

Aviso nº 1324 - GP/TCU

Brasília, 15 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2862/2025, para ciência, em especial quanto às informações constantes do subitem 9.5 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 3/12/2025, ao apreciar o TC-015.352/2025-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O supracitado processo trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 3º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União.

Encaminho-lhe também cópia do Relatório de Fiscalização mencionado no subitem 9.6 da aludida Deliberação.

Por oportuno, informo que inteiro teor do Acórdão ora encaminhado pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

|RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 015.352/2025-0

Fiscalização n. 155/2025

Relator: Benjamin Zymler

DA FISCALIZAÇÃO

Instrumento: Acompanhamento.

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

Objeto da Fiscalização: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de julho de 2025

Ato de Designação: Portaria de Fiscalização - AudFiscal 451/2025 (peça 3)

Registro Fiscalis: 155/2025

Período abrangido pela fiscalização: 3º bimestre do exercício de 2025

Período de realização dos trabalhos: 21/7/2025 a 29/8/2025

Composição da equipe:

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

Thiago Pimenta Nascimento Fadigas – Matr. 11114-7

Luiz Antonio Zenóbio da Costa – Matr. 4227-7

DAS UNIDADES JURISDICIONADAS FISCALIZADAS

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

Vinculação (ministério): Ministério da Fazenda

Vinculação TCU (unidade técnica): AudFiscal

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

Vinculação (ministério): Ministério do Planejamento e Orçamento

Vinculação TCU (unidade técnica): AudFiscal

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

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

Vinculação TCU (unidade técnica): AudGovernança

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

Vinculação (não há): Banco Central do Brasil

Vinculação TCU (unidade técnica): AudBancos

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



PROCESSOS CONEXOS

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

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

TC 005.986/2025-7 – Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 1º bimestre de 2025

TC 008.760/2025-0 – Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União do 2º bimestre de 2025

RESUMO

Visando dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, o presente acompanhamento avalia as projeções atualizadas pelo Poder Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas publicado em julho de 2025, com foco nas perspectivas de cumprimento das regras fiscais de meta de resultado primário e limites de despesas e na conformidade da execução orçamentária e financeira.

As questões de auditoria buscaram identificar possíveis desconformidades relacionadas à estimativa da grade de parâmetros macroeconômicos, à projeção atualizada de receitas e despesas primárias para 2025, e às perspectivas de cumprimento da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias.

A metodologia para realização do trabalho envolveu procedimentos de auditoria baseados no exame da legislação pertinente e dos relatórios oficiais, em especial o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), bem como consultas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e na análise das respostas às diligências.

No capítulo II, analisam-se as projeções de receitas e despesas primárias atualizadas pelo Poder Executivo e publicadas no RARDP, evidenciando-se as principais alterações com relação às avaliações anteriores e comparando-se as projeções oficiais com as estimativas de mercado.

No capítulo III, registram-se as principais constatações da equipe técnica acerca das atualizações oficiais nas projeções de receitas e despesas, sobre a perspectiva de cumprimento das metas fiscais e limite de despesas no exercício, e sobre a gestão fiscal e execução orçamentária e financeira.

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

SUMÁRIO

ÍNDICE DE TABELAS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	6
I. INTRODUÇÃO	7
I.1. Objetivo Geral	7
I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria	7
I.3. Metodologia	7
I.4. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle	8
II. VISÃO GERAL DO RARDP	8
II.1. Parâmetros Macroeconômicos	8
II.2. Receita Primária Líquida	8
II.3. Despesa Primária Total	9
II.4. Resultado Primário, Bloqueios e Contingenciamentos	10
III. CONSTATAÇÕES DA EQUIPE TÉCNICA	12
III.1. Volatilidade normativa dos decretos de alteração do IOF compensada pelo desempenho arrecadatário	12
III.2. Risco temporal do leilão da PPSA de direitos oriundos de AIPs para a arrecadação em 2025	13
III.3. Constantes descon siderações de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta de resultado primário contrariam os princípios de responsabilidade fiscal	16
III.4. Projeções de receitas e despesas constantes do RARDP não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos.	20
IX. CONCLUSÃO	23
X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	24

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos	8
Tabela 2 – Receita Primária Líquida	9
Tabela 3 – Receitas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres.....	9
Tabela 4 – Despesa Primária Total	10
Tabela 5 – Despesas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres.....	10
Tabela 6 – Resultado Primário.....	11
Tabela 7 – Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em valores absolutos)	11
Tabela 8 - Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em percentual da dotação orçamentária).....	12
Tabela 9 - Estimativas de arrecadação do IOF por decreto	12
Tabela 10 - Comparação temporal entre leilões da ANP e da PPSA.....	15
Tabela 11 - Exceções à meta de resultado primário em 2025.....	17
Tabela 12 - Exceções à meta de resultado primário aprovadas desde o início de vigência do RFS.....	17



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Arrecadação por decêndio a preços correntes de janeiro a junho de 2025.....	13
Gráfico 2 - Situação dos AIPs segundo a PPSA	14

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo Geral

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

I.2. Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 17), formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Q1. As projeções dos parâmetros macroeconômicos que mais influenciam as receitas e despesas primárias e as projeções finais de receitas e despesas são coerentes com as estimativas de mercado?

Q2. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q3. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q4. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

Q5. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?

Q6. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?

Q7. O início da vigência da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos e seus efeitos foram incorporados às projeções de receitas e despesas para o exercício?

Q8. A exclusão, para fins de cumprimento das regras fiscais, dos ressarcimentos a beneficiários do INSS vítimas de descontos indevidos está de acordo com os princípios de responsabilidade fiscal?

I.3. Metodologia

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

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais).

Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2025.

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

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2025 para o exercício de 2025, ou seja, receita total de R\$ 2.930.278,9 milhões e despesa total, excluídas as transferências por repartição de receita, de R\$ 2.389.589,8 milhões.

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

II. VISÃO GERAL DO RARDP

II.1. Parâmetros Macroeconômicos

7. A tabela a seguir apresenta o comparativo das projeções do governo e do mercado. Os dados do governo constam do RARDP do 3º bimestre de 2025 publicado em julho. Os dados de mercado são os apresentados no Boletim Focus de 1º/8/2025 e na publicação Prisma Fiscal de Agosto de 2025.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos

Item	LOA 2025 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Projeções do Mercado
PIB Real (%)	2,45	2,38	2,54	0,16	2,23
PIB Nominal (R\$ bilhões)	12.626,27	12.726,50	12.818,52	92,02	12.660,80
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,60	5,04	4,94	-0,10	5,07
INPC acumulado (%)	3,40	4,94	4,66	-0,28	5,11
IGP-DI acumulado (%)	4,00	5,60	4,60	-1,00	n.d.
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	11,67	14,28	14,25	-0,03	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,70	5,81	5,70	-0,11	5,60
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	72,87	65,09	68,38	3,29	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.521,00	1.518,00	1.518,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	9,49	12,05	12,08	0,03	n.d.

Fontes: RARDP, p. 14 (peça 38), Boletim Focus de 1º/8/2015 (peça 39) e Prisma Fiscal de agosto (peça 40)

8. A receita primária é afetada principalmente pelo PIB nominal. A despesa primária total é afetada principalmente pela inflação.

9. Os dois fatores que mais influenciam o PIB nominal são a inflação e o crescimento real do PIB. O mercado projeta um crescimento real do PIB abaixo das previsões do governo, mas projeta inflação ligeiramente superior. Estes dois movimentos em sentido contrário se cancelam em parte, fazendo com que a projeção do PIB nominal do mercado fique apenas 1,23% abaixo da projeção do governo no 3º bimestre. A projeção do PIB nominal feita pelo mercado está mais próxima da projeção feita na LOA 2025.

II.2. Receita Primária Líquida

10. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 3/2025 e a mediana das projeções para a Receita Primária Líquida do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 2º bimestre são também apresentados para comparação.

Tabela 2 – Receita Primária Líquida

Valores em R\$ milhões

Receita Primária Líquida	
LOA 2025 (a)	2.360.051,6
Avaliação 2º Bimestre (b)	2.318.385,5
Avaliação 3º Bimestre (c)	2.345.478,5
Diferença (d) = (c) - (b)	27.093,0
Diferença % (d)/(b)	1,2%
Mercado (e)	2.323.152,9
Diferença (f) = (e) - (c)	-22.325,6
Diferença % (f)/(c)	-1,0%

Fontes: RARDP, Tabela 3, p. 13 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40)

11. Como se pode observar, as projeções do mercado para a receita primária líquida são inferiores às projeções atualizadas pelo Executivo em R\$ 22,3 bilhões, estando mais próximas das projeções feitas pelo governo no 2º bimestre.

12. A tabela a seguir apresenta as rubricas da receita cujas projeções sofreram as maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres, com respectivas justificativas.

Tabela 3 – Receitas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres

Valores em R\$ milhões

Maiores variação entre 3º e 2º bimestres	Variação	Justificativa
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	12.248,30	A projeção da arrecadação do Imposto sobre a Renda foi revista em função, principalmente, de realização, no período de janeiro a junho, em valores superiores aos previstos: houve realização a maior no Imposto de Renda da Pessoa Física, especialmente em razão do crescimento da arrecadação das quotas de declaração no mês de maio de 2025; houve, adicionalmente, maior arrecadação nos itens que compõem o Imposto de Renda Retido na Fonte, com destaque para o IRRF Capital e o IRRF Rendimentos de Residentes no Exterior;
IOF	-10.174,20	Houve redução na estimativa da arrecadação do IOF em razão de alterações na legislação do tributo. A presente estimativa considerou os efeitos de decisão, no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 96, que reestabeleceu a eficácia do Decreto 12.499/2025 com a exceção do art. 7º, §§15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007.
Exploração de Recursos Naturais	17.912,60	Esse item apresentou elevação de 14,6% em relação à estimativa da 2ª Avaliação de 2025 influenciada, principalmente, pelo aumento na expectativa de arrecadação de receitas oriundas da exploração de petróleo

Fonte: RARDP, seção 3.2 (peça 38)

13. Os dois primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. O aumento da receita na Exploração de Recursos Naturais dependerá da concretização das expectativas feitas pelo governo, conforme abordado no capítulo 3 deste relatório.

14. A projeção de Receita Primária Líquida feita no 3º bimestre supera em 1% a projeção do mercado, e em 1,2% a projeção feita no 2º bimestre, revelando um ligeiro aumento no otimismo das projeções, ainda sujeito a retificações até o final do exercício. Como as diferenças são pequenas em termos percentuais, haverá espaço para retificações até o final do exercício.

II.3. Despesa Primária Total

15. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 3/2025 e a mediana das projeções para a Despesa Primária Total do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no RARDP anterior são também apresentados para comparação.

Tabela 4 – Despesa Primária Total

Valores em R\$ milhões

Despesa Primária Total	
LOA 2025 (a)	2.389.589,8
Avaliação 2º Bimestre (b)	2.415.413,0
Avaliação 3º Bimestre (c)	2.420.410,2
Diferença (d)=(c)-(b)	4.997,2
Diferença % (d)/(b)	0,2%
Mercado (e)	2.395.304,5
Diferença (f) = (e) - (c)	-25.105,8
Diferença % (f)/(c)	-1,0%

Fontes: RARDP, Tabela 7, p. 23 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40, p. 5)

16. Registra-se que as projeções do mercado para as despesas primárias são inferiores às projeções do Executivo em R\$ 25,1 bilhões, estando mais próximas das projeções divulgadas na LOA 2025. A projeção de Despesa Primária Total feita no 3º bimestre supera em 1% a projeção do mercado e em 0,2% a projeção feita no 2º bimestre, podendo indicar um cenário de aceleração das despesas, maior cautela do governo em suas projeções ou ambos. Ainda que as projeções, conforme o Prisma Fiscal, possam registrar valores menores do que as atuais previsões oficiais, a possível folga que isso possa causar no resultado primário não deverá ser relevante.

17. A tabela a seguir apresenta os itens que sofreram as maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres, com respectivas justificativas.

Tabela 5 – Despesas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres

Valores em R\$ milhões

Maiores variação entre 3º e 2º bimestres	Variação	Justificativa
Pessoal e Encargos Sociais	-1.953,8	Ajuste das projeções considerando a execução até junho, a atualização das estimativas decorrente da aplicação dos parâmetros macroeconômicos mais recentes, bem como o ajuste das dotações em virtude dos pagamentos retroativos do reajuste de que trata a Lei nº 15.141 de 02 de junho de 2025, especialmente no Ministério da Educação;
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	2.898,9	A variação decorre da execução física observada entre janeiro e junho de 2025 e seus impactos subsequentes na estimativa para os meses futuros. A projeção incorpora os impactos do aumento nas concessões, redução nas cessações, aumento dos requerimentos novos e aumento na análise de requerimentos do BPC, especialmente para os beneficiários com deficiência, observados no período, além de aprimoramentos na metodologia de projeção
Créditos Extraordinários	3.178,9	A variação decorre de dois fatores opostos: por um lado, a publicação da Medida Provisória nº 1.306, de 16 de julho de 2025, com a finalidade de ressarcir os beneficiários do RGPS por descontos indevidos; por outro, houve redução do saldo de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar, conforme Nota Técnica SEI nº 2635/2025/MF, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Fonte: RARDP, seção 3.3 (peça 38)

18. Os dois primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. O aumento da despesa com Créditos Extraordinários dependerá da concretização das expectativas feitas pelo governo.

II.4. Resultado Primário, Bloqueios e Contingenciamentos

19. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no 3º bimestre e a mediana das projeções para o Resultado Primário, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 2º bimestre são também apresentados para comparação.

Tabela 6 – Resultado Primário

R\$ milhões

Resultado Primário	
LOA 2025 (a)	-29.538,2
Avaliação 2º Bimestre (b)	-97.027,6
Avaliação 3º Bimestre (c)	-74.931,7
Diferença (d)=(c)-(b)	22.095,9
Diferença % (d)/(b)	-22,8%
Mercado (e)	-70.877,0
Diferença (f) = (e) - (c)	4.054,7
Diferença % (f)/(e)	-5,7%

Fontes: RARDP, Tabela 1, p. 11 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40, p. 5)

20. Como as projeções de mercado são inferiores às oficiais tanto para a receita como para a despesa, a discrepância entre as projeções para o resultado primário tende a ser menos significativa. Como se observa, as estimativas de mercado apontam um resultado primário superior à estimativa do Poder Executivo em R\$ 4,1 bilhões, o que representa um déficit primário 5,7% menor.

21. Deve-se ressaltar, no entanto, que o déficit primário estimado no RARDP 3/2025, de R\$ 74.931,7 milhões, para efeito de cumprimento da meta estabelecida na LDO 2025, deve ser compensado em R\$ 48.635,9 milhões (ADIS 7064/7047), resultando em déficit de R\$ 26.295,8 milhões. Esse resultado é inferior ao centro da meta fiscal de déficit zero, mas superior à banda inferior do intervalo de tolerância da meta em R\$ 4.674,2 milhões ao limite inferior da meta.

22. Estes dados indicam a possibilidade de restabelecimento integral dos limites de empenho e de movimentação financeira que haviam sido contingenciados após a avaliação do RARDP 2/2025, restando, porém, o bloqueio de R\$ 10.747,6 milhões para cumprimento do limite de despesas. As tabelas a seguir detalham a divisão das contenções de despesas entre os órgãos do Poder Executivo mais afetados.

Tabela 7 – Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em valores absolutos)

R\$ milhões

Órgão	Dotação Total (A)	Contingenciamento (B)	Bloqueio (C)	Contenção Total (D) = (B+C)	Contenção % (E) = D/A
56000 - Ministério das Cidades	17.176,8	0,0	2.497,0	2.497,0	14,5%
36000 - Ministério da Saúde	61.154,1	0,0	1.801,3	1.801,3	2,9%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.176,6	0,0	1.463,2	1.463,2	17,9%
52000 - Ministério da Defesa	12.555,0	0,0	687,0	687,0	5,5%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	4.903,1	0,0	603,7	603,7	12,3%
54000 - Ministério do Turismo	2.496,6	0,0	504,6	504,6	20,2%
55000 - Min. do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	9.634,7	0,0	446,6	446,6	4,6%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.582,1	0,0	389,5	389,5	8,5%
25000 - Ministério da Fazenda	13.038,7	0,0	290,0	290,0	2,2%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.797,4	0,0	268,1	268,1	14,9%
Outros	85.688,6	0,0	1.796,5	1.796,5	2,1%
Total	221.203,7	0,0	10.747,6	10.747,6	4,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP



Tabela 8 - Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em percentual da dotação orçamentária)

R\$ milhões

Órgão	Dotação Total (A)	Contingenciamento (B)	Bloqueio (C)	Contenção Total (D) = (B+C)	Contenção % (E) = D/A
54000 - Ministério do Turismo	2.496,6	0,0	504,6	504,6	20,2%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.176,6	0,0	1.463,2	1.463,2	17,9%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.797,4	0,0	268,1	268,1	14,9%
56000 - Ministério das Cidades	17.176,8	0,0	2.497,0	2.497,0	14,5%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	4.903,1	0,0	603,7	603,7	12,3%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.582,1	0,0	389,5	389,5	8,5%
20000 - Presidência da República	2.605,6	0,0	188,6	188,6	7,2%
32000 - Ministério de Minas e Energia	565,9	0,0	35,3	35,3	6,2%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2.198,8	0,0	123,0	123,0	5,6%
52000 - Ministério da Defesa	12.555,0	0,0	687,0	687,0	5,5%
Outros	164.145,9	0,0	3.987,6	3.987,6	2,4%
Total	221.203,7	0,0	10.747,6	10.747,6	4,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP

III. CONSTATAÇÕES DA EQUIPE TÉCNICA

III.1. Volatilidade normativa dos decretos de alteração do IOF compensada pelo desempenho arrecadatário

23. Em 23/5/2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025. Como parte de atos para elevação de receitas, foi expedido, no mesmo dia, o Decreto 12.466/2025, promovendo alterações nas alíquotas do IOF. Um dia após houve ajustes realizados por meio do Decreto 12.467/2025. Posteriormente, o Decreto 12.499/2025 promoveu novos ajustes no referido tributo.

Tabela 9 - Estimativas de arrecadação do IOF por decreto

R\$ milhões

ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO ADICIONAL COM IOF EM 2025			
Decreto 12.466/25	Decreto 12.467/25	Decreto 12.499/25	Redução de receitas em relação ao decreto 12.466/25
20.500	19.100	12.001	8.499

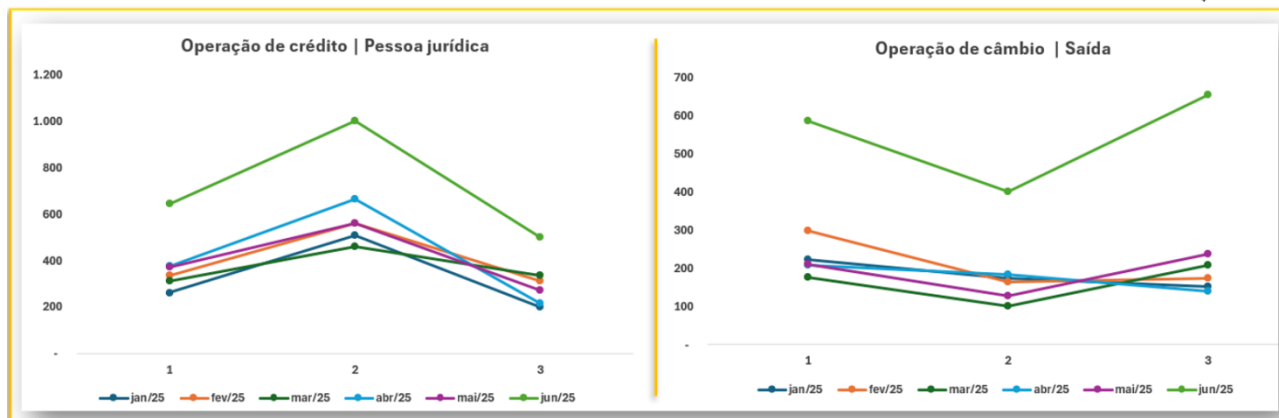
Fonte: RFB (peça 58 do TC 008.760/2025-0, p. 4)

24. Essa situação perdurou até 27/6/2025, quando o Parlamento, por meio de decreto legislativo, sustou o ato do Poder Executivo. Posteriormente, em 16/7/2025, o STF restabeleceu parcialmente os efeitos do ato, com exceção das operações de “risco sacado”.

25. Houve acréscimo real de arrecadação em 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, segundo informações da RFB para a imprensa (peça 55, p. 2). Analisando-se a arrecadação por código de receita, que totalizou valor próximo do informado pela secretaria (R\$ 8,018 bilhões), observa-se que as receitas em que mais houve elevação na arrecadação foram “operação de câmbio – saída” e “operações de crédito – pessoa jurídica”. A figura abaixo apresenta gráfico do comportamento desses dois códigos por decêndio durante o exercício de 2025.

Gráfico 1 - Arrecadação por decêndio a preços correntes de janeiro a junho de 2025

R\$ milhões



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi.

26. Conforme apontado na análise desta equipe no RARDP 2/2025, estimou-se a média de arrecadação decendial em R\$ 2,5 bilhões para se atingir a previsão inicial do IOF acrescida da estimativa de arrecadação adicional do tributo segundo a RFB. Observou-se que, em junho, dois decêndios estiveram acima, estando somente o primeiro decêndio levemente abaixo, mas que fora compensado pela arrecadação expressiva do segundo decêndio da receita oriunda de “operação de crédito – pessoa jurídica”. Embora tenham faltado três dias para que o incremento na alíquota vigorasse integralmente no mês de junho, e apesar da exclusão de um item por decisão do Supremo Tribunal Federal, a arrecadação média prevista foi alcançada.

Proposta de Encaminhamento

27. Diante das constatações apresentadas, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 3º, inciso IV, alínea "a", e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, c/c o art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, que as alterações nas alíquotas do IOF implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, alcançando o valor necessário estimado pela equipe para que se concretize a previsão de crescimento do IOF do publicada pelo Poder Executivo, mesmo diante da instabilidade normativa.

III.2. Risco temporal do leilão da PPSA de direitos oriundos de AIPs para a arrecadação em 2025

28. Em 6/3/2025, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a medida provisória (MPV) 1.291/2025. Esta MPV modificava como os recursos do Fundo Social seriam aplicados, fazendo alterações na Lei 12.351/2010.

29. Em 28/5/2025, o governo federal enviou outro documento ao Parlamento: o projeto de lei (PL) 2.632/2025. Essa proposta autorizava a União a vender (alienar) direitos e obrigações que surgem dos acordos de individualização da produção (AIP). Esses acordos se referem a áreas do pré-sal que ainda não foram concedidas ou não estão sob regime de partilha, além das áreas estratégicas (peça 56).

30. Assim, a demanda do PL foi incorporada à Medida Provisória, criando novo capítulo (VI-A) no texto original. Em 2/7/2025, o Senado Federal aprovou a conversão, que se transformou na Lei 15.164/2025.

31. A expectativa de arrecadação relativa a essa alienação é de aproximadamente R\$ 15 bilhões, que será conduzida pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A

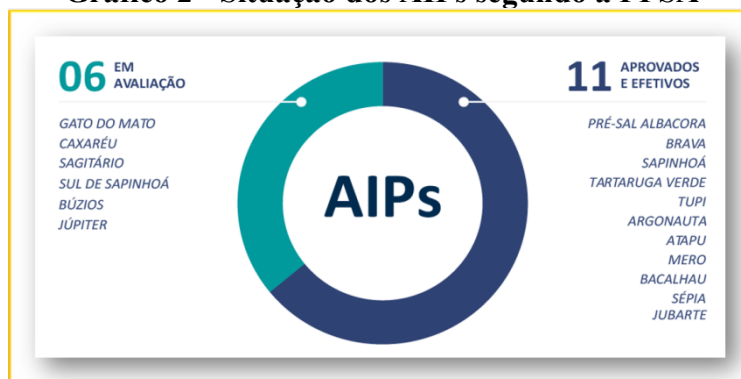
(PPSA) (peça 38, p. 20). A estatal não explora, desenvolve ou produz petróleo diretamente - ela atua como gestora e representante da União, que é seu único cliente.

32. Os AIPs têm a função de evitar a exploração predatória de reservatórios de hidrocarbonetos (petróleo e gás) que se estendem além das fronteiras de uma área já contratada. Essa região pode estar sob diferentes tipos de contratos: concessão, cessão onerosa ou partilha de produção (peça 56).

33. Estes instrumentos jurídicos são firmados entre as partes envolvidas no processo de individualização da produção. O objetivo é permitir o desenvolvimento e a produção integrada de uma reserva (jazida) que é compartilhada entre diferentes locais (peça 56).

34. Atualmente, segundo a PPSA, existem onze acordos aprovados e em funcionamento, além de seis em análise. O primeiro documento dessa natureza foi relacionado à jazida compartilhada de Tupi - assinado em 31/10/2014 e começou a funcionar em 1º/3/2018 (peça 68).

Gráfico 2 - Situação dos AIPs segundo a PPSA



Fonte: PPSA (peça 68).

35. De acordo com o RARDP 3/2025, o leilão para a venda desses direitos está programado para 26/11/2025 (peça 38, p. 20). Embora seja possível que o governo arrecade esse recurso ainda em 2025, existe risco de que ingresse nos cofres públicos no ano seguinte.

36. O motivo dessa preocupação está no cronograma. Por exemplo: a assinatura do acordo e o pagamento correspondente estão agendados para 19/12/2025 (peça 22, p. 4). Isso cria um calendário restritivo para que a União receba os valores ainda em 2025.

37. A tabela abaixo mostra uma comparação entre os últimos certames - em vários tipos de contratos - realizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou pela PPSA. Os dados revelam que, em processos anteriores, o tempo entre a data do evento e a data-limite para pagamento (e envio do comprovante) era pelo menos cinco vezes maior do que o prazo previsto pela estatal para este caso.

38. A única exceção é a licitação de partilha de produção, que mesmo assim tinha mais que o dobro do período que a PPSA está prevendo. Embora cada certame tenha suas particularidades, o tempo limitado que a empresa estabeleceu para este processo cria riscos de que a operação não se concretize em 2025.

Tabela 10 - Comparação temporal entre leilões da ANP e da PPSA

LEILÃO	DATA DO LEILÃO	DATA-LIMITE PARA PAGAMENTO	DIFERENÇA TEMPORAL (EM DIAS)
17.ª rodada - Blocos Exploratórios	07/10/2021	16/02/2022	132
4.ª rodada - Áreas de Acumulações Marginais	11/05/2017	22/08/2017	103
6.ª rodada - Partilha de Produção	07/11/2019	27/12/2019	50
Rodada de licitações - Volumes Excedentes da Cessão Onerosa	06/11/2019	31/03/2020	146
5.º ciclo - Oferta Permanente de Concessão	17/06/2025	15/10/2025	120
3.º ciclo - Oferta Permanente de Partilha de Produção	22/10/2025	27/03/2026	156
Alienação de direitos e obrigações da União - PPSA	26/11/2025	19/12/2025	23

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP (peças 61 a 66) e da PPSA.

39. A PPSA já realizou cinco leilões de comercialização de petróleo e planeja fazer o primeiro certame de gás da União (peça 58, p. 6). Entretanto, a empresa nunca conduziu uma venda de direitos decorrentes de AIP (peça 57, p. 4 e peça 59, p. 2). Esse ineditismo e a complexidade do processo podem gerar atrasos. Contudo, a margem de tempo disponível para absorver eventuais atrasos é bastante limitada.

40. A ANP, por exemplo, em relação aos casos citados na tabela anterior, alterou data do cronograma tanto da 4ª rodada de acumulações marginais, como da licitação dos volumes excedentes da cessão onerosa.

41. A necessidade de a PPSA realizar esse leilão decorreu, inicialmente, da urgência do governo em obter recursos adicionais para equilibrar as contas públicas em razão do impasse concernente à elevação da alíquota do IOF (peça 59, p. 2 e peça 60, p. 1).

42. Essa receita extraordinária foi considerada fundamental para que o Executivo conseguisse fechar o orçamento de 2025 dentro das metas fiscais estabelecidas. Esta situação não é ideal. A dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas pode indicar fragilidades no planejamento fiscal, conforme os princípios estabelecidos no art. 1º da LRF.

43. Faz-se necessário relembrar as orientações consistentes do Comitê de Política Monetária (Copom). De novembro de 2023 a julho de 2025, as atas do comitê descreveram, na análise de riscos (peça 69), que

o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. (grifo nosso).

44. Apesar de a mídia ter noticiado que essa venda poderia ser realizada em 2026, consoante técnicos do governo (peça 67, p. 7), a transação ainda consta na previsão de arrecadação do Executivo, conforme indicado no RARDP mencionado (peça 38, p. 20).

45. Atualmente, optou-se por não emitir alerta formal ao Poder Executivo sobre o risco de não conseguir arrecadar os valores previstos para este leilão durante o exercício fiscal em curso. Essa decisão considera que a pressão para arrecadação foi reduzida devido ao restabelecimento do incremento na alíquota do IOF. Não obstante, por ocasião das próximas avaliações bimestrais de receitas e despesas, esta equipe de fiscalização reexaminará a matéria.

Proposta de Encaminhamento

46. Ante o exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (arts. 3º, IV, "a", e 3-A da Resolução-TCU 142/2001 c/c art. 142, § 3º da Lei 15.080/2024) sobre os riscos temporais identificados na arrecadação de R\$ 15 bilhões prevista no RARDP 3/2025 decorrente da alienação de direitos de AIPs, considerando o cronograma restritivo estabelecido pela PPSA para o leilão programado para novembro de 2025 e ingressos dos recursos apenas no dia 19 de dezembro do mesmo ano.

III.3. Constantes descon siderações de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta de resultado primário contrariam os princípios de responsabilidade fiscal.

47. Apesar da instituição do Regime Fiscal Sustentável (RFS) como tentativa de implementar uma regra fiscal flexível e mais eficiente, observa-se que tem se mantido uma tendência (comum mesmo antes do RFS) na gestão da política fiscal de se aprovar a exclusão de determinadas rubricas de despesas ou renúncias de receitas para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, prática essa que pode reduzir a credibilidade das regras fiscais e dificultar o processo de estabilização da dívida pública

48. Em julho de 2025, o ressarcimento a beneficiários do RGPS vítimas de descontos indevidos foi viabilizado a partir da edição da Medida Provisória 1.306/2025, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 3,3 bilhões para este fim.

49. A princípio, despesas realizadas por meio de crédito extraordinário ficam excepcionadas dos limites de despesas do Regime Fiscal Sustentável (RFS), por força do inciso II do art. 3º, § 2º da LC 200/2023. São, no entanto, contabilizadas normalmente para fins de cumprimento da meta de resultado primário constante da LDO.

50. De acordo com o RARDP do 3º bimestre, no entanto, houve decisão no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 1236, acerca dos descontos indevidos dos benefícios previdenciários, na qual o Ministro Dias Toffoli determinou que:

a dotação orçamentária destinada ao cumprimento das obrigações objeto do Acordo Interinstitucional homologado seja excluída dos limites referidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200/23, conforme § 2º do dispositivo, bem como para fins de verificação do cumprimento da meta prevista no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

51. Desse modo, o RARDP publicado em julho não computou o valor adicional de R\$ 3.312,8 milhões relativo aos ressarcimentos para verificação do cumprimento da meta de resultado primário em 2025.

52. Com a aprovação desta nova exceção, o montante de despesas descon sideradas para fins de cumprimento da meta fiscal em 2025 elevou-se de R\$ 45,3 bilhões para R\$ 48,6 bilhões, uma vez que já vinha sendo considerado o abatimento da meta relativo ao valor necessário para a quitação dos precatórios anteriormente sujeitos ao limite criado pela Emenda Constitucional 114, de 2021, declarada inconstitucional em sede das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7047 e 7064.

53. Além disso, no contexto da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, o governo brasileiro preparou uma política de apoio aos setores exportadores mais afetados. Tal medida culminou na edição da MP 1.309/2025, no dia 13 de agosto, prevendo um impacto primário de R\$ 9,5 bilhões, sendo R\$ 4,5 bilhões de despesas em aportes a fundos de apoio a exportadores, e R\$ 5 bilhões em renúncias de receitas direcionadas aos setores mais afetados.

54. Nesse cenário, o governo anunciou que pretende que o impacto fiscal da Medida Provisória seja excluído do cômputo da meta fiscal, por meio de lei complementar. O correspondente projeto de lei complementar foi protocolado no Congresso Nacional (PLP 168/2025) pelo Senador Jaques Wagner (PT/BA), líder do governo no Senado, e segue em tramitação no Legislativo.

55. Caso esta nova exceção à meta se concretize, o montante a ser desconsiderado em 2025 atingiria a ordem de R\$ 58,1 bilhões, conforme sintetiza a tabela abaixo:

Tabela 11 - Exceções à meta de resultado primário em 2025

Exceção à meta de resultado primário em 2025	Valor (R\$ bilhões)
Precatórios	45,3
Ressarcimento a beneficiários do RGPS vítimas de descontos indevidos	3,3
Apoio a exportadores afetados pela elevação de tarifas de importação do EUA	9,5
Total	58,1

Fonte: elaboração própria

56. Tal estratégia para facilitar o cumprimento da meta de resultado primário, contudo, não é inédita. No ano de 2024, foram aprovadas três exceções que excluíram grupos de despesas para se aferir o cumprimento da meta fiscal: (i) enfrentamento da calamidade ocorrida no estado do Rio Grande do Sul (Decreto Legislativo 36/2024), no valor de R\$ 29,0 bilhões; (ii) enfrentamento da emergência climática e combate a incêndios (ADPF 743/2024), equivalente a R\$ 1,4 bilhão; e (iii) Acórdão 1103/2024-TCU-Plenário, no valor de R\$ 1,3 bilhão, que determinou a restituição de limites de despesas pretéritos definidos para o Poder Judiciário. A tabela abaixo sintetiza as exceções aprovadas desde a vigência do RFS.

Tabela 12 - Exceções à meta de resultado primário aprovadas desde o início de vigência do RFS

R\$ bilhões	
2024	
Calamidade - Rio Grande do Sul	29,0
Calamidade - Emergência Climática	1,4
Acórdão TCU	1,3
Total 2024	31,8
2025	
Precatórios	45,3
Ressarcimento RGPS	3,3
Apoio a exportadores	9,5
Total 2025	58,1
Total (2024 + 2025)	89,9

Fonte: elaboração própria

57. Constata-se que, ao longo dos dois primeiros anos de vigência do Regime Fiscal Sustentável, foram apresentadas seis medidas que estabeleceram exceções à mensuração do resultado primário para fins de cumprimento das metas fiscais, das quais cinco já foram aprovadas e implementadas, enquanto uma permanece em tramitação. Nota-se também como quatro dessas medidas foram estabelecidas por via judicial e uma pelo Tribunal de Contas da União, enquanto outra

exceção está em vias de aprovação perante o Legislativo. Somadas, as medidas de exceção apresentadas desde o início de vigência do RFS atingem um montante de R\$ 89,9 bilhões.

58. Todas essas medidas de exceções à meta fiscal foram implementadas após a devida aprovação normativa necessária para tal e, portanto, não há vícios de legalidade. Não obstante, envolvem riscos à sustentabilidade da dívida pública e à credibilidade das próprias regras fiscais.

59. Em primeiro lugar, argumenta-se que o RFS, instituído em 2023 pela Lei Complementar 200/2023, foi concebido como uma alternativa ao antigo Teto de Gastos, que enfrentava críticas devido à sua excessiva rigidez. Essa característica tornou-se evidente diante de diversos problemas na implementação do teto, especialmente em contextos adversos, como a crise gerada pela pandemia. A ideia do RFS era justamente a de se gerar flexibilidade para que o arcabouço fiscal tornasse possível acomodar situações inesperadas e choques fiscais que tornavam o antigo teto de gastos uma regra fiscal inflexível e inviável política e economicamente.

60. Nesse espírito, foi definido pela LC 200/2023 que o cumprimento da meta de resultado se daria no formato de intervalo de tolerância, definido como mais ou menos 0,25% do PIB em torno da meta estabelecida na LDO. Em 2024, a meta de resultado primário foi definida em R\$ 0,00 (zero real), com intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões de superávit ou déficit primário. Já em 2025, manteve-se a meta fiscal em zero, porém o intervalo de tolerância da meta passou a ser de R\$ 31,0 bilhões de superávit ou déficit primário, na medida em que o crescimento do PIB permitiu um intervalo mais amplo.

61. Em 2024, caso a execução da política fiscal trabalhasse de modo a perseguir o centro da meta, teria então uma margem de segurança de R\$ 28,8 bilhões para lidar com choques fiscais adversos, o que seria suficiente para acomodar 90,6% das despesas consideradas extraordinárias que foram excluídas do computo da meta naquele ano. Já em 2025, a margem de R\$ 31,0 bilhões, se utilizada a fim de acomodar choques imprevistos, seria capaz de acomodar 53,4% das despesas e renúncias de receitas excepcionalizadas até o momento do exercício, de forma a amenizar o problema atual. É verdade que a exceção de precatórios já havia sido estabelecida antes do início do exercício financeiro atual. Então, pode-se afirmar que a margem de segurança de R\$ 31,0 bilhões entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância seria capaz de acomodar completamente os choques ocorridos ao longo de 2025, que foram os de ressarcimentos a beneficiários do RGPS e a política de apoio financeiro a exportadores.

62. Mesmo após a avaliação do 3º RARDP, no qual as projeções indicavam um resultado primário estimado com uma margem de segurança de R\$ 4,7 bilhões para o limite inferior da meta fiscal, o Poder Executivo ainda optou pela providência de excepcionalizar a totalidade do impacto primário da medida provisória de apoio a exportadores para fins de cumprimento da meta fiscal, o que mostra que essa prática tem se tornado comum, a providência óbvia a ser utilizada diante de qualquer cenário econômico e fiscal imprevisto.

63. Outro aspecto em que esta pode ser questionada é o fato que a aprovação de exceções de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta fiscal tem como efeito, tudo mais constante, dificultar o processo de estabilização da dívida pública.

64. Se conjuntos de despesas ou de renúncias são excluídos do cômputo da meta de resultado fiscal, isso significa que tais medidas foram feitas pelo fato de que, caso fossem contabilizadas, o resultado primário verificado ao final do exercício teria grande risco de ser inferior à banda inferior do intervalo de tolerância. Por essa ótica, as exceções à meta aprovadas podem ser consideradas como gastos (ou renúncias) extras. Caso o cômputo do resultado primário incluísse rigorosamente todas as receitas e despesas, eventuais choques fiscais adversos deveriam ser acomodados ou pelo intervalo de tolerância já previsto no RFS, abrindo-se mão da realização de outras despesas, ou por esforços

adicionais de arrecadação. No cenário em que frequentemente se abrem exceções, o resultado primário real tende a ser sempre inferior àquele sob o controle das regras fiscais, exercendo pressão adicional sobre a dívida pública.

65. A Constituição Federal (CF), no § 2º do art. 165, e a LC 200/2023, em seu art. 2º, determinam que a LDO estabelecerá as metas anuais de resultado primário que sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. A LRF e a LC 200/2023 incumbem também a LDO de apresentar, em seu Anexo de Metas Fiscais (AMF), demonstrativo da compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário com a sustentabilidade da dívida. Conclui-se, desse modo, que resultados primários coerentes com as metas (e consequentemente seus intervalos de tolerância) estabelecidas pela LDO são compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública. Deduz-se, então, que resultados primários inferiores às metas fiscais não são, portanto, compatíveis com esta trajetória sustentável da dívida da forma apresentada no AMF.

66. Em outras palavras, o Anexo de Metas Fiscais da LDO assegura que resultados primários que estejam dentro do intervalo de tolerância da meta são compatíveis com a estabilização da dívida pública. No entanto, caso o resultado primário efetivo seja inferior ao resultado primário contabilizado para fins de cumprimento da meta, abre-se a possibilidade de que se tenha um cenário de cumprimento meramente formal da meta fiscal, enquanto o resultado primário efetivo na verdade esteja contribuindo para a elevação do endividamento público. Entende-se, portanto, que, com a prática de exceções à meta fiscal, se perde o controle sobre a compatibilidade dos resultados primários efetivos com a trajetória de estabilização da dívida.

67. É interessante notar que a própria LRF, após alteração promovida pela LC 200/2023, busca coibir a prática de exclusão de despesas para a apuração da meta fiscal, conforme dispõe o § 7º de seu art. 4º:

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

68. Este dispositivo, no entanto, não logrou atingir relevância na prática, uma vez que não consegue coibir a prática de exclusões e exceções por meio de alterações normativas por meio de outras Leis Complementares ou de decisões judiciais, como tem se observado recentemente.

69. Por fim, outro risco associado a essa prática é o da perda de credibilidade da meta de resultado primário no Brasil.

70. Entre os maiores benefícios de uma regra fiscal, apontam os especialistas, está a sua capacidade de ancorar expectativas. De ser um referencial prévio da ação governamental, de modo a fomentar a estabilidade na economia. Quando, no entanto, o resultado primário efetivo e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta fiscal passam a ser constantemente diferentes, devido a decisões judiciais ou legislativas *ad hoc*, a lógica de cumprimento da meta fiscal passa a perder o sentido. Os agentes econômicos deixam de acreditar que a meta fiscal estabelecida na LDO é um bom guia para o resultado efetivo que ocorrerá ao final do exercício, e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta vai aos poucos perdendo significado econômico, desconectando-se da realidade fiscal a cada nova exceção aprovada. Ademais, quanto mais os agentes perceberem que o resultado fiscal efetivo tende a ser inferior àquele informado pela meta, maiores tendem a ser as taxas de juros exigidas para o próprio financiamento da dívida pública, aumentando o custo de manutenção dessa dívida e retroalimentando o processo de elevação do endividamento público.

71. Observa-se ainda que a política de exclusão de despesas ou renúncias para o cômputo da meta fiscal não difere muito da política de alteração da meta fiscal durante a vigência do exercício, pratica essa que no passado também foi utilizada para acomodar políticas fiscais expansionistas e que

foi alvo de inúmeras críticas à época. Ambas medidas visam legalizar um resultado fiscal inferior àquele previamente estabelecido pela LDO por meio de alterações realizadas durante o exercício. A prática de exclusões da meta, no entanto, ainda tem o fator agravante de prejudicar a transparência das estatísticas fiscais, na medida que passam a coexistir duas medidas em paralelo, o resultado primário “legal” e o resultado primário efetivo.

72. Por fim, recorda-se que a responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com a §1º do art. 1º da LRF, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Nesse sentido, considera-se que a constante aprovação de exceções à meta fiscal é uma medida que não está em aderência a este princípio legal.

73. Nesse contexto, ressalta-se ainda o alerta registrado nas Contas do Presidente da República de 2024 pelo Tribunal de Contas da União:

4.3. Alertar o Poder Executivo federal de que a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

74. Adverte-se ainda que não há sinais de que essa prática de exceções à meta fiscal irá cessar no curto prazo. Para 2026, por exemplo, está prevista a exclusão de precatórios da mesma forma que em 2025, além de que a lei complementar em tramitação para apoio financeiro a exportadores também prevê a possibilidade de exceções à meta para o próximo ano. Tramita também, no Legislativo, a PEC 66/2023, que visa aprovar nova fórmula de exclusão de despesas com precatórios do câmpulo da meta fiscal a partir de 2027.

75. Conclui-se, portanto, que a constante prática de se aprovar decisões judiciais ou legislativas que excluem *ad hoc* determinados grupos de despesas para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo, portanto, uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal.

Proposta de Encaminhamento

76. Diante do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se alertar o Poder Executivo que a reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal estabelecido pelo §1º do art. 1º da LRF.

III.4. Projeções de receitas e despesas constantes do RARDP não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos.

77. As projeções de receitas e despesas contidas no RARDP relativo ao 3º bimestre não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, embora essas medidas já tivessem sido anunciadas antes da publicação do relatório.

78. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 3º bimestre de 2025 foi publicado pelo Poder Executivo em 22/7/2025. Já o primeiro anúncio sobre a elevação de tarifas de

importação pelos EUA foi emitido a partir de carta enviada pelo presidente americano Donald Trump ao governo brasileiro em 9/7/2025, portanto, 13 dias antes da publicação do relatório.

79. Embora a mudança na política comercial americana tenha ocorrido após o final do 3º bimestre, deve-se esclarecer que o RARDP não deve se ater somente à execução orçamentária e fatos ocorridos até o bimestre de referência, mas utilizar-se de toda a informação disponível até o momento de sua publicação, porquanto visa atualizar as projeções de receitas e despesas para o exercício como um todo. O que importa não é o bimestre de referência. Esta é apenas uma referência temporal, uma vez que a legislação exige a publicação do relatório de forma bimestral.

80. Pelo lado das receitas, a nova política comercial dos EUA representa um risco, na medida em que maiores barreiras às exportações tendem a reduzir a atividade econômica do Brasil. Em primeiro lugar, o próprio montante de exportações faz parte da contabilização do PIB (ótica da despesa). Ademais, barreiras tarifárias tendem a impactar consideravelmente os setores industriais e exportadores envolvidos, o que pode gerar queda no faturamento e na taxa de emprego nestes setores. A eventual queda na atividade econômica decorrente da tarifação, tudo mais constante, impactaria na arrecadação de tributos pelo poder público.

81. Já pelo lado das despesas, o novo cenário comercial tem potencial de pressionar as despesas primárias, especialmente pelo fato de o governo ter editado uma medida provisória (MP 1.309/2025) para instituir uma política de apoio financeiro aos exportadores afetados. Embora esteja em tramitação Projeto de Lei Complementar (168/2025) que visa desconsiderar o impacto primário de tal política para fins de aferição do cumprimento das metas, é fato que o impacto primário existe e que mesmo no caso de aprovação de exceções ao cumprimento das metas, tal fato deve ser explicitado de forma transparente nos relatórios do governo.

82. É evidente que o espaço de tempo entre o anúncio das tarifas e a publicação do relatório representava grande desafio à elaboração de projeções precisas do impacto envolvido. Pelo lado das receitas, é incerto o efeito da guerra comercial na atividade econômica, e o consequente efeito da redução do PIB sobre a arrecadação. Já no lado das despesas, tanto a MP quanto o PLP ainda não haviam sido propostos quando da publicação do RARDP, visto que o governo ainda realizava estudos para definir os detalhes e o montante envolvidos na política de auxílio.

83. Indagada pela equipe de fiscalização, a SOF esclareceu que o anúncio do Presidente do Estados Unidos sobre o aumento das tarifas data do dia 9/7/2025, quando a elaboração do cenário fiscal já estava em andamento. A grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela SPE/MF que subsidiou o 3º RARDP foi enviada à SOF no dia 4/7/2025, anterior à carta. Já o prazo para a RFB/MF enviar as estimativas, conforme a Matriz constante da Resolução JEO 12/2025, era dia 9/7/2025, mesma data em que o Presidente da República recebeu a comunicação do governo estadunidense. O prazo de recebimento das diversas despesas se encerrava logo depois. Não haveria, portanto, tempo hábil para que os órgãos competentes do Poder Executivo elaborassem e propusessem medidas de política econômica e tributária em resposta ao anúncio e que pudessem constar das estimativas que compuseram o cenário fiscal do 3º RARDP.

84. Apesar da razoabilidade das alegações, cumpre destacar que a nova política tarifária tem de fato o potencial de alterar significativamente receitas e despesas no exercício corrente. Desse modo, a não incorporação deste fato no 3º RARDP, por mais justificável que seja, gera o risco de que as projeções desse relatório tenham sido publicadas já de forma não completamente atualizadas e precisas.

85. Ademais, tais limitações não impediriam o Poder Executivo de mencionar as alterações nas relações comerciais brasileiras ao menos como forma de ressalva às projeções apresentadas, de forma a se atentar aos princípios da transparência e da prudência.

86. Nesse sentido, cumpre enfatizar que as projeções a serem apresentadas no relatório seguinte, referente ao 4º bimestre, têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre. Espera-se a redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias, e elevação no montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais. Somente a MP 1.309/2025 prevê impacto primário de R\$ 9,5 bilhões, não considerado no 3º RARDP. A depender dos impactos da tarifação na atividade econômica e consequentemente na arrecadação de tributos, a discrepância entre o atual e o próximo relatório de avaliação de receitas e despesas pode se acentuar ainda mais.

Proposta de Encaminhamento

87. Diante do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea “a”, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que as projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre. Aponta-se a possibilidade de redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias e elevação do montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais.

IX. CONCLUSÃO

88. Em maio de 2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025 e uma série de decretos (12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025) que promoveram alterações nas alíquotas do IOF, medidas que permaneceram vigentes até 27 de junho, quando foram sustadas pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, sendo posteriormente reestabelecidas parcialmente pelo STF em 16 de julho (exceto para operações de "risco sacado").

89. Apesar das interrupções legais, as mudanças resultaram em um acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões segundo a Receita Federal, com destaque para o aumento nas receitas de "operação de câmbio – saída" e "operações de crédito – pessoa jurídica".

90. Já a aprovação da Lei 15.164/2025 criou o marco legal para a realização de um leilão inédito de direitos decorrentes de acordos de individualização da produção (AIPs) do pré-sal, com previsão de arrecadação de R\$ 15 bilhões e execução programada para novembro de 2025 e arrecadação dos recursos apenas em 19 de dezembro do mesmo ano. Essa operação emergiu como resposta à necessidade urgente de recursos adicionais para o equilíbrio das contas públicas durante o período de incertezas relacionadas ao incremento das alíquotas do IOF.

91. O cronograma estabelecido pela PPSA - entidade responsável pela condução do certame - apresenta prazos significativamente mais restritivos quando comparado aos leilões realizados pela ANP, o que eleva o risco de não concretização da arrecadação ainda no exercício de 2025. A situação evidencia uma problemática dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas fiscais, prática que contraria as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e que tem sido objeto de alertas recorrentes do Comitê de Política Monetária quanto aos seus impactos deletérios sobre a estabilidade econômica.

92. As projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação a publicação atual, referente ao 3º bimestre. Aponta-se a possibilidade de redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias, e elevação no montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais.

93. A reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, de forma não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal.

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

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º, da Lei Complementar 101/2000, que a prática reiterada de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal do estabelecido pela LRF no § 1º de seu art. 1º.

b) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 3º bimestre de 2025:

b.1) as projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças de pelo menos R\$ 9,5 bilhões em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre.

b.2) há risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 15 bilhões previstos no RARDP 3/2025 a título de alienação de direitos de AIPs, em razão do cronograma restritivo definido pela PPSA, que prevê a realização do leilão apenas em novembro de 2025 e o pagamento até 19/12/2025.

b.3) as alterações nas alíquotas do IOF implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, alcançando assim o valor necessário estimado pela equipe de fiscalização para que se concretize, ao final do exercício, a previsão de crescimento do IOF publicada pelo Poder Executivo.

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

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

Audfiscal-Diref, em 2/9/2025.

Assinado Eletronicamente

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

Assinado Eletronicamente

THIAGO PIMENTA NASCIMENTO FADIGAS
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 11114-7

Assinado Eletronicamente

LUIZ ANTÔNIO ZENÓBIO DA COSTA
Auditor Federal de Controle Externo
Matrícula 4227-7

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.352/2025-0

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS FISCAIS E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA UNIÃO NO 3º BIMESTRE DE 2025. EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO IOF. INCLUSÃO DE RECEITA PATRIMONIAL EXTRAORDINÁRIA DE R\$ 15 BILHÕES, DECORRENTE DE ALIENAÇÃO DE DIREITOS E OBRIGAÇÕES DECORRENTES DA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE INDIVIDUALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO EM ÁREAS NÃO CONCEDIDAS OU NÃO PARTILHADAS NA ÁREA DO PRÉ-SAL E EM ÁREAS ESTRATÉGICAS. RISCO DE NÃO CONCRETIZAÇÃO. CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a bem-lançada instrução a cargo do Auditor Federal de Controle Externo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com a qual manifestaram sua concordância o Diretor-Substituto de Fiscalização das Regras Fiscais e o titular da unidade:

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo Geral

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

I.2. Questões de Auditoria

2. *Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 17), formularam-se as questões apresentadas a seguir:*

Q1. As projeções dos parâmetros macroeconômicos que mais influenciam as receitas e despesas primárias e as projeções finais de receitas e despesas são coerentes com as estimativas de mercado?

Q2. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q3. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?

Q4. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

Q5. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?

Q6. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?

Q7. O início da vigência da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos e seus efeitos foram incorporados às projeções de receitas e despesas para o exercício?

Q8. A exclusão, para fins de cumprimento das regras fiscais, dos ressarcimentos a beneficiários do INSS vítimas de descontos indevidos está de acordo com os princípios de responsabilidade fiscal?

I.3. Metodologia

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

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2025.

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

5. O volume de recursos fiscalizados envolve as receitas e despesas primárias projetadas na LOA 2025 para o exercício de 2025, ou seja, receita total de R\$ 2.930.278,9 milhões e despesa total, excluídas as transferências por repartição de receita, de R\$ 2.389.589,8 milhões.

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

II. VISÃO GERAL DO RARDP

II.1. Parâmetros Macroeconômicos

7. A tabela a seguir apresenta o comparativo das projeções do governo e do mercado. Os dados do governo constam do RARDP do 3º bimestre de 2025 publicado em julho. Os dados de mercado são os apresentados no Boletim Focus de 1º/8/2025 e na publicação Prisma Fiscal de Agosto de 2025.

Tabela 1 – Parâmetros Macroeconômicos

Item	LOA 2025 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Projeções do Mercado
PIB Real (%)	2,45	2,38	2,54	0,16	2,23
PIB Nominal (R\$ bilhões)	12.626,27	12.726,50	12.818,52	92,02	12.660,80
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,60	5,04	4,94	-0,10	5,07
INPC acumulado (%)	3,40	4,94	4,66	-0,28	5,11
IGP-DI acumulado (%)	4,00	5,60	4,60	-1,00	n.d.
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	11,67	14,28	14,25	-0,03	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,70	5,81	5,70	-0,11	5,60
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	72,87	65,09	68,38	3,29	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.521,00	1.518,00	1.518,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	9,49	12,05	12,08	0,03	n.d.

Fontes: RARDP, p. 14 (peça 38), Boletim Focus de 1º/8/2015 (peça 39) e Prisma Fiscal de agosto (peça 40)

8. A receita primária é afetada principalmente pelo PIB nominal. A despesa primária total é afetada principalmente pela inflação.

9. Os dois fatores que mais influenciam o PIB nominal são a inflação e o crescimento real do PIB. O mercado projeta um crescimento real do PIB abaixo das previsões do governo, mas projeta inflação ligeiramente superior. Estes dois movimentos em sentido contrário se cancelam em parte, fazendo com que a projeção do PIB nominal do mercado fique apenas 1,23% abaixo da projeção do governo no 3º bimestre. A projeção do PIB nominal feita pelo mercado está mais próxima da projeção feita na LOA 2025.

II.2. Receita Primária Líquida

10. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 3/2025 e a mediana das projeções para a Receita Primária Líquida do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 2º bimestre são também apresentados para comparação.

Tabela 2 – Receita Primária Líquida

Valores em R\$ milhões

Receita Primária Líquida	
LOA 2025 (a)	2.360.051,6
Avaliação 2º Bimestre (b)	2.318.385,5
Avaliação 3º Bimestre (c)	2.345.478,5
Diferença (d) = (c) - (b)	27.093,0
Diferença % (d)/(b)	1,2%
Mercado (e)	2.323.152,9
Diferença (f) = (e) - (c)	-22.325,6
Diferença % (f)/(c)	-1,0%

Fontes: RARDP, Tabela 3, p. 13 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40)

11. Como se pode observar, as projeções do mercado para a receita primária líquida são inferiores às projeções atualizadas pelo Executivo em R\$ 22,3 bilhões, estando mais próximas das projeções feitas pelo governo no 2º bimestre.

12. A tabela a seguir apresenta as rubricas da receita cujas projeções sofreram as maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres, com respectivas justificativas.

Tabela 3 – Receitas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres

Valores em R\$ milhões

Maiores variação entre 3º e 2º bimestres	Variação	Justificativa
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	12.248,30	A projeção da arrecadação do Imposto sobre a Renda foi revista em função, principalmente, de realização, no período de janeiro a junho, em valores superiores aos previstos: houve realização a maior no Imposto de Renda da Pessoa Física, especialmente em razão do crescimento da arrecadação das quotas de declaração no mês de maio de 2025; houve, adicionalmente, maior arrecadação nos itens que compõem o Imposto de Renda Retido na Fonte, com destaque para o IRRF Capital e o IRRF Rendimentos de Residentes no Exterior;
IOF	-10.174,20	Houve redução na estimativa da arrecadação do IOF em razão de alterações na legislação do tributo. A presente estimativa considerou os efeitos de decisão, no âmbito da Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADC 96, que reestabeleceu a eficácia do Decreto 12.499/2025 com a exceção do art. 7º, §§15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007.
Exploração de Recursos Naturais	17.912,60	Esse item apresentou elevação de 14,6% em relação à estimativa da 2ª Avaliação de 2025 influenciada, principalmente, pelo aumento na expectativa de arrecadação de receitas oriundas da exploração de petróleo

Fonte: RARDP, seção 3.2 (peça 38)

13. Os dois primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. O aumento da receita na Exploração de Recursos Naturais dependerá da concretização das expectativas feitas pelo governo, conforme abordado no capítulo 3 deste relatório.

14. A projeção de Receita Primária Líquida feita no 3º bimestre supera em 1% a projeção do mercado, e em 1,2% a projeção feita no 2º bimestre, revelando um ligeiro aumento no otimismo das projeções, ainda sujeito a retificações até o final do exercício. Como as diferenças são pequenas em termos percentuais, haverá espaço para retificações até o final do exercício.

II.3. Despesa Primária Total

15. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 3/2025 e a mediana das projeções para a Despesa Primária Total do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no RARDP anterior são também apresentados para comparação.

Tabela 4 – Despesa Primária Total

Valores em R\$ milhões

Despesa Primária Total	
LOA 2025 (a)	2.389.589,8
Avaliação 2º Bimestre (b)	2.415.413,0
Avaliação 3º Bimestre (c)	2.420.410,2
Diferença (d)=(c)-(b)	4.997,2
Diferença % (d)/(b)	0,2%
Mercado (e)	2.395.304,5
Diferença (f) = (e) - (c)	-25.105,8
Diferença % (f)/(c)	-1,0%

Fontes: RARDP, Tabela 7, p. 23 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40, p. 5)

16. Registra-se que as projeções do mercado para as despesas primárias são inferiores às projeções do Executivo em R\$ 25,1 bilhões, estando mais próximas das projeções divulgadas na LOA 2025. A projeção de Despesa Primária Total feita no 3º bimestre supera em 1% a projeção do mercado e em 0,2% a projeção feita no 2º bimestre, podendo indicar um cenário de aceleração das despesas, maior cautela do governo em suas projeções ou ambos. Ainda que as projeções, conforme o Prisma Fiscal, possam registrar valores menores do que as atuais previsões oficiais, a possível folga que isso possa causar no resultado primário não deverá ser relevante.

17. A tabela a seguir apresenta os itens que sofreram as maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres, com respectivas justificativas.

Tabela 5 – Despesas com maiores variações entre o 2º e o 3º bimestres

Valores em R\$ milhões

Maiores variação entre 3º e 2º bimestres	Variação	Justificativa
Pessoal e Encargos Sociais	-1.953,8	Ajuste das projeções considerando a execução até junho, a atualização das estimativas decorrente da aplicação dos parâmetros macroeconômicos mais recentes, bem como o ajuste das dotações em virtude dos pagamentos retroativos do reajuste de que trata a Lei nº 15.141 de 02 de junho de 2025, especialmente no Ministério da Educação;
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	2.898,9	A variação decorre da execução física observada entre janeiro e junho de 2025 e seus impactos subsequentes na estimativa para os meses futuros. A projeção incorpora os impactos do aumento nas concessões, redução nas cessações, aumento dos requerimentos novos e aumento na análise de requerimentos do BPC, especialmente para os beneficiários com deficiência, observados no período, além de aprimoramentos na metodologia de projeção
Créditos Extraordinários	3.178,9	A variação decorre de dois fatores opostos: por um lado, a publicação da Medida Provisória nº 1.306, de 16 de julho de 2025, com a finalidade de ressarcir os beneficiários do RGPS por descontos indevidos; por outro, houve redução do saldo de créditos extraordinários inscritos em restos a pagar, conforme Nota Técnica SEI nº 2635/2025/MF, da Secretaria do Tesouro Nacional.

Fonte: RARDP, seção 3.3 (peça 38)

18. Os dois primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. O aumento da despesa com Créditos Extraordinários dependerá da concretização das expectativas feitas pelo governo.

II.4. Resultado Primário, Bloqueios e Contingenciamentos

19. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no 3º bimestre e a mediana das projeções para o Resultado Primário, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 2º bimestre são também apresentados para comparação.

Tabela 6 – Resultado Primário

R\$ milhões

Resultado Primário	
LOA 2025 (a)	-29.538,2
Avaliação 2º Bimestre (b)	-97.027,6
Avaliação 3º Bimestre (c)	-74.931,7
Diferença (d)=(c)-(b)	22.095,9
Diferença % (d)/(b)	-22,8%
Mercado (e)	-70.877,0
Diferença (f) = (e) - (c)	4.054,7
Diferença % (f)/(e)	-5,7%

Fontes: RARDP, Tabela 1, p. 11 (peça 38), Prisma Fiscal (peça 40, p. 5)

20. Como as projeções de mercado são inferiores às oficiais tanto para a receita como para a despesa, a discrepância entre as projeções para o resultado primário tende a ser menos significativa. Como se observa, as estimativas de mercado apontam um resultado primário superior à estimativa do Poder Executivo em R\$ 4,1 bilhões, o que representa um déficit primário 5,7% menor.

21. Deve-se ressaltar, no entanto, que o déficit primário estimado no RARDP 3/2025, de R\$ 74.931,7 milhões, para efeito de cumprimento da meta estabelecida na LDO 2025, deve ser compensado em R\$ 48.635,9 milhões (ADIS 7064/7047), resultando em déficit de R\$ 26.295,8 milhões. Esse resultado é inferior ao centro da meta fiscal de déficit zero, mas superior à banda inferior do intervalo de tolerância da meta em R\$ 4.674,2 milhões ao limite inferior da meta.

22. Estes dados indicam a possibilidade de restabelecimento integral dos limites de empenho e de movimentação financeira que haviam sido contingenciados após a avaliação do RARDP 2/2025, restando, porém, o bloqueio de R\$ 10.747,6 milhões para cumprimento do limite de despesas. As tabelas a seguir detalham a divisão das contenções de despesas entre os órgãos do Poder Executivo mais afetados.

Tabela 7 – Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em valores absolutos)

R\$ milhões

Órgão	Dotação Total (A)	Contingenciamento (B)	Bloqueio (C)	Contenção Total (D) = (B+C)	Contenção % (E) = D/A
56000 - Ministério das Cidades	17.176,8	0,0	2.497,0	2.497,0	14,5%
36000 - Ministério da Saúde	61.154,1	0,0	1.801,3	1.801,3	2,9%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.176,6	0,0	1.463,2	1.463,2	17,9%
52000 - Ministério da Defesa	12.555,0	0,0	687,0	687,0	5,5%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	4.903,1	0,0	603,7	603,7	12,3%
54000 - Ministério do Turismo	2.496,6	0,0	504,6	504,6	20,2%
55000 - Min. do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	9.634,7	0,0	446,6	446,6	4,6%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.582,1	0,0	389,5	389,5	8,5%
25000 - Ministério da Fazenda	13.038,7	0,0	290,0	290,0	2,2%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.797,4	0,0	268,1	268,1	14,9%
Outros	85.688,6	0,0	1.796,5	1.796,5	2,1%
Total	221.203,7	0,0	10.747,6	10.747,6	4,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP

Tabela 8 - Contenções de Despesas após o RARDP 3/2025 (10 órgãos mais afetados em percentual da dotação orçamentária)

R\$ milhões

Órgão	Dotação Total (A)	Contingenciamento (B)	Bloqueio (C)	Contenção Total (D) = (B+C)	Contenção % (E) = D/A
54000 - Ministério do Turismo	2.496,6	0,0	504,6	504,6	20,2%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.176,6	0,0	1.463,2	1.463,2	17,9%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.797,4	0,0	268,1	268,1	14,9%
56000 - Ministério das Cidades	17.176,8	0,0	2.497,0	2.497,0	14,5%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	4.903,1	0,0	603,7	603,7	12,3%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.582,1	0,0	389,5	389,5	8,5%
20000 - Presidência da República	2.605,6	0,0	188,6	188,6	7,2%
32000 - Ministério de Minas e Energia	565,9	0,0	35,3	35,3	6,2%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2.198,8	0,0	123,0	123,0	5,6%
52000 - Ministério da Defesa	12.555,0	0,0	687,0	687,0	5,5%
Outros	164.145,9	0,0	3.987,6	3.987,6	2,4%
Total	221.203,7	0,0	10.747,6	10.747,6	4,9%

Fonte: elaboração própria a partir de dados do SIOP

III. CONSTATAÇÕES DA EQUIPE TÉCNICA

III.1. Volatilidade normativa dos decretos de alteração do IOF compensada pelo desempenho arrecadatório

23. Em 23/5/2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025. Como parte de atos para elevação de receitas, foi expedido, no mesmo dia, o Decreto 12.466/2025, promovendo alterações nas alíquotas do IOF. Um dia após houve ajustes realizados por meio do Decreto 12.467/2025. Posteriormente, o Decreto 12.499/2025 promoveu novos ajustes no referido tributo.

Tabela 9 - Estimativas de arrecadação do IOF por decreto

R\$ milhões

ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO ADICIONAL COM IOF EM 2025			
Decreto 12.466/25	Decreto 12.467/25	Decreto 12.499/25	Redução de receitas em relação ao decreto 12.466/25
20.500	19.100	12.001	8.499

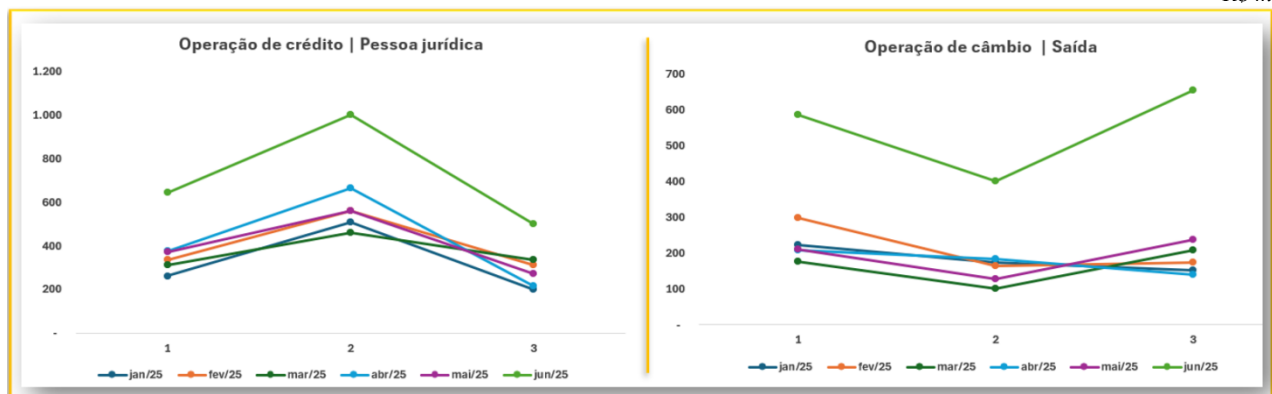
Fonte: RFB (peça 58 do TC 008.760/2025-0, p. 4)

24. Essa situação perdurou até 27/6/2025, quando o Parlamento, por meio de decreto legislativo, sustou o ato do Poder Executivo. Posteriormente, em 16/7/2025, o STF restabeleceu parcialmente os efeitos do ato, com exceção das operações de ‘risco sacado’.

25. Houve acréscimo real de arrecadação em 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, segundo informações da RFB para a imprensa (peça 55, p. 2). Analisando-se a arrecadação por código de receita, que totalizou valor próximo do informado pela secretaria (R\$ 8,018 bilhões), observa-se que as receitas em que mais houve elevação na arrecadação foram ‘operação de câmbio – saída’ e ‘operações de crédito – pessoa jurídica’. A figura abaixo apresenta gráfico do comportamento desses dois códigos por decêndio durante o exercício de 2025.

Gráfico 1 - Arrecadação por decêndio a preços correntes de janeiro a junho de 2025

R\$ milhões



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Siafi.

26. Conforme apontado na análise desta equipe no RARDP 2/2025, estimou-se a média de arrecadação decencial em R\$ 2,5 bilhões para se atingir a previsão inicial do IOF acrescida da estimativa de arrecadação adicional do tributo segundo a RFB. Observou-se que, em junho, dois decêndios estiveram acima, estando somente o primeiro decêndio levemente abaixo, mas que fora compensado pela arrecadação expressiva do segundo decêndio da receita oriunda de ‘operação de crédito – pessoa jurídica’. Embora tenham faltado três dias para que o incremento na alíquota vigorasse integralmente no mês de junho, e apesar da exclusão de um item por decisão do Supremo Tribunal Federal, a arrecadação média prevista foi alcançada.

Proposta de Encaminhamento

27. Diante das constatações apresentadas, propõe-se comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento nos arts. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, c/c o art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, que as alterações nas alíquotas do IOF implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, alcançando o valor necessário estimado pela equipe para que se concretize a previsão de crescimento do IOF do publicada pelo Poder Executivo, mesmo diante da instabilidade normativa.

III.2. Risco temporal do leilão da PPSA de direitos oriundos de AIPs para a arrecadação em 2025

28. Em 6/3/2025, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional a medida provisória (MPV) 1.291/2025. Esta MPV modificava como os recursos do Fundo Social seriam aplicados, fazendo alterações na Lei 12.351/2010.

29. Em 28/5/2025, o governo federal enviou outro documento ao Parlamento: o projeto de lei (PL) 2.632/2025. Essa proposta autorizava a União a vender (alienar) direitos e obrigações que surgem dos acordos de individualização da produção (AIP). Esses acordos se referem a áreas do pré-sal que ainda não foram concedidas ou não estão sob regime de partilha, além das áreas estratégicas (peça 56).

30. Assim, a demanda do PL foi incorporada à Medida Provisória, criando novo capítulo (VI-A) no texto original. Em 2/7/2025, o Senado Federal aprovou a conversão, que se transformou na Lei 15.164/2025.

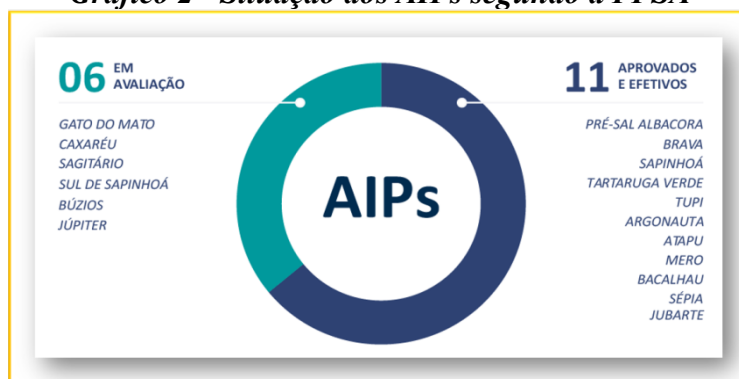
31. A expectativa de arrecadação relativa a essa alienação é de aproximadamente R\$ 15 bilhões, que será conduzida pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A (PPSA) (peça 38, p. 20). A estatal não explora, desenvolve ou produz petróleo diretamente - ela atua como gestora e representante da União, que é seu único cliente.

32. Os AIPs têm a função de evitar a exploração predatória de reservatórios de hidrocarbonetos (petróleo e gás) que se estendem além das fronteiras de uma área já contratada. Essa região pode estar sob diferentes tipos de contratos: concessão, cessão onerosa ou partilha de produção (peça 56).

33. Estes instrumentos jurídicos são firmados entre as partes envolvidas no processo de individualização da produção. O objetivo é permitir o desenvolvimento e a produção integrada de uma reserva (jazida) que é compartilhada entre diferentes locais (peça 56).

34. Atualmente, segundo a PPSA, existem onze acordos aprovados e em funcionamento, além de seis em análise. O primeiro documento dessa natureza foi relacionado à jazida compartilhada de Tupi - assinado em 31/10/2014 e começou a funcionar em 1º/3/2018 (peça 68).

Gráfico 2 - Situação dos AIPs segundo a PPSA



Fonte: PPSA (peça 68).

35. De acordo com o RARDP 3/2025, o leilão para a venda desses direitos está programado para 26/11/2025 (peça 38, p. 20). Embora seja possível que o governo arrecade esse recurso ainda em 2025, existe risco de que ingresse nos cofres públicos no ano seguinte.

36. O motivo dessa preocupação está no cronograma. Por exemplo: a assinatura do acordo e o pagamento correspondente estão agendados para 19/12/2025 (peça 22, p. 4). Isso cria um calendário restritivo para que a União receba os valores ainda em 2025.

37. A tabela abaixo mostra uma comparação entre os últimos certames - em vários tipos de contratos - realizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ou

pela PPSA. Os dados revelam que, em processos anteriores, o tempo entre a data do evento e a data-limite para pagamento (e envio do comprovante) era pelo menos cinco vezes maior do que o prazo previsto pela estatal para este caso.

38. A única exceção é a licitação de partilha de produção, que mesmo assim tinha mais que o dobro do período que a PPSA está prevendo. Embora cada certame tenha suas particularidades, o tempo limitado que a empresa estabeleceu para este processo cria riscos de que a operação não se concretize em 2025.

Tabela 10 - Comparação temporal entre leilões da ANP e da PPSA

LEILÃO	DATA DO LEILÃO	DATA-LIMITE PARA PAGAMENTO	DIFERENÇA TEMPORAL (EM DIAS)
17.ª rodada - Blocos Exploratórios	07/10/2021	16/02/2022	132
4.ª rodada - Áreas de Acumulações Marginais	11/05/2017	22/08/2017	103
6.ª rodada - Partilha de Produção	07/11/2019	27/12/2019	50
Rodada de licitações - Volumes Excedentes da Cessão Onerosa	06/11/2019	31/03/2020	146
5.º ciclo - Oferta Permanente de Concessão	17/06/2025	15/10/2025	120
3.º ciclo - Oferta Permanente de Partilha de Produção	22/10/2025	27/03/2026	156
Alienação de direitos e obrigações da União - PPSA	26/11/2025	19/12/2025	23

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP (peças 61 a 66) e da PPSA.

39. A PPSA já realizou cinco leilões de comercialização de petróleo e planeja fazer o primeiro certame de gás da União (peça 58, p. 6). Entretanto, a empresa nunca conduziu uma venda de direitos decorrentes de AIP (peça 57, p. 4 e peça 59, p. 2). Esse ineditismo e a complexidade do processo podem gerar atrasos. Contudo, a margem de tempo disponível para absorver eventuais atrasos é bastante limitada.

40. A ANP, por exemplo, em relação aos casos citados na tabela anterior, alterou data do cronograma tanto da 4ª rodada de acumulações marginais, como da licitação dos volumes excedentes da cessão onerosa.

41. A necessidade de a PPSA realizar esse leilão decorreu, inicialmente, da urgência do governo em obter recursos adicionais para equilibrar as contas públicas em razão do impasse concernente à elevação da alíquota do IOF (peça 59, p. 2 e peça 60, p. 1).

42. Essa receita extraordinária foi considerada fundamental para que o Executivo conseguisse fechar o orçamento de 2025 dentro das metas fiscais estabelecidas. Esta situação não é ideal. A dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas pode indicar fragilidades no planejamento fiscal, conforme os princípios estabelecidos no art. 1º da LRF.

43. Faz-se necessário relembrar as orientações consistentes do Comitê de Política Monetária (Copom). De novembro de 2023 a julho de 2025, as atas do comitê descreveram, na análise de riscos (peça 69), que

o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal, o aumento de crédito direcionado e as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade. (grifo nosso).

44. Apesar de a mídia ter noticiado que essa venda poderia ser realizada em 2026, consoante técnicos do governo (peça 67, p. 7), a transação ainda consta na previsão de arrecadação do Executivo, conforme indicado no RARDP mencionado (peça 38, p. 20).

45. Atualmente, optou-se por não emitir alerta formal ao Poder Executivo sobre o risco de não conseguir arrecadar os valores previstos para este leilão durante o exercício fiscal em curso. Essa decisão considera que a pressão para arrecadação foi reduzida devido ao restabelecimento do incremento na alíquota do IOF. Não obstante, por ocasião das próximas avaliações bimestrais de receitas e despesas, esta equipe de fiscalização reexaminará a matéria.

Proposta de Encaminhamento

46. Ante o exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (arts. 3º, IV, 'a', e 3-A da Resolução-TCU 142/2001 c/c art. 142, § 3º da Lei 15.080/2024) sobre os riscos temporais identificados na arrecadação de R\$ 15 bilhões prevista no RARDP 3/2025 decorrente da alienação de direitos de AIPs, considerando o cronograma restritivo estabelecido pela PPSA para o leilão programado para novembro de 2025 e ingressos dos recursos apenas no dia 19 de dezembro do mesmo ano.

III.3. Constantes descon siderações de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta de resultado primário contrariam os princípios de responsabilidade fiscal.

47. Apesar da instituição do Regime Fiscal Sustentável (RFS) como tentativa de implementar uma regra fiscal flexível e mais eficiente, observa-se que tem se mantido uma tendência (comum mesmo antes do RFS) na gestão da política fiscal de se aprovar a exclusão de determinadas rubricas de despesas ou renúncias de receitas para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário, prática essa que pode reduzir a credibilidade das regras fiscais e dificultar o processo de estabilização da dívida pública

48. Em julho de 2025, o ressarcimento a beneficiários do RGPS vítimas de descontos indevidos foi viabilizado a partir da edição da Medida Provisória 1.306/2025, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 3,3 bilhões para este fim.

49. A princípio, despesas realizadas por meio de crédito extraordinário ficam excepcionadas dos limites de despesas do Regime Fiscal Sustentável (RFS), por força do inciso II do art. 3º, § 2º da LC 200/2023. São, no entanto, contabilizadas normalmente para fins de cumprimento da meta de resultado primário constante da LDO.

50. De acordo com o RARDP do 3º bimestre, no entanto, houve decisão no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 1236, acerca dos descontos indevidos dos benefícios previdenciários, na qual o Ministro Dias Toffoli determinou que:

a dotação orçamentária destinada ao cumprimento das obrigações objeto do Acordo Interinstitucional homologado seja excluída dos limites referidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200/23, conforme § 2º do dispositivo, bem como para fins de verificação do cumprimento da meta prevista no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

51. Desse modo, o RARDP publicado em julho não computou o valor adicional de R\$ 3.312,8 milhões relativo aos ressarcimentos para verificação do cumprimento da meta de resultado primário em 2025.

52. Com a aprovação desta nova exceção, o montante de despesas descon sideradas para fins de cumprimento da meta fiscal em 2025 elevou-se de R\$ 45,3 bilhões para R\$ 48,6 bilhões, uma vez que já vinha sendo considerado o abatimento da meta relativo ao valor necessário para a quitação dos precatórios anteriormente sujeitos ao limite criado pela Emenda Constitucional 114, de 2021, declarada inconstitucional em sede das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7047 e 7064.

53. Além disso, no contexto da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, o governo brasileiro preparou uma política de apoio aos setores exportadores mais afetados. Tal medida culminou na edição da MP 1.309/2025, no dia 13 de agosto, prevendo um impacto primário de R\$ 9,5 bilhões, sendo R\$ 4,5 bilhões de despesas em aportes a fundos de apoio a exportadores, e R\$ 5 bilhões em renúncias de receitas direcionadas aos setores mais afetados.

54. Nesse cenário, o governo anunciou que pretende que o impacto fiscal da Medida Provisória seja excluído do cômputo da meta fiscal, por meio de lei complementar. O correspondente projeto de lei complementar foi protocolado no Congresso Nacional (PLP 168/2025) pelo Senador Jaques Wagner (PT/BA), líder do governo no Senado, e segue em tramitação no Legislativo.

55. Caso esta nova exceção à meta se concretize, o montante a ser desconsiderado em 2025 atingiria a ordem de R\$ 58,1 bilhões, conforme sintetiza a tabela abaixo:

Tabela 11 - Exceções à meta de resultado primário em 2025

Precatórios	45,3
Ressarcimento a beneficiários do RGPS vítimas de descontos indevidos	3,3
Apoio a exportadores afetados pela elevação de tarifas de importação do EUA	9,5
Total	58,1

Fonte: elaboração própria

56. Tal estratégia para facilitar o cumprimento da meta de resultado primário, contudo, não é inédita. No ano de 2024, foram aprovadas três exceções que excluíram grupos de despesas para se aferir o cumprimento da meta fiscal: (i) enfrentamento da calamidade ocorrida no estado do Rio Grande do Sul (Decreto Legislativo 36/2024), no valor de R\$ 29,0 bilhões; (ii) enfrentamento da emergência climática e combate a incêndios (ADPF 743/2024), equivalente a R\$ 1,4 bilhão; e (iii) Acórdão 1103/2024-TCU-Plenário, no valor de R\$ 1,3 bilhão, que determinou a restituição de limites de despesas pretéritos definidos para o Poder Judiciário. A tabela abaixo sintetiza as exceções aprovadas desde a vigência do RFS.

Tabela 12 - Exceções à meta de resultado primário aprovadas desde o início de vigência do RFS

R\$ bilhões

Calamidade - Rio Grande do Sul	29,0
Calamidade - Emergência Climática	1,4
Acórdão TCU	1,3
Total 2024	31,8
Precatórios	45,3
Ressarcimento RGPS	3,3
Apoio a exportadores	9,5
Total 2025	58,1
Total (2024 + 2025)	89,9

Fonte: elaboração própria

57. Constata-se que, ao longo dos dois primeiros anos de vigência do Regime Fiscal Sustentável, foram apresentadas seis medidas que estabeleceram exceções à mensuração do resultado

primário para fins de cumprimento das metas fiscais, das quais cinco já foram aprovadas e implementadas, enquanto uma permanece em tramitação. Nota-se também como quatro dessas medidas foram estabelecidas por via judicial e uma pelo Tribunal de Contas da União, enquanto outra exceção está em vias de aprovação perante o Legislativo. Somadas, as medidas de exceção apresentadas desde o início de vigência do RFS atingem um montante de R\$ 89,9 bilhões.

58. Todas essas medidas de exceções à meta fiscal foram implementadas após a devida aprovação normativa necessária para tal e, portanto, não há vícios de legalidade. Não obstante, envolvem riscos à sustentabilidade da dívida pública e à credibilidade das próprias regras fiscais.

59. Em primeiro lugar, argumenta-se que o RFS, instituído em 2023 pela Lei Complementar 200/2023, foi concebido como uma alternativa ao antigo Teto de Gastos, que enfrentava críticas devido à sua excessiva rigidez. Essa característica tornou-se evidente diante de diversos problemas na implementação do teto, especialmente em contextos adversos, como a crise gerada pela pandemia. A ideia do RFS era justamente a de se gerar flexibilidade para que o arcabouço fiscal tornasse possível acomodar situações inesperadas e choques fiscais que tornavam o antigo teto de gastos uma regra fiscal inflexível e inviável política e economicamente.

60. Nesse espírito, foi definido pela LC 200/2023 que o cumprimento da meta de resultado se daria no formato de intervalo de tolerância, definido como mais ou menos 0,25% do PIB em torno da meta estabelecida na LDO. Em 2024, a meta de resultado primário foi definida em R\$ 0,00 (zero real), com intervalo de tolerância de R\$ 28,8 bilhões de superávit ou déficit primário. Já em 2025, manteve-se a meta fiscal em zero, porém o intervalo de tolerância da meta passou a ser de R\$ 31,0 bilhões de superávit ou déficit primário, na medida em que o crescimento do PIB permitiu um intervalo mais amplo.

61. Em 2024, caso a execução da política fiscal trabalhasse de modo a perseguir o centro da meta, teria então uma margem de segurança de R\$ 28,8 bilhões para lidar com choques fiscais adversos, o que seria suficiente para acomodar 90,6% das despesas consideradas extraordinárias que foram excluídas do computo da meta naquele ano. Já em 2025, a margem de R\$ 31,0 bilhões, se utilizada a fim de acomodar choques imprevistos, seria capaz de acomodar 53,4% das despesas e renúncias de receitas excepcionalizadas até o momento do exercício, de forma a amenizar o problema atual. É verdade que a exceção de precatórios já havia sido estabelecida antes do início do exercício financeiro atual. Então, pode-se afirmar que a margem de segurança de R\$ 31,0 bilhões entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância seria capaz de acomodar completamente os choques ocorridos ao longo de 2025, que foram os de ressarcimentos a beneficiários do RGPS e a política de apoio financeiro a exportadores.

62. Mesmo após a avaliação do 3º RARDP, no qual as projeções indicavam um resultado primário estimado com uma margem de segurança de R\$ 4,7 bilhões para o limite inferior da meta fiscal, o Poder Executivo ainda optou pela providência de excepcionalizar a totalidade do impacto primário da medida provisória de apoio a exportadores para fins de cumprimento da meta fiscal, o que mostra que essa prática tem se tornado comum, a providência óbvia a ser utilizada diante de qualquer cenário econômico e fiscal imprevisto.

63. Outro aspecto em que esta pode ser questionada é o fato que a aprovação de exceções de despesas ou renúncias de receitas para fins de cumprimento da meta fiscal tem como efeito, tudo mais constante, dificultar o processo de estabilização da dívida pública.

64. Se conjuntos de despesas ou de renúncias são excluídos do cômputo da meta de resultado fiscal, isso significa que tais medidas foram feitas pelo fato de que, caso fossem contabilizadas, o resultado primário verificado ao final do exercício teria grande risco de ser inferior à banda inferior do intervalo de tolerância. Por essa ótica, as exceções à meta aprovadas podem ser consideradas como gastos (ou renúncias) extras. Caso o cômputo do resultado primário incluísse rigorosamente

todas as receitas e despesas, eventuais choques fiscais adversos deveriam ser acomodados ou pelo intervalo de tolerância já previsto no RFS, abrindo-se mão da realização de outras despesas, ou por esforços adicionais de arrecadação. No cenário em que frequentemente se abrem exceções, o resultado primário real tende a ser sempre inferior àquele sob o controle das regras fiscais, exercendo pressão adicional sobre a dívida pública.

65. *A Constituição Federal (CF), no § 2º do art. 165, e a LC 200/2023, em seu art. 2º, determinam que a LDO estabelecerá as metas anuais de resultado primário que sejam compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública. A LRF e a LC 200/2023 incumbem também a LDO de apresentar, em seu Anexo de Metas Fiscais (AMF), demonstrativo da compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário com a sustentabilidade da dívida. Conclui-se, desse modo, que resultados primários coerentes com as metas (e consequentemente seus intervalos de tolerância) estabelecidas pela LDO são compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública. Deduz-se, então, que resultados primários inferiores às metas fiscais não são, portanto, compatíveis com esta trajetória sustentável da dívida da forma apresentada no AMF.*

66. *Em outras palavras, o Anexo de Metas Fiscais da LDO assegura que resultados primários que estejam dentro do intervalo de tolerância da meta são compatíveis com a estabilização da dívida pública. No entanto, caso o resultado primário efetivo seja inferior ao resultado primário contabilizado para fins de cumprimento da meta, abre-se a possibilidade de que se tenha um cenário de cumprimento meramente formal da meta fiscal, enquanto o resultado primário efetivo na verdade esteja contribuindo para a elevação do endividamento público. Entende-se, portanto, que, com a prática de exceções à meta fiscal, se perde o controle sobre a compatibilidade dos resultados primários efetivos com a trajetória de estabilização da dívida.*

67. *É interessante notar que a própria LRF, após alteração promovida pela LC 200/2023, busca coibir a prática de exclusão de despesas para a apuração da meta fiscal, conforme dispõe o § 7º de seu art. 4º:*

§ 7º A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

68. *Este dispositivo, no entanto, não logrou atingir relevância na prática, uma vez que não consegue coibir a prática de exclusões e exceções por meio de alterações normativas por meio de outras Leis Complementares ou de decisões judiciais, como tem se observado recentemente.*

69. *Por fim, outro risco associado a essa prática é o da perda de credibilidade da meta de resultado primário no Brasil.*

70. *Entre os maiores benefícios de uma regra fiscal, apontam os especialistas, está a sua capacidade de ancorar expectativas. De ser um referencial prévio da ação governamental, de modo a fomentar a estabilidade na economia. Quando, no entanto, o resultado primário efetivo e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta fiscal passam a ser constantemente diferentes, devido a decisões judiciais ou legislativas ad hoc, a lógica de cumprimento da meta fiscal passa a perder o sentido. Os agentes econômicos deixam de acreditar que a meta fiscal estabelecida na LDO é um bom guia para o resultado efetivo que ocorrerá ao final do exercício, e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta vai aos poucos perdendo significado econômico, desconectando-se da realidade fiscal a cada nova exceção aprovada. Ademais, quanto mais os agentes perceberem que o resultado fiscal efetivo tende a ser inferior àquele informado pela meta, maiores tendem a ser as taxas de juros exigidas para o próprio financiamento da dívida pública, aumentando o custo de manutenção dessa dívida e retroalimentando o processo de elevação do endividamento público.*

71. *Observa-se ainda que a política de exclusão de despesas ou renúncias para o câmputo da meta fiscal não difere muito da política de alteração da meta fiscal durante a vigência do exercício, pratica essa que no passado também foi utilizada para acomodar políticas fiscais expansionistas e que foi alvo de inúmeras críticas à época. Ambas medidas visam legalizar um resultado fiscal inferior àquele previamente estabelecido pela LDO por meio de alterações realizadas durante o exercício. A prática de exclusões da meta, no entanto, ainda tem o fator agravante de prejudicar a transparência das estatísticas fiscais, na medida que passam a coexistir duas medidas em paralelo, o resultado primário 'legal' e o resultado primário efetivo.*

72. *Por fim, recorda-se que a responsabilidade na gestão fiscal, de acordo com a §1º do art. 1º da LRF, pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Nesse sentido, considera-se que a constante aprovação de exceções à meta fiscal é uma medida que não está em aderência a este princípio legal.*

73. *Nesse contexto, ressalta-se ainda o alerta registrado nas Contas do Presidente da República de 2024 pelo Tribunal de Contas da União:*

4.3. Alertar o Poder Executivo federal de que a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

74. *Adverte-se ainda que não há sinais de que essa prática de exceções à meta fiscal irá cessar no curto prazo. Para 2026, por exemplo, está prevista a exclusão de precatórios da mesma forma que em 2025, além de que a lei complementar em tramitação para apoio financeiro a exportadores também prevê a possibilidade de exceções à meta para o próximo ano. Tramita também, no Legislativo, a PEC 66/2023, que visa aprovar nova fórmula de exclusão de despesas com precatórios do câmputo da meta fiscal a partir de 2027.*

75. *Conclui-se, portanto, que a constante prática de se aprovar decisões judiciais ou legislativas que excluem ad hoc determinados grupos de despesas para fins da aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo, portanto, uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal.*

Proposta de Encaminhamento

76. *Diante do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea 'a', e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se alertar o Poder Executivo que a reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal estabelecido pelo §1º do art. 1º da LRF.*

III.4. Projeções de receitas e despesas constantes do RARDP não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos.

77. *As projeções de receitas e despesas contidas no RARDP relativo ao 3º bimestre não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, embora essas medidas já tivessem sido anunciadas antes da publicação do relatório.*

78. *O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas referente ao 3º bimestre de 2025 foi publicado pelo Poder Executivo em 22/7/2025. Já o primeiro anúncio sobre a elevação de tarifas de*

importação pelos EUA foi emitido a partir de carta enviada pelo presidente americano Donald Trump ao governo brasileiro em 9/7/2025, portanto, 13 dias antes da publicação do relatório.

79. *Embora a mudança na política comercial americana tenha ocorrido após o final do 3º bimestre, deve-se esclarecer que o RARDP não deve se ater somente à execução orçamentária e fatos ocorridos até o bimestre de referência, mas utilizar-se de toda a informação disponível até o momento de sua publicação, porquanto visa atualizar as projeções de receitas e despesas para o exercício como um todo. O que importa não é o bimestre de referência. Esta é apenas uma referência temporal, uma vez que a legislação exige a publicação do relatório de forma bimestral.*

80. *Pelo lado das receitas, a nova política comercial dos EUA representa um risco, na medida em que maiores barreiras às exportações tendem a reduzir a atividade econômica do Brasil. Em primeiro lugar, o próprio montante de exportações faz parte da contabilização do PIB (ótica da despesa). Ademais, barreiras tarifárias tendem a impactar consideravelmente os setores industriais e exportadores envolvidos, o que pode gerar queda no faturamento e na taxa de emprego nestes setores. A eventual queda na atividade econômica decorrente da tarifação, tudo mais constante, impactaria na arrecadação de tributos pelo poder público.*

81. *Já pelo lado das despesas, o novo cenário comercial tem potencial de pressionar as despesas primárias, especialmente pelo fato de o governo ter editado uma medida provisória (MP 1.309/2025) para instituir uma política de apoio financeiro aos exportadores afetados. Embora esteja em tramitação Projeto de Lei Complementar (168/2025) que visa desconsiderar o impacto primário de tal política para fins de aferição do cumprimento das metas, é fato que o impacto primário existe e que mesmo no caso de aprovação de exceções ao cumprimento das metas, tal fato deve ser explicitado de forma transparente nos relatórios do governo.*

82. *É evidente que o espaço de tempo entre o anúncio das tarifas e a publicação do relatório representava grande desafio à elaboração de projeções precisas do impacto envolvido. Pelo lado das receitas, é incerto o efeito da guerra comercial na atividade econômica, e o consequente efeito da redução do PIB sobre a arrecadação. Já no lado das despesas, tanto a MP quanto o PLP ainda não haviam sido propostos quando da publicação do RARDP, visto que o governo ainda realizava estudos para definir os detalhes e o montante envolvidos na política de auxílio.*

83. *Indagada pela equipe de fiscalização, a SOF esclareceu que o anúncio do Presidente do Estados Unidos sobre o aumento das tarifas data do dia 9/7/2025, quando a elaboração do cenário fiscal já estava em andamento. A grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela SPE/MF que subsidiou o 3º RARDP foi enviada à SOF no dia 4/7/2025, anterior à carta. Já o prazo para a RFB/MF enviar as estimativas, conforme a Matriz constante da Resolução JEO 12/2025, era dia 9/7/2025, mesma data em que o Presidente da República recebeu a comunicação do governo estadunidense. O prazo de recebimento das diversas despesas se encerrava logo depois. Não haveria, portanto, tempo hábil para que os órgãos competentes do Poder Executivo elaborassem e propusessem medidas de política econômica e tributária em resposta ao anúncio e que pudessem constar das estimativas que compuseram o cenário fiscal do 3º RARDP.*

84. *Apesar da razoabilidade das alegações, cumpre destacar que a nova política tarifária tem de fato o potencial de alterar significativamente receitas e despesas no exercício corrente. Desse modo, a não incorporação deste fato no 3º RARDP, por mais justificável que seja, gera o risco de que as projeções desse relatório tenham sido publicadas já de forma não completamente atualizadas e precisas.*

85. *Ademais, tais limitações não impediriam o Poder Executivo de mencionar as alterações nas relações comerciais brasileiras ao menos como forma de ressalva às projeções apresentadas, de forma a se atentar aos princípios da transparência e da prudência.*

86. *Nesse sentido, cumpre enfatizar que as projeções a serem apresentadas no relatório seguinte, referente ao 4º bimestre, têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre. Espera-se a redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias, e elevação no montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais. Somente a MP 1.309/2025 prevê impacto primário de R\$ 9,5 bilhões, não considerado no 3º RARDP. A depender dos impactos da tarifação na atividade econômica e consequentemente na arrecadação de tributos, a discrepância entre o atual e o próximo relatório de avaliação de receitas e despesas pode se acentuar ainda mais.*

Proposta de Encaminhamento

87. *Diante do exposto, com base nos arts. 3º, inciso IV, alínea 'a', e 3-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que as projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre. Aponta-se a possibilidade de redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de despesas primárias e elevação do montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais.*

IX. CONCLUSÃO

88. *Em maio de 2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025 e uma série de decretos (12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025) que promoveram alterações nas alíquotas do IOF, medidas que permaneceram vigentes até 27 de junho, quando foram sustadas pelo Congresso Nacional por meio de decreto legislativo, sendo posteriormente reestabelecidas parcialmente pelo STF em 16 de julho (exceto para operações de 'risco sacado').*

89. *Apesar das interrupções legais, as mudanças resultaram em um acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões segundo a Receita Federal, com destaque para o aumento nas receitas de 'operação de câmbio – saída' e 'operações de crédito – pessoa jurídica'.*

90. *Já a aprovação da Lei 15.164/2025 criou o marco legal para a realização de um leilão inédito de direitos decorrentes de acordos de individualização da produção (AIPs) do pré-sal, com previsão de arrecadação de R\$ 15 bilhões e execução programada para novembro de 2025 e arrecadação dos recursos apenas em 19 de dezembro do mesmo ano. Essa operação emergiu como resposta à necessidade urgente de recursos adicionais para o equilíbrio das contas públicas durante o período de incertezas relacionadas ao incremento das alíquotas do IOF.*

91. *O cronograma estabelecido pela PPSA - entidade responsável pela condução do certame - apresenta prazos significativamente mais restritivos quando comparado aos leilões realizados pela ANP, o que eleva o risco de não concretização da arrecadação ainda no exercício de 2025. A situação evidencia uma problemática dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas fiscais, prática que contraria as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e que tem sido objeto de alertas recorrentes do Comitê de Política Monetária quanto aos seus impactos deletérios sobre a estabilidade econômica.*

92. *As projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças significativas em comparação a publicação atual, referente ao 3º bimestre. Aponta-se a possibilidade de redução da projeção da receita primária, elevação das estimativas de*

despesas primárias, e elevação no montante a ser excepcionado para fins de aferição do cumprimento das metas fiscais.

93. *A reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, de forma não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal.*

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

X. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, c/c o art. 9º, da Lei Complementar 101/2000, que a prática reiterada de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal do estabelecido pela LRF no § 1º de seu art. 1º.

b) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 3º bimestre de 2025:

b.1) as projeções de receitas e despesas contidas no RARDP 3/2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrarem diferenças de pelo menos R\$ 9,5 bilhões em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre.

b.2) há risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 15 bilhões previstos no RARDP 3/2025 a título de alienação de direitos de AIPs, em razão do cronograma restritivo definido pela PPSA, que prevê a realização do leilão apenas em novembro de 2025 e o pagamento até 19/12/2025.

b.3) as alterações nas alíquotas do IOF implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, alcançando assim o valor necessário estimado pela equipe de fiscalização para que se concretize, ao final do exercício, a previsão de crescimento do IOF publicada pelo Poder Executivo.

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

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

É o relatório.

VOTO

Trata-se do relatório de acompanhamento que tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária, em cumprimento às disposições contidas no art. 59 da Lei Complementar (LC) 101/2000 — ou Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — e no art. 3º da Resolução TCU 142/2001.

2. A análise é feita com base, primordialmente, no 3º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do exercício de 2025 (RARDP 3/2025) e no Relatório do Tesouro Nacional (RTN), além de consulta às bases do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

3. Para desenvolver o presente acompanhamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria, respondidas direta ou indiretamente ao longo da análise empreendida:

“Q1. As projeções dos parâmetros macroeconômicos que mais influenciam as receitas e despesas primárias e as projeções finais de receitas e despesas são coerentes com as estimativas de mercado?”

Q2. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?”

Q3. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre são factíveis?”

Q4. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?”

Q5. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 3º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?”

Q6. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?”

Q7. O início da vigência da elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos e seus efeitos foram incorporados às projeções de receitas e despesas para o exercício?”

Q8. A exclusão, para fins de cumprimento das regras fiscais, dos ressarcimentos a beneficiários do INSS vítimas de descontos indevidos está de acordo com os princípios de responsabilidade fiscal?”

Dos parâmetros macroeconômicos considerados na avaliação do 3º bimestre

4. A equipe comparou os parâmetros utilizados pelo Poder Executivo na avaliação do 3º bimestre com aqueles utilizados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os projetados pelo mercado para seguintes variáveis: taxa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB); inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA — e Índice Nacional de Preços ao Consumidor — INPC; (Índice Geral de Preços – disponibilidade interna — IGP-DI); valor nominal do PIB; juros (Selic); taxa de câmbio; preço do barril do petróleo; salário mínimo; e taxa de crescimento da massa salarial. Os valores do mercado foram obtidos por meio das publicações Focus (Banco Central do Brasil — Bacen), de 1º de agosto próximo passado, e Prisma Fiscal (Secretaria Política Econômica do Ministério da Fazenda), que compilam informações obtidas junto a agentes do mercado.

5. Na avaliação do 3º bimestre, o governo federal estimou uma taxa de crescimento real do PIB de 2,54%, o que é 0,16 ponto percentual (p.p.) maior que aquela estimada no 2º bimestre e 0,09 ponto percentual superior à taxa utilizada na LOA. Já o mercado projetou essa taxa em 2,23%.

6. As taxas de inflação projetadas pelo mercado para o IPCA e INPC (5,07% e 5,11%) são superiores às do governo (4,94% e 4,66%).

7. Combinando as diferentes estimativas de taxa de crescimento do PIB e taxa de inflação, o valor nominal esperado para o PIB pelo mercado e pelo governo são relativamente próximos: R\$ 12.660,80 bilhões e R\$ 12.818,52 bilhões, respectivamente.

8. No que se refere à Selic, o boletim Focus de 1º de agosto menciona uma taxa de 15%, 0,75 ponto percentual superior à constante do RARDP 3/2025, o que impacta, naturalmente, a estimativa das despesas não primárias e da dívida pública.

Da estimativa das receitas primárias

9. A avaliação do 3º bimestre estimou o aumento de R\$ 27,1 bilhões na receita primária em relação à estimativa realizada no bimestre anterior. O novo valor, de R\$ 2.245,5 bilhões é R\$ 22,3 bilhões superior à estimativa do mercado, captada pela publicação Prisma Fiscal.

10. Possibilitariam essa melhoria na expectativa de arrecadação: i) o melhor desempenho do imposto sobre a renda (pessoa física, cota de declaração, retido na fonte sobre ganho de capital e sobre rendimentos de residentes no exterior), no montante de R\$ 12,2 bilhões; e ii) a inclusão de uma receita patrimonial extraordinária, no total de R\$ 17,9 bilhões, decorrente da alienação dos direitos e obrigações que surgem dos acordos de individualização da produção (AIP), autorizada pela Lei 15.164/2025, que alterou a Lei 12.351/2010.

11. No sentido contrário, o RARDP 3/2025 previu uma queda de R\$ 10,1 bilhões na estimativa de arrecadação do imposto sobre operações financeiras (IOF) decorrente da alteração na legislação do tributo, como resultado da decisão proferida na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 96, que, embora tenha restabelecido os efeitos do Decreto 12.499/2025, manteve a suspensão dos §§ 15, 23 e 24 do art. 7.º do Decreto 6.306/2007, promovida pelo Decreto Legislativo 176/2025.

12. De toda sorte, a equipe de fiscalização salientou que a evolução da arrecadação do IOF afastou receios de eventual frustração de receita do tributo em virtude da possibilidade teórica de a elevação das alíquotas gerar um efeito contrário ao esperado, como ocorre no ponto de máximo da curva de Laffer. Segundo a teoria econômica, a partir de determinado ponto, o aumento das alíquotas de impostos reduz a arrecadação, pois induz o agente a restringir ou paralisar a atividade geradora do tributo. De acordo com o relatório, foi atingida a média decendial de R\$ 2,5 bilhões do tributo, estimada pela Receita Federal do Brasil (RFB).

13. A equipe técnica apontou possível risco de não realização da receita extraordinária decorrente da alienação dos direitos e obrigações oriundos dos AIP, recentemente autorizada pela Lei 15.164/2025, que introduziu o art. 46-A na Lei 12.351/2010, o qual dispõe, entre outras matérias, sobre exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

14. Para maior clareza, transcreve-se o dispositivo:

“Art. 46-A. Fica a União autorizada a alienar seus direitos e obrigações decorrentes da celebração de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, de que trata o art. 36 desta Lei, mediante licitação na modalidade leilão.

§ 1º O edital da licitação definirá, entre outras regras, o valor mínimo a ser pago à União pela alienação de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Caberá à Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) elaborar o edital da licitação e realizar o leilão de que trata o caput deste artigo.

§ 3º O vencedor da licitação de que trata o caput deste artigo sub-rogar-se-á nos direitos e obrigações assumidos pela União nos acordos de individualização de produção a ele

transferidos e nos contratos complementares aos acordos de individualização da produção, nos termos definidos pelo edital da licitação.

§ 4º Realizada a transferência de direitos e obrigações, a União não poderá conceder ou contratar a exploração e a produção da sua parcela de participação na jazida compartilhada durante a vigência dos acordos de individualização da produção.

§ 5º As prerrogativas exclusivas da PPSA, decorrentes de sua condição de representante da União nos acordos de individualização da produção, não serão transferidas aos vencedores da licitação de que trata o caput deste artigo.

§ 6º Os vencedores da licitação de que trata o caput deste artigo assumirão direitos e obrigações equivalentes aos dos demais não operadores das áreas concedidas ou partilhadas adjacentes, respeitadas as participações definidas nos respectivos acordos de individualização da produção.”

15. O art. 36 da Lei 12.351/2010, por seu turno, prevê:

“Art. 36. A União, representada pela empresa pública referida no § 1º do art. 8º e com base nas avaliações realizadas pela ANP, celebrará com os interessados, nos casos em que as jazidas da área do pré-sal e das áreas estratégicas se estendam por áreas não concedidas ou não partilhadas, acordo de individualização da produção, cujos termos e condições obrigarão o futuro concessionário ou contratado sob regime de partilha de produção.

§ 1º A ANP deverá fornecer à empresa pública referida no § 1º do art. 8º todas as informações necessárias para o acordo de individualização da produção.

§ 2º O regime de exploração e produção a ser adotado nas áreas de que trata o caput independe do regime vigente nas áreas adjacentes.”

16. A estimativa de arrecadação com o leilão inédito — a ser conduzido pela Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. — é de cerca de R\$ 15 bilhões (R\$ 14,8 bilhões, segundo o RARDP 3/2025 — **vide** fl. 20 da peça 38). Também conhecido como “leilão das áreas não contratadas”, nas quais há jazidas compartilhadas com as áreas contratadas do pré-sal ou as consideradas estratégicas, o objetivo do certame é antecipar receitas que seriam auferidas ao longo dos anos em razão dos acordos a que se refere o **caput** do art. 36 da Lei 12.351/2010. Estão abrangidas no futuro leilão as jazidas compartilhadas de Mero (3,500% de participação da União), Tupi (0,551% de participação da União) e Atapu (0,950% de participação da União), que são exploradas pela Petrobras em consórcio com outras empresas.

17. A unidade técnica apontou possível risco de frustração de receita, tendo em vista o cronograma apertado que foi adotado para o leilão. Apenas a título de ilustração, a realização do leilão está prevista para 4 de dezembro e o pagamento, para o dia 19 do mesmo mês, antes mesmo da assinatura dos contratos, prevista para 4 de março de 2026.

18. O relatório ponderou que o tempo entre a data do evento e a data-limite para o pagamento em certames anteriores era, no mais das vezes, cinco vezes maior que aquele estabelecido no cronograma do próximo leilão, o que sugeriria um possível risco na realização tempestiva dessa receita.

19. O cronograma restritivo revela a tentativa do governo federal de assegurar fonte extra de receita ainda neste exercício, de modo a permitir alcance das metas fiscais, o que já vem sendo noticiado pela imprensa, conforme reportagens constantes das peças 59 e 60. As preocupações da equipe sobre uma possível frustração de receita em virtude desse cronograma são plausíveis.

20. A avaliação da factibilidade dos valores estimados dessa receita não está abrangida no escopo do presente trabalho. Sabe-se, contudo, que o valor mínimo para os leilões totaliza R\$ 10,2 bilhões (R\$ 1,7 bilhão, R\$ 7,6 bilhões e R\$ 0,9 bilhão para as jazidas de Tupi, Mero e Atapu, respectivamente), segundo consta de despacho do Presidente da República publicado no último dia 3 de outubro no Diário Oficial da União.

21. Considerando o princípio da prudência que deve nortear a avaliação das receitas e despesas primárias, é questionável o fato de ter sido considerado o montante de R\$ 14,8 bilhões e não o valor mínimo apurado nos estudos técnicos, o que afeta a adoção das medidas previstas no art. 9º da LRF.

22. Deve-se mencionar que a matéria é objeto de exame no TC 017.349/2025-7, que cuida de representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado.

Da estimativa das despesas primárias

23. A 3ª avaliação bimestral estima as despesas primárias do governo federal em R\$ 2.420,4 bilhões, o que implica aumento de R\$ 5,0 bilhões nas despesas primárias em relação ao valor a que chegou o RARDP 2/2025. Comparado ao valor constante da LOA 2025 (R\$ 2.389,6 bilhões), esse aumento é de R\$ 30,8 bilhões. Já a estimativa do mercado (Prisma Fiscal) é de R\$ 2.395,3 bilhões e se aproxima do valor constante da LOA.

24. Esse aumento é explicado, em parte, pelo crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória 1.306/2025 para ressarcimento dos beneficiários do Regime Geral de Previdência Social lesados por descontos indevidos, no valor de R\$ 3,3 bilhões; e pelo aumento de despesas com benefícios de prestação continuada (BPC), no valor de R\$ 2,9 bilhões. Em sentido oposto, a avaliação estimou uma redução de R\$ 2,0 bilhões no pagamento de atrasados resultantes das alterações promovidas pela Lei 15.141/2025 na estrutura remuneratória de diversas carreiras do Poder Executivo.

Resultado primário, bloqueios e contingenciamentos

25. A LOA previu resultado primário negativo de R\$ 29,5 bilhões, do qual poderia ser descontado, para fins de apuração de meta, o valor estimado de R\$ 44,1 bilhões (Ações Diretas de Inconstitucionalidade — ADI — 7064 e 7067), relativo ao pagamentos de precatórios que excedam o teto fixado na Emenda Constitucional (EC) 114/2021. Na avaliação procedida no RARDP 2/2025, o valor excedente dos precatórios, a não ser contabilizado para a meta, foi elevado para R\$ 45,3 bilhões.

26. Na 3ª avaliação bimestral, a estimativa de **deficit** primário foi reduzida para R\$ 74,9 bilhões, contra os R\$ 97,0 bilhões previstos na 2ª avaliação bimestral. De outro giro, esse relatório incluiu o ressarcimento dos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no total de R\$ 3,3 bilhões, autorizado por decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1236. Consequentemente, o resultado primário para fins de cumprimento de meta fiscal é de R\$ 26,3 bilhões negativos.

27. Outrossim, é de ressaltar que os números da meta de resultado primário não incluem o valor de R\$ 48,6 bilhões relativos ao montante estimado nas avaliações bimestrais do pagamento de precatórios que excede o limite estipulado pela EC 114 (R\$ 45,3 bilhões), e cujo desconto foi autorizado pelas ADI 7047 e 7064, e o valor da reparação dos beneficiários do INSS objeto da ADPF 1236 (R\$ 3,3 bilhões).

28. Nesse sentido, transcreve-se em parte a ementa da decisão proferida na ADI 7064 (rel. Ministro Luiz Fux; julgado pelo Tribunal Pleno em 1º/12/2023):

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO - PRECATÓRIOS - EMENDAS CONSTITUCIONAIS 113 E 114/2021 - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - INEXISTÊNCIA - REGIME DE PAGAMENTO VIA PRECATÓRIO - CLÁUSULAS DE ISONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA - CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO - JUDICIAL REVIEW DO MÉRITO DAS EMENDAS CONSTITUCIONAIS - POSSIBILIDADE - TETO PARA PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS EM CADA EXERCÍCIO - ART. 107-A DO ADCT - CONSTITUCIONALIDADE APENAS PARA O EXERCÍCIO DE 2022 - PANDEMIA – [...] AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.
[...]

15. A medida adotada em 2021, em que pese tenha se mostrado legítima no momento da aprovação da Emenda Constitucional, necessita de escrutínio contínuo de seus efeitos, em vista da gravidade de suas consequências. [...]

16. A postergação do pagamento das dívidas de precatórios, que se mostrou medida proporcional e razoável para que o poder público pudesse enfrentar a situação decorrente de uma pandemia mundial em 2022, a partir do exercício de 2023 caracteriza-se como providência fora de esquadro com os princípios de **accountability** que constam do próprio Texto Constitucional. [...]

17. Nesse segmento revelam-se legítimas as medidas concernentes à limitação ao pagamento de precatórios apenas para o exercício de 2022, sendo certo que para além desse momento resta incompatível com as cláusulas constitucionais a limitação a direitos dos cidadãos a partir do momento em que cessaram os eventos que justificavam a restrição.

[...]

24. Os pagamentos relativos ao passivo de precatórios ocasionado pelas Emendas Constitucionais 113/02 e 114/02 devem ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar 200/23, tais valores devem ser considerados, exclusivamente para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias, sendo possível a sua classificação para todos os fins financeiros, a critério dos órgãos competentes.

25. A formulação do “Novo Regime Fiscal Sustentável” levou em conta a existência do subteto para pagamento de precatórios vigente até 2026, assim, a declaração de inconstitucionalidade da limitação para os exercícios de 2024 a 2026 retira o substrato no qual está ancorado o regime, na medida em que o montante a ser pago a título de precatórios judiciais não pode ser antevisto em situações ordinárias, ao contrário do que acontecia quando vigente o subteto.

26. A exclusão das consequências para atingimento das metas fiscais dos valores que ultrapassarem o subteto, também para os exercícios de 2024 a 2026, deve ser reconhecida, de modo a que a credibilidade do regime fiscal possa ser mantida.”

29. O resultado primário estimado no RARDP 3/2025, para fins de meta, no valor de menos R\$ 26,3 bilhões, é superior ao limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal prevista no art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025 (grifos acrescidos):

“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.

[...]

30. O intervalo de tolerância mencionado tem arrimo no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, com a redação conferida pela LC 200/2023 — conhecida como Regime Fiscal Sustentável (RFS) —, de seguinte teor (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)

[...]”

31. Embora a meta de resultado primário prevista na LDO de 2025, aprovada pela Lei 15.080/2024, seja de R\$ 0,00, o governo federal tem considerado, para fins de adoção das medidas de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) previstas no art. 9º da LRF, o limite inferior do intervalo estabelecido para a meta fiscal, que é de -0,25% do valor do PIB considerado para fins do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), o que equivale a R\$ 31,0 bilhões.

32. Consequentemente, os números apurados na 3ª avaliação bimestral permitiram o restabelecimento integral dos limites de empenho e de movimentação financeira que haviam sido contingenciados após a avaliação do RARDP 2/2025, uma vez que o Poder Executivo tem adotado como referencial para a aplicação do art. 9º da LRF o limite inferior do intervalo da meta de resultado primário.

33. Esse procedimento foi examinado recentemente quando da apreciação do TC 008.760/2025-0, no qual foi prolatado o Acórdão 2.208/2025-Plenário, que 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”*.

34. Naquela oportunidade, o Plenário endossou as conclusões do titular da AudFiscal, com base nos fundamentos constantes do voto do relator, a seguir transcritos:

“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 acrescentados):

‘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.”

35. A Advocacia-Geral da União embargou o Acórdão 2.208/2025, no tocante ao seu subitem 9.1, e o processo foi levado a julgamento na última sessão do Plenário (22/10/2025), mas houve pedido de vista por parte dos eminentes Ministros Jhonatan de Jesus e Jorge de Oliveira.

36. Por conseguinte, deixo de examinar, neste momento, a conformidade da execução orçamentária no 3º bimestre com os termos do art. 69 da Lei 15.080/2025, c/c o **caput** do art. 2º da mesma lei, que determina:

“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.

[...]"

37. O RARDP 3/2025 indicou a necessidade de bloquear R\$ 10,7 bilhões das dotações do Poder Executivo para dar cumprimento ao limite individualizado de despesas previsto no art. 3º da Lei Complementar 200/2023. O Ministério das Cidades foi o mais afetado, com bloqueio de R\$ 2,5 bilhões de sua dotação (14,5% de sua dotação), seguido do Ministério da Saúde, com bloqueio de R\$ 1,8 bilhão (2,9% de sua dotação). Em termos relativos, o órgão mais afetado foi o Ministério do Turismo, com bloqueio de 20,2% de sua dotação de R\$ 2,5 bilhões.

Da reiterada prática de excluir despesas do cômputo da meta fiscal

38. A equipe de fiscalização manifestou preocupação com a reiterada prática de excluir despesas e renúncias de receitas para o cumprimento da meta de resultado primário, por comprometer a credibilidade das regras fiscais e estabilidade da dívida pública.

39. De fato, a despeito de a Lei Complementar 200/2023 ter flexibilizado as regras fiscais — com a introdução, por exemplo, do limite de tolerância para o cumprimento da meta de resultado fiscal equivalente a 0,25% do PIB previsto no PLDO —, ainda assim a meta de resultado primário não reflete, necessariamente, o resultado real, em virtude das constantes exclusões de despesas de seu cômputo e até mesmo de renúncia de receita, como recentemente consta do projeto de lei complementar (PLP 168/2025).

40. Nessa seara, não serão computados na meta de resultado primário: i) R\$ 45,3 bilhões com pagamento de precatórios, com espeque em autorização conferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas ADI 7047 e 7064; e ii) R\$ 3,3 bilhões a serem pagos a segurados do INSS, vítimas de descontos indevidos, consoante decisão monocrática do Ministro Dias Toffoli na ADPF 1236, de iniciativa do próprio Presidente da República.

41. Além disso, o PLP 168/2025 prevê ainda a desconconsideração de R\$ 9,5 bilhões decorrentes de medidas de apoio aos exportadores prejudicados com a política tarifária dos Estados Unidos da América. Desse total, R\$ 5 bilhões se referem a renúncias de receitas destinadas aos setores atingidos, prática não tão comum quanto à de desconconsideração da despesa.

42. Caso venha a ser aprovado o PLP 168/2025, serão desconconsiderados do resultado primário nada menos que R\$ 58,1 bilhões.

43. No ano de 2024, foram desconconsiderados R\$ 31,7 bilhões: i) R\$ 29,0 bilhões para a calamidade no Rio Grande do Sul; ii) R\$ 1,4 bilhão para combate a incêndios florestais; e iii) R\$ 1,4 bilhão para correção de erro no cálculo do teto de gastos do Ministério Público da União e do Poder Judiciário, com repercussão no RFS (Acórdão 1.103/2024-Plenário).

44. Portanto, apenas nos dois primeiros anos de vigência do RFS, R\$ 89,9 bilhões em despesas deixam de ser considerados para fins de apuração de meta, o que compromete a transparência e a credibilidade da política fiscal.

45. A tabela seguinte, elaborada pela equipe de fiscalização, revela os valores desconconsiderados para fins de apuração de meta, incluído o eventual apoio aos exportadores:

Tabela 1 - Exceções à meta de resultado primário em 2025

<i>Calamidade - Rio Grande do Sul</i>	29,0
<i>Calamidade - Emergência Climática</i>	1,4
<i>Acordão TCU</i>	1,3
Total 2024	31,8
<i>Precatórios</i>	45,3
<i>Ressarcimento RGPS</i>	3,3
<i>Apoio a exportadores</i>	9,5
Total 2025	58,1
Total (2024 + 2025)	89,9

46. O cumprimento meramente formal da meta fiscal, por óbvio, não assegura a observância da trajetória da dívida pública, que é um dos pilares do RFS e já estava previsto na Constituição Federal desde a EC 109/2021:

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]”

47. A despeito de a Lei Complementar 200/2023 ter incluído o § 7º no art. 4º da Lei Complementar 101/200 (“A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”), a prática de exclusão de despesas para fins de apuração da meta fiscal permanece, como se verifica no PLP 168/2025, em decisões do STF — mediante provocação do próprio Poder Executivo — e até mesmo no texto constitucional.

48. Nesse sentido, veja-se o art. 165 da Constituição Federal, com a redação conferida pela EC 136/2025 (grifo acrescido):

“Art. 165.

[...]

§ 21. A partir de 2027, as despesas anuais da União com precatórios e requisições de pequeno valor, decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, de que trata o art. 100 desta Constituição, serão incorporadas gradualmente na apuração da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, de forma cumulativa a cada exercício, em, no mínimo, 10% (dez por cento) do montante previsto dessas despesas.

§ 22. Para o exercício financeiro de 2026, não será computado na meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias o valor excedente ao limite de que trata o art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (NR)”

49. De fato, seria mais transparente se a LDO adotasse como meta de resultado primário os **deficits** já antevistos pelo governo. É dizer, seria desejável que o cumprimento da meta refletisse o verdadeiro resultado fiscal.

50. Do ponto de vista jurídico, contudo, as exclusões de determinadas despesas da meta de resultado primário decorrem de comandos constitucionais e judiciais, motivo pelo qual não há como instar o Poder Executivo a adotar procedimento diverso, ainda que, eventualmente, tenha sido dele a iniciativa para pleitear a exclusão dessas despesas da meta.

51. Assim, em que pesem as preocupações da equipe de fiscalização quanto à falta de transparência decorrente da prática de excluir despesas do câmputo da meta fiscal, que passa a adquirir um caráter meramente formal e distancia-se das estatísticas fiscais, a proposição de expedição de alerta em processo de acompanhamento da execução orçamentária não encontra amparo no § 1º do art. 59 da LRF, a seguir transcrito (grifos acrescidos):

“Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público fiscalizarão o cumprimento desta Lei Complementar, consideradas as normas de padronização metodológica editadas pelo conselho de que trata o art. 67, com ênfase no que se refere a: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

[...]

§ 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 e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

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

52. De outro giro, deve ser ressaltado que o pagamento de precatórios como despesa computável para fins de cumprimento de meta fiscal foi previsto no anexo de metas fiscais (AMF) das LDO 2025 (na tabela 2) para fins de cálculo da trajetória da dívida, embora em montante inferior àquele que está sendo considerado na avaliação bimestral (R\$ 39,85 bilhões). O mesmo ocorreu no PLDO 2026, no qual o AMF informa a exclusão de meta de despesas de R\$ 55,09 bilhões.

53. Por conseguinte, entendo cabível apenas recomendar ao Ministério da Fazenda que dê ampla publicidade aos resultados fiscais e não apenas às metas de resultado primário, que deles se distancia em virtude das mencionadas exclusões.

54. De toda a sorte, o § 4º do art. 9º da LRF, introduzido pela Lei Complementar 200/2023, estabelece:

“Art. 9º [...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.”

55. Desse modo, entendo pertinente que a unidade técnica acompanhe essas audiências, de modo a verificar se estão sendo feitas as devidas atualizações na trajetória estimada para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG).

56. Feitas essas considerações, acolho, no essencial, a proposta da unidade técnica.

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

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



BENJAMIN ZYMLER
Relator

VOTO COMPLEMENTAR

De início, gostaria de louvar a qualidade e profundidade do voto apresentado pelo eminente revisor, Ministro Jorge Oliveira, que, na mesma linha do entendimento da AudFiscal e deste relator, discorreu sobre os indesejáveis efeitos da prática pouco transparente de excluir da apuração do resultado primário um volume de despesas, ora por meio de decisões judiciais, ora por meio do processo legislativo.

2. Não há razão plausível para que a meta de resultado não reflita exatamente o valor apurado, salvo a de manter uma pretensa aparência de austeridade fiscal, que não produz efeito no mercado a não ser o de desacreditar a política fiscal.

3. Como bem demonstrou o revisor, a trajetória da dívida pública vem se distanciando daquelas projetadas quando da apreciação dos projetos de LDO e do Arcabouço Fiscal Sustentável (AFS), introduzido pela Lei Complementar 200/2003. O gráfico apresentado por Sua Excelência é bastante ilustrativo, à semelhança da tabela que fiz constar do voto do TC 008.760/2025-0, apresentado por ocasião dos embargos de declaração opostos pela Advocacia-Geral da União (AGU) ao Acórdão 2.208/2025-Plenário.

4. A cada exercício, a obtenção de resultados primários positivos é postergada para exercícios futuros, com impacto na trajetória da dívida — especialmente diante da possibilidade vislumbrada pelo governo de perseguir o piso e não o centro da meta, o que representa uma diferença de aproximadamente R\$ 30 bilhões. Como amplamente discutido no TC 008.760/2025-0, esse procedimento retira do governo eventual margem de manobra para enfrentar imprevistos, como o “tarifaço” promovido pelos Estados Unidos da América ou o inesperado prejuízo das Empresas Brasileiras de Correios e Telégrafos (R\$ 6 bilhões, de janeiro a setembro de 2025, segundo vem sendo divulgado na imprensa nacional).

5. De toda a sorte, seria de se esperar que o governo divulgasse, quando das avaliações quadrimestrais, o impacto do cumprimento das metas fiscais na trajetória da dívida pública, em consonância com o § 4º do art. 9º da LRF:

“Art. 9º [...]

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.”

6. Aparentemente, a reavaliação da trajetória da dívida pública somente é divulgada por ocasião do encaminhamento do PLDO ao Congresso Nacional. Ainda neste ano de 2025, houve discrepância entre a trajetória da dívida informada no PLDO de 2026 (encaminhada ao Congresso Nacional em 15 de maio) e as projeções efetuadas pela Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (Cogep/STN) em 13/10/2025 (pç. 118 do TC 008.760/2025-0) para subsidiar a Advocacia-Geral da União nos embargos opostos ao Acórdão 2.208/2025-Plenário. No espaço de apenas seis meses, a estimativa da relação DBGG/PIB para o ano de 2026 subiu de 81,8% para 83,1%, ao passo que, para o ano de 2035, o último da série, essa estimativa passou de 81,6% para 87,1%, sempre considerando o cumprimento do centro da meta de resultado primário.

7. A busca da sustentabilidade da dívida pública decorre de comando constitucional e deve nortear a política fiscal, a fixação das metas e a execução orçamentária, como se verifica dos seguintes dispositivos (grifos acrescidos):

“Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

[...]

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

a) indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

b) níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

c) trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

d) medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

e) planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]

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. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

[...]

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

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)."

8. Por evidente, os **deficits** públicos implicam elevação do endividamento, motivo pelo qual é preciso se ter clareza, no estabelecimento das metas de resultado, do volume de despesas.

9. No caso, o controle do endividamento vem sendo efetuado com base no resultado primário, que exclui as despesas financeiras como juros e amortizações. Portanto, é importante — em atendimento ao princípio da transparência — que as metas e sua apuração considerem a integralidade desse tipo de despesa, de modo a refletir a realidade da execução orçamentária.

10. A prática até então corrente de a LDO autorizar exclusão de despesas da apuração do resultado primário foi vedada pela Lei Complementar 200/2023, no art. 4º, § 7º (“A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social”). Entretanto, como dito no voto precedente, decisões do Supremo Tribunal Federal autorizaram a exclusão de despesas com precatórios (no montante que exceder os limites fixados pelas EC 113/2021 e 114/2021) e a exclusão de despesas com a reparação de segurados do Instituto Nacional do Seguro Social, vítimas de descontos indevidos. Até mesmo a EC 136/2025, que conferiu nova redação ao art. 165 da CF, prevê exclusão de despesas com precatórios do cômputo da meta de resultado primário, como mencionado no voto precedente.

11. Compactuo do entendimento do Ministro Jorge Oliveira de que tal prática, ainda que esteja amparada no ordenamento jurídico, é indesejável e não contribui para a transparência da política fiscal e tampouco para a credibilidade do regime de metas fiscais.

12. Contudo, entendia-se que a figura do “alerta” prevista no art. 59 da LRF era cabível apenas nas hipóteses previstas no seu parágrafo primeiro, que abrange as seguintes situações: i) eventual necessidade de limitação de despesas e movimentação financeira; ii) atingimento de 90% do limite de despesas de pessoal (razão pela qual é conhecido como “limite de alerta”); iii) limites das dívidas consolidada e mobiliária (ainda não fixados para a União); iv) gastos com inativos e pensionistas acima do limite definido em lei; e v) fatos que comprometam os custos e os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

13. Além de a prática de “exclusão de despesas da meta de resultado” não estar prevista no art. 59 da LRF, não há medida concreta a ser cobrada do Poder Executivo quanto a essa matéria, já que as exclusões de despesas mencionadas possuem amparo jurídico, diversamente do que ocorre nas situações listadas na LRF, art. 59, § 1º.

14. Contudo, o eminente revisor ponderou que “alerta” semelhante foi expedido quando da apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2024.

15. Assim sendo, embora entenda que o caso concreto não se ajusta à perfeição ao comando contido no § 1º do art. 59 da LRF, curvo-me à prática que vem sendo adotada por esta Corte e acolho a proposta da unidade técnica, endossada pelo eminente revisor.

16. Por fim, acolho a proposta de determinação contida no subitem 9.3 da minuta de acórdão, que está em plena consonância com o teor do voto já apresentado. Adicionalmente, incluo determinação para que a AudFiscal acompanhe as audiências públicas a que se refere o § 4º do art. 9º da LRF, de modo a verificar se o Poder Executivo está demonstrando, ao fim do quadrimestre, os impactos do cumprimento da meta fiscal na dívida pública.

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

Trata-se de acompanhamento sobre os resultados fiscais e a execução orçamentária, relativo ao 3º bimestre de 2025, em cumprimento ao art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e ao art. 3º, inciso IV, da Resolução-TCU 142/2001. O eminente Relator, Ministro Benjamin Zymler, apresenta com clareza os principais achados da fiscalização, sobre os quais gostaria de manifestar considerações e conclusões adicionais.

I. Qualidade das estimativas de receitas públicas

2. Primeiramente, destaco o risco de não realização da receita extraordinária decorrente da alienação dos direitos e obrigações que surgem dos acordos de individualização da produção (AIP), autorizada pela Lei 15.164/2025, no montante estimado de R\$ 14,8 bilhões.

3. Segundo a unidade especializada, essa receita foi fundamental para fechar o orçamento de 2025 dentro das metas fiscais estabelecidas. Essa situação demonstra uma dependência de receitas extraordinárias para o cumprimento das metas fiscais, o que fragiliza o planejamento fiscal. Além disso, o cronograma do leilão para a venda dos direitos em questão, previsto para ocorrer em 4/12/2025, representa um risco para o efetivo ingresso dos recursos correspondentes nos cofres do Tesouro Nacional ainda neste ano. Outro ponto é que o valor mínimo a ser pago à União foi fixado em R\$ 10,2 bilhões, enquanto o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre considerou o valor de R\$ 14,8 bilhões para a estimativa dessa receita, como mencionado acima.

4. Assim, considero muito pertinente a conclusão do eminente Relator de que: *“Considerando o princípio da prudência que deve nortear a avaliação das receitas e despesas primárias, é questionável o fato de ter sido considerado o montante de R\$ 14,8 bilhões e não o valor mínimo apurado nos estudos técnicos, o que afeta a adoção das medidas previstas no art. 9º da LRF”*.

5. Recordo que, recentemente, por meio do Acórdão 2.287/2025-Plenário, da minha relatoria, este Tribunal deu ciência ao Ministério da Fazenda de que a inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual de estimativas de receitas que não estejam embasadas em parâmetros técnicos sólidos e que envolvam elevado grau de incerteza caracteriza inobservância dos princípios da prudência e da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos dos arts. 1º, § 1º, e 12 da Lei Complementar 101/2000. Além disso, foi recomendado àquele ministério que implemente controles internos mais rigorosos no processo de produção das projeções fiscais, de forma a garantir maior transparência e precisão nos cálculos das estimativas de arrecadação.

6. O caso analisado naqueles autos se tratava da estimativa de receita a ser arrecadada com o retorno do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) em 2024 e 2025. Embora os achados se refiram a receitas distintas, o problema de fundo é o mesmo, ou seja, novamente se verifica uma fragilidade na estimativa de uma receita materialmente relevante para o cumprimento da meta fiscal.

7. Como está em apreciação nesta sessão o TC 017.349/2025-7, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que trata com maior profundidade desse problema, registrei minhas contribuições sobre o tema na declaração de voto relativa àquele processo.

8. Naqueles autos, em síntese, propus a adoção das seguintes medidas:

- a) expedir ciência ao Ministério da Fazenda de que a inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, de estimativas de receitas que não estejam embasadas em parâmetros técnicos sólidos e que envolvam elevado grau de incerteza, tais como constatado na estimativa de receita de R\$ 14,78 bilhões para o leilão conduzido pela

PPSA, bem como na diferença entre tal estimativa e o valor mínimo fixado de R\$ 10,2 bilhões para o mesmo evento, caracteriza inobservância aos princípios da prudência e da responsabilidade na gestão fiscal;

- b) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre os riscos de a arrecadação prevista com o presente leilão não serem incorporadas ainda no exercício de 2025; e
- c) determinar à AudFiscal que avalie as questões acima no âmbito dos trabalhos que subsidiarão a manifestação da unidade em relação à conformidade da gestão orçamentária e financeira no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2025, em especial quanto aos eventuais impactos no resultado fiscal.

II. Exclusão de despesas primárias da apuração do resultado fiscal

9. Alinho-me às pertinentes considerações da AudFiscal e do Relator sobre o risco à credibilidade da política fiscal decorrente da prática de excluir certas despesas do cálculo do resultado fiscal para fins de apuração da meta. Em 2025, até o momento da emissão do relatório de acompanhamento, o volume de despesas excluídas desse cálculo em razão de decisões judiciais era de R\$ 48,6 bilhões. No entanto, por meio do PLP 168/2025, de autoria do Senador Jaques Wagner, pretende-se excluir do cálculo mais R\$ 9,5 bilhões, a pedido do governo, sendo que consta desse montante até mesmo valores relativos a benefício fiscal (incentivo aos setores da economia afetados pela elevação de tarifas de importação pelo governo dos Estados Unidos da América). Caso o projeto seja aprovado, o total de exclusões da meta fiscal alcançará **R\$ 58,1 bilhões**.

10. Concordo com o Relator que essa prática compromete a credibilidade das regras fiscais e a transparência sobre qual resultado primário o governo federal está de fato perseguindo, além de prejudicar o alcance do objetivo de sustentabilidade da trajetória da dívida pública.

11. Trata-se de prática reiterada no âmbito do ainda recente arcabouço fiscal (instituído em agosto de 2023), pois em 2024 foram desconsiderados **R\$ 31,7 bilhões** da apuração da meta fiscal. Assim, somando-se os dois anos de vigência do Regime Fiscal Sustentável (RFS), serão excluídos um total de **R\$ 89,9 bilhões** do cálculo da meta fiscal.

12. Nesse ponto, o Relator foi cirúrgico ao registrar que “*o cumprimento meramente formal da meta fiscal, por óbvio, não assegura a observância da trajetória da dívida pública, que é um dos pilares do RFS*”.

13. Destaca-se que o princípio da sustentabilidade da dívida pública como norteador da política fiscal consta não apenas da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, mas também da própria Constituição Federal, por força da EC 109/2021. Para essa análise, é útil recordar os exatos termos do texto constitucional:

*“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**.*

Art. 165. (...)

*§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as **diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública**, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as*

alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” (destaquei)

14. Conforme disposto no § 1º, do art. 2º, da LC 200/2023, a compatibilidade com a sustentabilidade da dívida pública se verifica pelo “estabelecimento de metas de resultados primários, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias, até a **estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB)**”.

15. Em harmonia com esses dispositivos, a LRF estabelece que as metas fiscais fixadas na LDO devem ser consistentes com as premissas e os objetivos da política econômica nacional (art. 4º, § 2º, inciso II). Estabelece também que o Anexo de Metas Fiscais deve conter metas para o exercício a que se referir e para os três seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública (art. 4º, § 5º, inciso I). Ou seja, dado o objetivo declarado na Constituição Federal e na LC 200/2023 de manter a trajetória da dívida pública em níveis sustentáveis, obviamente o planejamento e a execução dos orçamentos anuais devem ser coerentes e consistentes com tal objetivo.

16. Porém, o que se observa nos últimos anos são déficits fiscais persistentes (e de grande monta) combinados com alta taxa de juros, o que eleva o custo da rolagem da dívida pública. Assim, não ser que o efeito do crescimento do PIB supere significativamente esses componentes negativos, certamente a conjunção desses fatores não resultará em níveis sustentáveis da dívida pública.

17. Considerando o arcabouço normativo acima mencionado, a AudFiscal pontua que o Anexo de Metas Fiscais da LDO deve assegurar que os resultados primários sejam compatíveis com a estabilização da dívida pública. Se o resultado primário efetivo for pior do que aquele utilizado para fins de análise do cumprimento da meta, torna-se possível que esse cumprimento da meta fiscal seja meramente formal, pois não contribui efetivamente para a estabilidade da dívida. Ao contrário, o resultado primário efetivo contribuirá para a elevação do endividamento.

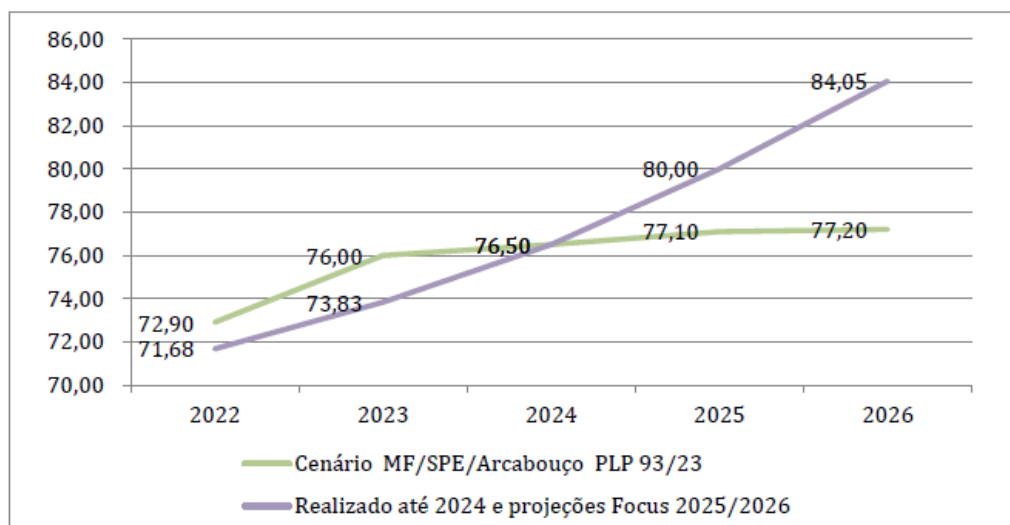
18. Com isso, de forma pertinente, a unidade especializada conclui que a prática de retirar itens do cálculo da meta fiscal acarreta perda de controle sobre a compatibilidade dos resultados primários efetivos com a trajetória de estabilização da dívida. Reforço, nesse ponto, que se trata de uma exigência constitucional e legal.

19. Além disso, há prejuízo à transparência das estatísticas fiscais, pois, nos termos da AudFiscal, “*passam a coexistir duas medidas em paralelo, o resultado primário ‘legal’ e o resultado primário efetivo*”.

20. O gráfico a seguir, extraído de estudo realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados¹ demonstra a diferença na trajetória da dívida entre o que foi estimado pelo governo quando apresentou o projeto de lei do novo arcabouço fiscal (linha verde) e o que foi realizado nos dois primeiros anos de vigência do RFS e projetado para 2025/2026 (linha roxa).

¹ <https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/1208970-estudo-da-camara-analisa-ampliacao-das-excecoes-no-novo-regime-fiscal/>

Gráfico 1 – Dívida Bruta do Governo Geral – 2022 a 2026 – Realizado x Projeções



21. Observa-se que o objetivo almejado com a implementação do RFS era manter a dívida bruta em torno de **77% do PIB**. Porém, confirmada a trajetória prevista em projeções de mercado recentes, a dívida bruta alcançará **84% do PIB** já em 2026. Segundo o referido estudo, essa diferença nas projeções, mesmo com o crescimento efetivo do PIB superior ao estimado, se deve aos juros reais altos e aos déficits primários elevados.

22. A tabela a seguir apresenta os resultados fiscais apresentados na proposta do arcabouço fiscal e o que de fato ocorreu, demonstrando que, após dois anos de sua vigência, os resultados foram significativamente piores do que o esperado (com destaque para a diferença de 1,1% do PIB em 2025 entre o projetado no RFS e o realizado):

Ano	Projeção considerada na proposta do RFS	Resultados efetivos ²
2023	Déficit primário de 0,5% do PIB	Déficit primário de 2,3% do PIB
2024	Resultado primário nulo (0% do PIB)	Déficit primário de 0,4% do PIB
2025	Superávit primário de 0,5% do PIB	Déficit primário de 0,6% do PIB

23. Com relação à dívida, no PLDO 2026, o governo atualizou suas estimativas, registrando que, em 2026, a dívida bruta alcançará 81,8% do PIB e, em 2027, cerca de 83,6% do PIB. Ainda segundo essas estimativas, o governo central terá superávit primário apenas em 2027 (de 0,5% do PIB), mas a relação dívida/PIB só começará a reduzir em 2029, após alcançar o ápice de 84,2% do PIB em 2028³.

24. O cumprimento formal da meta fiscal fixada na LDO não altera a realidade dos efeitos econômicos decorrentes dos resultados fiscais reais (sem deduções). De fato, os dados acima demonstram que esses resultados não têm sido suficientes para garantir a sustentabilidade da trajetória da dívida pública, que permanece em expansão. E isso, repita-se, ocorre em um cenário de crescimento do PIB superior ao que se previu quando da proposição do novo arcabouço fiscal.

25. Outro aspecto relevante nesse cenário é que a receita pública tem crescido ao longo do tempo. Em 2025, a arrecadação federal acumulada até setembro teve alta real (desconsiderando a inflação) de 3,49% sobre o mesmo período do ano passado⁴. A Receita Federal destacou que “se trata

² Para o ano de 2025, utilizaram-se dados do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2025/16>

³ Dados extraídos do Anexo IV.3 - Metas de Resultado Primário e Trajetória de Convergência da Dívida Pública do PLDO 2026.

do melhor desempenho arrecadatário desde 2000 tanto para setembro quanto para o período acumulado”⁵ (destaquei).

26. O crescimento de despesas obrigatórias, especialmente vinculadas ao salário-mínimo, explica em parte os déficits fiscais mesmo em contexto de elevação da arrecadação, o que exige a adoção de medidas estruturantes para eliminar ineficiências e desperdícios de recursos e para tornar as políticas públicas financeiramente sustentáveis.

27. Ilustrando de forma bastante simplificada, é como se o cidadão recebesse um bônus crescente no seu salário todos os meses, mas seus gastos com mensalidades escolares ou alimentação da família crescesse ainda mais, fazendo com que ele precisasse pegar empréstimo todos os meses para arcar com suas despesas domésticas rotineiras. Isso naturalmente criaria uma “bola de neve” de endividamento. Acrescentando nessa conta as altas taxas de juros que os bancos cobram do cidadão, com o tempo o pagamento das parcelas dos empréstimos consumiria uma parte cada vez maior do seu salário. Não é difícil imaginar que em determinado momento a situação fique insustentável e o cidadão não consiga mais pagar suas dívidas nem suas despesas mensais.

28. Esse exemplo simplório ilustra a importância de equilíbrio entre receitas e despesas, o que vale tanto para o orçamento familiar, quanto para as contas de um governo. O regime de metas fiscais visa justamente atacar esse problema, de forma que as contas públicas sejam sustentáveis ao longo do tempo.

29. Abro um parêntesis para tecer algumas considerações extraídas da literatura de finanças públicas sobre o tema.

30. O princípio da sustentabilidade das finanças públicas diz respeito à capacidade do Estado de manter o equilíbrio das contas públicas de forma a garantir a continuidade da prestação de serviços públicos e o cumprimento de seus compromissos financeiros, considerando um horizonte temporal mais amplo, ou seja, nos médio e longo prazos. Assim, embutida em tal princípio está uma preocupação com a justiça intergeracional (Schick, 2005⁶).

31. Em outros termos, a política fiscal do presente deve assegurar que o endividamento público seja gerido com responsabilidade, considerando, inclusive, as necessidades de financiamento das políticas públicas a serem fornecidas às gerações futuras. Segundo Stiglitz (2015⁷), o financiamento de despesas públicas por meio do endividamento implica na necessidade de redução de consumo das gerações futuras, já que terão que arcar com maior carga tributária para equacionar o déficit atual.

32. Além disso, a sustentabilidade fiscal é requisito para a percepção de confiança dos diversos agentes nas instituições públicas e para o equilíbrio macroeconômico do Estado, além de contribuir para a resiliência da economia do país frente às intempéries sociais, ambientais e econômicas (Gadelha e Góes, 2023⁸). Segundo esses autores, o equilíbrio intertemporal do orçamento é requisito para a sustentabilidade fiscal.

33. Um dos princípios de governança orçamentária difundido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é a identificação, avaliação e gestão da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas, considerando, inclusive, a existência de riscos fiscais. Conexo a tal princípio, identifica-se outro princípio que consiste na gestão orçamentária

⁴ Segundo informação do governo federal publicada em 23/10/2025: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2025/outubro/arrecadacao-de-receitas-federais-alcanca-r-216-727-bilhoes-no-mes-de-setembro-informa-a-receita#:~:text=A%20arrecada%C3%A7%C3%A3o%20total%20das%20receitas,crescimento%20de%206%2C67%25>.

⁵ <https://www.gov.br/receitaefederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/arrecadacao-federal/2025>

⁶ Schick, A. (2005). Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting*. 5(1), 107-126. <https://doi.org/10.1787/budget-v5-1-en>

⁷ Stiglitz, J. E. (2015). *Economics of the public sector* (4ª ed.). W.W. Norton & Company.

⁸ Gadelha, S.R.B., & Góes, G. S. (2023). *Consolidação Fiscal e Sustentabilidade da Dívida Pública: subsídios para um regime fiscal pós-pandemia*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 66. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/14752>

baseada no estabelecimento de limites para a política fiscal que sejam claros, críveis e previsíveis (OCDE, 2015⁹).

34. Em linha com essas recomendações, o trecho do relatório de acompanhamento transcrito a seguir explica a relevância das regras fiscais e como a exclusão de itens da apuração do resultado primário impacta a qualidade do indicador:

*“Entre os maiores benefícios de uma regra fiscal, apontam os especialistas, está a sua capacidade de **ancorar expectativas**. De ser um referencial prévio da ação governamental, de modo a **fomentar a estabilidade na economia**. Quando, no entanto, o resultado primário efetivo e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta fiscal passam a ser constantemente diferentes, devido a decisões judiciais ou legislativas **ad hoc**, a lógica de cumprimento da meta fiscal passa a perder o sentido. Os agentes econômicos deixam de acreditar que a meta fiscal estabelecida na LDO é um bom guia para o resultado efetivo que ocorrerá ao final do exercício, e o resultado primário computado para fins de aferição do cumprimento da meta vai aos poucos perdendo significado econômico, desconectando-se da realidade fiscal a cada nova exceção aprovada. Ademais, quanto mais os agentes perceberem que o resultado fiscal efetivo tende a ser inferior àquele informado pela meta, **maiores tendem a ser as taxas de juros exigidas para o próprio financiamento da dívida pública**, aumentando o custo de manutenção dessa dívida e retroalimentando o processo de elevação do endividamento público.*

(...)

*A prática de exclusões da meta, no entanto, ainda tem o fator agravante de **prejudicar a transparência** das estatísticas fiscais, na medida que passam a **coexistir duas medidas em paralelo, o resultado primário ‘legal’ e o resultado primário efetivo.**”*

35. No entanto, essas exceções ao cálculo da meta fiscal estão respaldadas principalmente em decisões judiciais, de modo que não há que se falar em ilegalidade, mesmo que a iniciativa para pleitear a exclusão de despesas da meta fiscal tenha partido do próprio Poder Executivo.

36. Nesse contexto, a AudFiscal propôs a expedição de alerta ao Poder Executivo de que a reiterada prática de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática não aderente ao princípio de responsabilidade na gestão fiscal estabelecido pelo §1º do art. 1º da LRF.

37. Alerta com teor similar foi expedido pelo Tribunal no âmbito das Contas do Presidente da República de 2024. Na minha manifestação na sessão de apreciação das Contas consignei que seria mais simples, objetivo e transparente se a meta fiscal fosse fixada considerando todas as receitas e despesas primárias, sem qualquer tipo de dedução ou exclusão de itens do seu cálculo. Ainda que isso resultasse numa meta deficitária, os agentes econômicos e a sociedade compreenderiam melhor o que o indicador representa em termos concretos.

38. No contexto atual, temos uma meta com intervalo de tolerância, o que já fornece uma margem de flexibilidade à gestão fiscal, e ainda temos deduções do seu cálculo, de forma que fica difícil compreender qual resultado estamos buscando exatamente, dada a nebulosidade envolvida no cálculo do indicador.

39. Além disso, essa situação compromete a clareza necessária sobre a compatibilidade entre as metas fiscais (formais ou reais) e a trajetória esperada para a dívida pública à luz dos preceitos do regime fiscal sustentável.

40. Neste processo, o Relator diverge da proposta de alerta por entender que “a *proposição de expedição de alerta em processo de acompanhamento da execução orçamentária não encontra*

⁹ OECD (2015). *Recommendation of the council on good budgetary governance*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/recommendation-council-budgetary-governance-0>

amparo no § 1º do art. 59 da LRF”. Assim, propôs substituir o alerta por “ciência” de idêntico teor, conforme item 9.1 da minuta de acórdão, e recomendar ao Ministério da Fazenda que dê ampla publicidade aos resultados fiscais efetivamente verificados e não apenas aos valores apurados para fins de cumprimento das metas de resultado primário.

41. Considero muito pertinente a recomendação proposta, que, se atendida, trará maior transparência ao esforço fiscal efetivo do governo federal.

42. Porém, divirjo quanto ao alerta. A emissão de alertas em processos de acompanhamentos relacionados à gestão fiscal tem respaldo no art. 59 da LRF e no art. 1º, inciso II, da Resolução-TCU 142/2001. Com base nisso, ao longo dos anos o Tribunal expediu vários alertas no âmbito desses acompanhamentos. Apenas para exemplificar, menciono decisões dos últimos cinco anos: Acórdãos 1.983/2025-Plenário (relator: Ministro Antonio Anastasia), 1.908/2024-Plenário (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), 1.211/2024-Plenário (relator: Ministro Jhonatan de Jesus), 2.183/2022-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), 1.482/2022-Plenário (da minha relatoria), 2.898/2020-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas) e 3.073/2020-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

43. Acrescento, com as devidas vênias, que o instituto da ciência não é adequado para a situação encontrada. É que, a despeito dos graves riscos e incertezas inerentes à trajetória fiscal assumida, não se verificou uma irregularidade formalmente considerada, pois, como mencionei anteriormente, as exclusões de itens do cálculo da meta fiscal têm sido autorizadas principalmente por decisões judiciais.

44. De todo modo, é importante salientar que esse manejo das informações fiscais atinge, em seu cerne, a utilidade do resultado primário como indicador da situação econômico-financeira da União, pois o alcance formal das metas estipuladas pela LDO não representa uma real economia de recursos para garantir uma trajetória sustentável da dívida pública. São situações cobertas pelo manto formal da legalidade, mas que não deixam de construir cenário fiscal e econômico preocupante.

45. No cumprimento das atribuições conferidas pela Constituição Federal e pela própria LRF, este Tribunal deve permanecer atento não apenas aos resultados fiscais do ponto de vista formal, como também à qualidade desses indicadores e ao seu significado enquanto ferramenta para o alcance do objetivo maior de garantir equilíbrio intertemporal das finanças da União.

46. Nesse contexto, concluo pela pertinência de expedir o alerta nos termos propostos pela unidade especializada no intuito de, em suma, chamar a atenção do Poder Executivo quanto ao risco à sustentabilidade das finanças públicas verificado nesta fiscalização.

47. Além disso, considerando não apenas o problema aqui analisado, mas também o ponto tratado no acompanhamento do 2º bimestre (TC 008.760/2025-0), relacionado à condução da política fiscal ao longo do ano mirando no piso do intervalo de tolerância da meta fiscal, entendo que o Tribunal deve exigir maior consistência e coerência no uso do instituto das metas fiscais, que são princípios fundamentais da gestão fiscal responsável e da condução da política fiscal por imperativo constitucional.

48. É fundamental que haja clareza sobre a relação entre as metas fiscais e os efeitos esperados sobre a trajetória da dívida pública à luz dos preceitos do regime fiscal sustentável. Em que pese o estabelecimento de uma meta de resultado primário negativo e de exceções na metodologia de sua apuração constitua uma opção política, é imprescindível que haja consistência e transparência dos fundamentos técnicos e repercussões dessas definições sobre as finanças públicas do país.

49. Assim, considerando o teor do art. 164-A da Constituição Federal, do art. 4º, § 2º, inciso II, e § 5º, incisos I e III, da LRF, e dos arts. 1º, § 2º, e 2º da Lei Complementar 200/2023, proponho determinar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que apresentem a esta Corte de Contas, no prazo de 30 dias, estudos técnicos que demonstrem, de forma coerente e consistente, como se pretende compatibilizar os resultados fiscais efetivos com o objetivo de manter a

dívida pública em níveis sustentáveis, princípio estabelecido como norteador da gestão fiscal responsável na Constituição Federal e na LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável). Os estudos devem abordar o efeito e a compatibilidade das metas de resultado primário, praticadas de acordo com as respectivas metodologias definidas nas leis de diretrizes orçamentárias, sobre a trajetória da dívida pública no médio e no longo prazo, evidenciando o nível de esforço fiscal real que seria metodologicamente consistente com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB nesse horizonte temporal.

50. Cabe, ainda, orientar a AudFiscal que o atendimento à determinação em tela deverá ser analisado em processo específico, considerando que extrapola o limite temporal do escopo destes autos.

III. Exceções às regras fiscais e credibilidade da política fiscal

51. Destacam-se no arcabouço normativo atual duas regras que regem a gestão orçamentária e financeira da União. A primeira, já abordada neste voto, é o regime de metas fiscais, estabelecido pela LRF. A segunda regra, instituída pela LC 200/2023, estabelece limites para o crescimento das despesas primárias. Essas regras são complementares e relevantes para a sustentabilidade das contas públicas.

52. Como visto, no entanto, há uma série de exceções ao cumprimento ou ao campo de incidência dessas regras.

53. No caso das metas de resultado primário, como já discutido, tem sido frequente a exclusão de despesas primárias da apuração da meta e há uma fragilização da relevância desse indicador ao se fixar metas deficitárias e, também, permitir que a condução da gestão orçamentária ao longo do exercício mire no piso inferior da meta fiscal.

54. Já no caso dos limites de despesa primária (LC 200/2023), há uma série de exceções consignadas na própria lei, em decisões judiciais ou em legislações posteriores, ou seja, despesas que não são incluídas na base de cálculo e nos limites estabelecidos na lei (§ 2º do art. 3º e do art. 13). Tais exceções reduzem a capacidade do Regime Fiscal Sustentável de conter o crescimento das despesas públicas e promover os superávits primários necessários para o alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis. Cito, por exemplo, a Lei Complementar 203/2023, publicada apenas três meses após a instituição do Regime Fiscal Sustentável, excluindo o volume de R\$ 6 bilhões relativo ao programa Pé-de-Meia do cálculo do limite de despesa primária.

55. Acrescente-se, ainda, a proliferação de iniciativas de utilização de fundos privados e mecanismos extraorçamentários para a execução de políticas públicas, visando escapar das amarras do arcabouço fiscal. Tais mecanismos esvaziam os papéis de planejamento, gestão e controle da peça orçamentária, além de comprometer a transparência e obscurecer a real situação das finanças públicas.

56. Esse assunto tem sido tratado pelo Tribunal em outros processos, como, por exemplo, o caso do referido programa Pé-de-Meia, no qual uma típica política pública de transferência de renda foi operacionalizada à margem do Orçamento-Geral da União, por meio de um fundo privado. Outras situações similares estão sendo analisadas no TC 025.632/2024-8, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas.

57. O estudo técnico da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados mencionado anteriormente¹⁰ elenca uma longa lista de arranjos similares já em vigor ou em discussão no Congresso Nacional, que podem afetar a credibilidade da política fiscal, os quais reproduzo a seguir:

¹⁰ <https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/1208970-estudo-da-camara-analisa-ampliacao-das-excecoes-no-novo-regime-fiscal/>

“a) a Lei nº 14.818/2024 (incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público);

b) a Lei nº 15.143/2025 (fundo de apoio à infraestrutura para recuperação e adaptação a eventos climáticos extremos);

c) a Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025 (Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - Propag), que com parte dos juros anteriormente devidos à União e reduzidos serão investidos pelos entes beneficiários e parte constitui fundo de equalização federativa (de natureza privada) para investimentos aos demais estados;

d) o Projeto de Lei nº 1.708/2025, de autoria do Poder Executivo, que ‘autoriza o Banco do Nordeste do Brasil S.A. a constituir subsidiárias integrais ou controladas’ para desempenhar atividades relacionadas ao seu objeto social ou correlatas;

e) o Projeto de Lei nº 1.312/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a criação da Fundação, pessoa jurídica de direito privado, com objetivos de ‘(...) fomentar a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e adaptável das cidades e biomas, por meio da implementação e do apoio a ações, projetos e políticas públicas que promovam o acesso equitativo e inclusivo às cidades, à educação, à assistência social, à cultura, ao esporte, à ciência, à tecnologia e à inovação’;

f) o Projeto de Lei Complementar nº 163/2025 propõe excluir do câmputo dos limites de despesas primárias as despesas temporárias com educação pública e saúde de que trata o art. 6º da Lei nº 15.164, de 14 de julho de 2025 - Fundo Social (FS) e as despesas financiadas com recursos oriundos de empréstimos internacionais e suas respectivas contrapartidas. Despesas temporárias com educação e saúde também seriam desconsideradas na apuração do resultado primário;

g) o Projeto de Lei Complementar nº 73/2025 retira despesas relativas às atividades-fim das agências reguladoras custeadas com receitas próprias, taxas de fiscalização ou por fundos daquelas sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira;

h) o Projeto de Lei Complementar nº 168/2025 propõe retirada de despesas com enfrentamento das tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos e das renúncias fiscais relacionadas do cálculo do resultado primário, tanto em 2025 quanto em 2026. A utilização de créditos extraordinários também em 2026 configuraria exceção ao teto de gastos previsto na LC 200/23;

i) a Lei nº 14.947/2024 cria o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), contábil de natureza financeira, que prevê apoio financeiro reembolsável por intermédio de agente financeiro (com subsídio potencial) e não reembolsável (fundo perdido) destinado a projetos de investimento em educação, saúde e segurança pública.”

58. De fato, além das exceções concebidas dentro do próprio arcabouço fiscal, é preocupante a tendência de criação de novos mecanismos de escape à incidência das regras fiscais. Essa situação agrega demasiada complexidade ao Regime Fiscal Sustentável e tem o potencial de minar a sua credibilidade e os seus efeitos, atuando em sentido contrário à recomendação da OCDE, mencionada anteriormente, de estabelecimento de limites para a política fiscal que sejam claros, críveis e previsíveis.

59. A gestão responsável das finanças públicas é fundamental para **a estabilidade macroeconômica do país** e para a própria **capacidade de financiamento** das políticas públicas ao longo do tempo.

60. É preciso lembrar que a principal norma fiscal ainda em vigor, a Lei de Responsabilidade Fiscal, nasceu num contexto de grave crise da situação financeira da União e de muitos entes federativos, que enfrentavam um processo crônico de descontrole das despesas públicas, falta de transparência e endividamento. A LRF não foi uma iniciativa isolada, mas fez parte de um processo amplo de reestruturação econômica e de reforma administrativa, que resultou em um conjunto de medidas para a redução do déficit público e estabilização da relação dívida/PIB, conhecido como

“Programa de Estabilidade Fiscal”, constituindo uma mudança estrutural no regime fiscal do país visando garantir o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

61. Tratava-se de uma inovação institucional necessária para a consolidação da estabilização econômica conquistada pelo Plano Real, que foi exitoso em dismantelar o grave problema da inflação que o Brasil enfrentava até o início da década de 90. Ou seja, a manutenção da estabilidade de preços e o desenvolvimento econômico dependiam da condução sustentável da política fiscal, o que motivou a concepção e aprovação da LRF pelo Congresso Nacional em maio do ano 2000.

62. No entanto, observo que ainda há muito a avançar para que os princípios da gestão fiscal responsável insculpidos na LRF sejam plenamente observados. Em especial, como tratado neste processo, tem-se o enfraquecimento do regime de metas fiscais por meio de deduções de certas despesas primárias na apuração do resultado fiscal, o que compromete a transparência, a credibilidade e até mesmo a efetividade da política fiscal.

63. No que diz respeito às frequentes mudanças nas regras fiscais e à criação de mecanismos extraorçamentários para financiar políticas públicas para viabilizar expansão de gastos, é importante também rememorar que, no final da década de 1980, a União enfrentava total descontrole da sua gestão financeira. Havia uma infinidade de contas bancárias vinculadas aos diversos órgãos do governo federal, gerando fragmentação das informações, ineficiências na alocação das disponibilidades e dificuldades para movimentação e controle dos recursos financeiros.

64. Tal situação motivou três importantes avanços no campo das finanças públicas: a publicação do Decreto 93.872/1986, que impôs a adoção do princípio da unidade de caixa, já previsto na Lei 4.320/1964, e a centralização de todos os recursos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional; o desenvolvimento e implementação do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); e a unificação dos orçamentos da União com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

65. Desse modo, a criação de mecanismos de financiamento de políticas públicas fora do OGU e da Conta Única do Tesouro configura um grande retrocesso institucional que deve ser combatido e pode desconstruir todo um esforço histórico, de grande relevo institucional e jurídico, que trouxe estabilidade econômica ao país.

66. Reforço que, para garantir a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica, é imprescindível adotar medidas que fortaleçam o planejamento, a transparência e o controle das finanças públicas, estabelecendo com clareza as regras e limites a serem observados, bem como buscando o sentido dessas normas para além do seu cumprimento formal.

67. Por fim, ressalto que a atuação tempestiva e técnica do TCU no acompanhamento da gestão fiscal, para além de uma responsabilidade inarredável desta Corte, busca induzir a efetiva incorporação dos princípios e valores da responsabilidade fiscal na matriz institucional brasileira de forma a modelar o comportamento e as decisões dos agentes públicos em consonância com o objetivo maior de sustentabilidade das contas públicas.

68. São essas as minhas contribuições ao debate deste Plenário, a partir das quais, além de reforçar a necessidade das medidas já propostas no TC 017.349/2025-7, de relatoria do ministro Bruno Dantas, e dos demais encaminhamentos sugeridos nestes autos pela unidade instrutiva e acolhidos pelo Relator, proponho:

i) **determinar** ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que apresentem a esta Corte de Contas, no prazo de 30 dias, estudos técnicos que demonstrem, de forma coerente e consistente, como se pretende compatibilizar os resultados fiscais efetivos com o objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis e o nível de esforço fiscal que seria metodologicamente consistente com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB no período de dez anos;

ii) **alertar** o Poder Executivo que a prática reiterada de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática que não está em aderência com o princípio de responsabilidade na gestão fiscal do estabelecido pela LRF no § 1º de seu art. 1º.

É como voto.

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

JORGE OLIVEIRA
Revisor

ACÓRDÃO Nº 2862/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.352/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler;
- 5.1. Revisor: Ministro Jorge Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 3º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União,

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

9.1. alertar o Poder Executivo federal de que a prática reiterada de exclusão de despesas e/ou renúncias de receitas para fins de aferição do cumprimento da meta de resultado primário contribui para a elevação do endividamento público, para a redução da transparência das estatísticas fiscais e para a perda de credibilidade das regras fiscais vigentes, sendo uma prática que não está em aderência com os princípios da responsabilidade na gestão fiscal estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000, art. 1º, § 1º;

9.2. recomendar ao Ministério da Fazenda que dê ampla publicidade aos resultados fiscais efetivamente apurados e não apenas aos valores apurados para fins de cumprimento das metas fiscais;

9.3. com fulcro na Constituição Federal, art. 164-A, na Lei Complementar 101/2000, art. 4º, § 2º, II, e § 5º, I e III, e na Lei Complementar 200/2023, arts. 1º, § 2º, e 2º, determinar ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que apresentem a esta Corte de Contas, no prazo de sessenta dias, estudos técnicos que demonstrem de forma coerente e consistente:

9.3.1. como se pretende compatibilizar os resultados fiscais efetivos verificados na vigência da Lei Complementar 200/2023 e os projetados para os próximos exercícios financeiros com o objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis; e

9.3.2. o nível de esforço fiscal que seria metodologicamente consistente com a estabilização da dívida bruta do governo geral em relação ao Produto Interno Bruto no período de dez anos;

9.4. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que acompanhe as audiências a que se refere o § 4º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 a fim de verificar, dentre outros pontos, se o governo federal está informando, ao final de cada quadrimestre, os impactos da execução orçamentária sobre a trajetória da dívida pública;

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

9.5.1. as projeções de receitas e despesas contidas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2025 não consideraram nenhum possível efeito decorrente da

elevação de tarifas de importação dos Estados Unidos da América, de modo que as projeções a serem apresentadas no 4º relatório de avaliação de receitas e despesas têm o potencial de registrar diferenças de pelo menos R\$ 9,5 bilhões em comparação à publicação atual, referente ao 3º bimestre;

9.5.2. há risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 15 bilhões previstos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2025 a título de alienação de direitos de acordos de individualização de produção a que se refere o art. 46-A da Lei 12.351/2010;

9.5.3. as alterações nas alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras implementadas pelos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 resultaram em acréscimo real de arrecadação de 38,83%, totalizando R\$ 8,02 bilhões, de modo que as estimativas indicam que será alcançado o valor necessário para que se concretize, ao final do exercício, a previsão de crescimento do tributo prevista pelo Poder Executivo;

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

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

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-2862-49/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.324/2025-GABPRES

Processo: 015.352/2025-0

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.