

Aviso nº 1296 - GP/TCU

Brasília, 12 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2843/2025, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 3/12/2025, ao apreciar, nos autos do TC-008.760/2025-0, os embargos de declaração opostos pela União contra o Acórdão nº 2208/2025-TCU-Plenário, levado ao conhecimento dessa Comissão por meio do Aviso nº 1004 - GP/TCU, de 29/9/2025.

O mencionado processo trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º 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
Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 008.760/2025-0

Natureza(s): Embargos de declaração

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: Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Advocacia-geral da União.

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM PROCESSO DE ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO 2º BIMESTRE DE 2025. CONHECIMENTO. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO ART. 69 DA LEI 15.080/2025. ACOLHIMENTO PARCIAL. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO SUBITEM 9.1 DO ACÓRDÃO 2.208/2025-PLENÁRIO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da lavra do Auditor-Chefe Adjunto da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), à qual manifestou sua anuência o titular daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de análise da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), elaborada em atendimento à solicitação do Relator, Ministro Benjamin Zymler, nos autos do TC 008.760/2025-0. Nesta etapa processual, examinam-se os embargos de declaração interpostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra o subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário.*

2. *O presente processo de controle externo tem por objetivo avaliar os resultados fiscais, bem como a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025, com ênfase no cumprimento das metas fiscais estabelecidas e na conformidade das medidas de bloqueio de dotações orçamentárias e de contingenciamento de despesas.*

3. *O recurso busca conferir efeitos infringentes à deliberação, sustentando que o parâmetro de referência para a limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), deveria ser o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário, e não o centro da meta, como consignado no Acórdão embargado.*

Contextualização da Decisão Embargada

4. *A aludida decisão deu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) de que a adoção do limite inferior da banda de tolerância, em substituição ao centro da meta, como parâmetro para o contingenciamento, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente.*

Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário

9.1. *dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente;*

5. *A decisão baseou-se na interpretação de que o art. 9º da LRF tem natureza preventiva, devendo ser acionado sempre que houver risco de não cumprimento da meta de resultado primário, entendida como sendo o valor de R\$ 0,00, fixado no caput do art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e não o limite inferior da banda.*

6. *Outrossim, imperioso destacar que a decisão embargada, em seu item 9.2, tratou de outras providências de natureza informativa e de controle, notadamente o comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de aspectos da execução fiscal e de lacunas normativas entre a Lei Complementar 200/2023 (LC 200/2023) e a LDO 2025. Tais deliberações, de caráter meramente informativo e sem efeito impositivo, não foram objeto de impugnação pela AGU, que restringiu seu inconformismo exclusivamente ao subitem 9.1 do Acórdão.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. *Os embargos de declaração são cabíveis no âmbito do Tribunal de Contas da União para sanar obscuridade, contradição, omissão ou erro material em decisão colegiada, conforme dispõem o art. 34 da Lei 8.443/1992 e o art. 287 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU), admitindo-se excepcionalmente efeitos infringentes quando a integração ou correção impactar o resultado do julgado.*

8. *A AGU possui legitimidade ativa, atuando na defesa dos interesses da União, com base no art. 131 da Constituição Federal (CF/1988) e na Lei Complementar 73/1993, e o recurso foi devidamente subscrito por autoridade competente. O interesse jurídico é manifesto, pois o subitem 9.1 do Acórdão fixou entendimento com reflexos imediatos na execução orçamentária da União.*

9. *A tempestividade resta comprovada: as notificações ocorreram entre 1º e 6/10/2025, e o recurso foi protocolado em 15/10/2025, dentro do prazo legal de dez dias (art. 34 da Lei 8.443/1992 e art. 287 do RITCU). O Relator reconheceu a regularidade temporal e concedeu efeito suspensivo, com fundamento no art. 34, §2º, da Lei 8.443/1992.*

10. *O recurso atende aos requisitos formais: delimita o objeto, expõe fundamentos, indica dispositivos legais e formula pedido específico, conforme exigem os arts. 34 da Lei 8.443/1992 e o 287 do RITCU.*

11. *Registre-se que o relator já reconheceu expressamente a admissibilidade dos presentes embargos e concedeu efeito suspensivo ao subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário (peça 122), razão pela qual esta unidade limita-se ao exame de mérito, voltado à análise das alegadas omissões e contradições, as quais, segundo a embargante, teriam condão de conferir efeitos infringentes ao recurso.*

SÍNTESE DOS ARGUMENTOS DA AGU

12. *A AGU, ao interpor os presentes embargos de declaração com pedido de efeitos infringentes, alega que o Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário teria incorrido em omissão e contradição, ao não reconhecer que o art. 9º da LRF deve ser interpretado à luz dos arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável - RFS).*

13. *Segundo a AGU, os dispositivos legais citados estabelecem que a limitação de empenho e movimentação financeira somente deve ser adotada diante de risco concreto de descumprimento do limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal, divergindo, assim, do entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, que considera o centro da meta como parâmetro adequado para o contingenciamento.*

14. *Em apertada síntese, a AGU sustenta que:*

i) o art. 9º da LRF autoriza a limitação de empenho ‘nos montantes necessários’, o que impediria contingenciamentos além do estritamente indispensável à recondução da execução fiscal aos limites de responsabilidade;

ii) o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023 teria modificado a forma de aferição das metas, fazendo do limite inferior o parâmetro de conformidade legal;

iii) a LDO 2025, por possuir natureza de lei ordinária, não poderia alterar o comando da lei complementar, de modo que o TCU teria atribuído prevalência indevida ao texto da LDO;

iv) a decisão do TCU, ao afirmar a prevalência do centro da meta como parâmetro operacional, teria ampliado o alcance do art. 9º da LRF, em afronta aos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, e produzido indevida rigidez fiscal.

15. *A AGU acrescenta que a interpretação firmada no Acórdão embargado poderia afetar a execução do orçamento impositivo, previsto nos arts. 165, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, ao reduzir os limites de movimentação e empenho, comprometendo a execução tempestiva das programações autorizadas pelo Parlamento.*

16. *O recurso menciona o Parecer 00126/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU, da Consultoria Jurídica do MPO, que embasou a conduta do Poder Executivo. Nesse parecer, concluiu-se que, diante da redação do art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, o limite inferior da banda de tolerância deveria orientar a política de contingenciamento, sob pena de o Governo promover bloqueios de despesas discricionárias em volume superior ao estritamente necessário, restringindo a execução orçamentária sem respaldo em risco efetivo de descumprimento da meta fiscal.*

17. *Nesse ponto, a AGU defende que, ao aplicar o art. 9º da LRF, deve-se observar o parágrafo único do art. 165, § 10, da Constituição Federal, que estabelece dever de executar as programações orçamentárias. Na visão da AGU, como a banda de tolerância da meta fiscal permite variação dentro de limites aceitáveis, não haveria frustração de receita a justificar a limitação de empenho com base no centro da meta, de modo que o contingenciamento seria juridicamente indevido.*

18. *Em síntese, os argumentos da AGU convergem para a tese de que o contingenciamento deve se pautar pelo limite inferior da banda de tolerância, e não pelo centro da meta fiscal, sob pena de excesso de rigidez na execução orçamentária e de restrição indevida ao orçamento impositivo, especialmente em contextos de estabilidade das projeções de receita.*

19. *Cite-se ainda que, por meio de Despacho de Autoridade (peça 122), o ministro relator recebeu os embargos, concedendo, inclusive, efeito suspensivo relativamente à observância do subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário, nos termos do § 2º do art. 34 da Lei 8.443/1992.*

20. *Na mesma decisão, o relator consignou que, em eventual negativa de concessão de efeitos infringentes, não proporá a responsabilização dos agentes públicos envolvidos na execução orçamentária do exercício de 2025, considerando a natureza inédita e a complexidade da matéria, que resultaram em entendimentos divergentes tanto no âmbito do Poder Executivo quanto da área técnica deste Tribunal.*

21. *O Ministro Relator ainda registrou que a aplicação imediata do art. 9º da LRF conforme o art. 69 da LDO 2025 se mostra inviável no atual estágio do exercício financeiro, em razão da proximidade do encerramento do ano e das limitações operacionais associadas à execução orçamentária, que impediriam a adoção de novo contingenciamento na dimensão necessária.*

22. *Por fim, o Ministro Relator determinou a oitiva da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), a fim de que se manifeste sobre o mérito dos*

embargos de declaração interpostos pela Advocacia-Geral da União, com vistas a subsidiar a apreciação definitiva da matéria pelo Tribunal.

EXAME TÉCNICO

Do alcance do art. 9º da LRF

23. *A AGU sustenta que o art. 9º da LRF deveria ser interpretado em consonância com o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, de modo que a limitação de empenho e movimentação financeira somente seria cabível quando houvesse risco de descumprimento do limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal. Segundo a embargante, o contingenciamento com base no centro da meta implicaria excesso de rigor fiscal e bloqueios de despesas sem respaldo em efetiva frustração de receitas.*

24. *Embora respeitável, a interpretação proposta pela embargante não se sustenta. Ela ignora, ainda que de forma implícita, as disposições da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), bem como os princípios e comandos normativos consagrados na LRF. A análise jurídica e técnica deve observar a literalidade das normas aplicáveis, respeitando a hierarquia e a sistemática do ordenamento jurídico, sob pena de comprometer a coerência e a integridade do regime fiscal vigente.*

25. *Imperioso rememorar que o art. 9º da LRF atribui às Leis de Diretrizes Orçamentárias a competência para estabelecer os critérios concernentes à limitação de movimentação e empenho, in verbis:*

LRF

*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 subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** (grifou-se)*

26. *No presente exercício, essa competência tem sido regularmente exercida por meio da Seção VIII – Da Limitação Orçamentária e Financeira, consolidada nos arts. 68 e 69 da LDO 2025. Importa ressaltar que o caput do art. 69, em combinação com o art. 2º da referida norma, apresenta inequívoca clareza ao estabelecer o centro da meta como parâmetro obrigatório para a execução orçamentária e financeira, conferindo segurança jurídica e alinhamento com os objetivos fiscais delineados pelo legislador.*

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.*

(...)

*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. (destaques acrescidos)*

27. *Note-se, portanto, que a LDO 2025 é expressa ao vincular o contingenciamento ao caput do art. 2º, ou seja, à meta de R\$ 0,00 (centro da meta), e não às bandas de tolerância previstas nos*

incisos I e II do §1º do mesmo dispositivo. Dessa forma, não há espaço hermenêutico para considerar o limite inferior como parâmetro de limitação de empenho, sob pena de afastamento da literalidade e da vontade legislativa.

28. *Cumpra observar que a expressão ‘nos montantes necessários’, contida no art. 9º da LRF, não condiciona a limitação de empenho à ocorrência de frustração efetiva de receita, mas à projeção de risco de não atingimento da meta. Trata-se de um comando de prudência e proporcionalidade, que visa antecipar desequilíbrios e prevenir a necessidade de ajustes abruptos. A LDO 2025, ao definir objetivamente o centro da meta como referência, materializa o conceito de ‘montante necessário’ de forma transparente, assegurando previsibilidade à execução orçamentária e credibilidade à gestão fiscal.*

29. *Ademais, conforme evidenciado na manifestação pretérita desta Unidade (peça 103), o processo legislativo do PLN 3/2024, que resultou na Lei 15.080/2024 (LDO 2025), revela de forma inequívoca a intenção deliberada do Congresso Nacional de afastar o critério proposto originalmente pelo Poder Executivo.*

30. *A proposta encaminhada pelo Executivo previa, textualmente, que para fins de limitação de empenho seria ‘considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do §1º do art. 2º desta Lei’. Durante a tramitação no Congresso Nacional, o texto foi substantivamente alterado, passando a determinar que seria ‘considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º’, reafirmando, portanto, o centro da meta como parâmetro de contingenciamento.*

31. *A inconsistência da tese alvitada pela AGU se intensifica porque o próprio Poder Executivo, no PLDO 2026, retomou a redação rejeitada na LDO 2025, propondo que a limitação se pautasse pelo limite inferior. Se a tese ora defendida fosse já vigente, não haveria necessidade de nova alteração legislativa; a proposição no PLDO 2026 evidencia que o direito posto hoje é o centro da meta.*

32. *O quadro comparativo a seguir, extraído dos próprios textos normativos, apresenta com clareza a evolução recente e a coerência da tese adotada pelo Tribunal:*

PLDO 2025	Lei 15.080 – LDO 2025	PLDO 2026
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,	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,	Art. 73. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário, estabelecido no art. 2º, § 1º, inciso II , 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 quarto dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º

<i>até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.</i>	<i>observado o disposto no § 4º deste artigo.</i>	<i>deste artigo.</i>
---	---	----------------------

Da alegação de afronta ao art. 2º, § 3º, da LC 200/2023

33. Superado o exame da delegação expressa conferida pela LRF à LDO para disciplinar os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira, prerrogativa que foi regularmente exercida pelo Congresso Nacional ao estabelecer, na LDO 2025, o centro da meta fiscal como parâmetro, passa-se à análise da alegada incompatibilidade da decisão do TCU com o art. 2º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023, suscitada pela Advocacia-Geral da União como fundamento de nulidade.

34. A embargante sustenta que a interpretação firmada pelo Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário teria desconsiderado o disposto no art. 2º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023, segundo o qual a elaboração, aprovação e execução do orçamento devem ser compatíveis com a obtenção da meta fiscal, ‘observados, na execução, os intervalos de tolerância’. Na visão da AGU, tal dispositivo imporia a obrigatoriedade de considerar as bandas de tolerância como referência para a limitação de empenho e movimentação financeira, tornando ilegítimo o uso do centro da meta como parâmetro de contingenciamento.

35. A leitura defendida pela AGU, contudo, não se coaduna com a sistemática da LC 200/2023 nem com o regime fiscal previsto na LRF. O § 3º do art. 2º não substitui nem altera o comando do art. 9º da LRF, que mantém plena vigência e aplicabilidade. O dispositivo em questão tem caráter programático e de compatibilização macrofiscal, reafirmando a necessidade de coerência entre o planejamento e a execução, mas sem criar novo critério operacional para o contingenciamento.

36. Importa ainda destacar que o art. 2º, § 3º, encontra-se insculpido no Capítulo II da LC 200/2023 – ‘Das metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública’, que disciplina o planejamento fiscal de médio prazo e a coerência entre metas e trajetória da dívida, não as regras procedimentais da execução orçamentária. Trata-se, pois, de dispositivo voltado à compatibilização entre o processo orçamentário e os objetivos estruturais de sustentabilidade fiscal, e não de norma operacional que regule o comportamento da despesa ao longo do exercício.

37. Ao referir ‘observados os intervalos de tolerância’, o § 3º do art. 2º apenas reconhece que a avaliação do cumprimento da meta ao final do exercício considera a banda (art. 5º, § 3º, LC 200/2023). Não se trata de parâmetro de gestão ex ante, mas de aferição ex post. Converter a banda em regra operacional esvazia o caráter preventivo do art. 9º da LRF.

38. O art. 9º da LRF, por sua vez, disciplina o dever preventivo de ajustar a execução orçamentária diante de risco de descumprimento da meta. Trata-se de norma operacional e vinculante, cuja finalidade é evitar a frustração das metas fiscais, e não apenas reagir a ela. Confundir a margem de tolerância de avaliação (LC 200/2023) com o parâmetro de prudência para execução (LRF) esvazia o conteúdo preventivo da responsabilidade fiscal e introduz interpretação incompatível com a unidade do sistema jurídico-financeiro.

39. A opção legislativa na LDO 2025, de natureza inequivocamente deliberada, conforme evidenciado no tópico anterior, demonstra que o Parlamento não interpretou o art. 2º, § 3º, da LC 200/2023 como autorizativo da aplicação das bandas de tolerância na execução orçamentária. Ao contrário, fixou de modo expresso que o contingenciamento deve observar a meta definida no caput do art. 2º da LDO 2025, ou seja, o centro da meta. A tese da AGU, portanto, colide com a literalidade da legislação vigente, com a estrutura sistemática da LC 200/2023 e com a vontade inequívoca do Poder Legislativo.

40. *Por simetria, admitir a banda como parâmetro de gestão permitiria ao Executivo eleger qualquer ponto do intervalo (inclusive o limite superior) impondo contingenciamentos adicionais e perseguindo superávit não autorizado na LDO. Tal conclusão é incompatível com a legalidade orçamentária e com a separação de Poderes, pois permitiria alterar, por ato infralegal, a meta aprovada pelo Parlamento.*

41. *Sob essa ótica, o centro da meta é o único parâmetro legítimo e vinculante para a execução orçamentária, por refletir o compromisso político e jurídico fixado pelo Parlamento, enquanto os limites inferior e superior da banda constituem apenas margens de aferição do cumprimento da meta ao final do exercício. Essa interpretação preserva a simetria normativa, garante a subordinação da execução à lei orçamentária e impede o uso discricionário das bandas para modular a intensidade do ajuste fiscal ao longo do exercício.*

42. *Em conclusão, o art. 2º, § 3º, da LC 200/2023 deve ser compreendido em harmonia com o art. 9º da LRF e com o art. 69 da LDO 2025. Os ‘intervalos de tolerância’ constituem margem de avaliação ex post, e não parâmetro de execução ex ante. A tentativa de aplicá-los à fase de contingenciamento cria interpretação incompatível com o dever de prudência fiscal e com a separação funcional entre o planejamento estratégico (LC 200/2023) e a execução orçamentária (LRF e LDO).*

43. *Assim, não há contrariedade entre o Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário e a LC 200/2023. Ao adotar o centro da meta como referência para a limitação de empenho, o Tribunal apenas reafirmou o regime de responsabilidade fiscal previsto na LRF, assegurando a coerência normativa, a sustentabilidade da dívida pública e a observância da meta fiscal aprovada pelo Congresso Nacional.*

Do dever de executar as programações orçamentárias e a compatibilização com a responsabilidade fiscal

44. *Outro argumento trazido aos autos pela embargante se refere à chamada impositividade do orçamento, ou seja, o dever de executar as programações orçamentárias impediria a limitação de empenho e movimentação financeira considerando o centro da meta de resultado primário. Segundo a AGU, essa impositividade exige que o Poder Executivo, para fins de contingenciamento, adote como parâmetro o limite inferior da banda de tolerância.*

45. *Sob outra perspectiva, a AGU aduz que a interpretação firmada pelo Tribunal, ao adotar o centro da meta fiscal como referência para o contingenciamento, poderia resultar em restrição indevida ao orçamento impositivo, previsto no art. 165, §§ 10 e 11, da Constituição Federal. Argumenta que o contingenciamento baseado no centro da meta produziria bloqueios de despesas discricionárias em volume superior ao estritamente necessário, frustrando a execução das programações orçamentárias impositivas.*

46. *O argumento não procede: o orçamento impositivo (CF/1988, art. 165, §§ 10 e 11) não afasta a responsabilidade fiscal nem a observância da LRF e da LDO. Ao contrário, o texto constitucional subordina a execução obrigatória às metas fiscais e à LRF (art. 165, § 11, inciso I), conforme se depreende da leitura dos mencionados dispositivos:*

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de 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;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias. (destaques acrescidos)

47. *A Constituição Federal, em seu art. 165, § 10, introduzido pela Emenda Constitucional 100/2019, consagrou o princípio da execução obrigatória das programações orçamentárias, estabelecendo que a administração deve adotar os meios e medidas necessários à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.*

48. *As Emendas Constitucionais 86/2015 e 126/2022, por sua vez, ampliaram o escopo da impositividade ao disciplinar a execução obrigatória de emendas parlamentares, mantendo, entretanto, a sujeição dessas programações às regras fiscais e às metas da LDO.*

49. *Assim, o regime de execução obrigatória, tanto geral quanto das emendas impositivas, permanece condicionado à observância das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO, conforme previsto no § 11, inciso I, do art. 165 da Constituição Federal.*

50. *Trata-se, portanto, de um dever condicionado, e não absoluto. A execução das programações deve ocorrer apenas quando compatível com as metas fiscais e a sustentabilidade da dívida pública. Jamais em detrimento delas.*

51. *Em verdade, o dever de execução limita a discricionariedade política de não executar programações autorizadas pelo Parlamento, mas não revoga o dever de prudência fiscal. É um instrumento de efetividade parlamentar, que opera dentro das margens de sustentabilidade financeira e subordinado às metas fiscais.*

52. *Nessa perspectiva, tanto o art. 165, § 11, inciso I, da Constituição Federal quanto o art. 9º da LRF reforçam que o cumprimento das metas fiscais constitui condição de legitimidade da execução orçamentária. O primeiro subordina expressamente a execução obrigatória ao cumprimento das metas e à observância da LRF; o segundo impõe ao Executivo o dever de promover limitação de empenho e movimentação financeira quando houver risco de descumprimento da meta fiscal.*

53. *Ambos os dispositivos operam de forma complementar, estabelecendo um regime de execução vinculada e prudencial, no qual a preservação do equilíbrio fiscal antecede a execução de despesas específicas.*

54. *Assim, o contingenciamento baseado no centro da meta não viola o orçamento impositivo, mas, ao contrário, assegura sua execução sustentável, ao evitar desequilíbrios que poderiam levar a bloqueios abruptos e mais severos em momento posterior. O cumprimento tempestivo das metas fiscais cria o espaço fiscal necessário para a realização das programações parlamentares, protegendo-as de contramedidas corretivas drásticas.*

55. *Em síntese, o orçamento impositivo não se sobrepõe ao dever de responsabilidade fiscal, mas com ele se articula em regime de complementaridade e subordinação hierárquica. O art. 9º da LRF, o art. 69 da LDO 2025 e o art. 165 da Constituição Federal formam um sistema integrado, no qual a responsabilidade fiscal é condição de legitimidade para a execução orçamentária.*

56. *O entendimento consolidado pelo Tribunal, portanto, não frustra a execução do orçamento impositivo, mas garante que ela ocorra dentro de parâmetros de prudência, sustentabilidade e legalidade orçamentária, preservando a credibilidade do arcabouço fiscal e a estabilidade das finanças públicas.*

Da compatibilidade entre o Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário, a LDO 2025, a LC 200/2023, a LRF e a Constituição Federal

57. Superados os aspectos atinentes à execução orçamentária e ao dever constitucional de execução das programações, cumpre examinar a coerência entre a decisão do TCU e o conjunto normativo que estrutura o atual regime fiscal, notadamente a Constituição Federal, a Lei Complementar 200/2023, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025.

58. A AGU sustenta que o Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário teria conferido prevalência indevida à LDO 2025, norma ordinária e anual, em detrimento das leis complementares que compõem o regime fiscal permanente (LRF e LC 200/2023). Argumenta, nesse sentido, que a LDO não poderia restringir ou ampliar o campo de aplicação do art. 9º da LRF, sob pena de violar o art. 163, inciso I, e o art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição Federal, que reservam à lei complementar a disciplina sobre finanças públicas e limitação de empenho.

59. Para a embargante, a decisão do Tribunal teria adotado interpretação extensiva e inconstitucional do art. 9º da LRF, ao admitir o contingenciamento com base no centro da meta fiscal, ampliando as hipóteses de limitação de empenho além do que seria permitido pela legislação complementar. Tal leitura, segundo a AGU, afrontaria o princípio da reserva de lei complementar e criaria indevida rigidez fiscal não prevista no arcabouço legal vigente.

60. A alegação, contudo, não se sustenta. A decisão do TCU não cria nova hipótese de contingenciamento, tampouco amplia o alcance do art. 9º da LRF. Ao contrário, limita-se a reafirmar a sistemática estabelecida pela própria LRF e concretizada pela LDO 2025, no exercício da competência normativa que lhe foi delegada pelo legislador complementar. O Tribunal apenas reconheceu que o parâmetro legítimo para a limitação de empenho é aquele definido no caput do art. 2º da LDO, a saber, o centro da meta formalmente aprovada pelo Congresso Nacional.

61. A LDO, por expressa determinação do art. 9º da LRF, é o instrumento adequado para fixar os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira. Trata-se de competência conferida pela própria lei complementar, de modo que o Parlamento, ao editar a LDO 2025, atuou dentro do espaço normativo legítimo delimitado pela LRF e pela Constituição Federal. Assim, a decisão do TCU não inovou no ordenamento jurídico, mas apenas assegurou a observância da coerência do sistema.

62. Nesse contexto, não há violação à reserva de lei complementar prevista no art. 163, inciso I, nem ao art. 165, § 9º, inciso I, da Constituição. A LRF, norma complementar de caráter permanente, já regulamentou a matéria e delegou à LDO a função de operacionalizar, a cada exercício, os critérios de execução e contingenciamento. A LDO, portanto, não revoga nem modifica a LRF ou a LC 200/2023, apenas concretiza seus comandos, respeitando o desenho constitucional das leis orçamentárias.

63. A LC 200/2023, por sua vez, introduziu uma metodologia de metas com banda de tolerância voltada à avaliação ex post da política fiscal. O art. 2º, § 3º, dessa lei não alterou o dever de prudência previsto no art. 9º da LRF, tampouco revogou a competência da LDO para disciplinar os critérios de limitação. O regime instituído pela LC 200/2023 e o da LRF são complementares: o primeiro fixa as metas e margens de variação; o segundo define os instrumentos para garantir seu cumprimento preventivo.

64. A decisão do TCU harmoniza essas normas ao reconhecer que a banda de tolerância tem caráter avaliativo, e não operacional, preservando o papel da LDO como norma anual de execução. Interpretar de modo diverso implicaria permitir ao Poder Executivo alterar unilateralmente o parâmetro da meta aprovada pelo Parlamento, esvaziando o princípio da legalidade orçamentária e comprometendo a separação de Poderes.

65. Logo, não há falar em inconstitucionalidade, mas em conformidade material e formal com a Constituição Federal. O Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário respeita a repartição de competências prevista nos arts. 163 e 165 da Carta Magna, observa o regime de leis complementares (LRF e LC 200/2023) e reconhece a função executiva da LDO 2025 no sistema fiscal. Trata-se de interpretação sistemática e integrativa, que preserva a unidade e a coerência do ordenamento financeiro.

66. Conclui-se, portanto, que o Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário é plenamente compatível com a LDO 2025, a LC 200/2023, a LRF e a Constituição Federal. O Tribunal, ao reafirmar o centro da meta como referência de prudência fiscal, atuou em estrita observância ao princípio da legalidade, à competência do Parlamento e ao equilíbrio entre planejamento e execução fiscal que caracteriza o regime constitucional das finanças públicas.

Da natureza ex post das bandas de tolerância, do centro da meta como âncora fiscal e da responsabilidade fiscal

67. A LC 200/2023 inaugurou novo paradigma de política fiscal ao prever metas de resultado primário com bandas de tolerância (art. 5º, § 3º), segundo as quais 'considera-se cumprida a meta quando o resultado estiver dentro dos limites do intervalo'. Sob perspectiva econômica, essas bandas funcionam como mecanismo de flexibilidade controlada, permitindo absorver choques conjunturais e reduzir a volatilidade das reações fiscais, sem alterar o compromisso com a sustentabilidade da dívida. Possuem, portanto, natureza avaliativa (ex post), voltada à mensuração do desempenho fiscal, e não operacional (ex ante), de gestão da execução orçamentária.

68. No plano da execução orçamentária, prevalece o regime do art. 9º da LRF, que impõe uma lógica preventiva: sempre que houver risco de descumprimento da meta, devem ser adotadas medidas de limitação de empenho e movimentação financeira. Essa atuação ex ante visa preservar a credibilidade da política fiscal e evitar deteriorações abruptas na percepção de solvência, fatores que afetam diretamente as expectativas de inflação, juros e crescimento econômico.

69. Assiste razão à embargante ao reconhecer que, além do contingenciamento previsto no art. 9º da LRF, existem outros instrumentos que podem ser mobilizados para o alcance das metas de resultado primário, com destaque para as medidas de aumento de receitas, como o reforço da arrecadação tributária, a revisão de benefícios fiscais e a alienação de ativos. Tais mecanismos integram a estratégia de consolidação fiscal e podem contribuir para o equilíbrio das contas públicas.

70. Não obstante, é preciso ter clareza de que o único instrumento legalmente definido com caráter obrigatório e imediato para a correção de desvios na execução orçamentária é o contingenciamento de despesas, previsto no art. 9º da LRF.

71. Ainda que legítima e louvável, a estratégia de recomposição arrecadatória não se mostra tão tempestiva nem plenamente controlável, pois depende de fatores externos, como o ciclo econômico, o comportamento da base tributária e a tramitação legislativa de medidas de aumento de receita.

72. A título ilustrativo, destaca-se a recente perda de arrecadação decorrente da não conversão da Medida Provisória 1.303/2025, cujo término de vigência reduziu o potencial de receitas previstas para o exercício. A ausência de medidas compensatórias para recompor essa frustração pode comprometer significativamente a execução orçamentária de 2025 e repercutir sobre o equilíbrio fiscal de 2026. Esse contexto acentua os desafios para o cumprimento das metas fiscais, especialmente diante da interpretação atualmente adotada pelo Poder Executivo quanto ao parâmetro de contingenciamento, amplamente analisada nesta manifestação.

73. Assim, o contingenciamento constitui o mecanismo de ajuste de efeito certo e imediato, cuja aplicação visa preservar a prudência fiscal e garantir o cumprimento tempestivo das metas fixadas na LDO.

74. Nesse sentido, o art. 9º da LRF consagra o princípio da reação preventiva e automática da política fiscal, impondo que, ao se verificar risco de descumprimento da meta, sejam adotadas medidas proporcionais de contenção da despesa. A utilização do centro da meta como referência de prudência, conforme fixado na LDO 2025, assegura que o ajuste ocorra em momento oportuno, evitando medidas corretivas abruptas e mitigando impactos sobre a estabilidade macroeconômica e a credibilidade da política fiscal.

75. Importa frisar que a adoção do centro da meta como referência para a limitação de empenho não implica rigidez fiscal excessiva, mas consolida o ponto de neutralidade macroeconômica do novo arcabouço. O desenho do Regime Fiscal Sustentável preserva o papel estabilizador da política fiscal ao permitir, ex post, a variação do resultado dentro das bandas de tolerância, ao mesmo tempo em que exige, ex ante, prudência e coerência na execução. Essa arquitetura busca compatibilizar disciplina fiscal com estabilidade cíclica, evitando tanto a inércia na reação a riscos de desequilíbrio quanto respostas contracionistas desnecessárias.

76. Por fim, cabe destacar que o entendimento contido no Acórdão 2.208/2025-TCU- Plenário não constitui inovação interpretativa, mas continuidade da leitura que o Tribunal vem conferindo ao art. 9º da LRF desde sua promulgação.

77. Desde o primeiro ano de vigência da LC 200/2023, o Tribunal de Contas da União tem expedido deliberações advertindo o Poder Executivo quanto aos riscos de adotar o limite inferior do intervalo de tolerância como parâmetro de contingenciamento. No acompanhamento do 1º bimestre de 2024 (TC 007.029/2024-1, rel. Min. Jhonatan de Jesus), esta Corte proferiu o Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário, no qual foi emitido alerta ao Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso I, da LRF, nos seguintes termos:

ACÓRDÃO 1211/2024 - PLENÁRIO

9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com os arts. 4º, § 5º, I e IV, e 9º, **caput**, da mesma lei, **de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal** e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros; (grifou-se)

78. A preocupação institucional do Tribunal com a consistência das metas fiscais e a prudência na execução orçamentária também foi reiterada no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2024 (TC 008.437/2025-4, rel. Min. Jhonatan de Jesus). Nessa oportunidade, o Tribunal expediu novo alerta, destacando que a gestão fiscal, embora formalmente aderente à meta, não preservou margem de segurança suficiente para enfrentar passivos contingentes e frustrações de receitas, em afronta ao dever de prevenção de riscos fiscais previsto no art. 1º da LRF.

ACÓRDÃO 1326/2025 – TCU – Plenário

4.2 Alertar o Poder Executivo federal de que a gestão fiscal no exercício de 2024, embora tenha cumprido formalmente as metas de resultado primário sob todas as composições consideradas, não preservou margem de segurança suficiente para o enfrentamento de passivos contingentes, frustrações de receitas (a exemplo daquela mencionada no Acórdão 1.908/2024-Plenário) e de situações de calamidade pública que demandassem resposta financeira urgente da União, revelando fragilidade na prevenção de riscos fiscais e na capacidade de reação a eventos extraordinários sem a necessidade de alterações legislativas que impactassem a meta fiscal ou exigissem deduções para fins de sua aferição, em desconformidade com os preceitos do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe à gestão fiscal atuação

planejada, transparente e voltada à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

Da sustentabilidade da trajetória da dívida pública e dos efeitos fiscais do parâmetro de contingenciamento

79. *A embargante sustenta que a trajetória de estabilização da dívida pública e a observância do centro ou do piso da meta fiscal representariam dimensões distintas da política fiscal, de modo que o planejamento orçamentário deveria almejar o centro da meta, mas a execução orçamentária deveria adotar o limite inferior da banda de tolerância como referência para contingenciamento.*

80. *Com respeito à tese da embargante, entende-se que o raciocínio não se sustenta. A LC 200/2023 e a LDO 2025 não conferem ao Poder Executivo a prerrogativa de estabelecer metas operacionais distintas para planejamento e execução. O centro da meta não é mera referência programática, mas o alvo fiscal legalmente aprovado pelo Congresso Nacional, cuja observância é obrigatória tanto na elaboração quanto na execução do orçamento. Deslocar o parâmetro operacional para o limite inferior carece de amparo legal. Além disso, descaracteriza o próprio sentido de meta fiscal e fragiliza a coerência entre política orçamentária e responsabilidade fiscal.*

81. *Sob a ótica fiscal, a distinção proposta entre planejamento e execução introduz um desalinhamento estrutural entre o resultado primário perseguido e o necessário à estabilização da dívida pública. O centro da meta é o valor que, de acordo com as projeções de receita, despesa e juros, assegura a convergência da relação dívida/PIB para trajetória sustentável no horizonte decenal. Já o limite inferior, se utilizado como referência de execução, reduz o esforço fiscal corrente, postergando o ajuste e deslocando a estabilização da dívida para o futuro.*

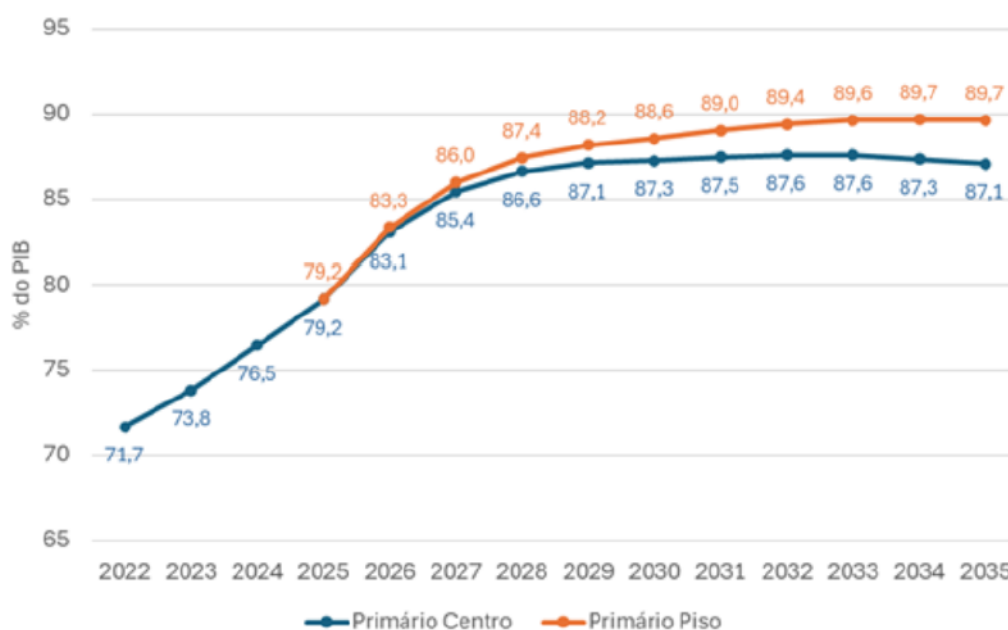
82. *Essa postergação não é neutra: quanto mais tempo se demora na consolidação fiscal, maior o prêmio de risco exigido pelo mercado, refletido em cupons mais elevados na emissão de títulos públicos.*

83. *A elevação do custo médio de financiamento pressiona o resultado nominal e amplia o serviço da dívida, criando um círculo vicioso. Juros mais altos elevam o déficit. O déficit, por sua vez, alimenta o endividamento. E o endividamento acaba pressionando novamente os juros. Esse processo pode resultar em dominância fiscal e comprometer a eficácia da política monetária, pois exige taxas básicas mais elevadas para conter expectativas inflacionárias.*

84. *A diferença entre adotar o centro da meta e o limite inferior da banda de tolerância, ainda que pareça modesta em termos percentuais, gera impactos expressivos sobre a trajetória da dívida pública.*

85. *A evolução gráfica, elaborada pela própria STN, indica que a dívida bruta se estabilizaria em 87,1% do PIB em 2035 sob a política fiscal orientada pelo centro da meta, ao passo que, sob o limite inferior, permaneceria ascendente, alcançando 89,7% do PIB em 2035. Essa diferença de 2,6 p.p. equivale a centenas de bilhões de reais, ampliando de forma persistente o custo de rolagem e os pagamentos de juros.*

Projeções da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - % do PIB
Cenários de centro e piso da meta fiscal



Fonte: STN (peça 118)

86. Assim, a escolha do centro da meta como parâmetro de execução não é expressão de rigidez excessiva, mas de prudência fiscal e consistência macroeconômica. Ao garantir previsibilidade e coerência entre planejamento, execução e estabilização da dívida, reforça a credibilidade do arcabouço fiscal, reduz o custo de financiamento e cria condições favoráveis ao crescimento sustentável.

87. Em suma, a trajetória da dívida e o parâmetro de execução não são dimensões autônomas, mas faces de um mesmo compromisso institucional com a solvência pública. O centro da meta constitui o ponto de equilíbrio capaz de compatibilizar responsabilidade fiscal, estabilidade macroeconômica e previsibilidade orçamentária, assegurando que o Estado mantenha sua credibilidade financeira sem comprometer o futuro de sua política fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resultado Primário 2024 x Adoção do limite inferior de tolerância

88. A STN, em despacho constante da peça 118, argumenta que, mesmo conduzindo a execução fiscal com base no limite inferior do intervalo de tolerância da meta, o resultado primário de 2024 manteve-se próximo ao centro.

89. De fato, observa-se que, no primeiro ano de vigência do novo arcabouço fiscal (2024), embora os Relatórios Bimestrais de Avaliação tenham adotado o limite inferior da banda como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, o resultado primário ajustado do Governo Central, já consideradas as deduções autorizadas pela legislação e por decisões do STF e

deste Tribunal, registrou déficit de R\$ 11 bilhões, posicionando-se mais próximo do centro da meta (R\$ 0,00) do que do limite inferior (déficit de R\$ 28,7 bilhões).

90. *Esse resultado, contudo, não decorre da suficiência do critério de contingenciamento pautado no limite inferior, mas sobretudo da ineficiência na execução orçamentária e financeira, que gerou o chamado ‘empoçamento de recursos’. O termo designa a diferença entre os pagamentos efetivamente realizados e o limite de movimentação financeira disponibilizado aos órgãos e entidades.*

91. *Segundo o Relatório Quadrimestral de Cumprimento de Metas – 3º Quadrimestre de 2024 (peça 123), elaborado pela própria STN, o empoçamento de recursos, apenas no âmbito do Poder Executivo, somou R\$ 12,5 bilhões ao final de dezembro de 2024, refletindo a certa incapacidade de converter dotações autorizadas em despesa paga.*

92. *Em outras palavras, a proximidade do resultado de 2024 em relação ao centro da meta não expressa maior eficiência fiscal, mas um subaproveitamento de dotações que, se efetivamente executadas, teriam elevado o déficit primário a patamar mais próximo do limite inferior da banda. Trata-se, portanto, de um desvio conjuntural e não de validação empírica da tese defendida pela AGU.*

CONCLUSÃO

93. *A presente manifestação examinou os embargos de declaração interpostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) contra o subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal deu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal, em substituição ao centro da meta, como parâmetro de limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente.*

94. *Em síntese, a embargante fundamenta o recurso sob a alegação de que a decisão embargada teria incorrido em omissão e contradição, ao deixar de considerar:*

I. o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, interpretado em conjunto com os arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º, da Lei Complementar 200/2023, imporia que a limitação de empenho fosse realizada apenas quando houvesse risco de descumprimento do limite inferior da meta;

II. a decisão do TCU teria ampliado o alcance do art. 9º da LRF, ao adotar o centro da meta como referência, restringindo indevidamente a execução orçamentária e contrariando o princípio da eficiência e da execução obrigatória das programações;

III. o contingenciamento com base no centro da meta poderia prejudicar o orçamento impositivo; e

IV. a decisão não teria considerado os impactos fiscais e macroeconômicos dessa orientação sobre a trajetória da dívida pública e a política fiscal.

95. *A análise técnica afastou todas essas alegações. Demonstrou-se que:*

a) o art. 9º da LRF mantém plena vigência e aplicabilidade, delegando expressamente à LDO a competência para definir os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira, o que foi regularmente exercido pelo Congresso Nacional ao aprovar o art. 69 da LDO 2025, que adota o centro da meta;

b) o art. 2º, § 3º, da LC 200/2023 tem caráter programático e de compatibilização macrofiscal, e não cria novo parâmetro de contingenciamento, servindo apenas para a aferição ex post do resultado, conforme o art. 5º, § 3º, da mesma lei;

- c) *não há incompatibilidade entre a decisão do TCU, a Lei Complementar 200/2023, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO 2025 e a Constituição Federal de 1988, uma vez que essas normas se articulam de forma sistemática, complementar e coerente, compondo um regime fiscal integrado. Nesse arranjo, cabe à LDO, no exercício de sua competência anual, definir os critérios operacionais de limitação de empenho e movimentação financeira, observadas as balizas e princípios estabelecidos pela LRF e pela LC 200/2023;*
- d) *o orçamento impositivo, previsto no art. 165, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, não afasta o dever de responsabilidade fiscal, estando expressamente subordinado ao cumprimento das metas e aos limites da LRF; e*
- e) *a interpretação consolidada pelo Tribunal reforça a sustentabilidade fiscal, pois a adoção do centro da meta contribui para reduzir a dívida líquida e o custo de rolagem, fortalecendo a credibilidade do arcabouço fiscal.*

96. *Ressalte-se que, embora a embargante tenha atribuído caráter infringente aos presentes embargos, buscando a alteração do mérito do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário, não se identificam vícios de omissão, contradição, obscuridade ou erro material aptos a ensejar tal efeito. Dessa forma, propõe-se rejeitá-los.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

97. *Por todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:*

- a) *com fundamento nos arts. 34, da Lei 8.443/1992, e 297 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, conhecer dos embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los, por inexistência dos vícios alegados;*
- b) *manter integralmente o entendimento firmado no Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário, reafirmando o centro da meta como parâmetro legítimo e vinculante para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, com fundamento no art. 69, caput, da Lei 15.080/2024, nos arts. 1º e 9º da LRF e arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal;*
- c) *comunicar esta deliberação à embargante, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e*
- d) *encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) ao subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário, vazado nos seguintes termos:

“9.1. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente;”

2. A recorrente pleiteou que fossem concedidos efeitos infringentes aos presentes embargos para tornar insubsistente o mencionado subitem, *“sob o entendimento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância (não o centro da meta fiscal) como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira é compatível com o regime jurídico-fiscal vigente”*.

Da admissibilidade

3. Os Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento foram notificados em 1º/10/2025, o que tornaria intempestivos os presentes embargos, que deram entrada nesta Corte em 14/10/2025.

4. Todavia, considerando que a Casa Civil da Presidência da República somente veio a ser notificada no dia 6/10/2025, o recurso é tempestivo.

5. A AGU possui legitimidade para opor os presentes embargos por ser representante legal da União e alegou a existência de omissões e contradições no Acórdão 2.208/2025-Plenário.

6. Basicamente, as contradições indicadas pela AGU dizem respeito a uma suposta interpretação equivocada dos dispositivos legais feita no voto condutor do acórdão embargado. Todavia, a contradição apta a ensejar a oposição de embargos de declaração é aquela que se verifica internamente, entre o acórdão e sua fundamentação, e não entre o acórdão e outras decisões ou mesmo dispositivo de lei, como alegado pela embargante, conforme remansosa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), ilustrada pelos seguintes julgados (grifos acrescidos):

Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 593

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE DA NATUREZA INDENIZATÓRIA ATRIBUÍDA À GRATIFICAÇÃO ESTIPULADA PARA OS OCUPANTES DE CARGOS DE DIREÇÃO DA CORTE DE CONTAS MUNICIPAL. VÍCIOS DE OMISSÃO, ERRO MATERIAL, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO INTERNA NÃO VERIFICADOS. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. O recurso de embargos de declaração não é meio adequado para a rediscussão da matéria em decorrência de inconformismo do embargante.

2. Ausência de omissão, erro material, obscuridade ou de contradição interna no acórdão embargado.

3. Embargos de declaração rejeitados.” (STF; rel. Ministro Flávio Dino; julgado em 9/12/2024 pelo Tribunal Pleno).

Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 174.144/RS

“A contradição que dá margem aos embargos declaratórios é a que se estabelece entre os termos da própria decisão judicial - fundamentação e dispositivo - e não a que porventura exista entre ela e o ordenamento jurídico. Pretensão de conversão do julgamento em diligência inviável.” (STF; rel. Ministro Sepúlveda Pertence; julgado pela Primeira Turma em 10/2/1998).

Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial 2025/0085307-0
PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. EXAME DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO STF. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

[...]

4. *Conforme entendimento do STJ, ‘a contradição que autoriza o manejo dos embargos de declaração é a contradição interna, verificada entre os elementos que compõem a estrutura da decisão judicial, e não entre a solução alcançada e a solução que almejava o jurisdicionado’ (REsp 1.250.367/RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe de 22/08/2013).*

[...]

(STJ; rel. Ministro Benedito Gonçalves; julgado pela Primeira Turma em 15/9/30350)

Embargos de Declaração no Recurso Especial 2017/0322560-0
DIREITO PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OBSCURIDADE E CONTRADIÇÃO. REJEIÇÃO DOS EMBARGOS.

[...]

II. Questão em discussão

2. *A questão em discussão consiste em saber se o acórdão embargado apresenta obscuridade ou contradição, justificando a oposição dos embargos de declaração, ou se a parte embargante busca apenas o rejugamento da causa.*

III. Razões de decidir

3. *Os embargos de declaração são cabíveis apenas para sanar vícios de omissão, contradição ou obscuridade, não se prestando ao rejugamento da causa.*

4. *O acórdão embargado está devidamente fundamentado, sem apresentar obscuridade ou contradição, tendo enfrentado todos os pontos levantados pela parte recorrente.*

5. *A contradição que autoriza embargos de declaração é a contradição interna, inexistente no julgado embargado, pois os argumentos do voto condutor se complementam e fundamentam adequadamente a conclusão.*

6. *A pretensão do embargante é meramente infringente, buscando rever a conclusão do colegiado, o que não é cabível por meio de embargos de declaração.*

IV. Dispositivo e tese

7. *Embargos de declaração rejeitados.” (STJ; rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze; julgado em 10/9/2025 pela Primeira Seção).*

7. A jurisprudência desta Corte alinha-se à dos Tribunais Superiores, como pode ser comprovado nos Acórdãos do Plenário 59/2022 (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), 1.035/2019 (rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 198/2007 (rel. Ministro Valmir Campelo), entre outros.

8. Porém, a alegação de que o julgado não considerou o disposto no § 3º do art. 2º da Lei Complementar (LC) 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS) em observância ao art. 6º da Emenda Constitucional (EC) 126/2022, é suficiente para assegurar o recebimento dos presentes embargos.

Das alegações da embargante

9. A AGU defendeu que a impositividade da lei orçamentária, decorrente do § 10 do art. 165 da Constituição Federal (CF), requer que seja conferida interpretação restritiva ao art. 9º da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Argumentou que a meta de resultado a ser perseguida pelo instrumento do contingenciamento é o limite inferior da banda de tolerância estabelecida no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, introduzido pela LC 200/2023. Logo,

o contingenciamento em valores superiores ao necessário para se atingir esse ponto violaria a obrigatoriedade de execução da programação orçamentária estipulada pelo § 10 do art. 165 da CF.

10. Esse entendimento estaria em consonância com o § 3º do art. 5º da LC 200/2023, segundo o qual será considerada cumprida a meta fiscal na hipótese de o resultado primário ser superior ao limite inferior do intervalo de tolerância referido no art. 4º da LRF. Reforçaria essa conclusão o § 3º do art. 2º do RFS, o qual, na visão da embargante, ampararia que a execução orçamentária tivesse por base o intervalo da meta fiscal. Assim, na medida em que o Acórdão 2.208/2025-Plenário contrariaria esse dispositivo da lei complementar, haveria omissão, no entender da recorrente.

11. Argumentou que, embora o art. 69 da Lei 15.080/2024, que aprovou a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) para 2025, remeta à meta estabelecida no **caput** do art. 2º da mesma lei, a meta a ser considerada é aquela decorrente da leitura conjunta do **caput** do artigo com os seus parágrafos. Interpretação diferente, no sentido de permitir o contingenciamento com vistas ao alcance do centro da meta de resultado primário, seria inconstitucional.

12. Asseverou que, nada obstante caiba à LDO dispor sobre os “*critérios*” e a “*forma*” de limitação de empenho, a hipótese em que o contingenciamento deve ocorrer já está previamente definida na LRF: nos montantes necessários para o cumprimento da meta fiscal, que seria o seu limite inferior, em consonância com o § 3º do art. 5º da Lei Complementar 200/2023.

13. Segundo a AGU, o Tribunal de Contas da União (TCU), teria invadido a competência do Supremo Tribunal Federal (STF) ao afirmar que a adoção do limite inferior da banda de tolerância como parâmetro para o contingenciamento atentaria contra o art. 164-A da CF. Isso porque, na sua compreensão, a utilização desse parâmetro estaria amparada no § 3º do art. 2º do RFS. Assim, a decisão embargada, de forma transversa, estaria questionando a constitucionalidade do dispositivo da lei complementar.

14. A embargante argumentou que seria “*juridicamente inadequado o raciocínio levado a efeito pelo TCU no Acórdão nº 2208/2025-TCU-Plenário a respeito da relação entre contingenciamento e sustentabilidade da dívida pública*”, o que representaria contradição a ser sanada. Apesar de reconhecer que a sustentabilidade da dívida deve ser levada em consideração para a fixação das metas, não haveria uma relação direta entre contingenciamento e essa sustentabilidade, que dependeria de outros fatores, como a política monetária.

15. A embargante alegou que, a despeito da adoção do limite inferior da banda de tolerância para fins de promoção do contingenciamento, o governo federal possuiria instrumentos para perseguir o cumprimento da meta fiscal (ou seja, o centro da meta de resultado primário): a revisão de despesas; a cobrança administrativa de créditos fiscais; e o envio de projetos de lei com objetivo de aumentar a receita, extinguir renúncia de receita ou reduzir despesas obrigatórias.

16. Ponderou que uma mudança abrupta no entendimento sobre os parâmetros de contingenciamento, como o proposto pelo Acórdão 2.208/2025-Plenário, gera insegurança jurídica para os gestores que elaboram os relatórios de avaliação bimestral, além de gerar prejuízos às políticas públicas.

Do exame das razões recursais pela AudFiscal

17. A unidade técnica, ao instruir o feito (pç. 124) refutou, com a anuência de seu titular (pç. 125), a alegação da embargante no sentido de que o contingenciamento previsto no art. 9º da LRF deva ocorrer exclusivamente quando houver risco de não atingir o limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal. Tal interpretação afrontaria o art. 69 da LDO 2025. Entendeu a instrução que o art. 9º da LRF delega à LDO a competência para definir os critérios de limitação de empenho e movimentação financeira. A lei de diretrizes orçamentárias, por seu turno, teria adotado o centro da meta de resultado primário como parâmetro para contingenciamento, em alinhamento com os objetivos fiscais declarados.

18. Ponderou a instrução que a expressão “*nos montantes necessários*”, utilizada na redação do art. 9º da LRF, não exige frustração efetiva de receita para justificar a adoção do contingenciamento, sendo suficiente a verificação de risco de descumprimento da meta, como medida preventiva e proporcional.

19. Ao examinar o processo legislativo que culminou com a aprovação do texto final contido na Lei 15.080/2024, concluiu a unidade técnica que foi clara a intenção do Congresso Nacional de adotar o centro da meta de resultado primário como parâmetro para o contingenciamento, em substituição à proposta do Poder Executivo de considerar o limite inferior da banda de tolerância.

20. A instrução afastou o argumento da embargante no sentido de que o § 3º do art. 2º da LC 200/2023, ao mencionar os intervalos de tolerância da meta, condicionaria a aplicação do art. 9º da LRF ao possível descumprimento do limite inferior dessa banda. Na visão da AudFiscal, a banda de tolerância tem caráter avaliativo e não operacional, papel esse atribuído à LDO. Interpretação diversa permitiria que o Poder Executivo alterasse unilateralmente o parâmetro aprovado pelo Parlamento para qualquer ponto do intervalo de tolerância mencionado no § 3º do art. 2º do RFS. Permitiria, inclusive, que o Poder Executivo adotasse o limite superior da meta de tolerância, o que comprovaria o equívoco da interpretação conferida pela AGU.

21. A unidade técnica defendeu que o contingenciamento direcionado para o cumprimento do centro da meta está em consonância com o § 10 do art. 165 da CF, que torna obrigatória a execução da programação orçamentária, eis que essa regra está condicionada ao cumprimento das metas fiscais, consoante disposto no § 11 do mesmo artigo.

22. Ressaltou a instrução:

“A LC 200/2023 e a LDO 2025 não conferem ao Poder Executivo a prerrogativa de estabelecer metas operacionais distintas para planejamento e execução. O centro da meta não é mera referência programática, mas o alvo fiscal legalmente aprovado pelo Congresso Nacional, cuja observância é obrigatória tanto na elaboração quanto na execução do orçamento. Deslocar o parâmetro operacional para o limite inferior carece de amparo legal. Além disso, descaracteriza o próprio sentido de meta fiscal e fragiliza a coerência entre política orçamentária e responsabilidade fiscal.”

23. De acordo com a análise empreendida, a obtenção do resultado primário equivalente ao centro da meta é essencial para a estabilização da dívida pública, pois representa o ponto de equilíbrio para manter a trajetória sustentável da dívida pública. De forma diversa, resultados inferiores, próximos ao limite inferior da banda de tolerância, postergam o ajuste fiscal e aumentam o custo de financiamento da dívida e compromete a credibilidade da política fiscal.

24. A AudFiscal concluiu que o Acórdão 2.208/2025-Plenário está alinhado com ordenamento jurídico vigente e de acordo com as disposições da LDO 2025. A adoção do limite inferior como critério para o contingenciamento compromete a prudência fiscal, a sustentabilidade da dívida pública e a credibilidade do regime fiscal.

25. A proposta do Auditor-Chefe Adjunto, acolhida por seu Auditor-Chefe, foi no sentido de:

- i) conhecer dos embargos de declaração para, no mérito, rejeitá-los, por inexistência dos vícios alegados;
- ii) manter integralmente o entendimento firmado no Acórdão 2.208/2025-Plenário no sentido de que o “*o centro da meta como parâmetro legítimo e vinculante para fins de limitação de empenho e movimentação financeira, com fundamento no art. 69, caput, da Lei 15.080/2024, nos arts. 1º e 9º da LRF e arts. 164-A e 165, § 2º, da Constituição Federal*”;
- iii) dar ciência da deliberação à embargante, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional;

iv) encerrar o presente processo.

Do exame de mérito

26. De início, tenho por pertinente transcrever em parte o despacho de encaminhamento destes aclaratórios para a análise da AudFiscal (pg. 122):

“Concedo aos presentes embargos efeito suspensivo relativamente à observância do subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário, nos termos do § 2º do art. 34 da Lei 8.443/1992.

*Outrossim, cumpre informar à embargante que eventual negativa de concessão de efeitos infringentes, por ocasião da apreciação do mérito do presente recurso, não levará este relator a propor a responsabilização dos agentes públicos envolvidos, relativamente à execução orçamentária do corrente ano, tendo em vista: i) o caráter inédito e a complexidade da matéria, que resultaram em entendimentos divergentes tanto no âmbito do Poder Executivo quanto da área técnica deste Tribunal; ii) a existência de parecer jurídico que ampara a aplicação do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF) apenas na hipótese de risco de não atingimento do limite inferior da meta de resultado primário previsto no inciso IV do § 5º do art. 4º da referida lei (**vide** Parecer 00126/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU de peça 43); e iii) a impossibilidade prática de se proceder a novo contingenciamento nas dimensões requeridas para assegurar a aplicação do art. 9º da LRF na forma preconizada pelo art. 69 da Lei 15.080/2024, em virtude da proximidade do encerramento do exercício de 2025.”*

27. No mérito, acolho, na essência, a percuente instrução da AudFiscal por seus próprios fundamentos, que adoto como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

28. É evidente a intenção da AGU de rediscutir o mérito da decisão embargada e não apenas de corrigir eventual omissão ou contradição.

29. De toda a sorte, dada a relevância da matéria, são necessárias algumas ponderações.

30. O subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário deu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) de que a aplicação do art. 9º da LRF deve ter por objetivo assegurar o cumprimento do centro da meta de resultado primário fixado na Lei 15.080/2024 (LDO 2025), e não o limite inferior do intervalo de tolerância, previsto no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, adiante transcritos.

31. Na visão da AGU, a limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da LRF deve ocorrer exclusivamente quando houver risco de não atingimento do limite de tolerância inferior da meta de resultado e não tem por propósito assegurar o atingimento do centro da meta. Fundamentou seu entendimento nos arts. 2º, § 3º, e 5º, § 3º da Lei Complementar 200/2023, a seguir transcritos (grifos acrescidos):

“Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

[...]

§ 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:

[...]

§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.

32. Alegou a embargante que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), enquanto lei ordinária, não poderia modificar as disposições de lei complementar.

33. Razão não assiste à embargante. Como bem argumentou a instrução da AudFiscal, o art. 9º da LRF atribui às Leis de Diretrizes Orçamentárias a competência para estabelecer os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira (grifos acrescidos):

“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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

34. Para o exercício de 2025, a Lei 15.080/2024 disciplinou, de forma cristalina, que a aplicação do instrumento do contingenciamento deveria ser feita com objetivo de assegurar o cumprimento da meta de resultado primário de zero real (da qual são excluídos os valores de precatórios decorrentes da aplicação das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI 7047 e 7064), como se observa da leitura conjunta dos arts. 69 e 2º da LDO (grifos acrescidos):

“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.”

“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.

§ 1º Para fins da demonstração da compatibilidade referida no caput, em conformidade com o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, admite-se, no âmbito da execução, intervalo de tolerância com:

*I - limite superior equivalente a superavit primário de R\$ 30.970.024.726,00 (trinta bilhões novecentos e setenta milhões vinte e quatro mil setecentos e vinte e seis reais); e
II - limite inferior equivalente a deficit primário de R\$ 30.970.024.726,00 (trinta bilhões novecentos e setenta milhões vinte e quatro mil setecentos e vinte e seis reais).*

§ 2º A obtenção de resultado que exceda ao limite superior de que trata o inciso I do § 1º não implica descumprimento da meta estabelecida no caput.

[...]

35. O valor aproximado de R\$ 31,0 bilhões, mencionado nos incisos I e II do § 1º do dispositivo transcrito, corresponde a 0,25 ponto percentual (p.p) do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2025 pelo Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2025 e decorre do comando contido no art. 4º da LRF, incluído pela Lei Complementar 200/2023, transcrito na sequência (grifos acrescidos):

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

[...]

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

[...]”

36. No voto que fundamentou a deliberação embargada, a matéria foi assim abordada:

“Das metas fiscais e dos limites de tolerância para o seu cumprimento

27. A Lei Complementar 200/2023, que instituiu o chamado Regime Fiscal Sustentável (RFS), introduziu uma série de mudanças nas regras fiscais, inclusive no texto do art. 4º da LRF. O que anteriormente era definido como a meta de resultado primário passou a ser ‘o centro da meta’, haja vista o estabelecimento de limites de tolerância de 0,25% do PIB estimado no PLDO do respectivo exercício, para cima e para baixo, consoante se verifica na nova redação do art. 4º da Lei Complementar 101/2000 (grifos acrescidos):

[...]

28. Já o § 3º do art. 5º da Lei Complementar 200/2023 introduziu os intervalos de tolerância para fins de cumprimento da meta de resultado primário:

[...]

29. Por seu turno, o art. 9º da LRF previu a limitação de empenho e movimentação financeira quando verificado que o comportamento da receita possa comprometer o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO (grifos acrescidos):

[...]

*30. Discute-se se as medidas previstas no **caput** do art. 9º da LRF devem ser adotadas com foco no centro da meta ou no seu limite inferior, matéria que foi objeto de questionamento por parte da equipe de fiscalização quando do exame dos relatórios do 1º e do 3º bimestres de 2024 (TC 007.029/2024-1 e 017.469/2024-4; Acórdãos 1.211/2024-Plenário e 1.908/2024-Plenário, respectivamente).*

31. Como forma de afastar eventuais questionamentos e tendo por base o posicionamento da consultoria jurídica do órgão, o Poder Executivo fez constar do texto PLDO 2025 expressa menção ao limite de tolerância inferior da meta para fins de contingenciamento, o que não foi mantido pela redação final da LDO 2025, que fez menção à meta em si.

32. Para maior clareza, transcrevo os dispositivos pertinentes (grifos acrescidos):

[...]

33. Em razão desse quadro normativo, a Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários da Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria de Orçamento Federal

(CGMAC/SEAFI/SOF) teceu interessantes considerações sobre a matéria na Nota Técnica Nota Técnica SEI 477/2025/MPO (pç. 43). Primeiramente, ressaltou que a redação que prevaleceu na LDO 2025 sobre a operacionalização do contingenciamento (art. 69) refere-se ao cumprimento do centro da meta de resultado primário. Isso porque foi suprimida a menção ao limite inferior do intervalo de tolerância, como constava do PLDO 2025 (art. 68). Por conseguinte, a leitura combinada do art. 69 da LDO 2024 com o § 3º do art. 5º da LC 200/2023 impõe que o contingenciamento seja feito no montante suficiente para se atingir o centro da meta, mesmo que a verificação do cumprimento se dê pelo intervalo de tolerância.

34. O órgão orçamentário ponderou que a impositividade da lei orçamentária — prevista no § 10 do art. 165 da CF (§ 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) — foi condicionada pelo art. 71 da LDO — com esboço no § 11 do mencionado artigo — ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, aí incluídos a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam os arts. 67 e 69 da LDO 2025.

35. Outro importante argumento constante da nota técnica refere-se ao fato de que as projeções para a trajetória da dívida pública contidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 consideram o centro da meta de resultado primário e não o limite de tolerância inferior. Por conseguinte, caso se busque sempre o cumprimento do limite inferior da meta, haverá impacto negativo na trajetória da dívida pública, o que contraria um dos pilares do RFS, segundo o qual ‘as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central’ devem ser compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º da Lei Complementar 200/2023).

36. De outro lado, a consultoria jurídica do órgão defendeu que o contingenciamento deve ser promovido quando se mostrar necessário para assegurar o cumprimento do limite inferior da banda de tolerância, uma vez que, nos termos do § 3º do art. 5º da Lei Complementar 200/2023, é considerada cumprida a meta de resultado primário do Governo Central quando o valor apurado pelo Banco Central for superior ‘ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000’.

37. O entendimento da Consultoria Jurídica, com o qual se alinhou a equipe de auditoria, foi o que afinal prevaleceu no âmbito do Poder Executivo e permeou o RARDP/2 de 2025.

38. O titular da AudFiscal, contudo, endossou o posicionamento da SOF, constante da Nota Técnica SEI 477/2025/MPO. Argumentou que a margem de tolerância indica uma exceção e não o objetivo principal da política fiscal. Sua aceitação como cumprimento da meta deveria resultar de situações não controláveis e não poderia ser usado como referencial para a programação orçamentária, o que conduziria a resultados próximos a esse limite e aumentaria o risco de descumprimento das metas fiscais, o que comprometeria a credibilidade da política fiscal. Ademais, a trajetória estimada para a dívida pública na LDO teve como parâmetro o centro da meta de resultado primário.

39. Assiste razão ao titular da AudFiscal.

40. A Lei Complementar 200/2023, a despeito de ter flexibilizado a LRF, teve como pressuposto a busca de uma trajetória estável da dívida pública, na linha do disposto no art. 164-A da Constituição Federal, inserido pela EC 109/2021 (grifos acrescidos):

‘Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

41. A trajetória estimada para a dívida pública constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 teve como premissa o centro da meta de resultado primário.

42. O art. 9º da LRF é o principal instrumento de que dispõe o governo para tentar assegurar o cumprimento das metas fiscais num cenário de possível frustração de receitas. Portanto, utilizá-lo com vistas apenas a assegurar o cumprimento do limite inferior da meta atenta, no caso concreto, contra o art. 164-A da Constituição Federal.

*43. Também atenta contra o **caput** do art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que dispõe (grifos acrescidos):*

‘Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. [...]

44. De acordo com os parâmetros adotados pela LDO 2025, a trajetória traçada para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) requer a obtenção da meta de resultado primário de R\$ 0,00, lembrando que esse valor somente é obtido mediante a exclusão de R\$ 39,85 bilhões, decorrentes do pagamento de precatórios, tal como autorizado pelo STF.

*45. Daí porque o art. 69 da lei de diretrizes faz expressa menção ao **caput** do art. 2º — o qual menciona o centro da meta — quando trata da eventual aplicação do art. 9º da LRF para o corrente exercício.*

46. Assim sendo, em que pese a plausibilidade, em tese, da interpretação conferida pela Consultoria Jurídica do MPO e pela equipe de fiscalização, haveria, no caso concreto, violação não apenas do art. 69 da LDO como também do art. 2º da Lei Complementar 200/2023.

47. Como bem ponderou o Auditor-Chefe da AudFiscal, o limite de tolerância não é a meta em si, mas apenas uma margem de tolerância para o não cumprimento da meta, uma vez que há fatores que estão além do controle dos gestores.

48. Nessa seara, é pertinente o paralelo traçado pelo titular da AudFiscal com o regime de metas de inflação:

‘20. Interessante citar paralelo com o regime de metas de inflação: o Banco Central do Brasil persegue o centro da meta de inflação definido pelo Conselho Monetário Nacional, e não o limite inferior da banda de tolerância, que existe apenas para acomodar variações conjunturais. Assim como na política monetária, onde o foco no centro da meta reforça a credibilidade e a previsibilidade da atuação do Banco Central, a política fiscal deve orientar-se pelo centro da meta de resultado primário, utilizando os limites de tolerância apenas como salvaguardas e não como parâmetros de planejamento.’

49. Ademais, condicionar o contingenciamento ao risco do não cumprimento do limite inferior da meta de resultado transformaria esse limite, na prática, na própria meta fiscal, o que vai de encontro à finalidade da instituição de um regime de metas com intervalo de tolerância, bem assim aos objetivos de prevenir riscos fiscais e garantir a transparência e a previsibilidade da gestão fiscal. Estar-se-ia suprimindo do Poder Executivo o mais importante instrumento legal para assegurar o cumprimento do centro da meta, quando da possibilidade de frustração de receita.”

37. Naquela oportunidade, entendi que, além de haver comando expresso da LDO para que o contingenciamento tivesse por base o centro da meta de resultado primário, a melhor exegese das

disposições contidas na LRF e na Lei Complementar 200/2023 também conduziria à mesma conclusão. O compromisso assumido na LDO é com o cumprimento do centro da meta de não com o do limite de tolerância inferior. As conclusões do voto que fundamentou o acórdão embargado foram no sentido de que a execução orçamentária deve focar no atingimento da meta em si — ou seja, no centro do intervalo da meta —, a despeito de o Regime Fiscal Sustentável admitir desvios no alcance da meta. Por conseguinte, o centro da meta de resultado deve ser o parâmetro para o contingenciamento, que é “o único instrumento legalmente definido com caráter obrigatório e imediato para a correção de desvios na execução orçamentária”, como bem pontuou a instrução precedente.

38. Esse é o procedimento mais consentâneo com a gestão fiscal responsável, que, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, *“pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas pública, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”*, e não apenas uma ação reativa.

39. Devo reconhecer, contudo, que é possível conferir interpretação diversa aos dispositivos da LRF e da Lei Complementar 200/2023, desde que não se incorra em violação à LDO, lei à qual a CF atribui a competência para estabelecer as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas (art. 165, § 2º) e à qual a LRF delega a fixação de critérios para a limitação de empenho.

40. É salutar, inclusive, que a LDO regulamente as condições em que serão feitas as limitações de empenho e movimentação financeira, de modo a eliminar incertezas na execução orçamentária decorrentes de divergências de interpretação e a assegurar maior transparência à condução da política fiscal, em observância a um dos princípios basilares da LRF.

41. Para o exercício de 2025, a aplicação do art. 9º da LRF deve observar os critérios estipulados pela Lei 15.080/2024 como parâmetro para o contingenciamento, que são compatíveis com o cenário elaborado para trajetória da dívida no seu Anexo de Metas Fiscais (AMF), em observância ao inciso III do § 5º do art. 4º da LRF (grifos acrescidos):

“Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

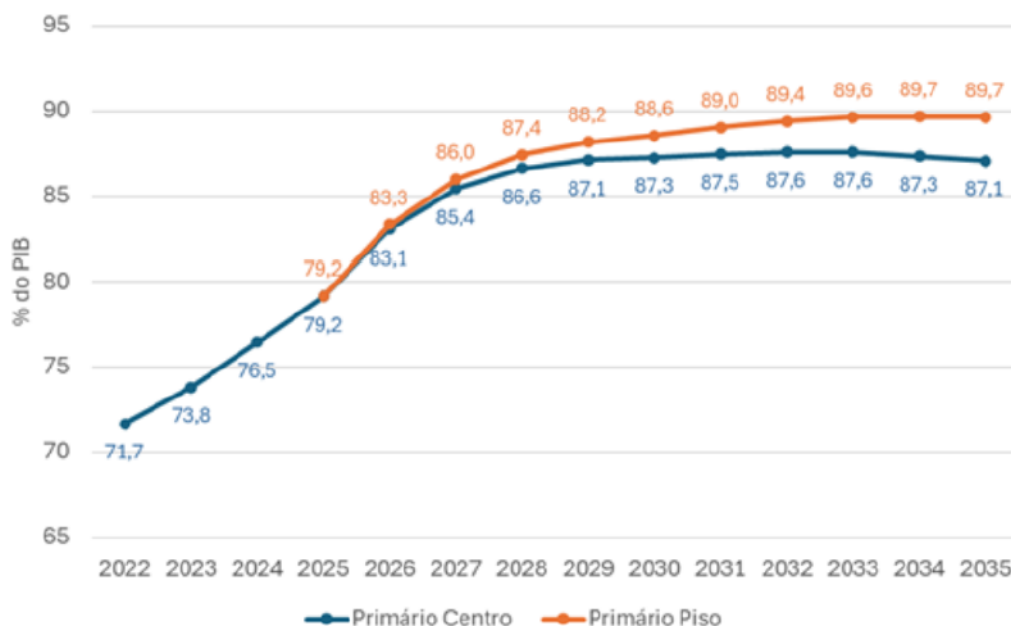
§ 5º No caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias conterá também: (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)

[...]

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB); (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023)”

42. Ao não considerar as disposições da LDO 2025 quanto ao critério de contingenciamento, a meta de resultado primário estabelecida pela Lei 15.080/2024 foi abandonada logo após a avaliação realizada ao término do 2º bimestre pelo Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2025 (RARDP 2/2025). Consequentemente, houve impacto na trajetória esperada para a proporção Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)/PIB, que se distanciou daquela prevista no AMF.

43. A seguir, reproduzo o gráfico elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (COGEP/STN), e colacionado pela embargante, com as projeções da trajetória da DBGG para o período de dez anos. Nessas projeções, foram considerados dois cenários: o cumprimento do centro das metas de resultado primário e o cumprimento do limite inferior do intervalo de tolerância.



44. A AGU, com base nessas simulações, tentou demonstrar que, ainda que se persiga o limite inferior da meta, ainda assim a trajetória da DBGG se estabilizaria ao longo do tempo. A AudFiscal, por seu turno, ponderou que a utilização do limite inferior, como referência para a execução orçamentária, reduz o esforço fiscal corrente, posterga o ajuste e desloca a estabilização da dívida para o futuro, com impacto negativo na taxa de juros e, consequentemente, no resultado nominal, o que aumenta o endividamento.

45. Embora eu concorde com as conclusões da instrução, ressalto que o ponto fulcral da discussão não se refere aos efeitos econômicos da utilização do limite inferior, mas sim à sua incompatibilidade com as regras fiscais estabelecidas pela LDO 2025. Essas regras tinham como objetivo assegurar a estabilidade da relação DBGG/PIB em determinado patamar informado no AMF da LDO 2025 no período de dez anos, o que é alterado com a adoção de regra de contingenciamento divergente daquela que norteou a aprovação da LDO 2025.

46. Não compete a esta Corte impor ao Poder Executivo o dever de seguir uma política fiscal restritiva. Deve, sim, buscar assegurar que as diretrizes da política fiscal aprovadas pelo Parlamento sejam cumpridas. Uma vez aprovadas as regras que norteiam a execução orçamentária do exercício, não pode o Poder Executivo deixar de observar os critérios fixados pela LDO — lei especial designada pela Lei Maior para estabelecer as diretrizes da política fiscal e as respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública.

47. Para o exercício de 2025, a Lei 15.080/2024 foi muito clara quanto aos critérios que deveriam servir de parâmetro para um possível contingenciamento, entendimento este compartilhado pela Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários da Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria de Orçamento Federal (CGMAC/SEAFI/SOF) na Nota Técnica SEI 477/2025/MPO (pç. 43).

48. Como bem ressaltou a instrução, a possibilidade teórica de adoção de outras medidas corretivas, tendentes a recompor a base de receitas ou reduzir as despesas, não afasta a obrigatoriedade de se promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários para, preventivamente, assegurar o cumprimento da meta fiscal, sem prejuízo de posterior recomposição das dotações, nos termos do § 1º do art. 9º da LRF.

49. Importante discussão trazida pela AGU refere-se às disposições contidas no § 3º do art. 2º da Lei Complementar 200/2023, que não havia sido abordado quando da prolação do Acórdão 2.208/2025-Plenário. Esse dispositivo estipula:

“Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

[...]

§ 3º A elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

[...]”

50. A recorrente argumentou que a menção feita no texto legal aos intervalos de tolerância da meta fiscal quando da execução orçamentária importaria que o contingenciamento fosse feito apenas no montante necessário para assegurar o cumprimento do limite inferior do intervalo de confiança da meta de resultado.

51. A AudFiscal divergiu dessa conclusão, por entender que o dispositivo se presta à aferição do cumprimento da meta (**ex post**) e não pode ser usado como parâmetro de gestão (**ex ante**). Ponderou que, ao se admitir a banda como parâmetro de gestão, permitir-se-ia ao Poder Executivo eleger qualquer ponto do intervalo (inclusive o limite superior). Disso poderiam resultar contingenciamentos adicionais, o que seria incompatível com a legalidade orçamentária e com a separação de Poderes, já que se permitiria que, por ato infralegal, fosse alterada a meta aprovada pelo Parlamento.

52. Nesse ponto, alinho-me parcialmente às conclusões a que chegou a AudFiscal. Em nenhum momento o § 3º do art. 2º da LC 200/2023 estabelece critérios de contingenciamento e tampouco menciona que deve ser feito com vistas ao atingimento do limite inferior da meta de resultado. Interpretá-lo como regra de contingenciamento conferiria ao gestor discricionariedade incompatível com a legalidade orçamentária, como bem pontuou a instrução.

53. Contudo, entendo que esse dispositivo autoriza que a LDO, ao disciplinar a execução orçamentária e as metas de resultado primário, estabeleça critérios para que o contingenciamento seja feito, eventualmente, com base em parâmetro distinto do centro da meta de resultado, o que não se aplica à LDO de 2025.

54. A prevalência do entendimento divergente da Consultoria Jurídica do MPO sobre o da área técnica resultou em contingenciamento, promovido pelo Decreto 12.477, de 30 de abril de 2025, que dispõe sobre a programação financeira em valores inferiores aos montantes requeridos para a obtenção do resultado primário de R\$ 0,00, em contrariedade à previsão contida no art. 69 da Lei 15.080/2024.

55. Eventualmente, poderia a LDO adotar critério de contingenciamento com base no limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal, como dito alhures, ainda que se entenda que isso acarretaria, na prática, a redução automática da meta fiscal no curso da execução, com possível prejuízo para a condução da política fiscal em situações imprevisíveis. Foi o que ocorreu no exercício corrente em relação às medidas compensatórias a serem adotadas para contornar os prejuízos decorrentes da recente elevação tarifária promovida pelos Estados Unidos da América. Para fazer frente a essas novas despesas, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar 168/2025, que tem por objetivo desconsiderar cerca de R\$ 9 bilhões da meta de resultado primário.

56. De fundamental importância para a credibilidade da política fiscal é a consistência, a coerência e a estabilidade das regras insculpidas na LDO relativas às metas de resultado, cuja obtenção influencia o cenário econômico considerado para elaborar a trajetória da dívida. Se a LDO estabelece como parâmetro para o contingenciamento o limite inferior do intervalo de tolerância, é de se esperar que o seu AMF apresente, de forma transparente e coerente, a trajetória da relação DBGG/PIB compatível com o cumprimento desse limite.

57. Ao contrário do que assevera a AGU, a exegese que considera os impactos da política fiscal na trajetória da dívida pública não é extrajurídica, já que as normas de direito financeiro expressamente vinculam a política fiscal à sustentabilidade da dívida pública, que impacta toda a execução orçamentária e drena recursos para o pagamento de juros. A CF, ao vincular as diretrizes da política fiscal e as respectivas metas à trajetória sustentável da dívida pública, reconhece os impactos da política fiscal sobre o endividamento público e a importância de se assegurar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável.

58. Outrossim, a credibilidade da política fiscal não decorre apenas do estabelecimento de metas supostamente rigorosas, mas também da transparência dessa política e de sua aderência aos compromissos legalmente assumidos.

59. Portanto, o subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário representa o entendimento deste Tribunal sobre a matéria. Todavia, entendo pertinente adotar, na decisão que vier a ser proferida, modulação no sentido permitir que o Poder Executivo mantenha neste exercício os critérios de contingenciamento que tem adotado com base no Parecer 00126/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU.

60. A alteração abrupta dos critérios de contingenciamento, especialmente no final do exercício, quando a base contingenciável é naturalmente reduzida, pode se mostrar incompatível com a gestão fiscal responsável, que pressupõe ação planejada e transparente. A instabilidade das regras pode ser mais gravosa para o interesse público que a não observância dos critérios de contingenciamentos adotados pela LDO 2025.

61. Ademais, há de se reconhecer que as modificações introduzidas pelo RFS impõem certa dificuldade ao intérprete.

62. Desse ineditismo e da complexidade da matéria resultaram os posicionamentos divergentes da área técnica da SOF e da Consultoria Jurídica do MPO neste ano de 2025. Registre-se que, no exercício de 2024, quando não havia disposição da LDO sobre a utilização do centro da meta de resultado como parâmetro para a aplicação do art. 9º da LRF, o entendimento da SOF alinhava-se ao da Consultoria Jurídica do MPO, no sentido de que o gestor não teria discricionariedade para impor contingenciamento em valores superiores àquele necessário para assegurar o cumprimento da meta fiscal, condição que estaria satisfeita caso atingido o limite inferior da banda de tolerância, na sua visão.

63. Já no exercício de 2025 e diante das disposições contidas no art. 69 da LDO 2025, a SOF manifestou-se de forma diversa na Nota Técnica SEI 477/2025/MPO (pç. 43, fls. 1 a 6). Ressaltou, naquele documento, que a menor limitação de empenho impactaria a trajetória projetada da dívida pública, com risco de comprometimento dos objetivos de estabilização e sustentabilidade insculpidos no § 1º do art. 2º da Lei Complementar 200/2023. Já a Nota Técnica 487/2025/MPO (pç. 43, fls. 9 a 14), o órgão orçamentário teceu considerações sobre o efeito combinado do bloqueio orçamentário (previsto no art. 57 da LDO 2025) e do contingenciamento na execução das despesas discricionárias. Por conseguinte, foram formulados questionamentos à Consultoria Jurídica do MPO acerca do cumprimento do nível mínimo das despesas discricionárias e sobre a manutenção ou não do entendimento firmado no ano de 2024, no sentido de que o gestor não teria discricionariedade para limitar o empenho se o resultado primário estiver acima do limite inferior da meta.

64. Na Nota Técnica 487/2025/MPO (pç. 43, fls. 9 a 14), o órgão orçamentário teceu considerações sobre o efeito combinado do bloqueio orçamentário (previsto no art. 57 da LDO 2025) e do contingenciamento na execução das despesas discricionárias, que poderiam resultar, em conjunto, na não observância do limite mínimo de execução das despesas discricionárias (75% da dotação

constante da LOA, conforme previsto no § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023). Por conseguinte, foram formulados questionamentos à Consultoria Jurídica do MPO acerca do cumprimento do nível mínimo das despesas discricionárias e sobre a manutenção ou não do entendimento firmado no ano de 2024, no sentido de que o gestor não teria discricionariedade para limitar o empenho se o resultado primário estiver acima do limite inferior da meta.

65. A Consultoria Jurídica do MPO manifestou-se no Parecer 00126/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU (pç. 43, fls. 136/144) no sentido de que a redação do art. 69 da LDO de 2025 seria meramente elucidativa e não infirmaria nem modificaria o entendimento anterior (Parecer 00454/2024/CONJUR-MPO/CGU/AGU) de que *“os Poderes e órgãos apenas podem promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários para manter o resultado primário em nível superior ao limite inferior do intervalo de tolerância”*. Além disso, ponderou o parecerista responsável que, *“embora setores técnicos do TCU tenham sugerido interpretação que admita discricionariedade para contingenciar até o centro da meta, tal entendimento ainda não foi formalizado pela Corte”*.

66. De fato, os acórdãos proferidos pelo TCU até então não foram incisivos quanto à possível obrigatoriedade de promover a limitação de empenho e movimentação financeira com base no centro da meta. O Acórdão 1.211/2024-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus) limitou-se a alertar o Poder Executivo *“de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros”*; os Acórdãos do Plenário 1.854/2024, 1.908/2024, 532/2025 e 754/2024 (todos da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus) não expediram alertas quanto ao tema.

67. A interpretação conferida pela Consultoria Jurídica do MPO à LRF e LF 200/2023 é plausível, embora não seja a que assegure a maior efetividade para a obtenção do resultado fiscal compatível com a sustentabilidade da dívida pública. Contudo, para o ano de 2025, a Lei 15.080/2024 foi expressa quanto aos critérios que deveriam nortear a aplicação do art. 9º da LRF.

68. Por conseguinte, proporei que se module o Acórdão 2.208/2025-Plenário no sentido de permitir que o Poder Executivo mantenha, neste exercício de 2025, o limite inferior do intervalo de tolerância da meta como parâmetro para aplicação do art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

Considerações finais

69. Para assegurar a transparência que deve nortear o estabelecimento dos objetivos fiscais e a execução orçamentária, é de todo pertinente que a LDO estabeleça de forma inequívoca o parâmetro a ser observado para a aplicação do art. 9º da LRF. Nessa circunstância, ainda que seja adotado o limite inferior do intervalo de confiança, o Congresso Nacional pode calibrar a extensão do esforço fiscal na fixação do centro da meta.

70. A despeito dos inconvenientes desse critério, como a redução da margem de segurança para a execução orçamentária, essa seria uma opção legítima do Parlamento e conferiria segurança aos responsáveis pelo acompanhamento da execução orçamentária.

71. Outrossim, cumpre mencionar que as projeções da trajetória da dívida encaminhadas pela embargante e elaboradas pela Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (COGEP/STN – vide pç. 118) diferem sensivelmente daquelas constantes da LDO 2025 e do PLDO 2026, que apontaram valores significativamente inferiores para essa trajetória.

72. A tabela seguinte revela essa discrepância, que provavelmente decorre de adoção de premissas diversas por parte da COGEP/STN e dos técnicos envolvidos na elaboração do AMF:

Trajetória da relação DBGG/PIB				
	LDO 2025	PLDO 2026	COGEP	COGEP
	centro meta	centro da meta	centro da meta	limite inferior da meta
2023	74,4%	74,4%	74,4%	74,4%
2024	76,6%	76,5%	76,6%	76,6%
2025	77,9%	78,5%	79,2%	79,2%
2026	79,1%	81,8%	83,1%	83,3%
2027	79,7%	83,6%	85,4%	86,0%
2028	79,6%	84,2%	86,6%	87,4%
2029	79,3%	84,0%	87,1%	88,2%
2030	78,9%	83,7%	87,3%	88,6%
2031	78,1%	83,3%	87,5%	89,0%
2032	77,3%	83,0%	87,6%	89,4%
2033	76,1%	82,6%	87,6%	89,6%
2034	74,5%	82,0%	87,3%	89,7%
2035	-	81,6%	87,1%	89,7%

73. Cumpre ressaltar que o TCU analisou recentemente o TC 006.084/2025-7, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia (Acórdão 1.983/2025-Plenário) e concluiu que as projeções utilizadas pelo Poder Executivo para estimar a evolução da relação DBGG/PIB são otimistas em relação aos principais fatores que a afetam: crescimento do PIB, taxa implícita de juros e resultado primário.

74. Todavia, o problema aqui verificado é de outra natureza: a divergência entre as projeções utilizadas na LDO 2025 e no PLDO 2026 e aquelas produzidas pela COGEP/STN e encaminhadas pela AGU. Possivelmente, essas divergências decorrem da utilização de parâmetros diferentes (PIB, taxa de juros implícita da dívida pública ou até mesmo resultados primários).

75. Feitas essas considerações, proponho que os presentes embargos sejam recebidos, tendo em vista a alegação de que o Acórdão 2.208/2025-Plenário não considerou os termos § 3º do art. 2º da Lei Complementar 200/2023.

76. No mérito e tendo por fundamento as considerações tecidas nos parágrafos 59 a 70, proporei modulação dos efeitos da deliberação embargada.

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

TCU, Sala das Sessões, em 22 de outubro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

Na sessão plenária de 22 de outubro deste ano, pediram vista destes autos os Ministros Jorge Oliveira e Jhonatan de Jesus.

2. Mesmo diante da alteração da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025) pela Lei 15.246/2025, publicada no dia 31 de outubro passado, o Ministro Jorge Oliveira entende que o Tribunal deve expedir um alerta ao Poder Executivo sobre os efeitos da adoção do limite inferior da meta de resultado como parâmetro para a aplicação do art. 9º da LRF, em substituição à ciência constante do subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário, de seguinte teor:

“9.1. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente”.

3. Propõe o nobre revisor que este Tribunal, ainda, especifique o seguinte “alerta”:

“9.1. Alertar ao Poder Executivo Federal que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a condução da gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício, representa risco ao alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis, conforme art. 164-A da Constituição Federal, e à própria credibilidade do arcabouço fiscal;”

4. O art. 69 da LDO de 2025 atualmente estabelece que (grifos acrescentados):

“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, 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.”

5. A partir da publicação da Lei 15.246/2025, não mais é dado ao Poder Executivo adotar medidas de contingenciamento com vistas à obtenção do centro da meta de resultado primário — ou seja, é de se reconhecer que a meta de resultado primário passou a ser, na prática, o limite inferior do intervalo fixado pela LDO 2025, que corresponde a **deficit** primário de cerca de R\$ 31,0 bilhões, além das despesas excluídas do cômputo desse resultado, por autorização do STF constante das decisões proferidas nas ADI 7047 e 7064, bem como na ADPF 1236.

6. Originalmente, a minha proposta de acolher parcialmente os embargos opostos pela AGU ao Acórdão 2.208/2025-Plenário decorreu do entendimento da necessidade de modular essa deliberação, já que a busca do centro da meta de resultado primário ao final do exercício poder-se-ia revelar impraticável, dada a natural redução da base contingenciável.

7. Com efeito, a partir da alteração da Lei 15.080/2025, não mais necessária se faz a modulação anteriormente proposta. Entretanto, tal não era a situação quando da interposição dos aclaratórios, motivo pelo qual proponho que sejam acolhidos parcialmente.

8. Apesar de ter concordado a proposta eminente revisor do Ministro Jorge Oliveira, as ponderações do Ministro Bruno Dantas nesta sessão plenária de 3/12/2025 me fez reformular a proposta de nova redação para o subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário, de modo a informar o Poder Executivo sobre as possíveis consequências da adoção do limite inferior do intervalo da meta de resultado primário, uma vez que a emissão de “alerta” nesta situação específica pode levar a questionamentos sobre sua não aderência ao art. 59 da LRF. Resguardo-me, contudo, ao direito de

examinar esse ponto em oportunidade futura.

9. O fato concreto é que, diante das novas disposições da LDO 2025, não mais é dado ao Poder Executivo promover o contingenciamento por parâmetro outro que não o limite inferior da meta de resultado primário. Daí porque deve ficar claro que o Tribunal de Contas da União não está exigindo ou mesmo recomendando que a aplicação do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 no exercício de 2025 tenha parâmetro diverso daquele estabelecido no art. 69 da Lei 15.080/2024, com a redação conferida pela Lei 15.246/2025. Está apenas dando conhecimento ao Poder Executivo – bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – de que a busca do limite inferior da meta de resultado pode representar riscos à sustentabilidade da dívida pública e à credibilidade da política fiscal.

10. Outrossim, é de se reconhecer que, a depender do valor adotado como centro da meta de resultado, o atingimento do limite inferior poderia, em tese, não representar os riscos apontados pelo revisor. Evidentemente, isso ocorreria apenas num cenário em que a LDO tivesse estabelecido como meta fiscal resultado primário muito superior àquele estipulado no **caput** de seu art. 2º, a saber, R\$ 0,00. Registre-se que o resultado primário real ainda será acrescido das seguintes despesas desconsideradas para fins de apuração do cumprimento da meta: i) R\$ 48,6 bilhões, relativos a despesas com precatórios; ii) R\$ 3,0 bilhões para ressarcir segurados do INSS, vítimas de descontos indevidos; e iii) R\$ 9,5 bilhões, caso aprovado o PLP 168/2025, que trata de medidas compensatórias ao aumento tarifário promovido pelos Estados Unidos da América.

11. Portanto, entendo as preocupações do Ministro Jorge Oliveira, considerando o quadro atual. Assim sendo, proponho o ajuste na redação para explicitamente mencionar o ano de 2025.

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

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

VOTO REVISOR COMPLEMENTAR

Senhores Ministros, propus em meu voto revisor, a rejeição dos embargos de declaração, por entender que não se fazem presentes os requisitos do art. 34 da Lei 8.443/1992. No entanto, buscando a convergência com meus pares, e mantendo todos os apontamentos que registrei no voto, entendo possível o acolhimento parcial dos embargos, considerando os aspectos prospectivos da nova redação dada pela Lei 15.246/2025 ao art. 69 da LDO 2025.

Reforço a necessidade de, ao menos, informar o Poder Executivo sobre os riscos relacionados à adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a condução da gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício e de informar tais riscos ao Congresso Nacional, em subsídio à análise do PLDO 2026.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em exame, acompanhamento sobre os resultados fiscais e a execução orçamentária relativos ao 2º bimestre de 2025, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. De início faço registro sobre a qualidade, o esmero e a profundidade dos votos apresentados pelos eminentes relator, Ministro Benjamin Zymler, e revisores, Ministros Jorge Oliveira e Bruno Dantas; parabenizo-os efusivamente.

3. Em virtude de haver sido relator de diversos processos atinentes à matéria concernentes ao exercício de 2024 — inclusive as contas do Presidente da República —, sinto-me no dever de contribuir para reafirmar a coerência da linha jurisprudencial que venho sustentando.

4. O cerne da discussão reside na tensão dialética entre a segurança jurídica do novo arcabouço fiscal (Lei Complementar 200/2023) — comparativamente com o modelo da LRF —, e a prudência econômica necessária à sustentabilidade da dívida pública.

5. Desde o início da vigência do Regime Fiscal Sustentável (RFS), tenho defendido que este modelo fiscal de “segunda geração” — usado em países como Alemanha, Chile e Suécia, conforme discorri no voto condutor do Acórdão 754/2025-Plenário — introduziu, deliberadamente, mecanismos de flexibilidade, consubstanciados nas bandas de tolerância e nas cláusulas de escape.

6. Quando o relatei, fiz questão de ressaltar no voto que o tema mereceria estudo aprofundado, em processo especificamente constituído para tal finalidade que contemplasse análises mais amplas e profundas sobre o regime de regra fiscal adotado. Da mesma forma, opinei no sentido de que se oportunizasse a construção participativa de deliberações a que se refere a Resolução-TCU 315/2020.

7. Relativamente aos casos concretos, em minha atuação como relator do Acórdão 1.211/2024-Plenário, relativo ao 1º bimestre de 2024, acolhi a proposta de alertar o Poder Executivo sobre os riscos de conduzir a política fiscal mirando apenas o piso da meta, conforme destaca o Ministro Jorge Oliveira em sua declaração de voto.

8. Contudo, naquela oportunidade, absteve-me de impor obrigação de contingenciamento pelo centro da meta, em estrita obediência à literalidade do art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, que considera a meta cumprida caso o resultado seja superior ao limite inferior do intervalo.

9. Ou seja, respeitei a discricionariedade do Executivo dentro da banda legal — e o modelo de “segunda geração” —, mas alertei sobre o risco de ficar na borda sem proibir o gestor de usá-la, se a lei assim permitir.

10. Relembro que a LRF assim dispõe sobre a expedição de alertas:

“Art. 59. ...

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º [VETADO] e no art. 9º **[a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas]**;

(...)

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.”

11. O alerta que propus — acatado pelo Plenário, portanto —, se relacionava a possível descumprimento de meta, pois a realização da receita poderia não ser suficiente caso não houvesse

nível de contingenciamento apropriado, ainda que se referisse ao 1º bimestre de 2024; não houve proposta similar no 2º bimestre (Acórdão 1.854/2025-Plenário) sugerindo mudança no cenário fiscal naquele momento.

12. Posteriormente, no âmbito do Acórdão 754/2025-Plenário, concernente ao 3º bimestre de 2024, rejeitei proposta da unidade técnica que visava firmar o juízo de que o orçamento impositivo não impediria contingenciamento maior com vistas a buscar o centro da meta. Naquela ocasião ponderei que interpretação expansiva de regras restritivas poderia fragilizar o modelo implementado pelo gestor e gerar insegurança jurídica.

13. Argumentei, ainda, que a proposta de firmar entendimento foi feita em contexto de risco de inobservância, que não se concretizou ao final do exercício. Com a meta formalmente alcançada, o “alerta” dado no início do ano teria cumprido o seu papel de aviso, não sendo necessário transformá-los em regra rígida (orientação firmada) *a posteriori*.

14. Observo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2025 prevê expressamente a possibilidade de contingenciar o orçamento impositivo.

15. Idêntica *ratio decidendi* orientou meu voto nas Contas de Governo de 2024, Acórdão 1.326/2025-Plenário. Votei por aprová-las, reconhecendo o cumprimento formal da meta (incluindo as deduções legais), sem prejuízo de expedir alertas claros sobre a fragilidade de gestão que não preserva margens de segurança.

16. Assim previa a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 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.”

17. Não havia, assim, nenhuma linha no texto legal sobre contingenciamento pelo centro ou por limite inferior, diversamente da LDO para 2025, fato que constitui aspecto de relevante diferenciação entre os cenários.

18. Minha posição à época foi no sentido de que o TCU deveria atuar como sentinela, apontando, via alerta, os riscos fiscais e a precariedade de operar no limite; todavia, deve exercer cautela ao impor restrições não estabelecidas expressamente pela lei complementar, sob pena de invadir a discricionariedade da política fiscal.

19. Ao analisar o arcabouço jurídico fiscal para 2025, observo que a evolução legislativa acabou por corroborar a cautela adotada em meus julgamentos pretéritos.

20. Com a recente aprovação da Lei 15.246/2025, que alterou a redação original do art. 69 da LDO de 2025, houve autorização, de forma expressa, para que o Poder Executivo apurasse o montante necessário de limitação de empenho, “*considerado o limite inferior do intervalo de tolerância*”.

21. Apresento as redações original e alterada da LDO para 2025:

Redação original

“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.” (grifei)

Redação alterada

“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, **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.” (grifei)

22. Em um primeiro momento — na redação original —, a interpretação pela necessidade de se perseguir o centro da meta era plausível; após a alteração legislativa, não mais.

23. Tal alteração robustece a tese que defendi no Acórdão 754/2025: enquanto o ordenamento jurídico franquear o uso da banda inferior, falece competência ao TCU para, em sede de acompanhamento, compelir o gestor a perseguir o centro da meta, sob o risco de criar obrigação sem amparo legal.

24. Se o Congresso Nacional, no exercício de sua competência orçamentária, validou o limite inferior como parâmetro de execução, a atuação desta Corte deve concentrar-se em evidenciar as consequências dessa escolha, jamais em substituí-la.

25. Contudo, alinho-me às honrosas e válidas preocupações externadas pelo Ministro Jorge Oliveira quanto aos riscos que a “gestão pelo piso” pode acarretar à sustentabilidade da dívida e ao prêmio de risco exigido pelo mercado; concordo que transformar o piso da banda em meta de execução desvirtuaria o propósito anticíclico do intervalo de tolerância.

26. Entendo, no entanto, que a proposta de conhecer dos presentes embargos para acolhê-los, conferindo-lhes, excepcionalmente, efeitos infringentes, para tornar insubsistente o subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário é a mais apropriada ao caso.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Ministro

VOTO REVISOR

Trata-se de acompanhamento sobre os resultados fiscais e a execução orçamentária, relativo ao 2º bimestre de 2025, em cumprimento ao disposto no art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e no art. 3º da Resolução-TCU 142/2001.

2. Nesta etapa, está em exame embargos de declaração interpostos pela Advocacia-Geral da União contra o subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário, por meio do qual este Tribunal expediu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento “*de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente*”.

3. Essa ciência se fundamentou, principalmente, nos textos dos arts. 2º e 69 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, em sua redação original, que deixavam claro que a necessidade de contingenciamento deveria ser avaliada tendo por base o centro da meta fiscal, e não o limite inferior do intervalo de tolerância.

4. Na sessão de 22/10/2025, pedi vistas do processo para melhor compreender as razões fáticas e jurídicas que levaram aos embargos, pois, a princípio, compreendi que não caberia qualquer modificação ou modulação na decisão do Plenário. Posteriormente, pedi vistas dos TCs 015.352/2025-0 e 005.986/2025-7 (acompanhamentos relativos ao 3º e ao 1º bimestre, respectivamente) porque considerei que seria mais apropriada a análise conjunta dessas fiscalizações dada a conexão dos achados.

5. Quanto ao último processo (acompanhamento sobre os resultados fiscais e a execução orçamentária do 1º bimestre), após análise, não enxerguei nenhuma contribuição adicional ao bem lançado voto do Relator. Assim, acompanho integralmente sua Excelência.

6. Já com relação ao acompanhamento dos resultados fiscais relativo ao 3º bimestre (TC 015.352/2025-0), apresento voto revisor nesta sessão com algumas considerações sobre a prática de excluir certas despesas primárias do cálculo do resultado fiscal.

7. Como imaginei, há uma conexão entre os achados tratados no acompanhamento do 3º bimestre e o ponto discutido nos embargos de declaração em exame. No primeiro caso, questiona-se critérios para a apuração do resultado fiscal e, nos embargos, se discute a condução da gestão fiscal mirando no intervalo inferior da meta ao longo do exercício. Em ambas as situações, o que está em jogo é a credibilidade da política fiscal e a aderência da gestão ao princípio da sustentabilidade da trajetória da dívida pública. São, portanto, aspectos complementares do mesmo problema.

8. Nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992, os embargos de declaração são cabíveis para sanar a ocorrência de obscuridade, contradição e omissão, bem como para corrigir eventual erro material. Cabe lembrar que é amplamente sustentado pela jurisprudência desta Corte que os embargos de declaração não se prestam à rediscussão de mérito do feito (por exemplo: Acórdãos 2.062/2015, 2.635/2015 e 294/2016, todos do Plenário). No caso em análise não verifico qualquer omissão, contradição ou obscuridade, mas sim a tentativa de rediscutir o mérito do feito pela estreita via dos embargos de declaração, a despeito de não servirem como meio adequado para essa finalidade.

9. Posteriormente à decisão recorrida, foi aprovada a Lei 15.246/2025, em 31/10/2025, que alterou a redação do art. 69 da LDO 2025 para mudar o parâmetro a ser utilizado para o contingenciamento. A tabela a seguir apresenta a redação original e a nova redação do dispositivo:

Lei 15.080/2024 (LDO 2025)	Lei 15.246/2025
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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, 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.</p>

10. Nada obstante, como a constatação consignada na decisão embargada considerava a redação então vigente do dispositivo em comento, não cabe qualquer modificação da ciência expedida pelo Tribunal. A autorização concedida, posteriormente, pelo Congresso Nacional para o governo conduzir a execução orçamentária e financeira com foco no limite inferior da meta deve ser considerada como critério na análise da gestão fiscal do período posterior à publicação da Lei 15.246/2025.

11. Reforço, portanto, que não há que se falar em perda de objeto ou insubsistência da ciência registrada no subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário. No instante da prolação daquele julgado, em 24 de setembro de 2025, tendo por escopo a avaliação dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 2º bimestre de 2025, o Tribunal, fundamentadamente, deu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento “*de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente*”. A superveniente alteração de um parâmetro central dessa análise, por mudança na LDO procedida no final de outubro do mesmo exercício, em nada deve alterar o juízo alcançado pelo TCU acerca de um objeto de fiscalização que não se modificou (parâmetros fiscais do 2º bimestre de 2025).

12. Além disso, do ponto de vista material, permanecem as pertinentes preocupações desta Corte consignadas no acórdão embargado. Na prática, o piso da meta se tornou a própria meta de resultado fiscal, de forma que o mecanismo de intervalos de tolerância para verificação do cumprimento da meta perdeu o sentido. Esse mecanismo seria útil em circunstâncias em que, mesmo com planejamento, prudência e prevenção de riscos na condução da política fiscal, não fosse possível alcançar o exato valor da meta fiscal em razão de eventos inesperados.

13. O estabelecimento de metas fiscais com intervalo de tolerância pela LC 200/2023 (art. 5º, § 3º) introduziu no arcabouço fiscal um mecanismo de flexibilidade necessária para absorver choques conjunturais sem prejudicar o objetivo maior do arcabouço que é a sustentabilidade da dívida pública. Assim, como ressaltado pela AudFiscal, a banda de tolerância deve funcionar como critério para a avaliação (*ex post*) do desempenho fiscal e não como diretriz operacional (*ex ante*) para a execução orçamentária ao longo do exercício.

14. Além disso, a unidade especializada apresenta relevantes considerações sobre os efeitos econômicos da questão ora tratada, que, por sua clareza, reproduzo a seguir (peça 124, p. 12):

“81. Sob a ótica fiscal, a distinção proposta entre planejamento e execução introduz um desalinhamento estrutural entre o resultado primário perseguido e o necessário à estabilização da dívida pública. O centro da meta é o valor que, de acordo com as projeções de receita, despesa e juros, assegura a convergência da relação dívida/PIB para trajetória sustentável no horizonte decenal. Já o limite inferior, se utilizado como referência de execução, reduz o esforço fiscal corrente, postergando o ajuste e deslocando a estabilização da dívida para o futuro.

82. Essa postergação não é neutra: quanto mais tempo se demora na consolidação fiscal, maior o prêmio de risco exigido pelo mercado, refletido em cupons mais elevados na emissão de títulos públicos.

83. A elevação do custo médio de financiamento pressiona o resultado nominal e amplia o serviço da dívida, criando um círculo vicioso. Juros mais altos elevam o déficit. O déficit, por sua vez, alimenta o endividamento. E o endividamento acaba pressionando novamente os juros. Esse processo pode resultar em dominância fiscal e comprometer a eficácia da política monetária, pois exige taxas básicas mais elevadas para conter expectativas inflacionárias.

84. A diferença entre adotar o centro da meta e o limite inferior da banda de tolerância, ainda que pareça modesta em termos percentuais, gera impactos expressivos sobre a trajetória da dívida pública.

(...)

86. Assim, a escolha do centro da meta como parâmetro de execução não é expressão de rigidez excessiva, mas de prudência fiscal e consistência macroeconômica. Ao garantir previsibilidade e coerência entre planejamento, execução e estabilização da dívida, reforça a credibilidade do arcabouço fiscal, reduz o custo de financiamento e cria condições favoráveis ao crescimento sustentável.

87. Em suma, a trajetória da dívida e o parâmetro de execução não são dimensões autônomas, mas faces de um mesmo compromisso institucional com a solvência pública. O centro da meta constitui o ponto de equilíbrio capaz de compatibilizar responsabilidade fiscal, estabilidade macroeconômica e previsibilidade orçamentária, assegurando que o Estado mantenha sua credibilidade financeira sem comprometer o futuro de sua política fiscal.”

15. Assim, além de representar riscos e inconsistências do ponto de vista econômico, a utilização do limite inferior da meta como critério para a execução orçamentária e financeira, conforme previsto na nova redação da LDO 2025, é incongruente com importantes dispositivos do arcabouço normativo fiscal. Resto claro seu desalinhamento com os princípios do planejamento e da prudência fiscal, além de colocar em risco o alcance do objetivo constitucionalmente fixado para a política fiscal de “*manter a dívida pública em níveis sustentáveis*” (art. 164-A da CF). Lembrando ainda que o parágrafo único desse dispositivo da Carta Magna exige que “*a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida*”.

16. Cumpre destacar que o regime de metas fiscais pressupõe o acompanhamento criterioso de receitas e despesas ao longo do exercício visando adotar medidas preventivas, conforme art. 9º da LRF, para garantir o alcance do resultado fiscal pactuado com o Congresso Nacional. Para isso, a norma previu uma avaliação bimestral desses parâmetros e exige também que, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro da Fazenda demonstre o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

17. Esse acompanhamento *pari passu* da execução orçamentária e financeira tem serventia apenas se houver clareza e previsibilidade acerca das metas fiscais fixadas para o exercício e sobre os critérios utilizados para apurar o alcance dessas metas. A alteração dos parâmetros ao final do

exercício prejudica a credibilidade não apenas do indicador de resultado fiscal, mas de toda a condução da política fiscal, pois transmite a mensagem de que “se não alcançarmos a meta, basta alterá-la”.

18. Ressalto que não se requer rigidez excessiva, que impossibilite o devido atendimento a demandas sociais urgentes. Primeiramente, se o planejamento orçamentário e financeiro for adequado, haverá certa folga para atender esse tipo de situação, sem prejuízo ao alcance das metas fiscais. Em segundo lugar, a inovação trazida pela LC 200/2023 de limites de tolerância para o cumprimento da meta já fornece a flexibilidade necessária para acomodar choques inesperados, que, devido às circunstâncias, não puderam ser tratados tempestivamente. Um terceiro ponto é que, em casos de calamidade pública, a própria LRF dispensa a aplicação do contingenciamento e o alcance dos resultados fiscais (art. 65, inciso II). Do mesmo modo, a LC 200/2023 exclui da base de cálculo dos limites de despesas primárias os valores referentes a créditos extraordinários (art. 3º, § 2º, inciso II). Desse modo, situações excepcionais estão contempladas nas exceções das regras fiscais.

19. Nunca é demais reforçar os princípios insculpidos no art. 1º da LRF: “a *responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições (...)*”. Assim, a alteração de parâmetros tão relevantes para o acompanhamento da gestão fiscal ao final do exercício, como a meta que se está perseguindo (centro ou banda inferior), demonstra falha grave de planejamento.

20. Na situação em análise, o governo federal orientou sua gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício com base no piso inferior da meta fiscal, contrariando o texto expresso da LDO então vigente. Tal situação não passou despercebida desta Corte de Contas, pois no primeiro ano de vigência da LC 200/2023 foi expedido alerta quanto aos riscos de adotar o limite inferior do intervalo de tolerância como parâmetro de contingenciamento (Acórdão 1.211/2024-Plenário, relator: Ministro Jhonatan de Jesus, proferido no acompanhamento do 1º bimestre de 2024), *in verbis*:

“9.1. alertar o Poder Executivo federal, com fulcro no art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar 101/2000, combinado com os arts. 4º, § 5º, I e IV, e 9º, caput, da mesma lei, de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros;” (grifou-se)

21. Naquela oportunidade, a questão foi tratada apenas como risco, e não como irregularidade, em razão de o comando da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) não impor expressamente o centro da meta como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira.

22. Para o exercício de 2025, no entanto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu claramente o centro da meta como referência, o que, aliado aos riscos demonstrados pelo TCU anteriormente, fundamentou a expedição da ciência questionada nos embargos de declaração. Como bem registrado no voto condutor da decisão embargada, a execução orçamentária e financeira baseada no limite inferior do intervalo de tolerância afrontou o art. 69 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), em sua redação vigente até 30/10/2025, bem como o *caput* do art. 2º da LC 200/2023, que exige a compatibilidade das metas fiscais com a trajetória sustentável da dívida pública. Isso porque “a *trajetória estimada para a dívida pública constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 teve como premissa o centro da meta de resultado primário*” (destaquei). Sobre isso, cabe reproduzir trecho da instrução à peça 101:

“188. Outro ponto de fundamental importância no escopo desta discussão é a projeção para a dívida pública no horizonte de dez anos constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2026. Tal projeção, feita sobre um cenário base que considerou resultados primários compatíveis com o centro da meta, aponta o crescimento da dívida pública até 2028, com uma discreta queda e estabilização a partir de 2029, mas em

patamar elevado durante todo o período para o qual se fez a projeção (até 2035). Nesse sentido, caso o cumprimento da meta tenha como alvo, na execução financeira, o limite inferior da meta fiscal, tende, tudo o mais constante a impactar a trajetória projetada para a dívida pública, trazendo risco de comprometimento para o alcance dos objetivos de estabilização e sustentabilidade esculpidos no art. 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 200/2023, bem como reduzindo a transparência e credibilidade da trajetória sustentável da dívida indicada nas próprias LDOs.”

23. No entanto, em face dessas questões, a opção escolhida foi promover uma alteração no texto da LDO, em 31/10/2025, para autorizar, formal e pontualmente, a utilização do questionável parâmetro em discussão. De todo modo, essa alteração da regra fiscal ao final do exercício não tem o condão de validar, retroativamente, a condução da política fiscal ao longo do ano com inobservância das normas então vigentes.

24. Cabe reforçar que o art. 9º da LRF exige o acompanhamento permanente da gestão fiscal com o intuito de garantir o alcance das metas fiscais fixadas na LDO. Considerando esse objetivo, o contingenciamento é a ferramenta fornecida ao gestor pela referida lei para conter a despesa pública, tempestiva e preventivamente, caso o cumprimento das metas fiscais esteja em risco. Desse modo, o foco da análise aqui não é o resultado fiscal ao final do exercício, mas sim a condução da política fiscal ao longo do exercício, que deve ser aderente às regras vigentes no momento da tomada de decisão.

25. Desse modo, em que pese a nova redação dada à LDO 2025 pela Lei 15.246/2025, a condução da política fiscal nos bimestres anteriores à alteração foi irregular em razão da omissão do contingenciamento que era necessário ao alcance da meta fiscal. Tais fatos devem ser considerados na análise das Contas a serem prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2025.

26. Conforme relatado pela AudFiscal na instrução à peça 101 destes autos, a área técnica da Secretaria de Orçamento Federal havia indicado a necessidade de limitação de empenho no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre, conforme trecho transcrito a seguir:

“157. Importante destacar que, após a discussão do tema em vários níveis dentro do Poder Executivo, com a área técnica da SOF defendendo a realização de limitação de empenho utilizando o centro da meta como parâmetro de referência de um lado, e a Consultoria Jurídica argumentando pela vinculação estrita ao limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal, de outro, prevaleceu o entendimento da instância jurídica, tendo o Poder Executivo utilizado, quando do RARDP do 2º bimestre, o limite inferior para definir os montantes a serem contingenciados.”

27. Com isso, após o RARDP do 2º bimestre foi realizado o contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões, quando o necessário seria no montante de R\$ 51,7 bilhões (peça 73, p. 10), se o governo tivesse observado a regra da LDO então vigente.

28. Em seguida, no 3º bimestre, o volume de contingenciamento necessário considerando o centro da meta seria de R\$ 26,3 bilhões (peça 38, p. 11). Porém, mirando no limite inferior da meta fiscal, o governo concluiu pela reversão integral do contingenciamento promovido anteriormente (2º bimestre).

29. Do mesmo modo, o RARDP do 4º bimestre, divulgado em setembro de 2025, indicou que, para alcançar o centro da meta, seria necessário contingenciar R\$ 30,2 bilhões¹. No entanto, por adotar o limite inferior da meta, entendeu-se dispensável aplicar esse instrumento.

¹ <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2025/relatorio-4o-bimestre-2025.pdf>

30. Esses números demonstram a relevância da divergência de entendimento sobre o critério para a limitação de empenho e movimentação financeira em termos de impacto na gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício.

31. Nesse ponto, gostaria de recordar que no Parecer Prévio sobre as Contas da Presidente da República de 2014, registrou-se irregularidade concernente à omissão do Poder Executivo de indicar e promover o contingenciamento de despesas discricionárias da União, por se pautar em meta proposta em projeto de lei em andamento no Congresso Nacional. Ou seja, desconsiderando a meta vigente quando da avaliação bimestral, o governo pautou a condução da programação financeira e orçamentária em meta ainda não aprovada pelo Parlamento. Em 15/12/2014, o referido projeto de lei foi aprovado (Lei 13.053/2014), alterando a meta fiscal daquele exercício para excluir de sua apuração os montantes das desonerações de tributos e de gastos relativos ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

32. No Parecer Prévio sobre as Contas de 2015, foi consignada a mesma irregularidade: *“Condução da programação orçamentária e financeira com amparo na proposta de meta fiscal constante do Projeto de Lei PLN 5/2015, e não na meta fiscal vigente nas datas de edição dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º e do 4º Bimestres de 2015, bem como dos Decretos 8.496/2015 e 8.532/2015, contrariando o disposto nos arts. 9º da Lei Complementar 101/2000 e 52 da Lei 13.080/2015”*. Do mesmo modo, ao final do exercício, foi aprovado o projeto de lei que alterou a meta fiscal do exercício (Lei 13.199, de 3/12/2015).

33. **Recordo essas questões para demonstrar que há muito tempo o entendimento do Tribunal é de que a condução da programação orçamentária e financeira ao longo do exercício deve se pautar pelas regras em vigor no momento de cada avaliação bimestral exigida pelo art. 9º da LRF.** Nem poderia ser diferente, em razão do princípio da legalidade que impõe a todo gestor público a obrigação de atuar dentro dos limites do direito posto. Vê-se, assim, que tal entendimento também se aplica ao caso em análise nestes autos referente à condução da política fiscal com base em parâmetro diverso daquele expressamente consignado na LDO.

34. Também é importante ressaltar que a disposição da LDO que obrigava à condução da política fiscal mirando o centro da meta sequer dependia de prévia orientação do TCU, sendo dispositivo literal da lei.

35. Por fim, cabe um comentário sobre afirmações noticiadas pela imprensa² no sentido de que o “empoçamento” de recursos ajudaria a aproximar o resultado fiscal do centro da meta neste ano. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional³, o empoçamento é:

“a diferença entre os pagamentos efetuados e o limite autorizado a cada Ministério. A utilização desse limite de pagamento não depende da gestão financeira da Secretaria do Tesouro Nacional. Se essas despesas não forem pagas no exercício fiscal corrente, isso se transformará em excesso de resultado primário frente ao programado.”

36. Ou seja, trata-se da diferença entre o que o Tesouro autorizou pagar (do conjunto de despesas empenhadas mais restos a pagar processados) e o que, de fato, os órgãos pagaram. Assim, embora não seja adequado adentrar em detalhes da questão neste momento, o empoçamento reflete uma dificuldade dos órgãos em executar a despesa pública ao final do exercício, tendo como resultado a sobra de recursos financeiros. Porém, a obrigação para a União já foi contratada, pois o orçamento foi empenhado e liquidado. No exercício seguinte, tais despesas serão pagas.

37. Com isso, o empoçamento auxilia o cumprimento da meta fiscal no exercício atual às custas da meta fiscal do exercício financeiro seguinte. Assim, não se trata de efetiva economia de

² <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/resultado-fiscal-deve-se-aproximar-da-meta-por-empocamento-diz-haddad/>

³ <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/52975> (p. 11)

recursos para fazer face aos juros da dívida pública. É apenas uma postergação do pagamento de obrigações, não servindo, portanto, como um mecanismo de gestão em prol do alcance das metas fiscais e da sustentabilidade da dívida pública.

38. Diante do exposto, concluo que não se verificam vícios de omissão, contradição ou obscuridade na decisão embargada. Além disso, a mudança da redação da LDO 2025 opera efeitos apenas após a sua publicação, de forma que a avaliação do último bimestre e, globalmente, do exercício de 2025, deverão levá-la em consideração. Assim, cabe rejeitar os embargos.

39. Ademais, considerando os riscos que a condução da gestão fiscal ao longo do ano mirando no limite inferior representa para o alcance das metas fiscais (considerando o centro da meta) e para a sustentabilidade da dívida pública, cabe, com fulcro no art. 59 da LRF, expedir **alerta**, nos seguintes termos:

Alertar o Poder Executivo Federal de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a condução da gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício, representa risco ao alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis, conforme art. 164-A da Constituição Federal, e à própria credibilidade do arcabouço fiscal.

40. Insisto que, pela relevância da questão, o Tribunal de Contas da União não pode se omitir em sua obrigação constitucional e legal de zelar pela higidez das contas públicas. Assim, é importante também **informar esses riscos ao Congresso Nacional**, inclusive para subsidiar a discussão do PLDO 2026, ainda em trâmite no Parlamento.

41. Finalmente, com relação aos impactos da condução da política fiscal nesses moldes sobre a trajetória sustentável da dívida, na minha manifestação no TC 015.352/2025-0 (acompanhamento fiscal do 3º bimestre), apresento proposta de determinação abrangente, direcionada aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, visando obter informações detalhadas e consistentes sobre a compatibilização dos resultados fiscais efetivamente alcançados, considerando as metodologias de apuração atualmente utilizadas, com a trajetória sustentável da dívida pública.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Revisor

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de embargos de declaração, com pretensão de efeitos infringentes, opostos pela Advocacia-Geral da União em face do subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito do Relatório de Acompanhamento que examina os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025.

2. O acórdão embargado deu ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância – em substituição ao centro da meta de resultado primário – como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira seria incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente.

3. Registro, de início, meu reconhecimento ao eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, pela profundidade do exame desenvolvido em tema sensível e de alto impacto sobre a governança fiscal. Acompanho, ademais, o diagnóstico central do voto condutor quanto à necessidade de preservar a credibilidade das regras fiscais e a coerência intertemporal da política fiscal, inclusive porque a própria dinâmica do resultado primário, em cenários adversos, pode impor decisões duras e tempestivas para evitar que o risco se converta em descumprimento efetivo do piso legal.

4. O cerne da discussão, contudo, não reside na relevância do objetivo fiscal em si, nem na importância da prudência e da transparência. O dissenso está em saber qual é o parâmetro jurídico para apuração do “montante necessário” de limitação de empenho em regime de meta por banda e, a partir daí, se foi apropriado qualificar como “incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente” a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência operacional.

5. Essa análise demanda confrontar o enunciado do subitem 9.1 do acórdão embargado com a interpretação sistemática do art. 9º da LRF, do art. 5º, § 3º, da LC 200/2023 e dos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, bem como considerar a disciplina anual posteriormente explicitada na LDO 2025.

6. Feitas essas considerações introdutórias, enfatizo que o controle da legalidade orçamentária e financeira integra o núcleo essencial das competências desta Corte. No acompanhamento bimestral, esse controle se exerce com especial responsabilidade: trata-se de orientar, prevenir riscos, conferir transparência aos relatórios fiscais e fornecer subsídios ao Congresso Nacional, evitando tanto o alarmismo improdutivo quanto a inércia diante de sinais efetivos de desvio.

7. Esse é, precisamente, o campo típico do acompanhamento: iluminar riscos e alternativas, sem substituir o legislador na definição do parâmetro jurídico do cumprimento da meta.

8. Nessa ambiência, deliberações de natureza preventiva – a exemplo de “alertas” – são instrumentos próprios do modelo de governança fiscal da LRF, permitindo sinalizar riscos e reforçar a prudência sem, automaticamente, converter divergências interpretativas complexas em um juízo de ilegalidade cogente.

9. Em matéria fiscal, a experiência institucional demonstra que a fronteira entre “risco elevado” e “descumprimento” deve ser tratada com técnica e parcimônia, justamente para evitar que o controle produza incerteza operacional ou “paralisia decisória” em plena execução orçamentária.

10. A própria jurisprudência recente do Tribunal, ao lidar com o Regime Fiscal Sustentável (RFS), vem combinando vigilância institucional com prudência decisória. No Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário – acompanhamento do 1º bimestre de 2024, relator Min. Jhonatan de Jesus –, por exemplo, reconheceu-se que a condução focada no limite inferior, embora possa ser amparada pela legislação, eleva riscos e afeta credibilidade e espaço fiscal futuro.

11. Nesse precedente, o Plenário deliberou, expressamente:

“alertar o Poder Executivo Federal (...) de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros”

12. Do mesmo modo, em acompanhamentos fiscais sucessivos, este Tribunal tem reiterado a necessidade de consistência metodológica nas projeções e de transparência na comunicação dos riscos fiscais, sem que isso implique, automaticamente, rotular como ilícita toda opção administrativa situada em zona normativamente admitida.

13. Esse vetor também se fez presente no TC 017.469/2024-4 (Acórdão 754/2025-TCU-Plenário – acompanhamento do 3º bimestre de 2024, relator Min. Jhonatan de Jesus), no qual, diante de propostas com elevado impacto hermenêutico e institucional (inclusive de “fixação de entendimento”), o Relator consignou que “o tema merece estudo aprofundado, em processo especificamente constituído para tal finalidade”, com construção participativa das deliberações.

14. Nesse ponto, necessário distinguir, com precisão, o plano do alerta prudencial daquele da fixação de entendimento. No Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário, o Tribunal valeu-se do “alerta” como instrumento preventivo próprio do art. 59, § 1º, da LRF, com a finalidade de sinalizar riscos e induzir prudência, sem produzir, por si, comando cogente imediato ao jurisdicionado.

15. Já no TC 017.469/2024-4, o debate deslocou-se para patamar qualitativamente diverso, em que se cogitou conferir maior densidade estabilizadora ao tema, razão pela qual se ressaltaram a complexidade, a conveniência de aprofundamento em processo próprio e a necessidade de oitiva das instâncias jurídicas e do MPTCU, como premissas de prudência institucional.

16. A partir dessa moldura, convém recuperar com exatidão o que o Tribunal já decidiu, para que o deslinde atual mantenha coerência institucional.

17. No acompanhamento do 1º bimestre de 2024 (TC 007.029/2024-1), a equipe registrou que o Executivo considerava, como referência para a limitação de empenho, o risco de descumprimento do limite inferior, com base no § 3º do art. 5º da LC 200/2023.

18. Essa orientação do Executivo veio acompanhada de uma premissa constitucional: os §§ 10 e 11 do art. 165 conferem impositividade à execução das despesas primárias discricionárias, excepcionando-a apenas nas hipóteses legalmente previstas, dentre as quais o cumprimento de metas fiscais.

19. A consequência lógica apontada pela SOF foi direta: inexistiria discricionariedade para limitar despesas caso o resultado projetado ficasse abaixo do centro, mas ainda igual ou superior ao limite inferior; nessa hipótese, eventual limitação configuraria descumprimento do dever constitucional de execução.

20. Diante desse quadro, o Tribunal não declarou a conduta “incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente”. O Tribunal alertou para riscos: adoção do limite inferior como referência pode elevar risco de descumprimento das metas anuais, afetar credibilidade e comprometer a gestão fiscal futura.

21. No próprio voto do Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário, foi consignado que a condução focada no limite inferior, ainda que amparada pela legislação, assume risco mais elevado de descumprimento. A deliberação adotada naquele precedente foi construída na chave do alerta prudencial – e não como rotulação de incompatibilidade jurídica – justamente para preservar a tempestividade do controle concomitante, sem produzir antinomias operacionais na execução.

22. Esse enquadramento jurisprudencial é importante porque delimita, com clareza, o patamar em que o Tribunal vinha se posicionando: o debate era de prudência, credibilidade e gestão de riscos – não de invalidade jurídica peremptória.

23. Essa distinção é decisiva. Em matéria de finanças públicas, o Tribunal pode – e deve – recomendar prudência e emitir alertas sobre o risco de o Executivo operar no “piso” da banda, sobretudo quando a conjuntura fiscal se deteriora. Outra coisa, porém, é afirmar que essa opção, por si, revela incompatibilidade com o regime jurídico-fiscal vigente, ainda mais quando a alteração da LDO passa a tratar expressamente o parâmetro de apuração do “montante necessário” do contingenciamento.

24. Tendo em vista esse histórico, a tese sustentada pela União reconstrói o art. 9º da LRF a partir da expressão “montantes necessários” e da definição legal de “cumprimento” de meta na sistemática do RFS. Em termos práticos, defende-se que o contingenciamento deve ser calibrado para evitar o ilícito fiscal (descumprimento do piso), e não para perseguir um ótimo político-econômico (centro), quando a própria lei admite variação dentro do intervalo.

25. Não se trata, portanto, de negar que o centro da meta funcione como âncora de credibilidade. Trata-se de afirmar que a limitação de empenho é mecanismo excepcional que interfere diretamente no dever constitucional de execução, e, como tal, deve operar estritamente dentro do gatilho legalmente fixado, sem criação de hipóteses adicionais de compressão do orçamento.

26. A leitura da Conjur/MPO, tal como transcrita no pronunciamento da unidade, é ilustrativa: a limitação em montante superior ao estritamente necessário para manter o resultado acima do piso subverteria a lógica do art. 9º da LRF e contrariaria seus comandos, quando interpretados sistemicamente com a Constituição e com a LC 200/2023.

27. Em linha convergente, há registro de que PGFN e Conjur/MPO foram uníssonas quanto à falta de amparo legal para contingenciar acima do necessário ao piso, precisamente sob o prisma do art. 165, §§ 10 e 11, do art. 9º da LRF e do art. 5º, § 3º, da LC 200/2023 (peças 43 e 76).

28. Esse é o ponto em que se exige cautela institucional: quando o Tribunal, em sede de acompanhamento, requalifica uma opção de gestão (operar dentro de margem normativamente admitida) como incompatibilidade jurídica, passa a impor ao gestor um dilema operacional, qual seja, atender a uma compreensão de controle ainda controvertida ou seguir, com segurança, o parâmetro fixado no texto legal – tensão que se agrava quando a própria LDO vigente explicita o piso como referência.

29. Ainda que formalmente não encerre comando determinativo, a ciência produz relevante efeito conformador: orienta condutas, altera incentivos de gestão e repercute na avaliação futura de regularidade e de responsabilização, razão pela qual deve guardar estrita coerência com o direito vigente.

30. Some-se a isso a premissa constitucional da impositividade orçamentária: se a Constituição impõe a execução das programações e admite a restrição apenas para “cumprimento de metas fiscais”, a definição desse requisito, no regime vigente, não pode ser deslocada do parâmetro legalmente estabelecido para um ideal-ótimo fixado por construção interpretativa. O contingenciamento, nesse cenário, não se converte em meio de aperfeiçoamento de credibilidade por si só; ele permanece mecanismo jurídico de exceção, acionado quando estritamente necessário.

31. Nesse contexto, sobressai um elemento adicional, que se soma às premissas normativas já expostas. A AGU trouxe aos autos fato novo superveniente: a publicação da Lei 15.246, de 31 de outubro de 2025, que alterou a LDO 2025.

32. A alteração incidiu exatamente sobre o art. 69 da LDO 2025, dispositivo central da controvérsia, para estabelecer que, se necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da LRF, o Poder Executivo apurará o montante necessário considerando o limite inferior do intervalo de tolerância e as referências da LC 200/2023.

33. Com isso, o legislador anual explicitou, de modo direto, critério procedimental já reconduzível ao marco estruturante da LC 200/2023 e ao art. 9º da LRF, de modo que a apuração do montante necessário passa a ter, como referência normativa direta, o limite inferior.

34. Conforme exposto, não há fundamentos que amparem a ciência de “incompatibilidade com o regime jurídico-fiscal vigente”, compreendido pelos parâmetros estruturantes da LC 200/2023 e do art. 9º da LRF, tal como formulada no item 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário. A explicitação posterior na LDO do limite inferior como referência para o contingenciamento apenas reforça essa conclusão.

35. Nessa moldura, manter o item 9.1 significaria projetar sobre o gestor a obrigação de descumprir o art. 69 da LDO vigente, reinstituindo insegurança jurídica por via de deliberação de acompanhamento, a despeito de o regime estruturante já admitir, como “cumprida” a meta, a situação acima do limite inferior no intervalo de tolerância. Isso não se coaduna com a função institucional do controle externo, nem com a racionalidade do sistema de planejamento-orçamento-execução fiscal.

36. O ponto ganha ainda mais densidade quando se observa a própria marcha processual: ao conceder efeito suspensivo ao item 9.1, o Relator reconheceu a relevância e a complexidade da matéria, a divergência técnico-jurídica instalada e a dificuldade prática de se exigir, já ao final do exercício, contingenciamentos adicionais de grande amplitude. Esse conjunto reforça a solução de reforma da ciência, sem prejuízo de recomendações e monitoramento reforçado.

37. De outro lado, reconheço que a sustentabilidade da dívida pública é vetor constitucional e que a disciplina fiscal de curto prazo influencia a credibilidade do regime no longo prazo. Ademais, no caso específico do 2º bimestre de 2025, as projeções já indicam déficit relevante: o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) projetou déficit primário de R\$ 97,03 bilhões e, mesmo consideradas compensações, o valor para fins de apuração do cumprimento das metas seria negativo em montante que não atenderia ao limite inferior.

38. Esse quadro fático reforça a necessidade de prudência e de pronta reação fiscal quando o risco de descumprimento do piso se concretiza. Reforça, igualmente, o papel do Tribunal em chamar atenção para a consistência do ajuste e para a preservação da credibilidade do arcabouço.

39. Essa preocupação, aliás, encontra eco na evolução jurisprudencial do próprio Tribunal. A instrução (peça 124) relembra que a prudência na execução e a consistência das metas fiscais foram reiteradas em deliberações recentes, com alertas fundados no dever de prevenção de riscos fiscais (art. 1º da LRF) e referência a frustrações de receitas e passivos contingentes.

40. O ponto, entretanto, é que prudência fiscal não exige, nem autoriza, a qualificação automática como incompatível com o regime jurídico-fiscal de toda e qualquer gestão que opere dentro da faixa de tolerância quando a própria LDO passa a definir, procedimentalmente, o piso como referência para apurar o “montante necessário”.

41. O Tribunal mantém instrumentos adequados para endereçar o problema: (i) monitoramento bimestral com transparência e previsibilidade; (ii) recomendações e alertas quando a condução fiscal se aproxima perigosamente de gatilhos legais; (iii) comunicação ao Congresso Nacional para fins de subsídio, como já faz de modo sistemático.

42. Essa técnica está em linha com o histórico de acompanhamentos fiscais da Casa, em que se combinam exigência de consistência técnica, transparência e governança fiscal, sem deslocar o parâmetro jurídico do que seja “meta cumprida” para fora do regime legal aplicável.

43. Essa atuação permite duas coisas ao mesmo tempo: preserva o espaço de gestão do Executivo dentro dos limites da lei e preserva o mandato do Tribunal de alertar e prevenir riscos, inclusive reputacionais, quando a política fiscal se ancora no limite inferior.

44. Ressalto, ainda, a dimensão de reserva material da lei complementar em finanças públicas: embora não haja hierarquia formal entre lei complementar e lei ordinária, a Constituição distribui competências materiais e reserva à lei complementar a disciplina estruturante das normas gerais acerca do tema.

45. Desse modo, mesmo sem ingressar em disputas abstratas sobre densidade de reserva, o ponto decisivo aqui é que, independentemente de comando anual específico via LDO, o próprio conceito legal de “cumprimento” da meta em regime de banda (art. 5º, § 3º, da LC 200/2023), conjugado com o art. 9º da LRF (montantes necessários) delimita o espaço jurídico do contingenciamento e esvazia a qualificação de incompatibilidade formulada no item 9.1.

46. Isso reforça a leitura sistemática de que “cumprimento da meta”, no regime de banda, não pode ser redefinido por construção interpretativa fundada em preferências de prudência, quando o legislador competente fixou o critério a ser seguido.

47. Em conclusão, consideradas a interpretação sistemática do art. 9º da LRF com o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023 e com os §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, o item 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário – tal como redigido – não se sustenta. A alteração legislativa superveniente, promovida pela Lei 15.246/2025, limitou-se a explicitar, no plano anual, parâmetro já extraível desse regime, ao adotar expressamente o limite inferior como referência para a apuração do montante necessário da limitação de empenho.

48. Essa superveniência não impede que o Tribunal continue a afirmar, em bases técnicas, que a busca do centro da meta é desejável como âncora de credibilidade – e que operar sistematicamente no piso eleva risco de descumprimento e pressiona a gestão fiscal futura. Essa foi, justamente, a linha do alerta do Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário.

49. Não se desconhece a preocupação com a trajetória da dívida e com a coerência intertemporal do regime. Sem confundir balizas de credibilidade com parâmetros jurídicos de acionamento do contingenciamento, é recomendável que a comunicação fiscal explicita cenários e sensibilidades dentro da banda – inclusive quanto à distância em relação ao limite inferior –, qualificando o debate sobre riscos e preservando a racionalidade do controle concomitante.

50. O que não se mostra juridicamente sustentável é manter, no regime atual, uma ciência que rotula como incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente o uso do limite inferior, sobretudo quando a própria LDO vigente passou a dizer que o parâmetro para apurar o montante necessário considera tal fronteira do intervalo de tolerância. De todo modo, mesmo antes da explicitação anual, já não havia base normativa suficiente para qualificar como “incompatível” a atuação situada dentro da banda, à luz da leitura sistemática da LRF, da LC 200/2023 e da Constituição.

51. O acolhimento dos embargos, com efeitos infringentes, é medida que restaura a coerência do sistema, preserva a segurança jurídica e reposiciona a atuação do Tribunal no seu melhor registro: firme na exigência de prudência e transparência, e rigoroso na aderência ao texto legal vigente.

52. Ao mesmo tempo, a reforma do item 9.1 não reduz o dever de monitoramento do Tribunal, nem impede a emissão de alertas prudenciais quando a condução fiscal, embora legal, elevar o risco de descumprimento futuro, como já assentado em precedentes desta Casa.

53. Ante o exposto, pugno por conhecer dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União e, no mérito, acolhê-los, conferindo-lhes excepcionais efeitos infringentes, para tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 2.208/2025-TCU-Plenário, à vista da interpretação sistemática do art. 9º da LRF com o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023 e com os §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, reforçada pela alteração superveniente do art. 69 da LDO 2025 promovida pela Lei 15.246/2025.

54. Sem prejuízo, reputo adequado que o Tribunal, em deliberação própria e compatível com sua tradição de acompanhamento, registre a persistência do dever de prudência fiscal e a possibilidade de elevação de riscos quando a condução da política fiscal se orienta pelo piso da banda, nos termos do precedente do Acórdão 1.211/2024-TCU-Plenário, mantendo-se o acompanhamento bimestral como instrumento de transparência, correção de rumos e subsídio ao Congresso Nacional.

É como voto.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de dezembro de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Redator

ACÓRDÃO Nº 2843/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.760/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração
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. Revisores: Ministros Jorge de Oliveira e Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Rogerio Telles Correia das Neves (133445/OAB-SP), representando Advocacia-geral da União.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos ao Acórdão 2.208/2025-Plenário,

Considerando a alteração do art. 69 da Lei 15.080/2025, promovida pela Lei 15.246/2025,
Considerando que a gestão fiscal responsável pressupõe ação planejada e transparente, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento na Lei 8.443/1992, arts. 32 e 34, em:

9.1. receber os presentes embargos de declaração opostos pela União para, no mérito, os acolher parcialmente;

9.2. alterar a redação do subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário para:

“9.1. informar ao Poder Executivo Federal que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a condução da gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício, representa risco ao alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis, conforme art. 164-A da Constituição Federal, e à própria credibilidade do arcabouço fiscal;”

9.3. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida comissão, que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a condução da gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício financeiro, pode representar risco ao alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis, conforme o art. 164-A da Constituição Federal, e à própria credibilidade das regras instituídas pela Lei Complementar 200/2023;

9.4. comunicar esta deliberação à embargante, 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;

9.5. arquivar o presente processo.

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-2843-49/25-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 (2º Revisor), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (1º Revisor).

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.296/2025-GABPRES

Processo: 008.760/2025-0

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: 15/12/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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