cumprimento da meta fiscal.

64. Nesse contexto, esta equipe de fiscalização diligenciou a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), indagando a respeito da interpretação do Poder Executivo com relação às inovações legislativas estabelecidas na LDO 2025, conforme exposto anteriormente. A SOF, no entanto, apenas informou que o posicionamento oficial do Poder Executivo referente a tal matéria somente será emitido no âmbito do RARDP do 2º bimestre de 2025.

65. De toda forma, as inovações legislativas da LDO aparecam ter sido promovidas com o intuito de conferir discricionariedade ao Poder Executivo para realizar contingenciamentos que preservem o cumprimento do centro da meta fiscal, e não somente a sua banda inferior. Tal intenção demonstrada pelo Poder Legislativo, quando da apreciação da LDO 2025, alinha-se aos esforços empregados pelo Tribunal de Contas no acompanhamento da execução orçamentária e financeira de 2024 no sentido de evidenciar a importância de que a LDO regulamentasse de forma apropriada a realização de contingenciamentos e bloqueios diante do novo cenário de bandas de tolerância da meta fiscal estabelecido pelo RFS.



66. Esta equipe de fiscalização seguirá acompanhando o tema nos próximos bimestres para avaliar de que forma as inovações trazidas pela LDO 2025 impactarão a execução orçamentária e financeira neste exercício, bem como auxiliarão no cumprimento das metas fiscais em vigor.

## VII. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS

### VII.1. ADI 7641- Exclusão de receitas próprias do judiciário dos limites de despesas do RFS

67. Em 14/4/2025, o STF decidiu – de forma unânime – no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641, por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder, ainda que tais receitas não integrem as exceções estabelecidas no art. 3º, caput e § 2º, IV, da mencionada lei, nem haja fundos especiais próprios instituídos em âmbito federal.

68. A justificativa apresentada no voto elaborado pelo relator, Ministro Alexandre de Moraes, se baseia especialmente em argumentos relacionados à independência e separação dos Poderes.

69. Em primeiro lugar, argumenta que as exceções ao novo regime fiscal previstas no art. 3º, caput e § 2º, IV, da LC 200/2023 descrevem hipóteses restritas ao Poder Executivo, sem estendê-las aos casos correspondentes no âmbito do Poder Judiciário, o que representaria violação de regras constitucionais que garantem a independência do Poder Judiciário e o autogoverno dos Tribunais.

70. As mencionadas exceções aos limites de despesas explicitamente previstas na LC 200/2023 referem-se a receitas próprias de instituições de ensino, vinculadas ao Poder Executivo, conforme os dispositivos abaixo.

“Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

(...)

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

(...)

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;” (grifou-se)

71. Ademais, o pronunciamento do STF afirma que a situação observada até então era a de que o saldo financeiro superavitário do Poder Judiciário, mesmo oriundo de receitas próprias, deveria retornar ao caixa único do Tesouro, de forma livre e desvinculada, para dali serem direcionados e empenhados conforme novo ciclo legislativo orçamentário. Argumenta-se que esta prática destoa daquilo que se verifica no Poder Judiciário subnacional, em que suas receitas próprias são recolhidas em fundos especiais e, dessa forma, tanto a legislação como a jurisprudência do STF asseguração a



vinculação de tais receites, bem como o afastamento da subordinação das despesas custeadas por tais receitas a regras de limites de despesas.

72. Com relação ao caso do Poder Judiciário subnacional, o STF decidiu, no julgamento da ADI 6930, de relatoria do Min. Roberto Barroso, que estão excluídas do teto de gastos estabelecido no Art. 2º, § 1º, V, da LC 159/2017 (Lei do Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e DF) todas as despesas pagas com recursos afetados aos fundos especiais instituídos pelo Poder Judiciário e pelas funções essenciais à justiça para a consecução das atividades às quais estão vinculados, inclusive as despesas de custeio e os investimentos, com a ressalva de que tais despesas não podem ser utilizadas para despesas obrigatórias, especialmente aquelas relacionadas ao pagamento de pessoal.

73. Embora o Poder Judiciário da União ainda não tenha sido contemplado de maneira específica com a criação de fundo próprio, entendeu o STF na mais recente decisão que deve ser concedido tratamento análogo às suas receitas próprias, de forma a impedir prejuízos ocasionados pela dificuldade de manutenção das receitas próprias destinadas ao seu funcionamento quando houvesse alguma conjuntura superavitária, bem como o represamento de recursos orçamentários destinados à manutenção das atividades da justiça.

74. Em análise preliminar a partir de dados do SIOP, estima-se que, em 2024, entre R\$ 700 milhões a R\$ 1 bilhão em despesas do Poder Judiciário foram custeadas por meio de receitas consideradas como próprias, o que ajuda a dimensionar o potencial impacto primário da exclusão de tais despesas dos limites do RFS em 2025.

75. Esta equipe de fiscalização permanecerá acompanhando o tema, de forma a se mensurar de forma mais precisa o impacto primário da referida decisão judicial.

## IX. CONCLUSÃO

76. O cronograma orçamentário ocorrido no início de 2025 impactou a transparência da gestão fiscal no período, bem como a execução do trabalho de controle externo.

77. O PLOA 2025 foi aprovado pelo Congresso Nacional em 20/3/2025, tendo sido sancionado pelo chefe do Poder Executivo em 10/04/2025. Até esta data, ocorreu a execução provisória do PLOA, conforme as disposições do Art. 70 da LDO.

78. Diante da ausência de projeções de projeções elaboradas pelo Executivo, foram feitas estimativas pela equipe de fiscalização baseada na extração dos valores efetivamente arrecadados nos dois primeiros meses do ano. Tais análises indicam a factibilidade de atingimento das estimativas de receita contidas na LOA 2025. Embora a SOF enfatize que, no período, a realização de despesas primárias discricionárias estava restrita a uma limitação substancial, devido às regras da execução provisória.

79. Ressalta-se que as estimativas de arrecadação extraordinária com o voto de qualidade do CARF constantes da LOA 2025 seguem a mesma metodologia utilizada em 2024, que apresentou grande frustração de arrecadação. Consta da LOA uma projeção de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões em 2025. No entanto, a arrecadação média mensal em 2025 até o momento representa cerca de 1,46% da média mensal necessária para se atingir a arrecadação originalmente prevista, o que indica grande probabilidade de frustração desta rubrica de receitas.

80. De forma similar a análise da receita, foram feitas projeções das despesas tomando como base o que foi executado de forma provisória nos dois primeiros meses do ano. Estas projeções indicam a possibilidade de as despesas ficarem abaixo do que foi projetado na LOA 2025, mas uma vez chama-se atenção à questão da execução provisória.



81. Como consequência das projeções de receitas potencialmente maiores e despesas menores, as projeções de resultado apresentam grandes folgas para o cumprimento da meta de resultados primário definida na LDO 2025, sustentando-se à conclusão exclusivamente aos dados de execução do primeiro bimestre.

82. Com relação à execução orçamentária e financeira, destaca-se os impactos das inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 com respeito a execução de contingenciamentos. Conforme analisou-se neste trabalho, a nova redação de dispositivos da LDO indica a intenção do legislador em definir o centro da meta fiscal como a referência para a realização de limitação de empenho e de movimentação financeira. Além disso, a LDO deste ano passou a explicitar que o princípio do orçamento impositivo deve se subordinar a realização de limitação de empenho, em caso de necessidade de sua utilização para o cumprimento de metas fiscais. Tal redação afasta a interpretação do Poder Executivo de que o princípio do Orçamento impositivo impediria a realização de contingenciamentos em montante que conduzisse o resultado primário a um valor superior ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal.

83. Por fim, no que se refere aos limites de despesas, este trabalho evidenciou uma decisão judicial que pode impactar consideravelmente a sua aplicação. No bojo da ADI 7641, o STF decidiu por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder. A equipe de fiscalização estimou, de forma preliminar, que tais exclusões podem gerar um impacto primário de até R\$ 1 bilhão em 2025.

84. Estima-se que esta fiscalização tem o potencial de melhorar a transparência dos relatórios do Governo Federal, estimular o atendimento às disposições insculpidas na LRF e no RFS e fornecer subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

## X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

85. Em razão do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2024:

a.1) O atraso na aprovação da Lei Orçamentária anual, somado a ausência de publicação de Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 1º bimestre ou de relatório extemporâneo comprometeu a transparência da gestão fiscal e a efetividade da atividade de controle externo nos primeiros meses do exercício;

a.2) O resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo projeções feitas, exclusivamente, a partir do executado nos dois primeiros meses do ano, poderá ser superavitário, cumprindo com a meta estabelecida na LDO 2025, embora a SOF enfatize que, neste período, a realização de despesas primárias discricionárias estava restrita a uma limitação substancial, devido às regras da execução provisória. (capítulo V deste relatório);

a.3) as estimativas de arrecadação extraordinária com o voto de qualidade do CARF constantes da LOA 2025 seguem a mesma metodologia utilizada em 2024, que apresentou grande frustração de arrecadação. Embora conste da LOA uma projeção de arrecadação de R\$ 28,6 bilhões em 2025, a arrecadação média mensal no ano até o momento representa cerca de 1,46% da média mensal necessária para se atingir a arrecadação originalmente prevista, o que indica grande



probabilidade de frustração desta rubrica de receitas e a necessidade de revisão das projeções por parte do Executivo.

a.4) inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 indicam a intenção do legislador em definir o centro da meta fiscal como a referência para a realização de limitação de empenho e de movimentação financeira, além de explicitar que o princípio do orçamento impositivo deve se subordinar a realização de limitação de empenho, em caso de necessidade de sua utilização para o cumprimento de metas fiscais.

a.5) No bojo da ADI 7641, o STF decidiu por excepcionar do limite de despesas estabelecido pela LC 200/2023 as despesas custeadas por receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União e destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas deste mesmo Poder. Tais exclusões podem gerar um impacto primário de até R\$ 1 bilhão em 2025, de acordo com estimativas preliminares da equipe de fiscalização.

c) encaminhar cópia do acórdão a ser proferido nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

d) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

Audfiscal-Diref, em 24/6/2025.

*Assinado Eletronicamente*  
**JOSÉ EDUARDO GONÇALVES DE SOUSA**  
 Auditor Federal de Controle Externo  
 Matrícula 47216-6  
 Coordenador

*Assinado Eletronicamente*  
**LUCIANA DE PAULA NAZARENO MARTINS MARINHO**  
 Auditor Federal de Controle Externo  
 Matrícula 11098-1

**TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO**

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.282/2025-GABPRES

Processo: 005.986/2025-7

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: 09/12/2025

*(Assinado eletronicamente)*

Ana Lucia Dornelles

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