



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 1165, DE 2025

Susta o Decreto nº 12.774, de 09 de dezembro de 2025.

AUTORIA: Senador Flávio Bolsonaro (PL/RJ)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2025

Susta o Decreto nº 12.774, de 09 de dezembro de 2025.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustado, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, o Decreto nº 12.774, de 9 de dezembro de 2025.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Decreto Federal nº 12.774, de 9 de dezembro de 2025, ao alterar o Decreto nº 12.500/2025, inova a ordem jurídica e subverte conceitos fundamentais de direito financeiro estabelecidos por lei complementar, configurando uma flagrante exorbitância que impõe a apresentação do presente Projeto de Decreto Legislativo (PDL) para sua sustação imediata.

A essência do vício contido no Decreto reside na subversão do regime da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que **categoriza rigidamente as empresas**



estatais em dependentes e não dependentes. Essa distinção não é meramente formal, mas sim material e **definidora da relação financeira da empresa com o Tesouro Nacional.**

Uma empresa estatal é **classificada como não dependente se for capaz de se sustentar com receitas próprias**, ou seja, se não necessitar de recursos financeiros do ente controlador (Tesouro Nacional) para cobrir despesas de custeio ou capital (Art. 2º, III, da LRF). Esta ausência de dependência financeira é o fator que **exclui seu orçamento do cálculo do resultado primário e nominal do Governo Federal.**

O Decreto nº 12.774/2025, contudo, introduz uma figura anômala no Art. 18-A: a possibilidade de aportes do Tesouro Nacional a uma estatal não dependente sob o pretexto de um "plano de reequilíbrio econômico-financeiro". Ao permitir que uma empresa receba recursos diretos para cobrir “despesas a que se refere o art. 2º, caput, inciso I” (despesas de custeio e capital), o regulamento concede o tratamento financeiro de uma empresa dependente, mas permite que ela mantenha sua classificação formal de não dependente por até dois anos (§ 7º do Art. 18-A).

Esta medida desvirtua o conceito de não dependência, transformando uma condição material e financeira (a capacidade de autofinanciamento) em uma classificação meramente formal, dependente da chancela administrativa da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR. A empresa que necessita do Tesouro para pagar suas despesas é, por força da LRF, dependente. O Decreto, ao criar uma exceção temporal para o status de dependência, esvazia o conteúdo da Lei Complementar, o que



representa uma clara usurpação da função legiferante reservada ao Congresso Nacional. O Poder Executivo, sob o pretexto de regulamentar, efetivamente alterou a Lei Complementar, extrapolando os limites da legalidade.

A manobra regulamentar viola, de forma grave, o princípio da transparência e o controle do resultado fiscal. A classificação de dependência não é um mero rótulo; **ela determina a inclusão orçamentária da empresa no câmputo do resultado primário e nominal do Governo Federal, essencial para a gestão responsável das metas fiscais.** A injeção de recursos do Tesouro, por sua natureza, visa cobrir déficit e afeta diretamente o cálculo do resultado primário.

Ao permitir o aporte de recursos diretos do Tesouro — que, por natureza, são recursos que caracterizam a dependência — sem a devida e imediata reclassificação, o Decreto nº 12.774/2025 cria uma "zona cinzenta" que dissimula a real situação financeira das contas públicas e o verdadeiro alcance do resultado fiscal. **Esse ardil regulamentar busca postergar a aplicação de regras fiscais mais estritas, como as que exigiriam a inclusão total do orçamento da estatal no consolidado da União.**

Tal prática colide frontalmente com o espírito e a letra da LRF, cujo objetivo primordial é justamente garantir a gestão fiscal responsável e transparente. A permissão para manter o status de não dependente por até dois anos após o primeiro aporte é, na prática, um **mecanismo de maquiagem fiscal**, comprometendo a fidedignidade dos dados utilizados pelo Poder Legislativo e pela sociedade no controle das finanças públicas.



A inovação infralegal do Decreto entra em rota de colisão com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF) e com os entendimentos do Tribunal de Contas da União (TCU).

O STF é enfático ao limitar o poder regulamentar à fiel execução da lei, vedando expressamente a criação de direitos, obrigações ou regimes jurídicos novos, sob pena de vício de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da legalidade (CF/88, art. 84, IV). O Decreto nº 12.774/2025, ao criar uma nova hipótese de recebimento de aportes do Tesouro sem a reclassificação imediata, inova na ordem jurídica em matéria de direito financeiro reservada à Lei Complementar.

O TCU, por sua vez, tem sido rigoroso ao exigir que a classificação de dependência/não dependência reflita a realidade financeira de uma estatal. A Corte de Contas considera o aporte de recursos do Tesouro para despesas finalísticas como o fator decisivo e imediato para caracterizar a dependência. Permitir a injeção de recursos públicos para socorro de uma estatal em dificuldades, enquanto se mantém artificialmente sua classificação de não dependente, é uma tentativa de burlar o controle do TCU e as restrições da LRF.

Essa constatação ganha contornos de urgência diante do seu objetivo notório. O Decreto pode socorrer a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), uma estatal não dependente que enfrenta grave crise financeira. Ao utilizar uma manobra regulamentar para injetar recursos públicos nos Correios sem a reclassificação imediata, o **Executivo busca evitar as consequências de ter o déficit da ECT integralmente**



contabilizado no resultado fiscal da União, configurando um desvio de finalidade do poder regulamentar.

Em análise final se confirmou a flagrante **violação da hierarquia normativa** pelo Decreto nº 12.774/2025. O novo Art. 18-A do Decreto nº 12.500/2025 tenta, por via regulamentar, criar uma exceção que permite a estatais 'não dependentes' planejar e receber recursos do Tesouro Nacional para despesas de custeio e pessoal. Este tipo de aporte, conforme o Art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é Lei Complementar, é o critério material e objetivo que “define” a dependência fiscal. O Decreto, ao transformar um fato financeiro em uma negociação administrativa com a CGPAR, introduz um **vício de inconstitucionalidade e ilegalidade por usurpar competência reservada ao Congresso Nacional e à Lei Complementar, fragilizando o arcabouço fiscal**.

A manobra regulamentar identificada tem como efeito prático **mascarar o real déficit fiscal da União**. Ao criar um 'salvo-conduto' para estatais em crise, como os Correios, o Decreto nº 12.774/2025 permite que esses ônus financeiros diretos não sejam imediatamente e transparentemente computados no Orçamento Fiscal e no resultado primário. Essa 'maquiagem fiscal' contorna a essência do princípio da responsabilidade fiscal. Reitero o entendimento do Tribunal de Contas da União, que sempre prioriza a materialidade do uso dos recursos para fins de custeio sobre qualquer classificação formal, o que torna o decreto uma tentativa inaceitável de contornar a lei.

Reside assim uma inconstitucionalidade formal e o vício material do Decreto nº 12.774/2025, por usurpação de competência e na tentativa de



'desbloqueio' de recursos que compromete a gestão transparente das finanças públicas federais.

Em conclusão, o Decreto nº 12.774/2025, ao conceder um salvo-conduto temporário para que estatais não dependentes recebam aportes financeiros diretos do Tesouro Nacional sem a reclassificação imediata, excede os limites da regulamentação, pois: esvazia o conceito legal de empresa estatal não dependente, alterando a matéria reservada à Lei Complementar; compromete a transparência fiscal e a fidedignidade do cálculo do resultado primário e nominal da União; contraria a jurisprudência do STF sobre os limites do poder regulamentar e os entendimentos do TCU sobre a materialidade da dependência.

Caracterizada a flagrante exorbitância do poder regulamentar e o risco à estabilidade e transparência das contas públicas, impõe-se a atuação do Poder Legislativo para sustar o ato, restabelecendo a supremacia da Lei Complementar nº 101/2000. Pelos motivos expostos, submetemos a matéria ao escrutínio das Senadoras e dos demais Senadores.

Sala das Sessões,

Senador FLÁVIO BOLSONARO
PL/RJ



Apêndice Técnico: Matriz de Contradições Normativas

Dispositivo do Decreto 12.774/2025	Dispositivo Violado (LRF/CF)	Natureza da Violação
Art. 18-A, Caput: Admite aporte para custeio sem dependência.	LRF, Art. 2º, III: Define aporte para custeio como fato gerador de dependência.	Violação de conceito legal expresse (Norma Geral de Direito Financeiro).
Art. 18-A, § 4º: Prazo de 2 anos de "carência".	LRF, Art. 1º, § 1º: Princípio da Transparência e Planejamento.	Criação de regime temporário de exceção não previsto em LC.
Art. 18-A, § 2º: Garantia da União em plano de reequilíbrio.	LRF, Art. 40: Restrições a garantias.	Aumento de risco fiscal sem contrapartida de solvência comprovada.
Art. 18-A, § 5º: CGPAR decide sobre classificação.	CF/88, Art. 70: Competência do Controle Externo (fiscalização contábil).	Tentativa de suplantar critérios legais objetivos por decisão administrativa discricionária.



LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - art49_cpt_inc5
- Decreto nº 12.500 de 11/06/2025 - DEC-12500-2025-06-11 - 12500/25
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2025;12500>
 - art18-1
- urn:lex:br:federal:decreto:2025;12774
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:decreto:2025;12774>
- Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)
 - 101/00
<https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:lei.complementar:2000;101>