

Aviso nº 1004 - GP/TCU

Brasília, 29 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2208/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Ordinária de 24/9/2025, ao apreciar o TC008.760/2025-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O mencionado processo trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 008.760/2025-0

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 2º BIMESTRE DE 2025. DISCUSSÃO SOBRE A META A SER PERSEGUIDA COM AS MEDIDAS PREVISTAS NO ART. 9º DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. POSSÍVEL INCOMPATIBILIDADE ENTRE AS NORMAS QUE ASSEGURAM UM LIMITE MÍNIMO PARA AS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E A NECESSIDADE DE DAR CUMPRIMENTO ÀS METAS FISCAIS. CIÊNCIA. INFORMAÇÕES. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de fiscalização que tem por objetivo acompanhar os resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025.

2. A equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal produziu extenso relatório, que transcrevo a seguir:

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 2º bimestre de 2025, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, da Resolução-TCU 142/2001.

I.2. Objetivos Específicos e Questões de Auditoria

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 4), estabeleceram-se três objetivos específicos: i) examinar os agregados fiscais condicionantes do resultado primário, avaliando-se o cenário da economia, as receitas primárias, as despesas primárias e o resultado primário e nominal; ii) abordar questões relativas à execução orçamentária e financeira; e iii) avaliar o cumprimento dos ‘Limites individualizados de despesas primárias’ e da ‘Regra de Ouro’. Com vistas ao alcance desses objetivos, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

ANÁLISE DOS AGREGADOS FISCAIS CONDICIONANTES DO RESULTADO PRIMÁRIO

Análise da Evolução da Grade de Parâmetros

Q1. A grade de parâmetros macroeconômicos com maior interferência nos níveis de arrecadação das receitas administradas e previdenciárias (PIB, Expectativa de Inflação, Câmbio e Massa Salarial), comportou-se conforme as previsões da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)?

Q2. Os parâmetros eventualmente ajustados são coerentes com as expectativas de mercado?

Avaliação das Receitas Primárias

Q3. Qual a variação entre a arrecadação prevista na LOA/Decretos de programação orçamentária e financeira e as projeções de receita do RARDP?

Q4. A previsão de receitas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a receita realizada?

Q5. As projeções de receitas apresentam conformidade com a evolução das receitas primárias em valores constantes?

Q6. Quais os principais itens da Receita Primária que sofreram variação?

Q7. A projeção do efeito em 2025 das receitas derivadas da elevação de alíquotas do IOF é factível?

Q8. Há risco de revogação do decreto de elevação de alíquotas do IOF por parte do Congresso Nacional?

Q9. Quais medidas de receita ou despesa poderiam compensar eventual frustração de receitas do IOF?

Avaliação das Despesas Primárias

Q10. Qual a variação entre as despesas fixadas na LOA e a projeção de despesas no RARDP do bimestre?

Q11. A projeção de despesas primárias do RARDP do bimestre é consistente com a despesa realizada?

Q12. As projeções de despesas apresentam conformidade com a evolução das despesas primárias em valores constantes?

Q13. Quais os principais itens das Despesas Primárias obrigatórias que sofreram variação?

Q14. O RARDP do bimestre deixou de contemplar despesas primárias ou projeções consistentes?

Análise do Resultado Primário e Nominal

Q15. O Resultado Primário apurado do Governo Central (OFSS) e das Empresas Estatais Federais (PDG), dadas as previsões vigentes de receitas e despesas primárias, permite alcançar as metas fiscais estabelecidas na LDO 2025 e decretos de programação orçamentária e financeira?

Q16. Quais os fatores condicionantes da discrepância estatística no resultado primário do PDG?

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Q17. De que forma a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641, que deliberou pela exclusão de receitas próprias do judiciário dos limites de despesas do Regime Fiscal Sustentável (RFS), impacta a base contingenciável e a limitação de empenho?

Q18. De que maneira o Poder Executivo interpreta as inovações legislativas da LDO 2025 e como isso impacta o planejamento do instituto da limitação de empenho e movimentação financeira em 2025?

AVALIAÇÃO DO ‘LIMITE DE DESPESAS’

Q19. De que forma a ADI 7641 altera os limites de despesa do RFS para 2025?

Q20. Qual o impacto primário da ADI 7641, que deliberou pela exclusão de receitas próprias do judiciário dos limites de despesas do RFS?

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 12.477/2025, o RARDP do 2º bimestre de 2025 e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) referente a abril de 2025, bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de abril de 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. Considerando-se as projeções após a execução no 2º bimestre de 2025 estes valores são, respectivamente, R\$ 2.898.984,4 milhões e R\$ 2.415.413,0 milhões, conforme o RARDP do 2º bimestre de 2025 (peça 73, p. 10).

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

II. ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA GRADE DE PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

7. Neste capítulo são analisadas as questões 1 e 2 da matriz de planejamento.

8. A tabela a seguir apresenta os principais parâmetros projetados pelo Ministério da Fazenda e algumas previsões elaboradas pelo mercado, segundo o Boletim Focus publicado pelo Banco Central.

Tabela 1 – Parâmetros macroeconômicos projetados para 2025

Item	LOA 2025 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Diferença (d) = (c) - (b)	Previsões do Mercado (30/05/2025)
PIB Real (%)	2,45	2,38	-0,07	2,13
PIB Nominal (R\$ bilhões)	12.626,27	12.726,50	100,23	n.d.
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,60	5,04	1,44	5,46
INPC acumulado (%)	3,40	4,94	1,54	n.d.
IGP-DI acumulado (%)	4,00	5,60	1,60	n.d.
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	11,67	14,28	2,61	n.d.
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,70	5,81	0,11	5,80
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	72,87	65,09	-7,78	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.521,00	1.518,00	-3,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	9,49	12,05	2,56	n.d.

Fontes: RARDP (peça 73, p. 12) e Boletim Focus – Bacen (peça 53).

9. Respondendo à Q1, tem-se que a projeção de crescimento real do PIB caiu, enquanto a da inflação subiu na avaliação do 2º bimestre em comparação com projeção feita na LOA 2025. A projeção do PIB nominal passou de R\$ 12.626,27 bilhões na LOA 2025 para R\$ 12.726,50 bilhões no 2º bimestre. A projeção calculada a partir das estimativas do mercado de crescimento do PIB real e de inflação, uma vez que não há dados disponíveis quanto à estimativa de PIB nominal, é de R\$ 12.753,80 bilhões, superior em 0,21% em comparação com a projeção do RARDP do 2º bimestre.

10. Pelo que foi analisado, em relação à Q2, pode-se afirmar que as projeções para o PIB e para a inflação, os dois parâmetros que mais influenciam as estimativas de receitas e despesas, com pequenas diferenças, estão compatíveis com as estimativas do mercado. No caso em tela, as projeções de inflação do mercado estão ligeiramente acima e as projeções de crescimento do PIB ligeiramente abaixo das estimativas do RARDP. Assim, esta diferença para mais na inflação é compensada por projeção inferior de crescimento real, fazendo com que a projeção do mercado para o PIB nominal fique apenas 0,21% acima da projeção feita no RARDP. Como este é o principal parâmetro macroeconômico que influencia a receita, esta pequena diferença tem pouco impacto na estimativa de seu valor.

III. AVALIAÇÃO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS

11. Neste capítulo são analisadas as questões 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 da matriz de planejamento.

III.1. Projeção de Arrecadação de Receitas Primárias para o exercício de 2025

12. Os relatórios de avaliação bimestral são elaborados pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sob coordenação técnica da primeira. As projeções integrantes dos mencionados relatórios incumbem primordialmente a essas secretarias, além da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com base em grade de parâmetros formulada pela Secretaria de Política Econômica (SPE), de acordo com a vigente matriz de responsabilidades aprovada pela Resolução da Junta de Execução Orçamentária (JEO) 11/2024.

13. Segundo o ++++++ do 2º bimestre de 2025 (peça 73, p. 10), em confronto com a previsão da avaliação feita na LOA 2025, estima-se que a receita primária total do exercício alcançará R\$ 2.898.984,4 milhões, ou seja, sofrerá uma redução de R\$ 31.294,5 milhões (variação de -1,1%). Enquanto a receita líquida estimada é de R\$ 2.318.385,5 milhões, com redução de R\$ 41.666,1 milhões (variação de -1,8%). Estas alterações reduziram a proporção da Receita Primária Líquida em comparação com o PIB de 18,69% na LOA 2025, para

18,21% no RARDP do 2º bimestre. A estimativa do RARDP é mais conservadora do que a que foi observada em 2024, que foi de 18,41%.

14. Esta redução na projeção da receita primária líquida para 2025 a torna mais realista do que a feita na LOA 2025, visto que representa crescimento nominal de 7,24% em comparação com o realizado em 2024. Considerando que o IPCA acumulado em 2024 foi de 4,83%, este crescimento nominal corresponde a crescimento real de 2,30%, compatível com o crescimento real do PIB estimado em 2,38%.

15. A receita primária total é composta por três grandes grupos: ‘Receitas Administradas pela RFB, exceto RGPS’; ‘Arrecadação Líquida para o RGPS’; e ‘Receitas não Administradas pela RFB’.

16. A redução da estimativa da ‘Receita Total’ foi influenciada principalmente pela redução da ‘Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)’, de R\$ 46.813,2 milhões. O aumento na projeção da ‘Arrecadação Líquida para o RGPS’ (de R\$ 11.844,2 milhões) e o aumento na projeção das ‘Receitas Não-Administradas pela RFB’ (de R\$ 3.674,7 milhões) foram insuficientes para compensá-la.

17. Além dessas principais alterações nas projeções, a previsão da ‘Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)’ leva em consideração o aumento na projeção da receita do IOF de R\$ 22.011,2 milhões em comparação com a LOA 2025. Esta projeção é analisada nas questões 7 e 8, na seção III.4.

Tabela 2 – Projeção de arrecadação de receitas primárias para 2025
R\$ milhões

Discriminação	LOA 2025 (a)	Avaliação 2º Bimestre (b)	Diferença (c) = (b) - (a)
I. RECEITA TOTAL	2.930.278,9	2.898.984,4	(31.294,4)
Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)	1.922.991,1	1.876.177,9	(46.813,2)
Imposto de Importação	87.669,4	92.451,0	4.781,7
IPI	92.951,9	89.400,9	(3.551,0)
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	850.956,1	870.182,5	19.226,4
IOF	71.360,3	93.371,5	22.011,2
COFINS	393.284,9	385.099,4	(8.185,5)
PIS/PASEP	112.952,4	107.435,8	(5.516,6)
CSLL	200.644,5	185.824,7	(14.819,7)
CIDE - Combustíveis	4.333,5	3.804,1	(529,4)
Outras Administradas pela RFB	108.838,1	48.607,9	(60.230,2)
Arrecadação Líquida para o RGPS	697.320,7	709.164,9	11.844,1
Receitas Não-Administradas pela RFB	309.967,0	313.641,7	3.674,7
Concessões e Permissões	15.434,5	6.642,9	(8.791,6)
Complemento para o FGTS	56,7	48,8	(7,9)
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	18.938,8	18.387,5	(551,2)
Contribuição do Salário-Educação	35.551,3	36.812,1	1.260,8
Exploração de Recursos Naturais	131.679,6	122.294,8	(9.384,8)
Dividendos e Participações	33.370,6	43.402,0	10.031,4
Receita Própria e de Convênios	20.604,1	21.779,2	1.175,0
Demais Receitas	54.331,4	64.274,4	9.943,0
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	570.227,3	580.599,0	10.371,7
CIDE - Combustíveis	1.133,7	1.026,8	(106,8)
Exploração de Recursos Naturais	76.424,9	72.914,9	(3.510,0)
Contribuição do Salário-Educação	21.330,8	22.769,5	1.438,7
FPE/FPM/IPI-EE	452.079,3	460.890,4	8.811,0
Fundos Constitucionais	15.584,5	18.551,1	2.966,5
Repasso Total	28.317,8	28.787,5	469,7
Superávit Fundos	(12.733,2)	(10.236,4)	2.496,8
Demais	3.674,0	4.446,3	772,2
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	2.360.051,6	2.318.385,5	(41.666,1)

Fonte: RARDP (peça 73, p. 13)

18. A seção 3.2 do RARDP do 2º bimestre (peça 73, p. 13) analisa estas variações.

III.2. Projeção e realização das receitas primárias do 2º bimestre de 2025

19. Para dar cumprimento às disposições do art. 9º da LRF, a seguir reproduzido, e do art. 71, § 4º, da LDO 2024, a SOF, na condição de coordenadora técnica, publica o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias até o 22º dia após o encerramento de cada bimestre.

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

20. Conforme a tabela seguinte, cotejando-se a previsão de arrecadação para o 2º bimestre de 2025, constante do Decreto 12.448/2025, com a arrecadação efetivamente realizada, constante do Decreto 12.477/2025, observou-se redução de R\$ 9.112 milhões (-1,9%) no total agregado das receitas.

Tabela 3 – Receita primária projetada X realizada – 2º bimestre/2025

R\$ milhões

Discriminação	Prevista (a)	Realizada (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
I. RECEITA TOTAL	476.470	467.358	-9.112	-1,9%
Receita Administrada pela RFB/ME (exceto RGPS)	314.902	299.853	-15.049	-4,8%
Imposto de Importação	14.359	14.165	-194	-1,4%
IPI	15.288	14.355	-933	-6,1%
Imposto sobre a Renda	139.024	143.415	4.391	3,2%
IOF	11.492	11.370	-122	-1,1%
COFINS	64.868	60.571	-4.297	-6,6%
PIS/PASEP	18.986	17.324	-1.662	-8,8%
CSLL	33.938	31.603	-2.335	-6,9%
CIDE - Combustíveis	700	427	-273	-39,0%
Outras	16.249	6.623	-9.626	-59,2%
Incentivos fiscais	-4	0	4	-100,0%
Arrecadação Líquida para o RGPS	108.739	109.285	546	0,5%
Receitas Não-Administradas pela RFB	52.828	58.218	5.390	10,2%
Concessões e Permissões	2.288	737	-1.551	-67,8%
Complemento para o FGTS	9	10	1	11,1%
Cont. para o Plano de Seguridade do Servidor	2.941	2.930	-11	-0,4%
Contribuição do Salário-Educação	5.388	5.541	153	2,8%
Exploração de Recursos Naturais	23.913	26.230	2.317	9,7%
Dividendos e Participações	3.799	8.589	4.790	126,1%
Receita Própria e de Convênios	3.534	3.732	198	5,6%
Demais Receitas	10.956	10.449	-507	-4,6%

Fontes: Prevista - Decreto 12.448/2025; Realizada – Decreto 12.477/2025.

21. A redução da Receita Total foi influenciada, principalmente, pela redução de R\$ 15.049 milhões na ‘Receita Administrada pela RFB/MF (exceto RGPS)’. Esta frustração de receitas pode impactar o atingimento da meta fiscal em 2025. Este impacto é comentado nos capítulos V e VI deste relatório. A redução pode ser resultado das estimativas superdimensionadas feitas na LOA 2025 e que estão se ajustando à medida que o exercício avança.

III.3. Evolução das Receitas Primárias em valores constantes

22. Conforme a tabela seguinte, a receita total acumulada até abril de 2025, em valores deflacionados pelo IPCA, atingiu R\$ 983.197 milhões, o que corresponde a aumento real de R\$ 31.712 milhões (3,3%), comparada à receita acumulada em igual período do ano anterior. Todos os componentes da receita apresentaram aumento.

Tabela 4 – Receita primária realizada em valores deflacionados
R\$ milhões

Discriminação	2024	2025	Diferença (C)=(B)-(A)	Variação % (C)/(A)
	jan a abr (A)	jan a abr (B)		
Receita total	951.486	983.197	31.712	3,3%
Receita Administrada pela RFB	628.257	654.315	26.058	4,1%
Arrecadação Líquida para o RGPS	213.423	219.075	5.652	2,6%
Receitas Não Administradas pela RFB	109.806	109.807	2	0,0%
Transferências por repartição de Receita	179.702	185.701	5.998	3,3%
Receita líquida total	771.783	797.497	25.714	3,3%

Fonte: RTN abr/2025, tab 1.1-A (peça 56).

23. ;.Conforme apresentado na tabela a seguir contendo somas móveis a cada 12 meses dos valores corrigidos pelo IPCA de abril de 2025, verifica-se que, entre abril de 2024 e abril de 2025, houve aumento de 7,1% na receita total e de 6,9% na ‘Receita Líquida’.

24. Ao longo dos doze meses, tanto a ‘Receita Total’ como a ‘Receita Líquida’ apresentaram tendência de crescimento ao longo do período. Este comportamento seguiu de perto o comportamento da ‘Receita Administrada pela RFB’, visto que os demais grupos apresentaram comportamento relativamente estável.

Tabela 5 – Receita primária arrecadada - somas móveis de doze meses em valores deflacionados
R\$ bilhões

Discriminação	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24	set/24	out/24	nov/24	dez/24	jan/25	fev/25	mar/25	abr/25	Variação % abr/24 a abr/25	Variação % jan/25 a abr/25
Receita Total	2.646	2.664	2.680	2.700	2.718	2.707	2.731	2.758	2.804	2.815	2.819	2.824	2.836	7,1%	0,8%
Receita Administrada pela RFB	1.634	1.651	1.663	1.683	1.697	1.718	1.739	1.755	1.770	1.781	1.783	1.791	1.796	9,9%	0,8%
Arrecadação Líquida para o RGPS	660	659	661	662	667	665	667	668	670	670	674	675	676	2,5%	0,9%
Receitas Não Administradas pela RFB	353	354	356	354	354	324	326	335	364	363	362	359	364	3,2%	0,2%
Transferência por Repartição de Receitas	505	508	515	518	527	532	535	537	542	543	543	546	548	8,4%	0,9%
Receita Líquida	2.141	2.156	2.165	2.182	2.191	2.175	2.197	2.221	2.262	2.272	2.276	2.278	2.288	6,9%	0,7%

Fonte: RTN abr/2025, tab 1.2-B (peça 57).

III.4. Medidas de aumento de receita

Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários (IOF)

25. 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 fez novos ajustes no referido tributo.

Tabela 6 – Estimativas de arrecadação do IOF conforme os decretos publicados
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, p. 4)

26. As principais medidas, resumidas na tabela 7, são as seguintes: no setor de crédito empresarial, houve aumento das alíquotas fixa e diária do IOF em operações de crédito, incluindo as empresas do Simples Nacional. Adicionalmente, as cooperativas de crédito com operações acima de R\$ 100 milhões por ano passaram a ser tributadas pelo IOF, perdendo a isenção que possuíam anteriormente.

27. O governo federal implementou uma série de mudanças na cobrança do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) com o objetivo de aumentar a arrecadação, impactando diversos setores da economia, conforme detalhado na Tabela 7.

28. No âmbito do crédito empresarial, as alterações foram significativas, incluindo o aumento das alíquotas fixa e diária para todas as operações, medida que se estendeu também às empresas optantes pelo Simples Nacional. Adicionalmente, as cooperativas de crédito com operações anuais acima de R\$ 100 milhões perderam a isenção que possuíam, e a modalidade de antecipação de recebíveis conhecida como 'risco sacado' (forfait), que antes era isenta, passou a ser tributada.

29. As transações com moeda estrangeira também foram reformuladas: inicialmente, o governo unificou e elevou para 3,5% a alíquota para operações como compra de moeda em espécie, remessas ao exterior e saques internacionais. Contudo, o Decreto 12.467/2025 reverteu parte dessa unificação, restabelecendo a alíquota de 1,1% para operações de câmbio destinadas a investimentos. Por fim, o setor de investimentos foi igualmente afetado.

30. Nos planos de previdência privada do tipo Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL), os aportes que excederem um determinado valor passaram a ser taxados pelo IOF, enquanto os fundos de investimento no exterior, que haviam sido incluídos na alíquota majorada de 3,5%, tiveram essa medida posteriormente revogada.

Tabela 7 - Resumo das principais medidas apresentadas nos decretos sobre o IOF

Entidades abertas de previdência complementar e outras entidades equiparadas a instituições financeiras	Incidência de tributo nas operações de seguro.	Mantida
Crédito PJ (empresas)	Aliquota fixa 0,95% + diária 0,0082%	Aliquota fixa 0,38% + diária 0,0082%
Crédito PJ Simples Nacional nas operações até R\$ 30 mil	Aliquota fixa 0,95% + diária 0,00274%	Aliquota fixa 0,38% + diária 0,00274%
Crédito MEI nas operações até R\$ 30 mil	Aliquota fixa 0,38% + diária 0,00274%	Aliquota fixa 0,38% + diária 0,00274%
Cooperativas de crédito	Tributação de cooperativas com valor global de operações maior R\$ 100 mi	Mantida
'Risco sacado' (forfait) ¹	Inclusão na base do IOF.	Mantida
Previdência VGBL	5% sobre aportes acima de R\$ 50 mil/mês	5% sobre excedente de R\$ 300 mil/ano até 31/12/2025 5% sobre excedente de R\$ 600 mil/ano a partir de 1.1/2026
Câmbio (moeda/saque/remessa)	3,5%, unificada	Mantida, exceto para remessas para investimento com alíquota de 1,1%
Câmbio (entrada de recursos do exterior)	0,38%	Mantida
Fundos de investimento no exterior	3,5%	Revogada, voltou a zero

Fonte: Elaboração própria a partir dos Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025.

¹O STF, em decisão liminar conjunta na ADC 96/DF, ADI 7827/DF e ADI 7839/DF suspendeu a eficácia dessa incidência.

31. A análise será realizada sob duas perspectivas: econômico-orçamentária e jurídica/da análise econômica do direito.

Avaliação sob a perspectiva econômico-orçamentária

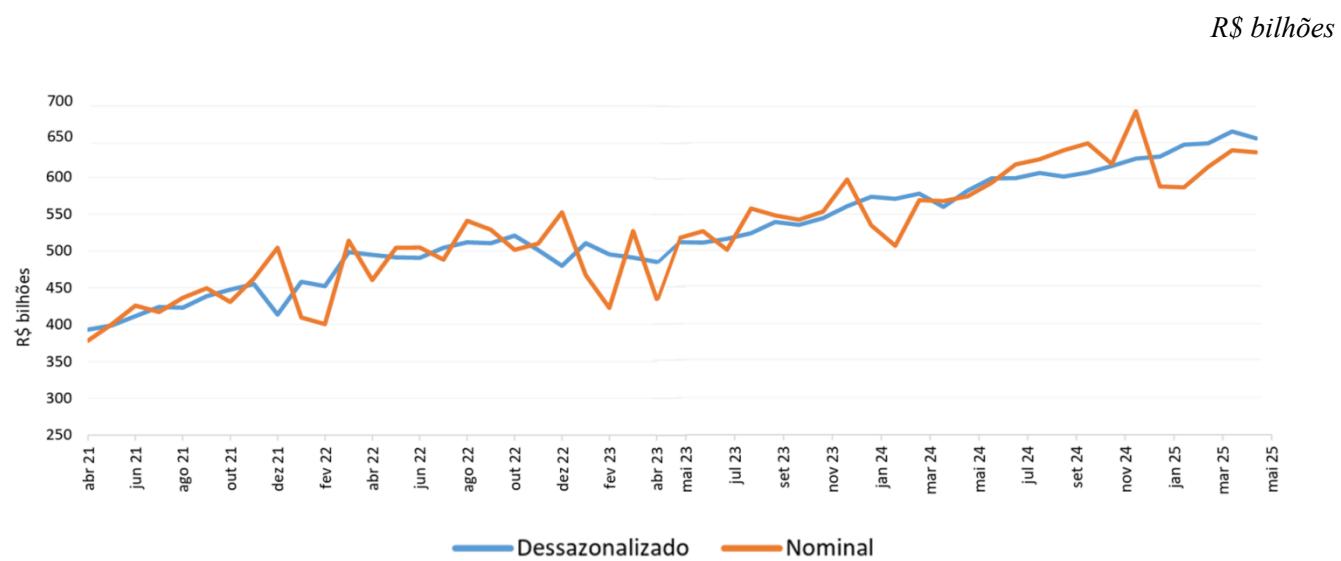
32. O aumento da arrecadação tributária pode ser atribuído a alguns fatores, entre os quais se destacam a expansão do número de contribuintes ativos, o aumento da base de incidência dos tributos e a elevação das alíquotas aplicadas. Dessa forma, para avaliar a viabilidade da projeção apresentada pelo Poder Executivo, procede-se à análise de cada um desses aspectos, complementada por uma averiguação retrospectiva da arrecadação do tributo em questão.

33. Primeiramente, a elevação da alíquota é verificada no presente caso. Contudo, há um risco de desestímulo nas operações afetadas, gerando efeitos colaterais, conforme se verifica na curva de Laffer. Essa teoria descreve que a elevação da alíquota pode gerar efeito contrário, reduzindo a arrecadação, em decorrência de diversos incentivos, como, por exemplo, sonegação, evasão, redução na comercialização dos produtos ou serviços afetados.

34. Segue-se à avaliação da base de incidência do IOF, iniciando-se pela análise sob a perspectiva das operações de crédito, previdência VGBL, câmbio e operações de seguro. Essa abordagem permite compreender a abrangência e os diferentes aspectos envolvidos na aplicação do imposto, fornecendo subsídios para a avaliação detalhada de sua efetividade e impacto sobre os distintos segmentos do mercado.

35. O nível de concessão de crédito apresenta crescimento desde 2021 segundo o BCB, partindo de cerca de R\$ 400 bilhões em abr/2021 para R\$ 650 bilhões em mai/2025 (peças 98 e 99). Isso posto, é possível que sejam incrementadas as receitas do imposto por aumentar a base de incidência.

Gráfico 1 - Concessão de crédito de abr/2021 a mai/2025

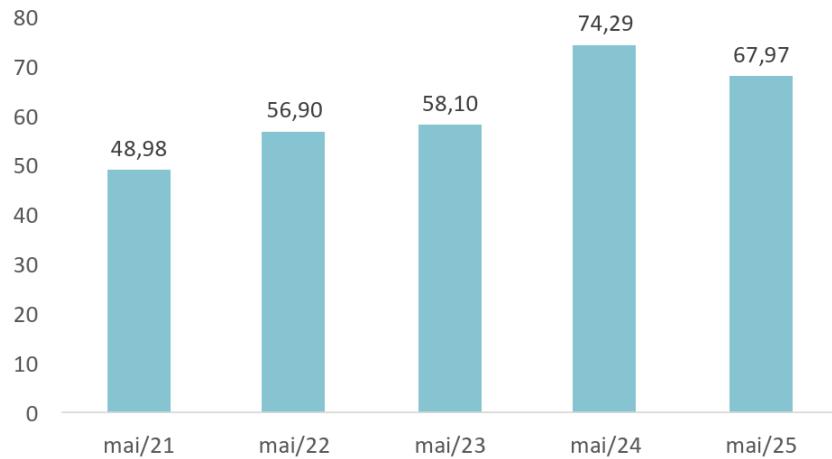


Fonte: Elaboração própria a partir das informações das estatísticas monetárias e de crédito do BCB.

36. O tributo também incidirá sobre o plano de previdência VGBL para aportes superiores a R\$ 300 mil/ano por contribuinte. A Susep aponta aumento nas contribuições para o referido plano nos últimos cinco anos (peça 100). Assim, pode haver incremento na receita tributária. Porém, há incerteza sobre se o ritmo de crescimento se manterá após a alteração na alíquota e se os possíveis contribuintes que possam ser enquadrados manterão os aportes.

Gráfico 2 - Contribuições para o plano VGBL de mai/2021 a mai/2025

R\$ bilhões

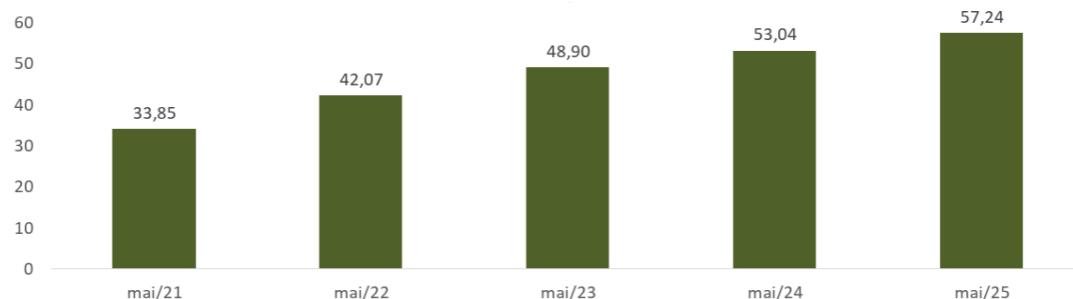


Fonte: SUSEP.

37. Quanto aos seguros de danos e o de pessoas, houve crescimento nos últimos cinco anos nesses dois segmentos, segundo a Susep (peça 100), apontando para a possibilidade de majoração na arrecadação do IOF.

Gráfico 3 - Prêmio de seguro de danos entre mai/2021 e mai/2025

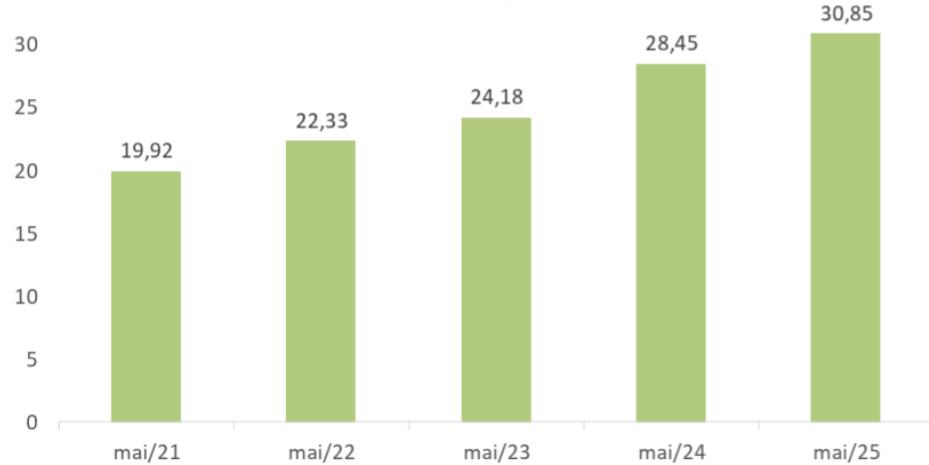
R\$ bilhões



Fonte: SUSEP.

Gráfico 4 - Prêmio de seguro de pessoas entre mai/2021 e mai/2025

R\$ bilhões



Fonte: SUSEP.

38. No que concerne às operações de câmbio, a incerteza sobre a imposição de tarifas ao Brasil pelo governo norte-americano, aliada à desvalorização cambial, pode interferir no nível de operações de câmbio, gerando incertezas sobre a possibilidade de aumento na arrecadação.

39. Quanto ao quesito aumento dos contribuintes ativos, observa-se que a norma executiva prevê a tributação das cooperativas de crédito com operações cujo valor global ultrapasse R\$ 100 milhões. Dessa forma, espera-se um possível aumento de receita decorrente desse critério de tributação. Essa medida equipara as cooperativas de grande porte às demais empresas no que se refere à incidência do IOF, que antes era isento para todas as cooperativas, mas agora incide sobre aquelas que ultrapassam esse limite operacional.

40. Passar-se-á para a avaliação da arrecadação histórica. Conforme análise dos dados orçamentários, a estimativa de arrecadação apresentada pelo Ministério da Fazenda no RARDP 2/2025, que projetou um ganho de R\$ 22 bilhões com as alterações do Decreto 12.466/2025, demanda uma avaliação criteriosa, que depois foi reduzida para R\$ 12 bilhões. Para contextualizar essa projeção, observa-se que o histórico de arrecadação do IOF desde 1995 demonstra picos de incremento expressivo em momentos pontuais, notadamente em 2008 e 2021. O ano de 2010 também foi incluído na análise em virtude da mudança promovida pelos dois decretos seguintes (12.467/2025 e 12.499/2025) (tabela 6).

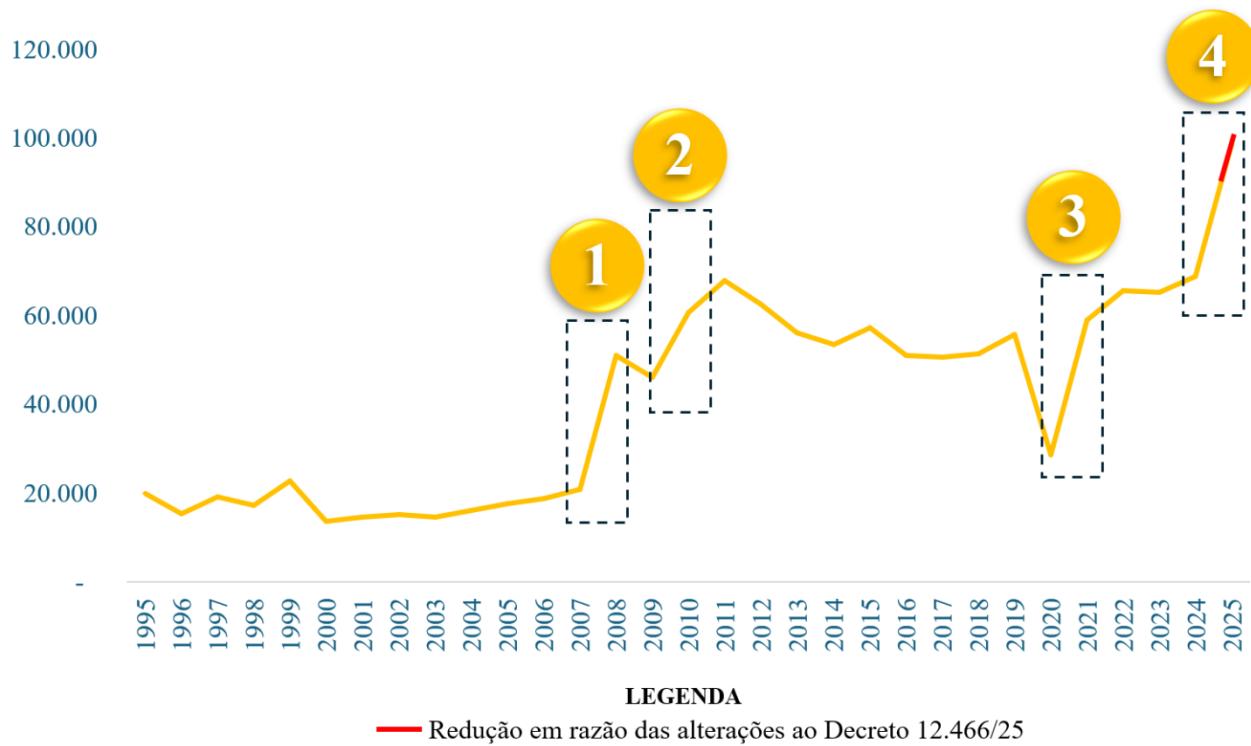
41. Em 2008, o crescimento extraordinário de 145,68% decorreu de circunstâncias específicas: aumento das alíquotas do imposto, expansão do volume de operações de crédito (25% e 45,3% para pessoas físicas e jurídicas, respectivamente) e arrecadação atípica em janeiro de 2008 de débitos de exercícios anteriores (peça 92, p. 19). Acrescentam-se fatores como a aprovação da Lei do Simples Nacional no final de 2006 e a abertura de capital da BM&F em 2007, que possam ter contribuído para o incremento das operações financeiras apesar da conjuntura econômica global ter sido desafiador com a crise do subprime em 2008.

42. O caso de 2010 ilustra uma estratégia pontual e específica, com crescimento da arrecadação decorrente exclusivamente do aumento da alíquota do IOF nas liquidações de operações de câmbio para ingresso de recursos no país, realizadas por investidor estrangeiro para aplicação no mercado financeiro e de capitais (peça 93, pp. 6-7).

43. Já em 2021, o crescimento decorreu da restauração de alíquotas previamente zeradas durante a pandemia de Covid-19, quando as operações de crédito tiveram alíquota zero de abril a dezembro de 2020 (peça 94, pp. 14 e 20), caracterizando um efeito específico após período de suspensão tributária, complementado pela elevação da alíquota para operação de crédito que afetou o resultado arrecadatório por dois meses e nove dias.

Gráfico 5 - Histórico de arrecadação deflacionada de IOF | Análise do decreto após as alterações

R\$ milhões



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da RFB.

44. Assim, a despeito de, no passado já ter ocorrido tamanho incremento, o valor apontado pelo Poder Executivo poderia encontrar óbices ao atingimento da meta na arrecadação do referido tributo, mesmo com a redução para cerca de 2/3 do valor inicialmente proposto (atualmente em cerca de R\$ 12 bilhões), pois o crescimento do PIB real previsto para 2025 é menos da metade do que para quaisquer um dos anos avaliados. Ademais, a taxa Selic em nível mais elevado pode ser um desestímulo às operações de crédito. A arrecadação, por fim, também pode ser afetada pela incerteza no mercado internacional decorrente da possível elevação de tarifa pelo governo norte-americano a produtos brasileiros.

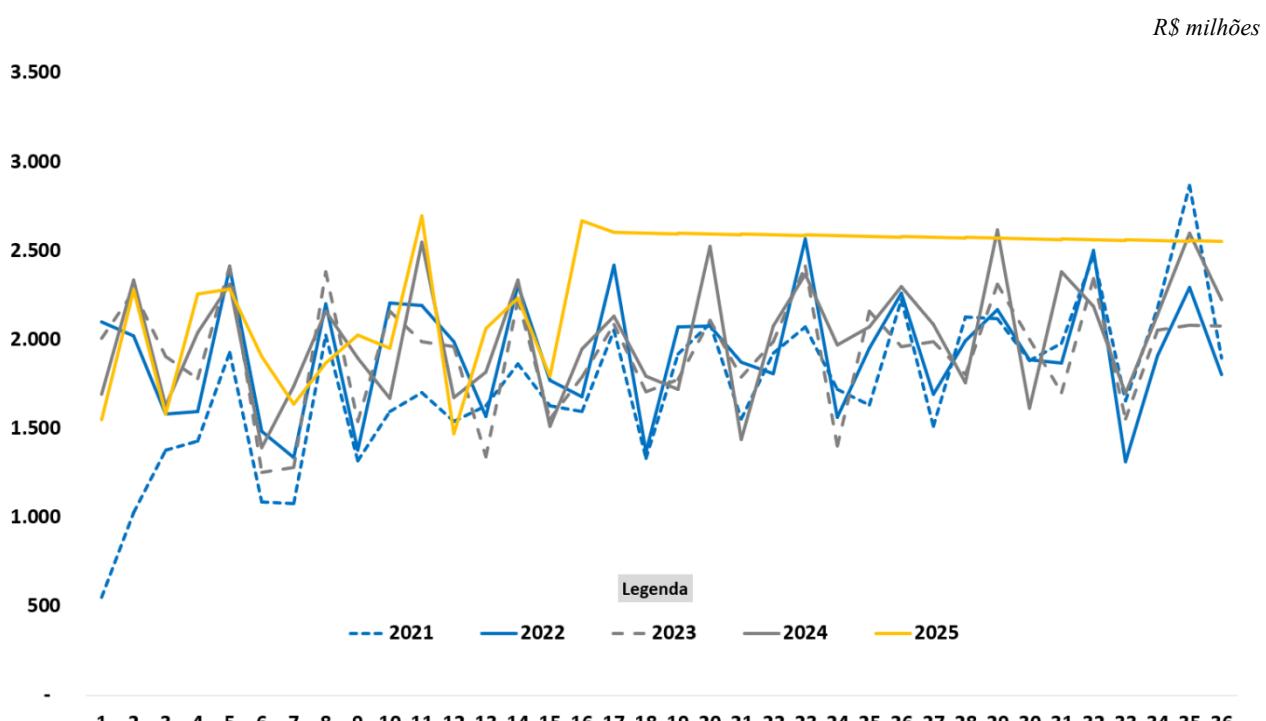
Tabela 8 - Grade comparativa de parâmetros macroeconômicos

Anos	2008	2010	2021	2025
Produto interno bruto				
PIB real (%)	5,20	7,50	4,80	2,38
PIB nominal (R\$ bilhões)	3032,00	3675,00	9000,00	12726,50
Taxa de inflação				
IPCA acumulado (%)	5,90	5,91	10,06	5,04
INPC acumulado (%)	6,48	6,47	10,16	4,94
IGP-DI acumulado (%)	9,10	11,30	17,80	5,60
Diversos				
Taxa Over Selic - acumulada ano (%)	12,48	9,80	4,42	14,28
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	2,34	1,66	5,58	5,81
Salário-mínimo (R\$)	415,00	510,00	1100,00	1518,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE, BCB, IPEA e SPE.

45. Agora, a arrecadação será feita por decêndio. Em razão de não se ter os valores discriminados por tipo de fato gerador, será feita uma análise global do IOF com intuito de oferecer perspectiva adicional sobre os desafios envolvidos nas projeções. Para atingir a meta prevista de R\$ 83,4 bilhões, seria necessária, por exemplo, arrecadação média de cerca de R\$ 2,5 bilhões por decêndio ao longo de todo o exercício, o que pode ser possível com a elevação da alíquota. Todavia, o histórico dos últimos cinco anos indica que apenas seis dos vinte decêndios apresentaram arrecadação nesse patamar ou próxima. Os dados históricos sugerem que tal consistência arrecadatória representa cenário possível, mas desafiador, considerando as ressalvas quanto aos valores aproximados em razão dos recolhimentos entre exercícios.

Gráfico 6 - Histórico da arrecadação deflacionada de IOF por decêndio*



Fonte: Elaboração própria a partir de informações no Siafi e no SPE.

*Desconsideraram-se as diferenças que existem na arrecadação do final de dezembro, cujos registros podem ocorrer no Siafi efetivamente em janeiro do exercício seguinte.

46. Sob a ótica econômico-orçamentária, observa-se que três fatores contribuem para o aumento da arrecadação do tributo: o aumento da alíquota, a ampliação da base de incidência e o crescimento do número de contribuintes. Contudo, é importante destacar que a possibilidade de exaustão arrecadatória, conforme exemplificado pela curva de Laffer, pode ocorrer e limitar o potencial de crescimento da receita. Além disso, o nível de arrecadação exigido para o cumprimento da meta foi atingido em apenas três exercícios desde 1995, o que demonstra que esses fatores podem representar obstáculos ao atingimento do objetivo estabelecido.

Avaliação sob a perspectiva jurídica e da análise econômica do direito

47. A análise da aplicação do IOF revela questões conceituais importantes entre os fundamentos teóricos que justificam sua existência e a forma como tem sido implementado na prática. Embora o arcabouço jurídico estabeleça claramente os dois tipos de natureza tributária - fiscal e extrafiscal - a execução das políticas relacionadas ao referido tributo suscita questionamentos sobre a coerência metodológica e o alinhamento estratégico entre diferentes esferas de governo.

48. Os impostos podem cumprir, fundamentalmente, duas finalidades distintas: a fiscal, que visa primordialmente a arrecadação de recursos para financiar as despesas públicas e manter o

funcionamento da máquina estatal, e a extrafiscal, cujo objetivo principal é intervir ou regular comportamentos econômicos e sociais.

49. O Código Tributário Nacional, em seu artigo 65, estabelece que o Poder Executivo pode alterar as alíquotas do IOF para ajustá-lo aos objetivos da política monetária. Segundo o BCB, essa política refere-se às ações que ‘visam afetar o custo do dinheiro’ e as condições de liquidez na economia, enquanto o Senado Federal a define como o conjunto de decisões para controlar a oferta de moeda, constituindo instrumento de estabilização econômica ao lado da política fiscal.

50. O caráter regulatório do tributo encontra respaldo histórico sólido. A comissão de sistematização na Assembleia Nacional Constituinte afirmou que o disciplinamento do mercado financeiro pelo IOF é atividade que o Governo Federal só pode realizar com eficiência se mantida sua faculdade de alterar alíquotas. A comissão do sistema tributário destacou que essa prerrogativa, embora constitua exceção ao princípio da legalidade, justifica-se pela necessidade de pronta resposta aos desafios das conjunturas do mercado internacional e das operações financeiras, tratando-se de delegação sujeita ao controle da lei, em que o Presidente não pode agir discricionariamente, mas deve obedecer às limitações estabelecidas pelo Congresso Nacional (peça 89).

51. A alteração da Lei 5.143/1966 pelo Decreto-Lei 1.342/1974 reforçou essa vocação extrafiscal, estabelecendo que as reservas monetárias seriam aplicadas pelo BCB na intervenção dos mercados de câmbio e títulos, na assistência a instituições financeiras e em outros fins conforme estabelecer o Conselho Monetário Nacional. Essa trajetória normativa confirma inequivocamente a vocação extrafiscal do tributo analisado.

52. Indagado sobre a constitucionalidade dos atos normativos sobre o aumento da alíquota do IOF, o STF determinou o retorno da eficácia do Decreto 12.499/25 e a suspensão da eficácia do Decreto Legislativo 176/2025, exceto quanto ao art. 7º, §§ 15, 23 e 24, do Decreto 6.306/2007, na redação conferida pelos Decretos 12.466, 12.467 e 12.499/2025.

53. Contudo, embora o Ministério da Fazenda afirme que o incremento da alíquota corrigiria distorções, observa-se aparente desarmonia na implementação prática. De um lado, eleva-se a alíquota do tributo para pessoas jurídicas (incluindo o Simples Nacional), para o risco sacado e para cooperativas de crédito, possivelmente regulando ou desestimulando o oferecimento de crédito como forma de atuar na política monetária.

54. De outro lado, simultaneamente enquadraram-se os microempreendedores individuais na alíquota fixa e diária reduzida do IOF, cria-se o programa Minha Casa Minha Vida classe média (Portaria MCID 399/2025) e promovem-se as operações de crédito consignado de empregados celetistas por meio da Medida Provisória 1.292/2025, adotando política fiscal expansionista.

55. Essa dualidade de direcionamentos sugere que a elevação das alíquotas do IOF para ajustá-lo aos objetivos da política monetária, conforme previsto no CTN, poderia alcançar resultado pouco efetivo. Tal constatação afetaria a convicção de que a alteração da alíquota tenha ocorrido com fins genuinamente regulatórios. Caso essa tenha sido, de fato, a intenção, as atitudes do poder executivo deveriam estar mais alinhadas às atuações do BCB no planejamento da política monetária.

56. A questão ganha contornos mais preocupantes quando se consideram as orientações consistentes do Comitê de Política Monetária (Copom). De novembro de 2023 a junho de 2025, as atas do comitê descreveram, na análise de cenários (peça 88), 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).

57. Tanto na gestão anterior quanto na atual do BCB, a percepção permanece consistente: o Copom tem enfatizado a importância de haver política fiscal crível e a necessidade de sincronização entre as políticas fiscal e monetária, alertando para a relevância de adotar viés contracionista diante de incertezas domésticas (peça 88).

58. A sequência de alterações normativas também suscita questionamentos sobre a qualidade do planejamento. A expedição de decreto seguida de revisão no dia seguinte sugere possível ausência de planejamento adequado, contrariando o princípio estabelecido pela LC 101/2000 de que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.

59. Essa percepção é reforçada pela verificação de atitudes que parecem antagônicas às orientações do BCB na política monetária, podendo denotar fragilidades no planejamento. A ausência de previsibilidade descrita pelo Copom constitui sintoma que aponta para níveis insuficientes de transparéncia, afetando significativamente a segurança jurídica.

60. Para mitigar essas preocupações, seria recomendável que a norma tivesse sido precedida de análise de impacto legislativo, procedimento que não foi realizado conforme questionamentos em reunião e por ofício. Segundo Meneguin, a avaliação legislativa analisa os impactos decorrentes da aplicação de uma legislação, verificando se ela é efetiva (se o comportamento dos destinatários estará de acordo com o esperado), eficaz (se o texto legal foi formulado adequadamente para alcançar os objetivos) e eficiente (se os benefícios compensam os custos impostos, sendo estes os menores possíveis). A avaliação prévia seria recomendável, pois a norma poderia promover eficiência no sentido de Kaldor-Hicks, quando os benefícios superam os custos sociais.

61. A insegurança jurídica tem sido potencializada pela sucessão de alterações: em aproximadamente um mês e meio, houve três decretos alterando a norma do IOF, um decreto legislativo sustando os efeitos das alterações e duas ações no Supremo Tribunal Federal para avaliar a constitucionalidade dessa sustação. Essa instabilidade normativa pode afetar negativamente os índices de competitividade do Brasil, nos quais o país tem apresentado desempenho preocupante em quesitos relacionados à segurança jurídica.

62. No índice Rule of law 2024, o Brasil ficou na 80.^a posição. Já no IMD World Competitiveness 2025, o país ficou na 68.^a colocação, e no índice competitividade Brasil ocupou a 14.^a posição dentre 18 países no quesito ‘ambiente de negócios’, que inclui avaliação relativa à segurança jurídica.

63. Embora o índice Global Competitiveness não seja mais publicado pelo Fórum Econômico Mundial, ele historicamente apontava a necessidade de o país aperfeiçoar o ambiente regulatório e promover estabilidade jurídica. O Brasil ficou atrás de todos os países da formação original dos Brics no item instituições, que engloba segurança jurídica, em todas as versões de 2014 a 2019, estando apenas à frente da Rússia em 2013.

64. Sob perspectiva jurídica e da análise econômica do direito, embora o tributo possua vocação extrafiscal legítima para atuar na política monetária, a inconsistência entre a elevação da alíquota do IOF e medidas de política fiscal expansionista, aliada às mudanças normativas sucessivas e ações judiciais, pode revelar fragilidades no planejamento por não estar adequadamente alinhado às orientações do BCB, conforme apontado pelo Copom.

65. Essa situação constitui fator adicional de insegurança jurídica que merece atenção cuidadosa para preservar a credibilidade das políticas públicas e a eficácia do planejamento fiscal, especialmente considerando os desafios históricos do país em quesitos de estabilidade regulatória e competitividade internacional segundo os citados índices.

66. Uma análise pormenorizada da Medida Provisória (MPV) 1.303/2025, editada pelo Poder Executivo em 11 de junho de 2025, revela uma arquitetura fiscal que, embora ambiciosa em seus objetivos, suscita questionamentos relevantes quanto à robustez de suas premissas e à exequibilidade de suas metas de arrecadação no curto prazo. Concebida como medida compensatória à redução de receita advinda da elevação da alíquota do IOF, a referida MPV projeta um incremento de R\$ 10,55 bilhões. Contudo, a decomposição dessa estimativa evidencia uma dependência desproporcional de um único mecanismo.

67. A análise da estrutura arrecadatória proposta pela MPV 1.303/2025 para o corrente exercício revela características de concentração de risco que merecem consideração técnica aprofundada. Do montante total previsto, a parcela preponderante de R\$ 10 bilhões (tabela 8), correspondente a 94,8% do total, está vinculada exclusivamente ao aprimoramento do sistema de compensação de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB). As demais fontes de receita, como a tributação sobre apostas eletrônicas e o aumento da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) para instituições financeiras específicas, representam uma fração marginal do esforço arrecadatório. Essa concentração significativa em uma única iniciativa fiscal demanda escrutínio rigoroso de suas bases de cálculo e premissas subjacentes.

Tabela 9 - Previsão de arrecadação

R\$ milhões

ESTIMATIVA DE ARRECADAÇÃO DA MPV 1.303/2025 EM 2025			
Apostas de Quota Fixa	Alíquota da CSLL	Compensação de Tributos Administrados pela RFB	Total
284,94	263,07	10.000	10.548,01

Fonte: RFB, (peça 63, p. 9)

68. A reformulação do processo dessa compensação concentra-se na alteração do artigo 74, § 12, II, alíneas 'g' e 'h' da Lei 9.430/1996, que trata das hipóteses de compensação não declarada. A RFB identificou elevação substancial dos créditos compensados a partir de 2019, conforme apresentado na figura 3, sendo que esse aumento, com menor intensidade em 2024, decorreu principalmente de créditos oriundos de ações judiciais.

69. Na justificativa apresentada, a secretaria apontou que a inclusão da alínea 'g' visaria evitar compensação de documentos de arrecadação que não possuem correspondência com pagamentos efetivos, enquanto a alínea 'h' teria por intuito coibir a utilização indevida de créditos do PIS/Pasep e da Cofins, que deveriam ser apropriados apenas em atividades econômicas específicas, sujeitas ao regime de incidência não cumulativa (peça 64, pp. 2-3).

70. A previsão de arrecadação apresenta distribuição específica: 60% no PIS e Cofins, 20% em contribuição previdenciária, 15% no IRPJ e CSLL e 5% em IPI. Contudo, observa-se ausência de detalhamento que justifique adequadamente esses valores ou a proporção estabelecida entre os tributos. Embora a base de compensações seja expressiva (R\$ 1,2 trilhão) e a previsão represente aproximadamente 0,83% dessa base, existem riscos consideráveis de que os valores projetados para o corrente exercício não se materializem conforme esperado.

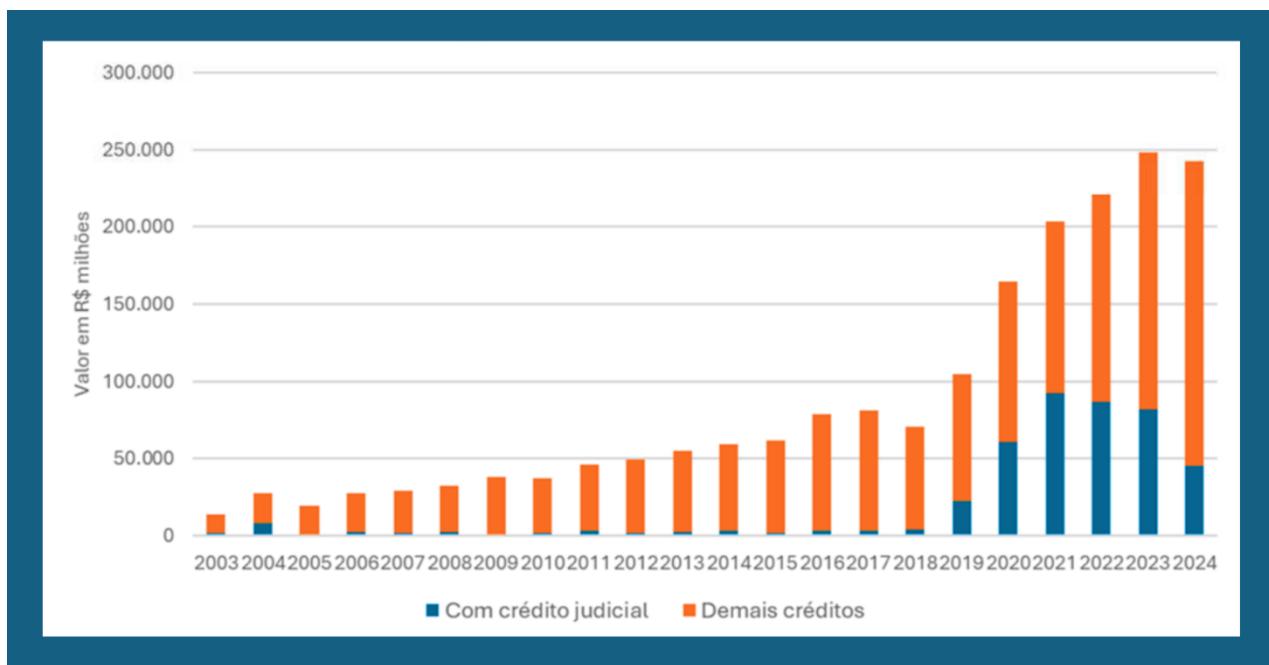
71. A expectativa de arrecadação, que demandaria parcialmente mudança no comportamento dos contribuintes (peça 64, p. 3), pode apresentar desafios no atingimento da meta pretendida, considerando que alterações comportamentais frequentemente exigem tempo para se efetivarem. Atingir o valor projetado em menos de seis meses pode revelar-se particularmente desafiador, especialmente considerando que mudanças de comportamento constituem variáveis de razoável complexidade de mensuração, introduzindo elementos de incerteza nas projeções.

72. Outro aspecto que merece atenção refere-se à mensuração da redução de compensações decorrentes de ações judiciais. Existem variáveis que podem interferir nessa diminuição, como o grau de efetividade da alteração normativa para desestimular o ingresso de ações judiciais. Conforme apontado por Machado e Dias na análise econômica do processo, o agente econômico realiza cálculo de custos e benefícios ao ingressar com nova ação, processo que pode ser influenciado por múltiplos fatores não necessariamente capturados nas projeções.

73. O contexto temporal do sistema judiciário adiciona complexidade adicional às estimativas. O relatório Justiça em Números 2024 (pp. 277-278) revela que o tempo médio de cada processo no primeiro grau da justiça federal é de um ano e quatro meses para receber sentença na fase de conhecimento e dez anos na fase de execução. Caso haja recurso para o segundo grau, acrescentam-se, em média, mais um ano e quatro meses. Para causas julgadas pelo juizado especial (limitado a sessenta salários-mínimos), o tempo é de nove meses para a fase de conhecimento e dez meses para a execução, sendo que, se a causa for levada para a turma recursal, adiciona-se mais oito meses para decisão.

Gráfico 7 - Histórico de compensação de créditos tributários

R\$ milhões



Fonte: RFB (peça 64) com adaptações.

Recursos oriundos da exploração de óleo

74. O Poder Executivo enviou para apreciação do Parlamento a Medida Provisória 1.291/2025 em 6 de março de 2025, que tratava da aplicação de recursos do Fundo Social (FS), alterando a Lei 12.351/2010. Posteriormente, em 28/5/2025, o Executivo enviou o Projeto de Lei 2632/2025, autorizando a União a alienar direitos e obrigações decorrentes de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas na área do pré-sal e em áreas estratégicas.

75. O Parlamento incorporou a demanda desse PL à MPV, acrescendo o capítulo VI-A, e em 2/7/2025, o Senado Federal aprovou o projeto de lei de conversão, sendo promulgada como Lei 15.164/2025, com estimativa de arrecadação de cerca de R\$ 15 bilhões.

76. No entanto, em razão de a LDO 2025 estabelecer que o RARDP consideraria ‘somente a legislação vigente para fins de projeções de arrecadação no exercício financeiro’ (art. 136, § 3.º). Diante disso, a avaliação dessa receita será feita no próximo acompanhamento.

Voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)

77. A receita oriunda do voto de qualidade do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) constitui modalidade específica de arrecadação tributária decorrente da Lei 14.689/2023, que reintroduziu esse mecanismo nas deliberações do órgão administrativo. O voto de qualidade permite o desempate em julgamentos de recursos fiscais quando há paridade de votos entre representantes da Fazenda Nacional e dos contribuintes, sendo exercido pelo presidente da turma julgadora.

78. Com a implementação dessa sistemática, o governo federal passou a projetar significativa arrecadação adicional, estimando inicialmente R\$ 54,7 bilhões para 2024, baseando-se na expectativa de que processos administrativos anteriormente favoráveis aos contribuintes seriam revertidos em favor da Fazenda Nacional, gerando cobrança de tributos e multas antes não exigíveis.

79. O Tribunal de Contas da União identificou precocemente os elevados riscos associados às projeções dessa receita, emitindo formal alerta ao Poder Executivo já no 3.º bimestre de 2024 (acórdão 1908/2024 – TCU – Plenário). As constatações do controle externo evidenciaram a baixa arrecadação efetiva em comparação às estimativas iniciais, bem como a existência de significativas incertezas sobre as premissas metodológicas adotadas, particularmente quanto às taxas de adesão ao parcelamento tributário e à resolução de processos judicializados.

80. A Corte de Contas destacou que se tratava do primeiro ano de implementação da nova política do Carf, o que tornava as projeções especialmente vulneráveis a superestimações devido à ausência de séries históricas confiáveis para fundamentar as estimativas governamentais.

81. Apesar dos alertas emitidos pelo TCU e da drástica revisão metodológica promovida pela Receita Federal do Brasil em setembro de 2024, que reduziu a previsão de R\$ 37,7 bilhões para apenas R\$ 0,85 bilhão no 4º bimestre, o governo manteve projeções elevadas para 2025. O PLOA 2025 estabeleceu estimativa de R\$ 28,6 bilhões para essa receita, baseando-se em premissas metodológicas anteriores à atualização promovida pela RFB, uma vez que a proposta orçamentária havia sido enviada ao Congresso Nacional em agosto de 2024. A arrecadação efetivamente realizada em 2024 foi de apenas R\$ 309,2 milhões, representando frustração de 99,99% da receita inicialmente prevista na Lei Orçamentária Anual, confirmado os riscos antecipadamente identificados pelo controle externo.

82. Em que pese o Ministério da Fazenda ter afirmado que somente pôde atualizar as informações relativas às receitas, zerando a previsão de arrecadação, no RARDP 2/2025, constata-se que, segundo cronograma de tramitação do PLOA 2025, havia prazo para apresentação de emenda à receita até 4/12/2024 (peça 95) ou para envio de mensagem do Presidente da República para propor modificação nos termos do art. 166, § 5.º da Carta Magna.

83. Em 3/12/2024, o Poder Executivo enviou proposta de alteração do PLOA 2025, mas somente para criar novos cargos, realizar provimento de cargos e reajustar remuneração, mas não se manifestou sobre as receitas.

84. A comissão mista de planos, orçamentos públicos e fiscalização do Congresso Nacional (CMO) expediu parecer de que houve ‘atendimento às normas constitucionais e legais pertinentes à Receita, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a Lei do Plano Plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000’. Contudo, registrou ‘avaliação mais crítica’ quanto ao tema relativo ao Carf (peça 96, pp. 15 e 29). Em 10/4/2025, o Presidente da República sancionou a referida lei orçamentária, vetando dotações constantes do volume IV. Contudo, não se manifestou sobre a receita (peça 97).

85. A persistente atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União produziu efeitos concretos na correção das estimativas governamentais relacionadas ao Carf. Em fevereiro de 2025, na representação TC 003.125/2025-4, o Min. Jorge Oliveira considerou pertinente obter justificativas para a repetição de metodologia que já havia comprovadamente superestimado as receitas em 2024, questionando a credibilidade orçamentária das novas projeções.

86. A análise da equipe técnica desta corte sobre o RARDP 1/2025 demonstrou que a média mensal observada era de apenas R\$ 34,7 milhões, correspondendo a 1,46% da média mensal projetada. Assim, as projeções dessa receita no RARDP 2/2025 foram zeradas.

Receita de Concessões e Permissões

87. As receitas de concessões ferroviárias constituem modalidade específica de arrecadação primária decorrente de renegociações contratuais no setor ferroviário federal. O mecanismo operacional consiste na elevação do valor da outorga paga pelas concessionárias em contrapartida à exclusão ou alteração de investimentos obrigatórios originalmente previstos nos contratos de concessão. Desde o PLOA 2024, o governo federal tem incluído sistematicamente essas receitas nas estimativas dos RARDP, com o objetivo de aumentar a receita primária através da monetização de obrigações contratuais de investimento das concessionárias ferroviárias.

88. Os procedimentos de auditoria aplicados pelo TCU evidenciaram significativos riscos de não realização das projeções de receitas de concessões ferroviárias. A análise comparativa entre as estimativas e a execução efetiva demonstrou substancial discrepância: enquanto o RARDP 4/2024 projetava arrecadação total de R\$ 20,7 bilhões em concessões e permissões, a realização até agosto alcançou apenas R\$ 3,4 bilhões, representando 16,3% do valor previsto, mesmo com 66% do exercício financeiro transcorrido.

89. A própria Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais (Copef), da Secretaria do Tesouro Nacional, reconheceu a existência de indefinições quanto ao processo de negociação em curso, particularmente sobre o cronograma de pagamentos, levando à decisão de não incluir as estimativas de renegociação ferroviária em determinados relatórios.

90. A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União produziu efeitos concretos na revisão das estimativas governamentais de receitas ferroviárias. Em resposta às constatações do controle externo sobre os riscos de superestimação dessas receitas, o governo federal adotou postura mais conservadora, implementando reduções progressivas nas projeções - inicialmente de 100% para 75% do valor estimado entre o 3º e 4º RARDP de 2024, conforme decisão da Secretaria do Tesouro Nacional baseada em critérios de prudência fiscal.

91. Posteriormente, como resultado direto da atuação fiscalizadora do TCU e do reconhecimento dos riscos identificados, o governo procedeu ao zeramento completo dessas receitas no RARDP 2/2025 subsequente, demonstrando a efetividade do controle externo na correção de distorções orçamentárias e na promoção de maior realismo nas estimativas fiscais federais.

IV. AVALIAÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

92. Neste capítulo são analisadas as questões 10, 11, 12, 13 e 14 da matriz de planejamento.

IV.1. Projeção das Despesas Primárias para o exercício de 2025

93. Conforme a tabela 7 da avaliação do 2º bimestre de 2025 (peça 73, p. 21), a projeção da despesa primária total para 2025 alcançou R\$ 2.415.413,0 milhões, enquanto o valor estimado na LOA 2025 foi de R\$ 2.389.589,8 milhões, correspondendo a aumento de R\$ 25.823,2 milhões (1,1%). A tabela a seguir discrimina essas projeções.

Tabela 10 – Projeção das despesas primárias do governo central para 2025
R\$ milhões

Descrição	LOA 2025 (a)	Avaliação 2º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Variação % (d)/(b)
Total	2.389.589,8	2.415.413,0	25.823,2	1,1%
Despesas obrigatórias	2.168.463,5	2.204.841,2	36.377,7	1,7%
Benefícios Previdenciários	1.015.351,3	1.032.040,5	16.689,2	1,6%
Pessoal e Encargos Sociais	411.749,2	411.649,6	-99,6	0,0%
Abono e Seguro Desemprego	88.099,9	88.644,4	544,5	0,6%
Anistiados	211,6	211,6	0,0	0,0%
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	4.803,4	4.355,3	-448,1	-9,3%
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	1.865,1	1.715,1	-150,0	-8,0%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	119.061,2	121.824,0	2.762,8	2,3%
Fundef/Fundeb - Complementação	57.004,2	59.118,1	2.113,9	3,7%
Complemento para o FGTS	56,7	43,7	-13,0	-22,9%
Créditos Extraordinários	0,0	7.249,1	7.249,1	
Fabricação de Cédulas e Moedas	1.388,6	1.382,0	-6,6	-0,5%
Impacto Primário do FIES	1.870,6	1.920,9	50,3	2,7%
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	4.799,8	4.779,2	-20,6	-0,4%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.374,6	20.470,4	95,8	0,5%
Lei Kandir e FEX/ADO nº 25	4.000,0	3.988,0	-12,0	-0,3%
Proagro	5.784,2	5.787,3	3,1	0,1%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47.136,0	48.453,5	1.317,5	2,8%
Subvenções econômicas/Net lending	20.318,6	26.097,0	5.778,4	28,4%
Transferência ANA – Receitas Uso Recursos Hídricos	109,6	86,7	-22,9	-20,9%
Transferência Multas ANEEL (Acórdão TCU nº 3.389/2012)	1.920,3	1.760,6	-159,7	-8,3%
Obrigatórias com Controle de Fluxo	362.558,7	363.264,0	705,3	0,2%
Despesas discricionárias do Poder Executivo	221.126,3	210.571,9	-10.554,4	-4,8%

Fonte: RARDP 2º Bimestre (peça 73, p. 21).

94. De acordo com o mencionado relatório, a maior variação absoluta positiva na avaliação do 2º bimestre de 2025 em comparação com a da LOA 2025 foi com ‘Benefícios Previdenciários’, de R\$ 16.689,2 milhões (1,6%). As ‘Despesas Obrigatórias’ como um todo aumentaram R\$ 36.377,7 milhões (1,7%), obrigando a redução de R\$ 10.554,4 milhões (-4,8%) na projeção das ‘Despesas discricionárias do Poder Executivo’. Esta redução, como já mencionada na análise do acompanhamento do PLOA 2025 (TC 019.698/2024-0), pode dificultar a manutenção da administração pública federal.

95. A análise das variações é apresentada na seção 3.3 do RARDP do 2º bimestre de 2025 (peça 73, p. 21).

96. Este aumento na projeção das despesas pode impactar o atingimento da meta fiscal em 2025. Este impacto é comentado nos capítulos V, VI e VII deste relatório.

IV.2. Projeção e Realização das Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2025

97. Comparando-se a projeção de despesas primárias do 2º bimestre de 2025, constante do Decreto 12.448/2025, com a execução das despesas nesse período, constante do Decreto 12.477/2025, observou-se que a execução das despesas foi inferior à estimativa em R\$ 16.440 milhões (-4,3%).

Tabela 11 – Despesa primária total projetada versus realizada - 2º bimestre de 2025
R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	Prevista (a)	Realizada (b)	Diferença (c)=(b)-(a)	Variação % (c)/(a)
DESPESA TOTAL	385.025	368.585	-16.440	-4,3%
Benefícios Previdenciários	163.146	164.855	1.709	1,0%
Pessoal e Encargos Sociais	63.702	58.936	-4.766	-7,5%
Outras Despesas Obrigatórias	55.751	59.121	3.370	6,0%
Abono e Seguro Desemprego	17.597	18.065	468	2,7%
Anistiados	34	31	-3	-8,8%
Auxílio Financeiro a Estados/Municípios	801	991	190	
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	304	139	-165	-54,3%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	19.506	21.091	1.585	8,1%
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	9	10	1	11,1%
Créditos extraordinários	-	495	495	
Fabricação de Cédulas e Moedas	68	57	-11	-16,2%
FUNDEB (Complem. União)	7.062	8.005	943	13,4%
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	727	1.047	320	44,0%
ADO n.25 (a partir de 2020)	667	664	-3	-0,4%
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	3.353	3.018	-335	-10,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	913	994	81	8,9%
Subsídios, Subvenções e Proagro	4.033	3.934	-99	-2,5%
Transferências ANA	-	-	-	
Transferências Multas ANEEL	348	241	-107	-30,7%
Impacto Primário do FIES	331	338	7	2,1%
Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	102.426	85.672	-16.754	-16,4%
Emendas de Execução Obrigatória	6.697	2.200	-4.497	-67,1%
Outras Emendas	2.401	9	-2.392	-99,6%
Obrigatórias com controle de fluxo	65.330	61.082	-4.248	-6,5%
Despesas Discretionárias	27.998	22.382	-5.616	-20,1%

Fontes: Prevista: Decreto 12.448/2025; Realizada: Decreto 12.77/2025.

98. Conforme apresentado na tabela anterior, a execução das despesas no 2º bimestre de 2025 ficou abaixo do projetado, facilitando a observância das metas fiscais. Estas condições são analisadas nos capítulos V, VI e VII deste relatório.

IV.3. Evolução das Despesas Primárias em valores constantes

99. Conforme a tabela seguinte, a despesa total realizada acumulada de janeiro a abril de 2025, em valores deflacionados, atingiu R\$ 723.476 milhões, o que corresponde a redução real de R\$ 13.979 milhões (-1,9%) em comparação com igual período de 2024. O grupo que apresentou maior queda foi o das ‘Outras Despesas Obrigatórias’, de R\$ 18.000 milhões (-13,1%), seguido do grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais’, com redução de R\$ 2,76 milhões (-2,2%). Os ‘Benefícios Previdenciários’ apresentaram crescimento de R\$ 6.705 milhões (+2,2%).

Tabela 12 – Despesa executada – somas de valores deflacionados
R\$ milhões

Discriminação	2024		2025		Variação % (C)/(A)
	jan a abr (A)	jan a abr (B)	Diferença (C)=(B)-(A)		
DESPESA TOTAL	737.455	723.476	-13.979		-1,9%
Benefícios Previdenciários	311.286	317.991	6.705		2,2%
Pessoal e Encargos Sociais	123.322	120.564	-2.758		-2,2%
Outras Despesas Obrigatórias	137.729	119.729	-18.000		-13,1%
PE Sujeitas à Programação Financeira	165.118	165.193	75		0,0%

Fonte: RTN abr/2025, tab 1.1-A (peça 56).

100. Conforme apresentado na tabela a seguir, verifica-se que, entre abril de 2024 e abril de 2025, houve redução de 4,7% na despesa realizada acumulada móvel de doze meses em valores deflacionados. Todos os grupos de despesas apresentaram queda no período. Entre janeiro de 2025 e abril de 2025 a despesa total apresentou o aumento de 0,2%. Com exceção do grupo ‘Pessoal e Encargos Sociais’, que apresentou redução de 0,1%, todos os demais grupos de despesas apresentaram pequenos crescimentos no período.

Tabela 13 – Despesa primária - somas móveis de doze meses em valores deflacionados
R\$ bilhões

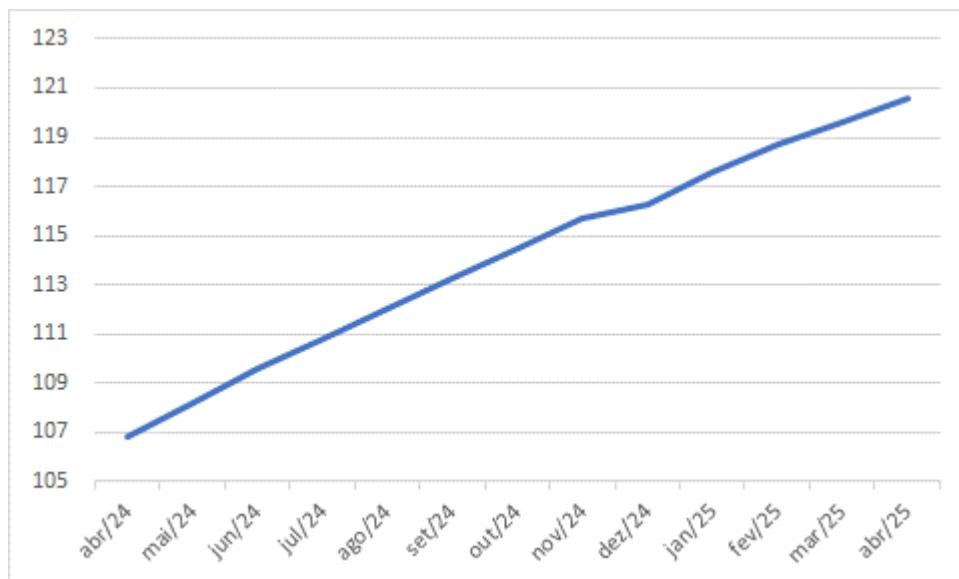
Discriminação	abr/24	mai/24	jun/24	jul/24	ago/24	set/24	out/24	nov/24	dez/24	jan/25	fev/25	mar/25	abr/25	Variação % abr/24 a abr/25	Variação % jan/25 a abr/25
Despesa Total	2.406	2.435	2.436	2.423	2.426	2.429	2.428	2.416	2.307	2.315	2.289	2.288	2.293	-4,7%	0,2%
Benefícios Previdenciários	1.005	1.031	1.023	1.001	1.004	1.007	1.009	1.011	983	984	986	987	989	-1,6%	0,2%
Pessoal e Encargos Sociais	401	399	400	400	400	400	400	399	384	383	383	382	382	-4,9%	-0,1%
Outras Despesas Obrigatórias	430	423	425	424	434	436	440	431	375	379	352	356	357	-16,9%	0,5%
PE Sujeitas à Programação Financeira	569	582	587	597	588	586	579	574	565	568	568	564	565	-0,8%	0,2%

Fonte: RTN abr/2025, tab 1.2-B (peça 57).

101. Entre novembro de 2024 e dezembro de 2024 as médias móveis de doze meses da ‘Despesa Primária Total’ apresentou redução de R\$ 108 bilhões em decorrência principalmente da redução de R\$ 56 bilhões nas ‘Outras Despesas Obrigatórias’ e da redução de R\$ 29 bilhões nos ‘Benefícios Previdenciários’. Parte dessa redução de despesas decorre da antecipação do pagamento de precatórios ao final de 2023, o que elevou o despesa primária acumulado ao longo do ano de 2024. Com a base de comparação deteriorada, a redução da despesa primária acumulada em 12 meses em 2025 torna-se mais evidente.

102. No entanto, cabe destacar, no subconjunto das ‘Outras Despesas Obrigatórias’, a evolução crescente da despesa com Benefícios de Prestação Continuada (BPC), conforme apresentada no gráfico a seguir. O gráfico apresenta somas móveis de 12 meses em valores deflacionados pelo IPCA de abril de 2025. Entre abril de 2024 e abril de 2025 este item de despesa apresentou crescimento de 12,9% acima da inflação. Este crescimento representa grande peso no crescimento das despesas obrigatórias, que historicamente são pressionadas pelos Benefícios do RGPS.

Gráfico 8 – Despesa com o BPC - somas móveis de doze meses em valores deflacionados
R\$ milhões de abril de 2025



Fonte: RTN abr/2025, tab 1.2-B (peça 57)

V. ANÁLISE DO RESULTADO PRIMÁRIO

103. Neste capítulo são analisadas as questões 15 e 16 da matriz de planejamento.
104. A LDO 2025, em seu art. 2º, estabeleceu para o Governo Central meta de resultado primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) de R\$ 0 (zero real). Porém, conforme estabelecido no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, foi previsto intervalo de tolerância para seu cumprimento correspondente, em valor corrente, a 0,25% do PIB previsto no PLDO. Desse modo, o § 1º do art. 2º da LDO 2024 prevê intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 30,97 bilhões e superávit de R\$ 30,97 bilhões.
105. A tabela a seguir evidencia os principais componentes do resultado primário do Governo Central de acordo com a LOA 2025 e a avaliação do 2º bimestre de 2025, em obediência ao art. 9º da LRF.

Tabela 14 – Projeção do resultado primário para 2025

Discriminação	LOA 2025 (a)	Avaliação 2ºBimestre (c)	R\$ milhões Diferença (d)=(c)-(b)
1. Receita Primária Líquida	2.360.051,6	2.318.385,5	-41.666,1
2. Despesa Primária Total	2.389.589,8	2.415.413,0	25.823,2
3. Resultado Primário (1) - (2)	-29.538,2	-97.027,6	-67.489,4
4. Centro da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, caput, da LDO-2024)	0,0	0,0	0,0
5. Limite Inferior da Meta de Resultado Primário OFS (art. 2º, §1º, II da LDO-2024)	-30.970,0	-30.970,0	0,0
6. Compensação da Meta (ADIS 7064/7047)	44.118,3	45.323,1	1.204,8
7. Resultado primário para cumprimento da LDO (3) + (6)	14.580,1	-51.704,5	-66.284,6
8. Margem para o Centro da Meta (7)-(4)	14.580,1	-51.704,5	-66.284,6
9. Margem para o Limite Inferior da Meta (7)-(5)	45.550,1	-20.734,5	-66.284,6

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2025 (peça 73, p. 10).

106. De acordo com o RARDP do 2º bimestre de 2025 (peça 73, p. 10), foi projetado déficit primário para o Governo Central no corrente exercício de R\$ 97.027,6 milhões, superior ao limite máximo de déficit estabelecido. Segundo a ADIS 7064/7047, o valor da compensação foi calculado em R\$ 45.323,1 milhões no 2º bimestre de 2025, resultando em déficit de R\$ 51.704,5 milhões para

efeito de cumprimento da meta estabelecida na LDO. A margem para o centro da meta é negativa em R\$ 51.704,5 milhões e negativa em R\$ 20.734,5 milhões para o limite inferior da meta.

107. Em função destas projeções, indicou-se a necessidade de limitação e empenho e movimentação financeira necessários para adequar o resultado projetado às metas estabelecidas na LDO 2025.

108. A STN e o BCB utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário do Governo Central. A primeira apura o resultado seguindo o método denominado ‘acima da linha’, que foca na diferença entre fluxos de receitas e despesas, enquanto o segundo se guia pela variação da dívida líquida total, método denominado ‘abaixo da linha’.

109. No período entre janeiro e abril de 2025, segundo o RTN de abril de 2025, tab. 1.1 (peça 55), o resultado primário ‘acima da linha’ foi superavitário em R\$ 72.359,9 milhões e, segundo o Bacen, superavitário em R\$ 68.555,1 milhões ‘abaixo da linha’ (Tabela 2 – NFSP – peça 54), resultando em discrepância de R\$ 3.804,8 milhões. O resultado PDG ajustado das empresas estatais federais foi reprojeto para 2025 em déficit de R\$ 1.346,0 milhões (SEST, peça 40, item não digitalizável, Anexo I), compatível com a meta de déficit de R\$ 6.214,7 milhões, conforme Art. 3º da LDO 2025.

110. Registre-se que o Bacen é a instituição responsável pela apuração oficial dos resultados fiscais para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais, conforme disposto no art. 2º, § 4º, c/c o art. 5º, § 3º, todos da Lei Complementar 200/2023.

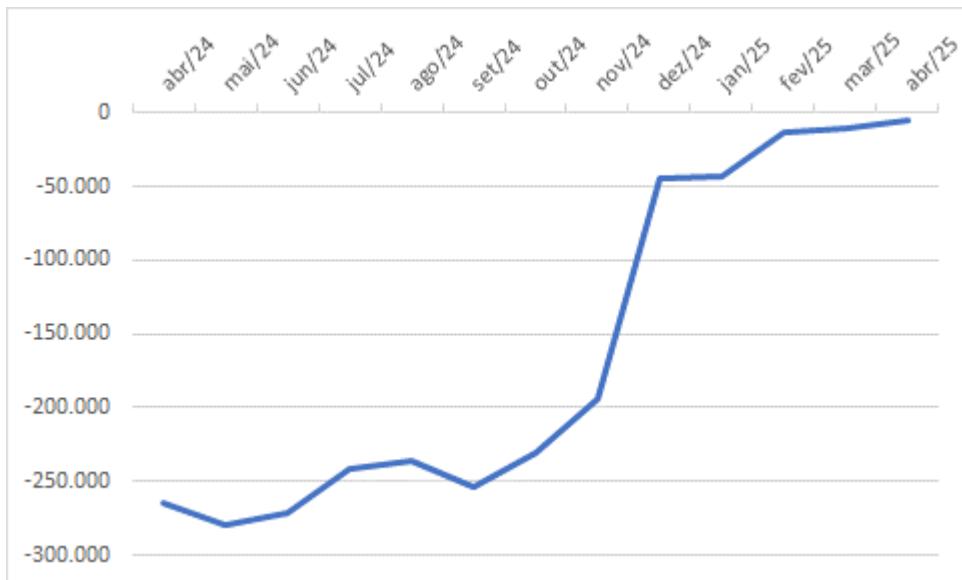
111. Compõem o resultado primário do Governo Central em abril de 2025 o superávit do Tesouro Nacional de R\$ 166.964,1 milhões e os déficits do Bacen de R\$ 274,2 milhões e do RGPS de R\$ 98.134,9 milhões. O Setor Público Consolidado apresentou superávit primário de R\$ 102.860,2 milhões.

112. Desde maio de 2024, as somas móveis de doze meses dos valores corrigidos pelo IPCA de abril de 2025 do resultado primário, segundo a tabela 1.2-B do RTN de abril de 2025 (peça 57), apresentaram, com algumas oscilações, tendência de aumento até abril de 2025, passando de déficit de R\$ 264,9 bilhões em abril de 2024 a déficit de R\$ 5,3 bilhões em abril de 2025. Parte dessa melhoria expressiva decorre da antecipação do pagamento de precatórios ao final de 2023, o que prejudicou o resultado primário acumulado ao longo do ano de 2024. Com a base de comparação deteriorada, a melhora do resultado primário acumulado em 12 meses em 2025 torna-se mais evidente.

113. Contudo, como a execução das despesas no início de 2025 foi feita de forma provisória e em ritmo menor em decorrência do atraso na aprovação da LOA 2025, esta evolução deverá ser revertida, como prevê o RARDP do 2º Bimestre de 2025, que projeta déficit de R\$ 97.027,6 milhões no ano de 2025.

Gráfico 9 - Resultado primário – somas móveis de 12 meses em valores corrigidos pelo IPCA de abr/2025

R\$ milhões



Fonte: RTN de abril de 2025 – tab 1.2-B (peça 57)

VI. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

114. Neste capítulo são analisadas as questões 17 e 18 da matriz de planejamento.

VI.1. Interpretação adotada pelo Poder Executivo relativa à prática de contingenciamentos no contexto de meta fiscal em formato de bandas de tolerância

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

116. No trabalho de acompanhamento bimestral referente ao 1º bimestre de 2025 (TC 005.986/2025-7), esta equipe de fiscalização evidenciou como as inovações legislativas estabelecidas pela LDO 2025 poderiam alterar a interpretação quanto à necessidade de o contingenciamento de despesas ser utilizando visando o atingimento do centro da meta ou da banda inferior do intervalo de tolerância.

117. Nesta edição do acompanhamento bimestral, atualizamos a referida análise explicitando o posicionamento oficial do Poder Executivo, obtido pela equipe de fiscalização por meio da realização de reuniões com os órgãos jurisdicionados e o envio de ofícios de requisição de informações. Para fins de clareza de exposição, contudo, repete-se aqui a exposição das inovações da LDO apresentadas no acompanhamento do 1º bimestre de 2025 (TC 005.986/2025-7).

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

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

119. Desde o início de vigência do RFS, passou a haver debate acerca do significado da expressão ‘poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário’ contida no dispositivo da LRF. Mais especificamente, discute-se sobre se o instituto do contingenciamento deveria ser acionado somente quando há risco de descumprimento do limite inferior da banda de tolerância da meta fiscal, ou se as contenções deveriam ser aplicadas em cenário de risco de descumprimento do centro da meta fiscal. Ainda, em caso de utilização efetiva do contingenciamento, houve debates se este deveria conduzir o resultado primário estritamente até o cumprimento de sua banda inferior, ou se o Poder Executivo teria a discricionariedade de utilizar a limitação de empenho para conduzir o resultado primário a qualquer montante dentro do intervalo de tolerância estabelecido na LDO, dado o comando estabelecido pela LC 200/2023:

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

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

121. Neste contexto, a equipe de fiscalização deste tribunal questionou o Poder Executivo a respeito de sua interpretação acerca das normas fiscais e suas implicações para a realização de limitação de empenho, no âmbito dos acompanhamentos do 1º bimestre (TC 007.029/2024-1, Acórdão 1211/2024-TCU-Plenário) e 3º bimestre (TC 017.469/2024-4) de 2024.

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

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

Art. 165 (...)

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

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

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

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

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

125. Neste ponto, este acompanhamento tem a intenção de destacar duas alterações legislativas promovidas pela LDO 2025, em comparação com a LDO 2024, que tem o potencial de alterar a

interpretação sobre o papel do contingenciamento de despesas em cenário de intervalo de tolerância para cumprimento da meta fiscal.

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

LDO 2024

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

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

PLDO 2025

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

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

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

LDO 2025

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

130. *Dessa forma, percebe-se como o legislador retirou o foco da banda inferior como parâmetro de referência para a realização dos contingenciamentos, enfatizando que a limitação de empenho deverá considerar agora a meta fiscal estabelecida no caput do Art. 2º da LDO 2025 (ou seja, o centro da meta fiscal), e não mais o limite inferior de sua banda de tolerância.*

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

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). (grifou-se)

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

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

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

§ 1º O disposto no caput:

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

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

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

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

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

135. Nesse contexto, esta equipe de fiscalização diligenciou o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e Ministério da Fazenda (MF), indagando a respeito da interpretação do Poder Executivo com relação às inovações legislativas estabelecidas na LDO 2025, conforme exposto anteriormente.

136. A partir da análise dos documentos, percebe-se como este tema foi objeto de controvérsia e debates dentro do Poder Executivo, com setores técnicos e alas jurídicas interpretando de forma divergente a legislação em vigor.

Entendimento da área técnica do MPO

137. Por meio da Nota Técnica SEI 477/2025/MPO (peça 43), a Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários da Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria de Orçamento Federal (CGMAC/SEAFI/SOF) emitiu recomendação para que para que a apuração da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar 101/2000 se dê a partir do centro da meta de resultado primário.

138. De acordo com a área técnica da SOF, a nova redação do art. 69 da LDO supriu a menção ao limite inferior do intervalo de tolerância, passando a ser considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da LDO, que, em seu entendimento, refere-se apenas ao que usualmente tem se denominado ‘centro da meta’, uma vez que os limites inferior e superior do intervalo da meta de resultado primário são mencionados nos incisos I e II, do § 1º, do art. 2º.

139. Desse modo, a leitura combinada do art. 69 da LDO 2025 e do art. 5º, § 3º da LC 200/2023 sugere que se deve contingenciar despesas em montante suficiente para se atingir o centro da meta, mesmo que a verificação do cumprimento se dê pelo intervalo de tolerância.

140. Ainda, argumenta a área técnica que, quanto à impositividade do orçamento, o art. 71 da LDO trouxe mudanças no sentido de deixar claro, no seu inciso I, de que o dever de executar as programações orçamentárias subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, incluindo-se a limitação de empenho e movimentação financeiro, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam os arts. 67 e 69. Assim, ao fazer remissão ao art. 69, conforme previsto no art. 71, § 1º, inciso I, entende-se que a LDO 2025 não impede a realização de contingenciamento com vistas ao alcance do centro da meta (caput do art. 2º), diferentemente da LDO 2024, que não previa a possibilidade de acionar a limitação de empenho e movimentação para o atingimento do centro da meta frente ao dever de executar as programações orçamentárias.

141. Por fim, indica a nota técnica que a perseguição do centro da meta fiscal também é requisito para a adequação da execução orçamentária às projeções contidas no anexo de metas fiscais (AMF) da LDO. As projeções para a trajetória da dívida pública contidas no AMF têm como pressuposto que o resultado primário registrado ao longo dos anos da referida trajetória é equivalente àquele indicado pelo centro da meta fiscal. Nesse sentido, caso o cumprimento da meta tenha como alvo, na execução financeira, o limite inferior da meta fiscal, tende, tudo o mais constante, a impactar a trajetória projetada para a dívida pública, trazendo risco de comprometimento para o alcance dos objetivos de estabilização e sustentabilidade esculpidos no art. 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 200/2023. Tal apontamento reforçaria ainda mais a necessidade de se envidar esforços para perseguir o centro da meta, incluindo a apuração e adoção da limitação de empenho e movimentação financeira, caso necessária.

142. Desse modo, área técnica da SOF finaliza o documento recomendando ao Secretário de Orçamento Federal que os Relatórios Bimestrais de Receitas e Despesas Primárias apurem necessidade de contingenciamento frente ao centro da meta de resultado primário, observado o disposto no inciso I e § 2º, do art. 7º, da LC 200/2023.

143. Neste contexto, o Secretário de Orçamento Federal reconheceu a importância dos temas tratados pela área técnica e sua preocupação com a responsabilidade na gestão fiscal, definindo pela realização de consulta à Consultoria Jurídica do MPO acerca da interpretação e aplicação das regras de limitação de empenho e movimentação financeira para o exercício de 2025, em face das alterações promovidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025. Justificando esta ação devido à necessidade de aprofundamento da análise jurídica e técnica do tema.

Posicionamento da instância jurídica do MPO

144. Por meio do Parecer 00126/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU (peça 43), a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União junto ao MPO (doravante Conjur-MPO) pronunciou-se sobre

a interpretação e a aplicação do art. 9º da LRF, no que se refere à apuração da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira no exercício de 2025, considerando as alterações introduzidas pela LC 200/2023, e a redação final conferida à LDO 2025, tendo como o foco a emissão de parecer restrito a questões estritamente jurídicas.

145. O parecer jurídico recorda que, em 2024, a área técnica da SOF e a Conjur-MPO convergiam, em suas notas técnicas e pareceres jurídicos no entendimento de que a limitação de empenho e movimentação financeira em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal subverte a lógica inerente ao mecanismo de contingenciamento estabelecido no art. 9º da LRF de modo a contrariar o disposto no aludido preceito legal.

146. O cerne deste entendimento está no fato na interpretação literal (ou gramatical) do art. 9º da LRF conjugado com art. 5º, § 3º, da LC 200/2023:

LRF

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

LC 200/2023

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

147. Segundo a Conjur, extrai-se destes dispositivos a seguinte linha de raciocínio:

(i) De acordo com o art. 9º da LRF, o contingenciamento deverá ser realizado quando houver risco de descumprimento da meta de resultado primário;

(ii) De acordo com o Art. 5º, § 3º da LC 200/2023, será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º LRF;

(iii) Desse modo, o contingenciamento somente deverá ser realizado quando houver risco de que o resultado primário seja inferior ao limite inferior do intervalo de tolerância.

(iv) Ademais, o art. 9º da LRF estabelece que o contingenciamento deverá ser realizado ‘nos montantes necessários’ para se preservar o cumprimento da meta fiscal. Ou seja, o contingenciamento deverá ser promovido até que se garanta que o resultado será superior ao limite inferior do intervalo de tolerância, e nada além disso. Promover contingenciamento acima do estritamente necessário seria atuar além dos limites impostos pela LRF.

148. Conclui assim que a limitação de empenho e movimentação financeira em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal subverte a lógica inerente ao mecanismo de contingenciamento estabelecido no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e contraria o disposto no aludido preceito legal. A partir da interpretação sistemática da regra inserta no art. 9º da LRF, à luz do disposto no art. 165, §§ 10 e 11 da Constituição Federal e no art. 5º, § 3º, da Lei Complementar 200, de 2023, afirma que os Poderes e órgãos apenas podem promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes

necessários para manter o resultado primário em nível superior ao limite inferior do intervalo de tolerância.

149. Tal entendimento já havia sido emitido pela Conjur-MPO ao longo das discussões realizadas em 2024 e foi reiterado neste novo parecer. Já com relação às inovações legislativas incorporadas à LDO 2025, a consultoria jurídica buscou complementar sua análise, conforme apresenta-se a seguir.

150. De acordo com o parecer jurídico, deve-se, dentre os vários sentidos possíveis a um texto normativo, adotar apenas os sentidos lícitos, que guardem compatibilidade com as demais normas do ordenamento – sobretudo aquelas hierarquicamente superiores.

151. Argumenta-se que, no caso concreto, uma interpretação histórica isolada poderia conduzir à leitura errônea de que esta mudança em relação à LDO anterior significaria uma alteração do regime jurídico previsto no art. 9º da LRF, conjugado com o art. 5º, § 3º, da LC 200/2023. Esta conclusão, porém, não seria possível, porquanto induziria a uma latente incompatibilidade com as proposições referidas anteriormente. Assim, a aplicação de uma interpretação histórica mal conduzida levaria, neste caso, a uma interpretação inconstitucional ou incompatível com o regime do Regime Fiscal Sustentável.

152. De acordo com o órgão jurídico, a expressão ‘considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput o art. 2º’, prevista pelo art. 69 da LDO 2025 como condição para a realização da limitação de empenho, deve ser interpretada apenas como um indicativo da meta de resultado primário do exercício, em sentido amplo. Como as bandas de tolerância são definidas em torno do centro da meta, a referência ao centro da meta do caput do art. 2º seria uma referência, por consequência, também às bandas do intervalo de tolerância.

153. Dessa forma, a Conjur conclui que, por uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico, essa inovação formal na LDO 2025 não parece ter operado, de fato, uma modificação no regime jurídico da limitação de empenho. Isso porque a LRF permanece disposta, com clareza, que o contingenciamento somente pode ocorrer nos montantes necessários para que a realização da receita comporte o cumprimento das metas fiscais. O art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, por sua vez, afirma textualmente que ‘será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância’. Da conjugação entre essas normas, resultaria um comando claro: o contingenciamento só seria cabível, e só poderia ser feito, até o ponto necessário para garantir o atingimento do limite inferior da meta, e não do centro da meta.

154. Ademais, argumenta o parecer jurídico que a tentativa de interpretar o art. 69 da LDO 2025 como base autônoma e isolada para autorizar contingenciamento até o centro da meta esbarraria em dois problemas jurídicos fundamentais. Primeiro, trata-se de norma inserida em lei ordinária e que, portanto, não poderia revogar ou modificar os limites objetivos definidos em leis complementares (como a LRF e a LC 200/2023). Segundo, ainda que se admita a existência de uma intenção política ou histórico-legislativa em ampliar o alcance do contingenciamento, tal intenção não se converte em comando normativo vinculante se não for compatível com o sistema jurídico vigente.

155. Conforme aborda o documento, a interpretação (de normas legais) não se confunde com os desejos de parlamentares que tramitaram o projeto de lei. A LRF, a LC 200/2023 e a própria lógica da responsabilidade fiscal constituem um bloco normativo coeso, e seria incompatível com esse sistema permitir que uma norma infralegal ou mesmo uma LDO — lei ordinária e de vigência anual e caráter programático — desfigurasse as regras inscritas no art. 9º da LRF.

156. Dessa forma, o parecer jurídico da Conjur-MPO conclui sua exposição com os trechos apresentados integralmente abaixo, que sintetizam a argumentação jurídica do órgão consultivo (peça 43, pág 141):

28. Dessa forma, a redação do art. 69 da LDO 2025 não infirma a conclusão de que o limite inferior do intervalo de tolerância permanece como o único parâmetro válido para fins de apuração do montante de contingenciamento. Trata-se de garantir coerência normativa, segurança jurídica e observância ao princípio da legalidade estrita que rege a atuação da Administração Pública no manejo de despesas primárias. Em suma: o contingenciamento continua sendo um instrumento excepcional, e não uma política fiscal ativa, e sua utilização segue estritamente limitada ‘aos montantes necessários’ para se evitar o rompimento do piso inferior da meta.

29. Deve prevalecer, assim, uma interpretação coerente com a literalidade dos arts. 9º da LRF e 5º, § 3º, da Lei Complementar nº 200, qual seja, de que ‘os Poderes e órgãos apenas podem promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários para manter o resultado primário em nível superior ao limite inferior do intervalo de tolerância’, como sedimentado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e por esta Consultoria Jurídica no curso de 2024.

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

Conclusão

158. Analisada a legislação fiscal, a evolução normativa que rege o instrumento de limitação de empenho no contexto de bandas de tolerância da meta fiscal, assim como os pareceres técnicos e jurídicos elaborados por diferentes instâncias do MPO, conclui-se que, embora haja razoáveis argumentos técnicos e jurídicos em favor da adoção do centro da meta como parâmetro a ser adotado para a realização de contingenciamentos, tal prática esbarra em um obstáculo jurídico determinante, que é o conflito normativo entre o dispositivo da LDO 2025 que indica a perseguição ao centro da meta, por um lado, e o arcabouço de política fiscal estabelecido pelas Leis Complementares LC 200/2023 e LRF, conforme exposto a seguir.

LRF

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

LC 200/2023

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

159. De acordo com o art. 9º da LRF, o contingenciamento deverá ser realizado quando se constatar que ‘a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário’, e que deverá ser realizado ‘nos montantes necessários’ ao cumprimento desta mesma meta.

160. A LC 200/2023, por sua vez, define de forma mais precisa o que pode ser considerado como ‘cumprimento das metas de resultado primário’. Conforme dispõe o art. 5º, § 3º, é considerada cumprida a meta fiscal se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância.

161. Se o cumprimento da meta fiscal ocorre quando o resultado fiscal apurado for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância, o descumprimento da meta fiscal, por simetria, ocorre quando o resultado apurado for menor do que este mesmo limite inferior. Infere-se, portanto, que a situação em que ‘a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário’ é aquela em que há risco de que o resultado primário ao final do exercício se situe em patamar abaixo do referido limite inferior.

162. Resta claro, portanto, que as leis complementares de finanças públicas do ordenamento jurídico vigente indicam o limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal como o parâmetro a ser considerado para a realização de limitação de empenho e limitação financeira.

163. Por outro lado, a LDO 2025, com as inovações promovidas pelo Legislativo, é incompatível com a lógica acima apresentada. Senão, vejamos:

LDO 2025

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

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.

I - limite superior equivalente a superávit 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 déficit primário de R\$ 30.970.024.726,00 (trinta bilhões novecentos e setenta milhões vinte e quatro mil setecentos e vinte e seis reais). (grifou-se)

164. O art. 69 da LDO 2025 estabelece que, se for necessário realizar contingenciamento de despesas, o montante necessário será calculado considerando a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da própria LDO. Como se observa acima, o caput do art. 2º indica de forma explícita o centro da meta fiscal (uma vez que os limites do intervalo de tolerância são definidos pelos incisos I e II). Desse modo, a leitura de tais dispositivos da LDO indica uma interpretação de que o parâmetro de referência para o contingenciamento seria o centro da meta fiscal, diferente do entendimento obtido a partir da leitura da LRF e LC 200/2023.

165. Embora tal interpretação da LDO 2025 seja desejável em termos técnicos e vise contribuir para a preservação dos resultados fiscais, tal regramento entra em conflito com a leitura conjugada do art. 9º da LRF e do Art. 5º, § 3º da LC 200/2023, que indica que o cumprimento da meta se dá a partir de resultados primários superiores ao limite inferior do intervalo de tolerância, e que o contingenciamento deve ser acionado somente quando houver risco de descumprimento da meta, ou seja, resultados primários em valores abaixo deste limite inferior. Ainda, a LRF estabelece que o contingenciamento deverá ser feito apenas nos montantes necessários ao cumprimento da meta, ou seja, nos montantes necessários para que o resultado primário se torne superior ao limite inferior do intervalo de tolerância.

166. Configurado o conflito entre normas jurídicas, deve-se buscar harmonizar as normas utilizando-se os devidos critérios previstos para resolução de antinomias.

167. Não existe, juridicamente, hierarquia entre Leis Complementares e Leis Ordinárias. No entanto, as leis complementares possuem um campo temático reservado, designado a elas pela Constituição Federal. Dentro desta área temática reservada, as leis complementares possuem a competência primária para estabelecerem normas que disciplinem seus respectivos ramos do direito. Determinada área do direito regida por legislação complementar pode ainda vir a ser subsidiada, ou regulamentada em maiores detalhes, por legislação ordinária adicional. Espera-se que leis ordinárias que busquem regular áreas temáticas reservadas a leis complementares podem estabelecer maior grau de detalhamento normativo, sobretudo em caso de delegação de tal competência por parte da legislação complementar. No entanto, às leis ordinárias não cabe contrariar dispositivos estabelecidos pela legislação complementar dentro de seus respectivos campos temáticos reservados.

168. A Constituição Federal, no inciso I de seu art. 163, estabelece que lei complementar disporá sobre finanças públicas. Já no inciso VIII do mesmo artigo, reserva competência à lei complementar para dispor sobre a sustentabilidade da dívida, especificando níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida. Ainda, o art. 164-A estabelece que a União deve conduzir sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163.

169. As leis complementares editadas em atendimento a tal delegação constitucional são exatamente a LRF e a LC 200/2023. Portanto, conclui-se que, com relação a temas de finanças públicas e compatibilização de metas fiscais com a sustentabilidade da dívida, as referidas leis possuem a competência reservada, podendo ser consideradas como as referências legais primárias que possuem a prerrogativa de regular tal campo do direito.

170. À LDO cabe, conforme o art. 165, § 2º da Constituição, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Ademais, ao art. 9º da LRF delega à LDO a competência para definir critérios para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira.

171. Como a LDO é uma lei ordinária, e o tema de finanças públicas é reservado pela CF à lei complementar, ainda que a LRF delegue competência para que a LDO estabeleça critérios para o contingenciamento, espera-se que os dispositivos correspondentes da LDO atuem no sentido de regulamentar a prática em maiores detalhes, e não no sentido de contradizer a própria legislação que lhe delegou esta competência. Tanto a LDO, por ser lei ordinária, não pode contrariar a legislação complementar em seu respectivo campo temático, quanto a LDO, por ter competência delegada pela LRF, não pode extrapolar os limites da delegação, contrariando a lei que lhe delega competência.

172. Nesse sentido, entende-se que se deve interpretar os dispositivos da LDO 2025 de forma sistemática, de modo que se harmonize com o arcabouço legal estabelecido pelas leis complementares competentes que regulam o campo das finanças públicas, ou seja, LRF e LC 200/2023, de modo a se considerar o limite inferior do intervalo de tolerância como o parâmetro a ser considerado para o acionamento da limitação de empenho e para a definição do montante a ser contingenciado.

173. No entanto, dada a sensibilidade do tópico e a complexidade da controvérsia técnico-jurídica da matéria em análise, propõe-se o envio dos autos ao MPTCU, para que possa emitir pronunciamento a respeito do conflito de normas jurídicas em questão, com fulcro no art. 157 do Regimento Interno do TCU, de modo a subsidiar a decisão de mérito do Tribunal.

Considerações adicionais da equipe de fiscalização – judicialização da política fiscal e segurança jurídica

174. Com base no histórico da questão da aplicação da limitação de empenho e movimentação financeira no contexto da LC 200/2023, tema que vem sendo acompanhado pelo Tribunal de Contas da União desde 2024, somado à análise das alterações legislativas incorporadas à LDO 2025 e às

notas técnicas emitidas pelo Poder Executivo ao longo deste ano, a equipe de fiscalização ressalta algumas constatações adicionais.

175. Em primeiro lugar, nota-se que esta discussão se trata de mais um exemplo da tendência recente do fenômeno conhecido como a ‘judicialização da política fiscal’. A judicialização da política fiscal no Brasil refere-se ao crescente recurso às interpretações jurídicas ou mesmo às instâncias judiciais para resolver questões orçamentárias e fiscais que, originalmente, poderiam ser decididas por meio de processos técnicos ou políticos (como debates legislativos ou disciplina administrativa).

176. No caso em tela, o encaminhamento a ser dado para a execução dos contingenciamentos e a escolha do parâmetro a ser utilizado para o seu acionamento (centro da meta fiscal ou sua banda inferior) representa um típico problema de interpretação e de harmonização entre normas jurídicas, em que, de um lado, temos a LDO 2025 e, de outro, a LRF e a LC 200/2023.

177. Ambas as interpretações apresentadas nessa sessão possuem argumentos legítimos. A área técnica do MPO destacou as inovações legislativas incorporadas à LDO 2025 que buscaram reforçar a capacidade de que a política fiscal possa perseguir o centro da meta de resultado primário. Uma interpretação baseada na literalidade da LDO, mas também na finalidade dos legisladores que visaram a alteração desta norma. Uma interpretação teleológica/finalística, que busca reforçar a finalidade social da norma. Tal técnica de interpretação inclusive possui respaldo na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

178. Já a análise empregada pela Conjur-MPO e oficialmente adotada pelo Poder Executivo segue uma linha de interpretação literal/gramatical dos dispositivos da LRF e LC 200/2023, bem como uma tentativa de análise sistemática da legislação, buscando avaliar se as inovações estabelecidas na LDO 2025 e a interpretação sugerida pela área técnica se harmonizam com o ordenamento jurídico fiscal vigente. Embora a LRF estabeleça a LDO como competente para regulamentar a execução dos contingenciamentos, a instância jurídica do Executivo busca argumentar que a interpretação dos dispositivos da LDO 2025 conforme defendido pela área técnica estaria em divergência com normas da própria LRF e da LC 200/2023, de modo a extrapolar a competência regulamentadora.

179. Independente da conclusão do conflito jurídico e da deliberação final a ser tomada pelo Tribunal, percebe-se, a partir da discussão apresentada neste tópico, como a regulamentação da prática de contingenciamentos por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias tem gerado considerável insegurança jurídica para a condução da política fiscal, a partir do estabelecimento do RFS pela LC 200/2023.

180. Antes da instituição do RFS, a LRF, em seu art. 9º, previa a existência da limitação de empenho e a competência da LDO para regulamentar esta prática em maiores detalhes. Após o estabelecimento do RFS, no entanto, o ordenamento jurídico fiscal se tornou mais complexo, com a definição do regime de bandas de tolerância para a meta fiscal, e menções a este instituto nas três normas legais (LRF, LC 200/2023 e LDO). Por um lado, o RFS, ao estabelecer o intervalo de tolerância, não detalhou de que forma tal instituto se compatibilizaria com a prática de contingenciamentos, de modo que se supõe que tal competência ainda compete à LDO. Contudo, por outro lado, a prerrogativa da LDO em regulamentar os detalhes da prática de contingenciamentos parece ter se enfraquecido, uma vez que agora os dispositivos desta lei ordinária precisam se harmonizar com duas leis complementares simultaneamente. A LDO, em tese, precisaria regulamentar mais detalhes sobre o modus operandi dos contingenciamentos, porém atendendo-se à sutil linha que separa o detalhamento do instituto da invasão de competências das leis complementares que lhe conferem tal prerrogativa.

181. Abstraindo-se da conclusão do embate jurídico acerca da adequada interpretação das normas que regem o contingenciamento, entende-se que uma saída, no médio prazo, seja que as próprias leis complementares passem a regulamentar este tópico, pelo bem da segurança jurídica. Pela análise da controvérsia jurídica apresentada neste tópico, depreende-se que, para temas fiscais especialmente delicados, a regulamentação via lei complementar parece oferecer um nível de segurança jurídica que as Leis de Diretrizes Orçamentárias não têm obtido êxito em atingir. Desse modo, eventual complementação da lei do RFS ou da LRF podem ajudar a pacificar a questão e a orientar a gestão fiscal para uma atuação focada na responsabilidade fiscal e na predominância das discussões fiscais a nível técnico e político, em detrimento de soluções pela via jurídica e/ou judicial.

Considerações adicionais da equipe de fiscalização – riscos fiscais associados à adoção do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal como parâmetro para contingenciamentos

182. De acordo com o princípio da legalidade, conclui-se pela regularidade jurídica da prática de realização de limitação de empenho utilizando o limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal como parâmetro determinante, conforme exposto anteriormente. No entanto, adverte-se, nesta subseção, para os riscos associados a tal prática e como tal política de execução orçamentária e financeira pode ir de encontro aos princípios da responsabilidade na gestão fiscal.

183. Em primeiro lugar, a condução da política fiscal tendo o limite inferior da banda de tolerância como parâmetro para a realização de contingenciamentos eleva o risco de descumprimento da meta fiscal, por desvirtuar a própria lógica de funcionamento de uma meta em formato de bandas de tolerância. De forma ideal, o intervalo de tolerância deveria ser uma concessão ao gestor de política fiscal, permitindo-se que ao se buscar atingir o centro da meta fiscal, cenários adversos de frustração de receitas e elevação imprevista de despesas não inviabilizassem o resultado. Nesse sentido, a banda de tolerância representaria o desvio ‘aceitável’, dada a imprevisibilidade inerente em antecipar o resultado primário que será atingido. Ao se utilizar o instrumento do contingenciamento somente para se perseguir a banda inferior da meta, perde-se a referida margem de segurança capaz de acomodar choques adversos de conjuntura que prejudiquem o resultado primário.

184. Outra consequência desta falta de capacidade para se acomodar choques negativos na conjuntura, e que não pode ser ignorada, é a necessidade de se recorrer a decisões judiciais/legislativas que excluem determinadas despesas para fins da aferição do cumprimento das metas fiscais. Em 2024, foram desconsideradas as despesas destinadas a lidar com a calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul. Em 2025, ressalta-se a desconsideração, para fins de cumprimento da meta, de R\$ 45,4 bilhões em pagamentos de precatórios e de R\$ 3,3 bilhões em resarcimentos a beneficiários do INSS lesados por descontos ilegais. Também em 2025, analistas debatem riscos de que despesas relacionadas a políticas de auxílio a setores industriais afetados pelo aumento de tarifas de importação dos Estados Unidos também venham a ser desconsideradas da meta do ano.

185. O Poder Executivo argumenta, com razão, que o contingenciamento não é o único instrumento passível de ser utilizado para se influenciar o resultado primário. Embora se utilize o contingenciamento tendo a banda inferior como referência, o governo ainda pode se utilizar de outras políticas para se perseguir o centro da meta fiscal, como a revisão de gastos visando a economia de despesas, reformas estruturais que visem a redução de despesas, aumento no esforço arrecadatório e instituição de medidas incrementais para arrecadação de novas receitas.

186. Embora tais políticas de fato possam ser implementadas, todas estas envolvem algum grau de incerteza de sua efetividade e de tempestividade de seus efeitos. Mudanças estruturais não estão inteiramente no controle do governo, pois usualmente requerem a aprovação de leis; políticas de economia de gastos nem sempre atingem o impacto inicialmente programado e no tempo previsto; e medidas incrementais para novas arrecadações sempre envolvem algum risco de frustração.

187. Percebe-se, assim, como o mecanismo do contingenciamento de despesas representa o instrumento mais preciso e efetivo para se influenciar no resultado do exercício, e assim assegurar o cumprimento da meta fiscal no montante que se deseja atingir. O operador da política fiscal possui uma boa estimativa sobre o momento preciso e o montante exato a ser contingenciado, tornando este um instrumento poderoso. Abrir mão do instituto do contingenciamento para a busca do centro da meta certamente reduz as possibilidades que tal objetivo seja cumprido.

188. Outro ponto de fundamental importância no escopo desta discussão é a projeção para a dívida pública no horizonte de dez anos constante do Anexo de Metas Fiscais do PLDO-2026. Tal projeção, feita sobre um cenário base que considerou resultados primários compatíveis com o centro da meta, aponta o crescimento da dívida pública até 2028, com uma discreta queda e estabilização a partir de 2029, mas em patamar elevado durante todo o período para o qual se fez a projeção (até 2035). Nesse sentido, caso o cumprimento da meta tenha como alvo, na execução financeira, o limite inferior da meta fiscal, tende, tudo o mais constante a impactar a trajetória projetada para a dívida pública, trazendo risco de comprometimento para o alcance dos objetivos de estabilização e sustentabilidade esculpidos no art. 2º, § 1º, da Lei Complementar nº 200/2023, bem como reduzindo a transparência e credibilidade da trajetória sustentável da dívida indicada nas próprias LDOs.

189. A esse respeito, o Tribunal já emitiu alerta sobre esta prática no âmbito acompanhamento do 1º bimestre de 2024, que culminou com a edição do Acórdão 1211/2024 – TCU – Plenário, no qual se advertiu que a tal política de contingenciamentos poderia ‘elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros’.

VI.2. Contingenciamento e a preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública

190. A partir da entrada em vigor do Regime Fiscal Sustentável por meio da LC 200/2023, o ordenamento jurídico fiscal passou a dispor acerca do ‘nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública’, como uma tentativa de se preservar o funcionamento da estrutura estatal diante da necessidade de realização de contenções volumosas de despesas.

191. Nesse sentido, a legislação em vigor dispõe o seguinte:

LC 200/2023

Art. 7º Não configura infração à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e

(...)

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.

LDO 2025

Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e

Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo federal e por cada órgão referido no caput:

(...)

II - deverá preservar, no âmbito do Poder Executivo federal e de cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, o nível mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, equivalente a setenta e cinco por cento do valor autorizado na lei orçamentária para essas despesas, nos termos do disposto no § 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 200, de 2023. (grifo nosso)

192. Sabe-se que, durante a execução orçamentária, o montante a ser realizado de despesas discricionárias pode ser afetado negativamente tanto pela limitação de empenho (contingenciamentos), utilizados para a preservação do cumprimento da meta fiscal, quanto pela realização de bloqueios orçamentários, instituto previsto no Art. 67 da LDO 2025 e que possui o intuito de preservação do cumprimento dos limites de despesas primárias sujeitas à LC 200/2023.

193. No entanto, percebe-se, a partir da leitura dos dispositivos da LC 200/2023 e da LDO 2025 apresentados acima, que a legislação somente menciona de forma explícita a proteção do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública com relação à realização da limitação de empenho. Não é feita qualquer menção direta a proteção com relação a bloqueios orçamentários.

194. A esse respeito, a SOF, por meio da Nota Técnica SEI 487/2025/MPO e do Ofício SEI 2600/2025/MPO (ambos constantes da peça 43) realizou consulta à Conjur-MPO a fim de esclarecer se a proteção às despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública refere-se somente ao instituto do contingenciamento de despesas, ou se estaria também incluída a proteção contra bloqueios orçamentários. A Conjur, por sua vez, a partir da Parecer 00126/2025/CONJUR-MPO/CGU/AGU (peça 43), opinou pela impossibilidade jurídica de se aplicar por analogia o limite mínimo de despesas discricionárias previsto para as hipóteses de limitação de empenho às situações de bloqueio.

195. De acordo com o órgão jurídico, no caso concreto, verifica-se que tanto a Lei Complementar 200, de 2023, quanto a LDO de 2025, trataram expressamente da limitação de empenho e movimentação financeira, referida no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, condicionando a ela a exigência de preservação de um piso mínimo de despesas discricionárias. Contudo, tais normas não estenderam esse regime aos bloqueios orçamentários administrativos. Dado que tais bloqueios são largamente conhecidos e empregados na gestão fiscal da União, sua exclusão textual reiterada indica uma decisão consciente do legislador de restringir o alcance da norma às hipóteses jurídico-vinculadas de contingenciamento formal, em detrimento dos bloqueios. Permitir a extensão da norma por analogia, nesse caso, implicaria violação do princípio da legalidade estrita.

196. Dado esse contexto, surge a preocupação acerca da efetiva proteção que a legislação em vigor é capaz de conferir à preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública. Senão vejamos.

197. A LOA 2025 autoriza o valor de R\$ 221.126,3 milhões em despesas discricionárias do Poder Executivo. Desse modo, de acordo com o art. 7º § 2º da LC 200/2023, o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% desse valor, o que equivale a R\$ 165.844,76 milhões.

198. Este nível mínimo de despesas discricionárias sugere que a contenção máxima a ser realizada sobre esta rubrica de despesas equivale a R\$ 55.281,6 milhões. Assumindo que a restrição

não se aplica aos bloqueios, conclui-se que este também é o montante máximo que seria permitido ser limitado por meio de contingenciamentos.

199. *Contudo, percebe-se que, a partir de tal regramento, seria possível a ocorrência de situações em que a combinação entre a necessidade de bloqueios e de contingenciamentos exija um volume de contenção de despesas que leve o valor das despesas discricionárias para um montante abaixo do referido valor mínimo estabelecido em lei.*

200. *Por exemplo, consideremos um cenário hipotético em que os relatórios bimestrais indiquem os seguintes fatos: (i) excesso de despesas primárias projetadas com relação aos limites do RFS, indicando a necessidade de bloqueio da ordem de R\$ 10 bilhões; e (ii) projeções que indiquem a necessidade de contingenciamento, já descontado o bloqueio, de R\$ 50 bilhões para o cumprimento da meta fiscal.*

201. *Neste caso, o contingenciamento a ser realizado estaria dentro dos limites impostos pela legislação, que é de R\$ 55,3 bilhões. No entanto, a contenção total (somando o bloqueio e o contingenciamento) atingiria R\$ 60 bilhões, o que levaria o nível de despesas discricionárias a R\$ 161.126,3 milhões, abaixo do nível mínimo indicado pela lei para o regular funcionamento estatal.*

202. *Conclui-se, portanto, que a legislação em vigor possui uma incoerência. Ao mesmo tempo, por um lado, estabelece um valor que denomina ser o ‘mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública’, e até mesmo apresenta dispositivos que visam preservar este patamar mínimo dos efeitos da limitação de empenho. Por outro lado, contudo, esta mesma legislação permite que possíveis dinâmicas de contingenciamentos e bloqueios gerem uma contenção de despesas que levem as despesas discricionárias a um patamar menor do que o suposto nível mínimo que deveria ser preservado. A dedução lógica deste fato é que, ou o ordenamento falha em proteger o nível mínimo de despesas necessárias ao regular funcionamento da administração, ou que tal patamar mínimo de 75% na verdade não representa de fato o volume de despesas realmente essencial para o funcionamento da máquina pública.*

203. *Tal questão se mostra ainda mais relevante no contexto do atual exercício financeiro, em que as contenções de despesas, até a avaliação de receitas e despesas do 2º bimestre, já atingiram o patamar de R\$ 31,4 bilhões (R\$ 10,6 bilhões em bloqueios e R\$ 20,7 bilhões em contingenciamentos). Diante do cenário de incertezas com relação a arrecadação derivada do aumento das alíquotas do IOF, pode vir a ser necessária a elevação das contenções de despesas, de modo a comprimir ainda mais as despesas discricionárias.*

204. *Diante desse quadro, é importante ressaltar que o contingenciamento promovido até o 2º bimestre atingiu R\$ 20,7 bilhões de um limite legal permitido de R\$ 55,4 bilhões, o que representa uma limitação de empenho de 37,5% do total permitido, havendo ainda uma margem legal de R\$ 34,6 bilhões possíveis de serem contingenciados, conforme ilustrado pela tabela a seguir.*

Tabela 15 - Margem legal para contingenciamento (após o RARDP 2º bimestre)

	R\$ bilhões
Despesas Discricionárias na LOA 2025 (a)	221,1
Nível Mínimo de Despesas Discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (b) = (a) x 75%	165,8
Total de Contingenciamento permitido (c) = (a) – (b)	55,3
Contingenciamento realizado até o 2º bimestre (d)	20,7

<i>Margem legal para contingenciamento (e) = (c) – (d)</i>	34,6
--	-------------

Fonte: elaboração própria a partir de dados da LOA 2025 e RARDP 2/2025

205. Já quando se coloca o foco no nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, o cenário se altera. O nível mínimo de despesas discricionárias, definido pela LC 200/2023 como 75% do valor de tais despesas na LOA 2025, é de R\$ 165,8 bilhões, de modo que qualquer contenção de despesas superior a R\$ 55,4 bilhões (somando-se bloqueios e contingenciamentos), seria capaz de comprometer tal meta de execução de despesas. Assim, a contenção total de R\$ 31,4 bilhões anunciada até o 2º bimestre representa 56,7% da contenção máxima que preservaria o suposto nível mínimo de despesas discricionárias ao regular funcionamento estatal, havendo assim uma margem de R\$ 24,0 bilhões passíveis de sofrerem contenção orçamentária (seja de bloqueios ou contingenciamentos), conforme exposto na tabela abaixo.

Tabela 16 - Margem para contenções totais de despesas (bloqueio e contingenciamento) baseado na ótica da preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (após o RARDP 2º bimestre)

	R\$ bilhões
<i>Despesas Discricionárias na LOA 2025 (a)</i>	221,1
<i>Nível Mínimo de Despesas Discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (b) = (a) x 75%</i>	165,8
<i>Máximo de Contenção (somando contingenciamento e bloqueios) que não compromete o nível mínimo de despesas (c) = (a) – (b)</i>	55,3
<i>Contenção total realizada até o 2º bimestre (bloqueio e contingenciamento) (d)</i>	31,4
<i>Margem para contenções totais de despesas que preservem efetivamente o funcionamento estatal (e) = (c) – (d)</i>	24,0

Fonte: elaboração própria a partir de dados da LOA 2025 e RARDP 2/2025

206. Conclui-se, a partir desta análise, que a legislação inscrita na LC 200/2023 e na LDO 2025 é controversa no que se refere à preservação das despesas discricionárias. Por um lado, os dispositivos legais indicam um nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, impondo uma restrição numérica ao montante passível de contingenciamento como forma de preservar este nível. Contudo, por outro lado, as normas vigentes permitem que determinadas dinâmicas de necessidades de bloqueios orçamentários e contingenciamentos exijam contenções totais de despesas que levem as discricionárias potencialmente a patamares abaixo do referido nível mínimo estabelecido pela própria lei. No caso concreto de 2025, após as contenções anunciadas no RARDP do 2º bimestre, ainda há R\$ 34,6 bilhões de margem legal para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira. Observa-se, contudo, que contenções adicionais de despesas superiores a R\$ 24,0 bilhões já seriam suficientes para que, tudo o mais constante, as despesas discricionárias passem a se situar abaixo do limite indicado pelo próprio Regime Fiscal Sustentável.

IX. CONCLUSÃO

207. O PIB é o principal parâmetro macroeconômico que influencia a receita primária. A projeção de crescimento real do PIB caiu, enquanto a da inflação subiu na avaliação do 2º bimestre em comparação com a projeção feita na LOA 2025. A projeção do PIB nominal passou de R\$ 12.626,27 bilhões na LOA 2025 para R\$ 12.726,50 bilhões no 2º bimestre. A projeção baseada nas estimativas do mercado é de R\$ 12.753,80 bilhões, superior em 0,21% em comparação com a projeção do RARDP do 2º bimestre. O IPCA, que mede a inflação, é o principal fator que afeta as despesas primárias. Segundo o mercado, a projeção da inflação está acima da estimada no RARDP, indicando que a projeção da despesa possa estar subestimada no RARDP.

208. Apesar de a estimativa do PIB, constante do RARDP, estar ligeiramente abaixo da feita com parâmetros do mercado, o RARDP utilizou uma proporção $rpl = RPL/PIB$ (receita primária líquida como proporção do PIB) de 18,21%, inferior à utilizada na LOA 2025, de 18,69%. Isso resulta em estimativa de Receita Primária Líquida inferior em R\$ 41.666,1 milhões à feita na LOA 2025. O valor da rpl , de 18,21%, usada no RARDP é mais conservador, quando se compara com o valor realizado em 2024, que foi de 18,41%.

209. O resultado primário, além de ser negativamente afetado por uma projeção inferior na receita primária, também é prejudicado por uma projeção de despesa primária feita pelo RARDP que é superior em R\$ 25.823,2 milhões à feita na LOA 2025. Estes dois movimentos se somam, fazendo com que a projeção de resultado primário, feita na LOA 2025, passe de déficit de R\$ 25.538,2 milhões para déficit de R\$ 97.027,6 milhões, representando piora de R\$ 67.489,4 milhões entre estas duas projeções. Após a aplicação das compensações autorizadas, a projeção de resultado fica abaixo em R\$ 51.704,5 em comparação com o centro da meta de resultado fiscal estabelecida na LDO 2025 e em R\$ 20.734,5 milhões em comparação com o limite inferior da meta.

210. A análise técnica das projeções das medidas de aumento das receitas federais indica a possibilidade de aprimoramento nas metodologias de estimação, considerando as divergências observadas entre valores projetados e realizados. Os dados apresentados demonstram desafios significativos: o Carf registrou arrecadação de R\$ 309,2 milhões frente aos R\$ 54,7 bilhões inicialmente estimados para 2024 e as receitas de concessões e permissões alcançaram 16,3% do valor previsto, mesmo com o transcurso de 66% daquele exercício financeiro.

211. Quanto à medida de aumento de receita oriunda do IOF, a análise econômico-orçamentária destaca que o aumento da arrecadação tributária pode ser atribuído a três fatores principais: a expansão do número de contribuintes ativos, o aumento da base de incidência dos tributos e a elevação das alíquotas, que foram aplicadas. No entanto, há um risco de desestímulo nas operações afetadas, conforme apresentado na curva de Laffer, descrevendo que a elevação da alíquota pode gerar efeito contrário, reduzindo a arrecadação devido a incentivos como sonegação, evasão e redução na comercialização dos produtos ou serviços afetados.

212. A análise jurídica e da análise econômica do direito destacou a importância de haver uma política fiscal crível e a necessidade de sincronização entre as políticas fiscal e monetária, conforme enfatizado pelo Copom. A sequência de alterações normativas também suscita questionamentos sobre a qualidade do planejamento, sugerindo a necessidade de uma análise de impacto legislativo para promover eficiência e estabilidade jurídica. O STF julgou liminarmente a constitucionalidade da majoração da alíquota, mantendo a vigência do decreto.

213. A LDO 2025 incorporou alterações promovidas no âmbito do processo legislativo orçamentário no sentido de permitir que o centro da meta fiscal seja utilizado como parâmetro para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira. No entanto, de acordo com RARDP do 2º bimestre, o Poder Executivo manteve a mesma interpretação que vinha aplicando desde o ano

anterior de vincular o contingenciamento de despesas estritamente ao atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal.

214. Ressalta-se a ocorrência de controvérsia entre a área técnica da SOF e a Consultoria Jurídica da AGU junto ao MPO: a área técnica da SOF publicou nota técnica argumentando pela adoção do centro da meta como novo parâmetro para contingenciamentos, devido à nova redação da LDO 2025, enquanto a instância jurídica, por outro lado, emitiu parecer pela inviabilidade jurídica de tal interpretação, orientando pela manutenção do limite inferior do intervalo de tolerância como parâmetro vinculante para a limitação de empenho. Analisando a questão, conclui-se pela adequação jurídica da interpretação adotada pela Conjur-MPO, no sentido de que a LDO 2025 não pode contrariar as Leis Complementares competentes na área de finanças públicas, devendo prevalecer a interpretação de que o contingenciamento deverá ter como parâmetro de referência o limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal. No entanto, ressalta-se que tal prática envolve maiores riscos de descumprimento das metas, comprometimento da trajetória sustentável da dívida pública e redução da transparência e credibilidade do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

215. Diante de tais debates, percebe-se ainda como a regulamentação de temas especialmente delicados para a política fiscal, como a harmonização entre o instituto do contingenciamento de despesas e o regime de intervalo de tolerância da meta fiscal, por meio de alterações nas próprias leis complementares (ou seja, LRF e/ou LC 200/2023), pode conferir maior segurança jurídica do que as LDOs têm conseguido promover.

216. Verifica-se a existência de contradições normativas entre a LC 200/2023 e a LDO 2025 no que se refere à preservação das despesas discricionárias. Por um lado, os dispositivos legais indicam um nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, impondo uma restrição numérica ao montante passível de contingenciamento como forma de preservar este nível. Contudo, por outro lado, as normas vigentes permitem que determinadas dinâmicas de necessidades de bloqueios orçamentários e contingenciamentos exijam contenções totais de despesas que levem as discricionárias potencialmente a patamares abaixo do referido nível mínimo estabelecido pela própria lei. No caso concreto de 2025, após as contenções anunciadas no RARDP do 2º bimestre, ainda há R\$ 34,6 bilhões de margem legal para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira. Observa-se, contudo, que contenções adicionais de despesas superiores a R\$ 24,0 bilhões já seriam suficientes para que, tudo o mais constante, as despesas discricionárias passem a se situar abaixo do limite indicado pelo próprio Regime Fiscal Sustentável. Mais uma vez, ressalta-se a necessidade de aprimoramento da legislação pertinente, compatibilizando o limite de despesas discricionárias com os valores bloqueados devido ao limite de gastos primários.

217. 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

218. 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) submeter os autos à oitiva do Ministério Público junto ao TCU, com fulcro nos arts. 62, inciso III, e 157 do Regimento Interno do TCU, dada a complexidade técnico-jurídica da matéria em exame, para que este se manifeste quanto ao parâmetro que deve ser utilizado para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira, de acordo com os regramentos da LC 200/2023, LC 101/2000 e Lei 15.080/2024 (LDO 2025).

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. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 4º bimestre de 2024:

b.1) o resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo o RARDP do 2º bimestre de 2025 a preços correntes é de déficit de R\$ 97.027,6 milhões, ficando maior do que o limite inferior da meta estabelecida na LDO 2025, de resultado deficitário de R\$ 30.970,0 milhões. Mesmo após o ajuste da retirada de R\$ 45.323,1 milhões de despesas que não são computadas na meta de resultado primário, segundo as ADIS 7064/7047, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 51.704,5 milhões, ficando R\$ 20.734,5 milhões acima do limite inferior de tolerância da meta;

b.2) a arrecadação do IOF pode ocorrer nos níveis estimados pelo Poder Executivo em razão de intervir em três fatores: aumento da alíquota, da base de incidência e de contribuintes ativos. Contudo, o histórico de arrecadação do imposto, o valor exigido para atingir a meta e o risco de exaustão arrecadatória podem ser obstáculos ao atingimento desse objetivo.

b.3) a LDO 2025 incorporou alterações promovidas no âmbito do processo legislativo orçamentário no sentido de permitir que o centro da meta fiscal seja utilizado como parâmetro para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira. A área técnica da SOF recomendou a observância da LDO, enquanto a Conjur-MPO apontou a incompatibilidade jurídica da nova lei com a LRF e LC 200/2023. Após a análise dos argumentos, concluiu-se pela adequação jurídica da interpretação adotada pela Conjur-MPO, no sentido de que a LDO 2025 não pode contrariar as Leis Complementares competentes na área de finanças públicas. Portanto, devendo prevalecer a interpretação de que o contingenciamento deverá ter como parâmetro de referência o limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal. Ressalta-se, porém, que tal prática envolve maiores riscos de descumprimento das metas fiscais, de comprometimento da trajetória sustentável da dívida pública e de redução da transparência e credibilidade do Anexo de Metas Fiscais da LDO.

b.4) temas especialmente delicados para a política fiscal, como a harmonização entre o instituto do contingenciamento de despesas e o regime de intervalo de tolerância da meta fiscal carecem de maior regulamentação legal, sendo que alterações nas próprias leis complementares (ou seja, LRF e/ou LC 200/2023), poderiam conferir maior segurança jurídica do que as LDOs tem conseguido promover;

b.5) há contradições normativas entre a LC 200/2023 e a LDO 2025 no que se refere à preservação das despesas discricionárias. Por um lado, os dispositivos legais indicam um nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, impondo uma restrição numérica ao montante passível de contingenciamento como forma de preservar este nível. Contudo, por outro lado, as normas vigentes permitem que determinadas dinâmicas de necessidades de bloqueios orçamentários e contingenciamentos exijam contenções totais de despesas que levem as discricionárias potencialmente a patamares abaixo do referido nível mínimo estabelecido pela própria lei, devido ao fato que a legislação é omissa quanto a imposição de restrição aos bloqueios para se manter o patamar mínimo de despesas discricionárias.

b.6) para 2025, após as contenções anunciadas no RARDP do 2º bimestre, ainda há R\$ 34,6 bilhões de margem legal para a realização de limitação de empenho e movimentação financeira. Adverte-se, contudo, que contenções adicionais de despesas superiores a R\$ 24,0 bilhões já seriam suficientes para que, tudo o mais constante, as despesas discricionárias passem a se situar abaixo do limite indicado pelo próprio Regime Fiscal Sustentável como o mínimo necessário ao funcionamento regular da administração pública;

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.”

3. O Auditor-Chefe da AudFiscal aquiesceu às conclusões da equipe, exceto no que se refere à meta fiscal que deve nortear a aplicação do art. 9º da LRF, nos seguintes termos:

“Trata-se de fiscalização com o objetivo de avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025, com foco no grau de atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas.

1. *O ponto fulcral destes autos refere-se ao acompanhamento da execução orçamentária, analisada no capítulo VI da instrução precedente. Mais especificamente, na divergência do valor da meta a ser adotada como referência para fins em limitação de empenho e movimentação financeira, regida pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF): enquanto a área técnica do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) considera a meta de resultado primário R\$ 0,00 disposta na Lei de Diretrizes Orçamentária de 2025 (LDO 2025), a consultoria jurídica desse ministério defende o deslocamento dessa meta para limite inferior do intervalo de tolerância (déficit de R\$ 31 bilhões). Destaca-se que no âmbito do Poder Executivo prevaleceu o entendimento da consultoria jurídica.*

2. *A subunidade instrutora se alinha ao entendimento da consultoria jurídica do MPO. Entretanto, com as devidas vêrias, concordo com a área técnica daquele órgão. Passo a expor brevemente os argumentos da área técnica e da consultoria jurídica desse ministério. Na sequência, motivo meu alinhamento ao primeiro.*

3. *A área técnica do MPO entende que a limitação de empenho e movimentação financeira do art. 9º da LRF deve ter como referência a meta R\$ 0,00 de resultado primário, conforme disposto na LDO 2025, e na Lei Complementar 200/2023 (LC200):*

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

LC 200: Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar 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.

LDO 2025: Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar 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.

4. Adicionalmente, colaciona os seguintes argumentos (peça 43 p. 1- 6):

5.1. o governo federal inseriu no **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)** dispositivo para regular a limitação de empenho e movimentação financeira pelo limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário, de forma explícita. Entretanto, tal regra **não foi recepcionada na votação que originou a LDO 2025**, que manteve a meta R\$0,00. Dessa forma, a limitação de empenho e movimentação financeira deve ser regulada pela meta R\$ 0,00:

PLDO 2025: Art. 68. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º desta Lei, e o disposto no § 3º do art. 2º e no § 3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

LDO 2025: Art. 69. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo federal apurará o montante necessário, considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.

5.2. a meta de resultado primário tem como finalidade assegurar uma trajetória sustentável da dívida pública, conforme estabelece a LC 200. A projeção dessa trajetória, contida na LDO 2025, parte da premissa de uma meta de resultado primário fixada em R\$ 0,00. A adoção de uma meta inferior a esse patamar comprometerá essa projeção, gerando riscos ao cumprimento dos objetivos de estabilização e sustentabilidade fiscal previstos no art. 2º, § 1º, da referida lei complementar:

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.

§ 1º Considera-se compatível com a sustentabilidade da dívida pública o 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), conforme o Anexo de Metas Fiscais de que trata o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

5.3. o TCU, ao longo do exercício de 2024, emitiu alerta (Acórdão 1211/2024-P) de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância como referência para promoção de limitação de empenho e movimentação financeira e condução da política fiscal e programação orçamentária e financeira da União pode elevar o risco de descumprimento das metas anuais de resultado primário, afetar a credibilidade das regras fiscais e comprometer a gestão fiscal de exercícios futuros.

5. Agora, passo a expor os argumentos esposados pela Consultoria Jurídica do MPO (peça 43 p. 136-145).

6. A Consultoria Jurídica do MPO entende que o artigo 69 da LDO 2025, que estabelece a limitação de empenho e movimentação financeira com base na meta R\$ 0,00, deveria ser interpretado de forma sistemática com a LRF, LC 200 e a Constituição Federal. Essa interpretação deslocaria a meta de R\$ 0,00 para o limite inferior do intervalo de tolerância (déficit de R\$ 31 bilhões).

7. Mais especificamente, essa consultoria argumenta que a limitação de empenho e movimentação financeira em montante superior àquele estritamente necessário ao atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal subverteria a lógica inerente ao mecanismo de contingenciamento estabelecido no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e contrariaria o disposto no aludido preceito legal.

8. Alega que a partir da interpretação sistemática da regra inserta no art. 9º da LRF, à luz do disposto no art. 165, §§ 10 e 11 da Constituição Federal e no art. 5º, §3º, da LC 200, seria possível afirmar que os Poderes e órgãos **apenas** poderiam promover a limitação de empenho e movimentação financeira nos montantes necessários para manter o resultado primário em nível superior ao limite inferior do intervalo de tolerância:

LRF

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

LC 200/2023

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

Constituição Federal

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

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

9. Aduz também que haveria outros mecanismos que não o contingenciamento para garantir o cumprimento da meta de resultado primário, como por exemplo aumento de receitas ao longo do exercício.

10. Passo a analisar os argumentos da consultoria e motivar meu posicionamento.

11. Preliminarmente, concordo na íntegra com os argumentos da equipe técnica do MPO. Assim, abstenho-me de repeti-los aqui. E ao contrário da Consultoria Jurídica do MPO, entendo que a interpretação sistemática das leis de direito financeiro - LC 200, LRF, LDO e LOA - é no sentido de que a limitação de empenho e movimentação financeira do art. 9º da LRF deve ser realizada com base na meta de resultado primário R\$ 0,00 e não com base no limite inferior do intervalo de tolerância (déficit de R\$ 31 bilhões).

12. Explico.

13. A premissa adotada pela Consultoria Jurídica do MPO parte de um entendimento equivocado ao considerar que a meta de resultado primário a ser observada para fins de limitação de empenho e movimentação financeira deve corresponder ao limite inferior do intervalo de tolerância. O próprio termo ‘tolerância’, em sua acepção jurídica e comum, indica margem de flexibilidade para acomodar pequenas variações indesejadas ou imprevisíveis, não constituindo o objetivo a ser buscado

pela gestão fiscal. Ou seja, o limite inferior é uma fronteira de exceção e não a meta, devendo ser alcançado apenas em hipóteses de desvio não controlável, e jamais utilizado como referência inicial de programação orçamentária.

14. Essa premissa equivocada é, inclusive, o alicerce para tentar vincular tal entendimento ao regime do orçamento impositivo previsto no art. 165, §§ 10 e 11, da Constituição Federal, sustentando que haveria ‘sobra’ de espaço fiscal para executar integralmente programações orçamentárias. Contudo, a execução orçamentária e o contingenciamento devem cumprir o objetivo fiscal acordado na LDO, e não explorar toda a margem de tolerância até o déficit máximo permitido. Ou seja, revela-se juridicamente e economicamente equivocado substituir a meta de resultado primário pelo seu limite inferior do intervalo de tolerância, utilizando este parâmetro como base para edificar toda uma argumentação subsequente, como se representasse a própria meta fiscal.

15. Embora o descumprimento formal da meta seja aferido com base no limite inferior do intervalo definido na LDO, essa regra de apuração não se confunde com o mecanismo de contingenciamento do art. 9º da LRF. Este último é acionado pela possibilidade de não cumprimento, e não pelo descumprimento efetivo. A simples constatação de que a projeção pontual do resultado primário está R\$ 1 acima do limite inferior não significa, de forma alguma, que ‘a receita comportará o alcance da meta’, nos termos da legislação. Ao contrário, tal situação revela um cenário de risco elevado, em que oscilações mínimas na arrecadação ou na despesa podem levar ao descumprimento, o que contraria o espírito preventivo do ‘poderá’ e justifica plenamente o contingenciamento referenciado no centro da meta.

16. Assim, interpretando-se o art. 9º da LRF em conjunto com o art. 1º, §1º, vê-se que o mecanismo de limitação de empenho e movimentação financeira deve ser aplicado para assegurar o cumprimento do centro da meta fiscal fixada, observando a responsabilidade na gestão fiscal, o planejamento e a prevenção de riscos. Ou seja, os limites dos intervalos de tolerância somente servem de referência para o momento de verificação da meta pelo Banco Central do Brasil, nos termos do art. 5º, § 3º da LC 200, ao final do exercício.

17. Acresce-se, ainda, que a Consultoria Jurídica do MPO sustenta que o governo seguiria perseguindo o centro da meta por outros instrumentos, como medidas de aumento de receita, de modo que a limitação de empenho seria apenas uma trava adicional. Tal raciocínio, entretanto, somente se sustentaria caso houvesse relativa simetria nos choques fiscais ao longo do tempo, ou seja, se fosse comum a ocorrência tanto de exercícios em que o resultado primário projetado ficasse abaixo do centro e demandasse contingenciamento, quanto de exercícios em que o resultado ficasse acima do centro, dispensando limitação. A experiência histórica brasileira, porém, mostra que a primeira situação é muito mais frequente, com frustrações de receita e pressões de despesa predominando sobre surpresas positivas. Na prática, portanto, condicionar o gatilho do art. 9º ao limite inferior da banda significa induzir, de forma sistemática, a obtenção de resultados primários próximos a esse limite, o que compromete a credibilidade da política fiscal.

18. A experiência recente de 2024 evidencia o problema de adotar o limite inferior como referência. Naquele ano, o Governo Federal precisou recorrer ao Supremo Tribunal Federal (STF) para, por meio de decisões judiciais, excluir do cálculo da meta de resultado primário diversos dispêndios excepcionais — incluindo os relativos à tragédia no Rio Grande do Sul — para evitar o descumprimento da meta. Situações como essa poderiam ter sido absorvidas, pelo menos em parte, pela faixa de tolerância prevista na LDO e na LC 200, caso o centro da meta fosse o parâmetro de gestão. Ao não deixar margem, a execução fiscal torna-se dependente de autorizações judiciais extraordinárias, comprometendo a previsibilidade, a transparência e a ação planejada exigidas pelo art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

19. 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.

20. No aspecto econômico, ressalto que as projeções de trajetória da dívida pública, constantes da LDO e exigidas pela LC 200, são elaboradas tomando como premissa o centro da meta de resultado primário (R\$ 0,00). Ao adotar-se o limite inferior como referência para o contingenciamento, cria-se uma dissonância entre o parâmetro usado para estimar a sustentabilidade da dívida e aquele efetivamente perseguido na execução orçamentária.

21. Isso significa, na prática, que o próprio instrumento legal de planejamento parte de uma meta mais ambiciosa para convencer quanto à viabilidade da estabilização da dívida, mas, na execução, adota-se um parâmetro mais frouxo, incompatível com as projeções que justificaram o planejamento. Tal desalinhamento fragiliza a credibilidade da política fiscal e pode transmitir aos agentes econômicos a percepção de que as metas são tratadas com menor rigor, aproximando-se mais de limites máximos aceitáveis de endividamento do que de compromissos efetivos de resultado.

22. Finalmente, tanto a LRF quanto a LC 200 atribuem expressamente à LDO a responsabilidade pela definição da meta de resultado primário. E a LDO 2025, em seu art. 2º e nos anexos de metas fiscais, define de forma clara a meta central de R\$ 0,00, utilizando-a como base para as projeções de convergência da dívida pública a níveis sustentáveis. Portanto, todo esse arcabouço legal vigente é coeso e converge para o resultado primário de R\$ 0,00 como parâmetro de gestão fiscal. Assim, não faz sentido jurídico ou econômico adotar o limite inferior do intervalo de tolerância no lugar do centro da meta, sob pena de esvaziar o propósito da política fiscal e comprometer sua credibilidade.

23. Pelo exposto, proponho dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira previsto no art. 9º da LRF, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente, configurando afronta aos arts. 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em conjugação com o art. 2º da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025). Além disso, ao se considerar o centro da meta de resultado primário como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, faz-se necessário substituir o encaminhamento da instrução de peça precedente por:

a) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente, configurando afronta aos arts. 1º, §1º, e 9º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em conjugação com os art. 2º da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025)

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 no 2º bimestre de 2025:

b.1) o resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo o RARDP do 2º bimestre de 2025 a preços correntes é de déficit de R\$ 97.027,6 milhões, ficando maior do que a meta e o limite inferior da meta estabelecida na LDO 2025, de resultado deficitário de R\$ 30.970,0 milhões. Mesmo após o ajuste da retirada de R\$ 45.323,1 milhões de despesas que não são

computadas na meta de resultado primário, segundo as ADIS 7064/7047, o déficit primário para cumprimento da meta da LDO é estimado em R\$ 51.704,5 milhões, ficando maior do que a meta e R\$ 20.734,5 milhões acima do limite inferior de tolerância da meta;

b.2) a arrecadação do IOF pode ocorrer nos níveis estimados pelo Poder Executivo em razão de intervir em três fatores: aumento da alíquota, da base de incidência e de contribuintes ativos. Contudo, o histórico de arrecadação do imposto, o valor exigido para atingir a meta e o risco de exaustão arrecadatória podem ser obstáculos ao atingimento desse objetivo.

b.3) há lacunas normativas entre a LC 200/2023 e a LDO 2025 no que se refere à preservação das despesas discricionárias. Por um lado, os dispositivos legais indicam um nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, impondo uma restrição numérica ao montante passível de contingenciamento como forma de preservar este nível. Contudo, por outro lado, as normas vigentes permitem que determinadas dinâmicas de necessidades de bloqueios orçamentários e contingenciamentos exijam contenções totais de despesas que levem as discricionárias potencialmente a patamares abaixo do referido nível mínimo estabelecido pela própria lei, devido ao fato de que a legislação é omissa quanto a imposição de restrição aos bloqueios para se manter o patamar mínimo de despesas discricionárias.

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

O presente trabalho tem por objetivo avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União no 2º bimestre de 2025, com especial atenção no cumprimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas.

2. Foram estabelecidos três objetivos específicos e elaboradas questões de auditoria relativas a cada um deles: i) o exame dos agregados fiscais que condicionam o resultado primário e o nominal; ii) o exame das execuções orçamentária e financeira; e iii) a avaliação do cumprimento dos limites individualizados de despesas e da “regra de ouro” (inciso III do art. 167 da Constituição Federal).

3. Dezesseis questões de auditoria foram formuladas para o primeiro objetivo; duas questões para o segundo objetivo; e duas para o terceiro objetivo.

4. O relatório aponta que a avaliação efetuada quando da elaboração do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) foi no sentido de reduzir a estimativa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) em relação àquele utilizado para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Pelas novas projeções, essa estimativa caiu de 2,45% para 2,38%.

5. Já a estimativa de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), subiu de 3,6% para 5,04%.

6. De toda a sorte, o relatório concluiu que as estimativas constantes do RARDP do segundo bimestre (RARDP/2) de 2025 estão compatíveis com aquelas do mercado, o qual estimou o PIB nominal apenas 0,21% acima que os valores constantes do RARDP. Portanto, sendo esse o principal parâmetro macroeconômico para a estimativa de receita orçamentária, não haveria significativo impacto.

Da estimativa da receita orçamentária

7. A equipe de fiscalização tratou de inúmeras questões que podem impactar negativamente a realização da receita orçamentária. A primeira delas refere-se à receita extra decorrente da majoração do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro e sobre operações relativas a títulos e valores mobiliários (IOF), resultante do Decreto 12.466/2025, alterado na sequência pelos Decretos 12.467/2025 e 12.499/2025. Inicialmente, a área econômica estimou, com base no primeiro decreto, um aumento de arrecadação de R\$ 20,5 bilhões, reduzido posteriormente para R\$ 19,1 bilhões e R\$ 12,0 bilhões.

8. Da análise dos picos históricos da arrecadação do tributo, bem assim do comportamento verificado nas arrecadações decenciais, a equipe levantou a possibilidade de haver alguma frustração de receita, em razão de: o crescimento real do PIB esperado ser menos da metade que o daqueles verificados nos anos anteriormente avaliados (quando houve picos de arrecadação); dos elevados níveis da taxa Selic, que podem desestimular a tomada de crédito e, por conseguinte, a arrecadação do tributo; da incerteza do mercado em virtude dos aumentos tarifários promovidos pelo governo dos Estados Unidos da América, com possível impacto nas operações de câmbio e nos impostos aí incidentes.

9. De fato, são relevantes as preocupações da equipe de fiscalização sobre o possível risco de frustração de receita do IOF, prevista no total R\$ 83,4 bilhões, mormente porque não foi possível avaliar nenhum modelo de estimativa eventualmente existente para verificar a plausibilidade de suas premissas. É de se esperar que os agentes econômicos reajam ao aumento do tributo, de modo a minimizar seus custos. Por conseguinte, a elevação em 50% da alíquota aplicável a determinada aplicação financeira não implica, automaticamente, que a arrecadação do IOF se elevará na mesma proporção. Como bem salientado na instrução, há situações nas quais o aumento da tarifa pode levar à redução da receita pública, de acordo com a teoria econômica (curva de Laffer).

10. Se, de um lado, não há nenhum elemento a indicar que algum subgrupo de arrecadação do IOF esteja no ponto de máximo da curva de Laffer (a partir do qual um aumento de alíquota provoca uma redução da receita), de outro, não foi apresentado nenhum modelo de estimativa a validar o aumento da arrecadação esperado pela área econômica. Por conseguinte, deve-se acompanhar a evolução da arrecadação desse tributo nos próximos bimestres a fim de verificar a plausibilidade dos valores constantes do Decreto 12.477/2025.

11. Nesse ponto, ressalto que a análise dos dados de exercícios anteriores, ainda que atualizados monetariamente, não é suficiente para se extrair alguma conclusão sobre o futuro desempenho da arrecadação do IOF, dadas as diferenças de cenários, de alíquotas e até mesmo de base de cálculo. Entendo prudente, pois, acompanhar o desempenho da arrecadação desse tributo no próximo, o que poderá ser feito quando do exame do RARDP/3 de 2025.

12. De toda a sorte, são pertinentes as considerações da equipe no sentido de haver contradição entre o aumento das alíquotas do IOF, que inibem a tomada de crédito, e a política do governo de expandir o crédito, como a criação do programa Minha Casa, Minha Vida - Classe Média (Portaria MCID 399/2025) e da promoção de operações de crédito consignado de empregados celetistas (Medida Provisória 1.292/2025). Todavia, essas questões escapam ao objetivo do presente acompanhamento.

13. Por fim, deve-se lembrar que as alterações recentemente promovidas no IOF pelo governo federal foram objeto de recente embate entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional, que expediu o Decreto Legislativo 176/2025 para suspender o aumento das alíquotas promovido pelos decretos do Chefe do Poder Executivo, em virtude da possível extração do seu poder regulamentar. Entendeu o Legislativo federal que o IOF estaria sendo utilizado para fins arrecadatórios e não meramente regulatórios. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão monocrática cautelar do Ministro Alexandre de Moraes, manteve, em sua maior parte, os Decretos 12.466/2025, 12.467/2025 e 12.499/2025 (decisão proferida na Ação Declaratória de Constitucionalidade 96/2025 em 16/7/2025).

14. A instrução também questiona a estimativa do impacto positivo de R\$ 10 bilhões esperado em virtude da Medida Provisória (MP) 1.303/2025 apenas em decorrência do aperfeiçoamento da sistemática de compensação de tributos.

15. De fato, o valor esperado parece ser elevado para um único exercício. A estimativa de receitas há de ser conservadora, de modo a evitar a fixação de despesas para além da capacidade arrecadadora do Estado. O documento de peça 64, em que pese mencionar o aumento substancial do pedido de compensações a partir de 2019, não esclarece como seria possível atingir a meta de redução de compensações no montante total de R\$ 10 bilhões apenas no exercício de 2025.

16. Assim sendo, deverá a AudFiscal monitorar esses valores nos próximos acompanhamentos.

17. Nessa seara, não é por demais lembrar que este Tribunal de Contas alertou o Poder Executivo, por meio do Acórdão 1.908/2024-Plenário, sobre a possível frustração da receita esperada em virtude da implantação do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). Estimou-se inicialmente uma receita adicional de R\$ 54,7 bilhões, estimativa essa posteriormente reduzida para R\$ 30,7 bilhões. Ao final do quarto bimestre, tal estimativa foi drasticamente reduzida para R\$ 0,85 bilhão, mas o projeto da LOA (PLOA) utilizou um valor de R\$ 28,6 bilhões, apesar de ter havido tempo hábil para que o Poder Executivo enviasse proposta de emenda à receita até 4/12/2024 ou para envio de mensagem do Presidente da República para propor modificação nos termos do § 5º do art. 166 da Constituição Federal.

18. Não constam receitas decorrentes de concessões ferroviárias no RARDP/2 de 2025. No RARDP/4 de 2024, a previsão de arrecadação era de R\$ 20,7 bilhões, mas somente R\$ 3,4 bilhões haviam sido arrecadados até agosto daquele ano. Diante dos apontamentos feitos por esta Corte, a Coordenação-Geral de Planejamento e Riscos Fiscais (Copef) reconheceu incertezas nas negociações e excluiu essa receita nos relatórios subsequentes, inclusive no exercício de 2025.

Avaliação das despesas primárias

19. Nada obstante o pagamento de despesas primárias no 2º bimestre ter ficado abaixo do previsto (R\$ 368,6 bilhões contra R\$ 385,0 bilhões), o RARDP/2 de 2025 projetou aumento nas despesas do exercício relativamente ao previsto na LOA 2025: R\$ 2.415.413,0 milhões, contra os R\$ 2.389.589,8 milhões inicialmente fixados. Ou seja, aumento de R\$ 25.823,2 milhões (1,1%), decorrente, em grande parte, das despesas com benefícios previdenciários, cuja estimativa foi elevada em R\$ 16,7 bilhões.

20. O relatório projetou os seguintes aumentos de despesas obrigatórias relativamente aos valores constantes da LOA de 2025: R\$ 2,7 bilhões nos benefícios de prestação continuada (BPC) de caráter assistencial; R\$ 2,1 bilhões com complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); R\$ 7,2 bilhões com despesas extraordinárias; e R\$ 5,8 bilhões com subvenções econômicas.

21. Deve-se mencionar que a maior parte do que o RARDP/2 de 2025 inclui como “créditos extraordinários” refere-se a valores inscritos em restos a pagar de exercícios anteriores.

22. Em termos reais (a preços de abril de 2025), houve uma redução de 1,9% nas despesas até abril de 2025, apesar de o pagamento de benefícios previdenciários ter aumentado.

23. E, do exame das somas móveis de doze meses, verificou-se substancial aumento real no pagamento dos BPC, que tiveram crescimento de 12,9% de abril de 2024 a abril de 2025: de R\$ 107,0 bilhões para R\$ 120,6 bilhões, segundo consta do Relatório do Tesouro Nacional (pç. 57).

Análise do resultado primário

24. O **caput** do art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025 (Lei 15.080/2024) previu como meta fiscal o resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFS), mas o seu § 1º, na linha do disposto no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF), estabeleceu o intervalo de tolerância para o cumprimento dessa meta em 0,25% do PIB previsto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Por conseguinte, o intervalo de confiança para o resultado primário do governo federal é de **deficit** de R\$ 30,97 bilhões a **superavit** de R\$ 30,97 bilhões.

25. Nada obstante o resultado primário apurado até abril de R\$ 68,6 bilhões pelo Banco Central do Brasil (Bacen), pelo critério “*abaixo da linha*”, o RARDP/2 2025 projetou **deficit** primário de R\$ 97,03 bilhões para o Governo Central no exercício corrente. Consideradas as compensações pelo pagamento de precatórios decorrentes das ADI 7064 e 7047, estimadas em R\$ 45,3 bilhões, o valor projetado para o **deficit** primário do exercício corrente, para fins de apuração do cumprimento de metas, foi de R\$ 51,70 bilhões, o que superava o limite inferior da meta (**deficit** de R\$ 30,97 bilhões). Dessa discrepância decorreu a necessidade de limitação e empenho e movimentação financeira necessários para adequar o resultado projetado às metas estabelecidas na LDO 2025.

Da execução orçamentária e financeira

26. Nesse item do relatório, foram discutidos dois importantes pontos: a interpretação do contingenciamento no contexto de metas fiscais com bandas de tolerância e a preservação do nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública.

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

27. A Lei Complementar 200/2023, que instituiu o chamado Regime Fiscal Sustentável (RFS), introduziu uma série de mudanças nas regras fiscais, inclusive no texto do art. 4º da LRF. O que anteriormente era definido como a meta de resultado primário passou a ser “o centro da meta”,

haja vista o estabelecimento de limites de tolerância de 0,25% do PIB estimado no PLDO do respectivo exercício, para cima e para baixo, consoante se verifica na nova redação do art. 4º da Lei Complementar 101/2000 (grifos acrescidos):

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

[...]

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. (Vide ADI 7064)

[...]

§ 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)

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública; (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)

[...]"

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

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

[...]

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

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

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

[...]"

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

007.029/2024-1 e 017.469/2024-4; Acórdãos 1.211/2024-Plenário e 1.908/2024-Plenário, respectivamente).

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

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

PLDO 2025

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

LDO 2025 (Lei 15.080/2024)

“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.

[...]

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

§ 1º O disposto no caput:

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

[...].”

33. Em razão desse quadro normativo, a Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários da Subsecretaria de Assuntos Fiscais da Secretaria de Orçamento Federal (CGMAC/SEAFI/SOF) teceu interessantes considerações sobre a matéria na Nota Técnica SEI 477/2025/MPO (pç. 43). Primeiramente, ressaltou que a redação que prevaleceu na LDO 2025 sobre a operacionalização do contingenciamento (art. 69) refere-se ao cumprimento do centro da meta de resultado primário. Isso porque foi suprimida a menção ao limite inferior do intervalo de tolerância, como constava do PLDO 2025 (art. 68). Por conseguinte, a leitura combinada do art. 69 da LDO 2024

com o § 3º do art. 5º da LC 200/2023 impõe que o contingenciamento seja feito no montante suficiente para se atingir o centro da meta, mesmo que a verificação do cumprimento se dê pelo intervalo de tolerância.

34. O órgão orçamentário ponderou que a impositividade da lei orçamentária — prevista no § 10 do art. 165 da CF (“*§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*”) — foi condicionada pelo art. 71 da LDO — com espeque no § 11 do mencionado artigo — ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, aí incluídos a limitação de empenho e movimentação financeira, o bloqueio e a correspondente adequação orçamentária de que tratam os arts. 67 e 69 da LDO 2025.

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

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

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

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

39. Assiste razão ao titular da AudFiscal.

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

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

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

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

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

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

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

44. De acordo com os parâmetros adotados pela LDO 2025, a trajetória traçada para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) 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.

A preservação do nível mínimo de despesas discricionárias no contexto de contingenciamento

50. A Lei Complementar 200/2023 buscou assegurar que, a despeito da necessidade de se buscar a trajetória sustentável da dívida pública por meio da gestão fiscal responsável preconizada pela LRF, a máquina pública tivesse seu funcionamento preservado. Assim, criou uma espécie de “excludente de ilicitude” para o descumprimento do limite inferior da meta quando verificada a necessidade de assegurar um nível mínimo de despesas discricionárias, definido como 75% do montante previsto na LOA:

“Art. 7º Não configura infração à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável, desde que:

I - tenha adotado, no âmbito de sua competência, as medidas de limitação de empenho e pagamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública; e
[...]

§ 2º O nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública é de 75% (setenta e cinco por cento) do valor autorizado na respectiva lei orçamentária anual.”

51. Por sua vez, a LDO 2025 estipulou que:

“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.

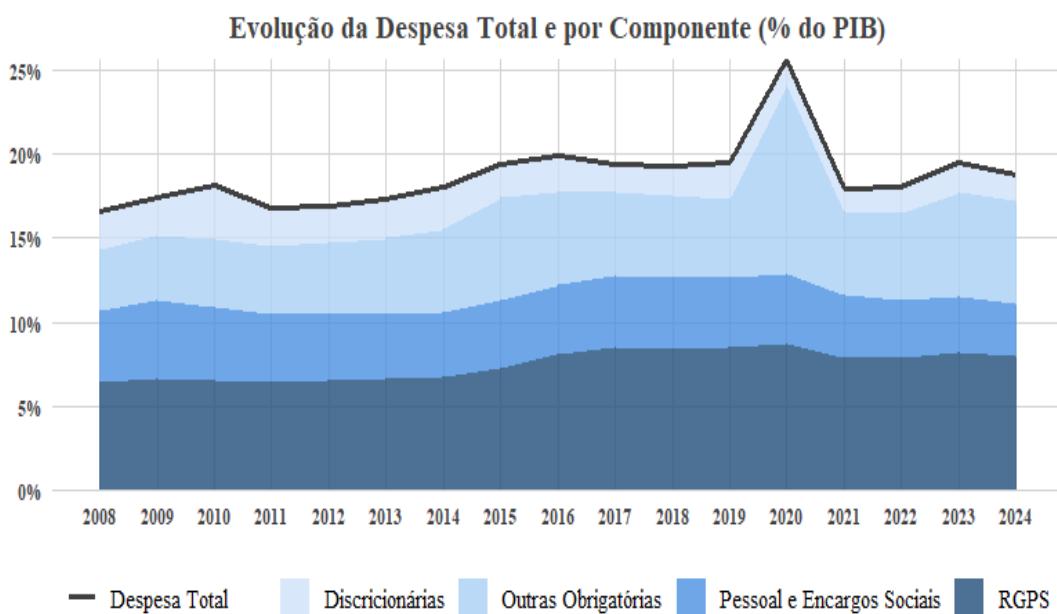
§ 1º O montante da limitação a ser promovida pelo Poder Executivo federal e por cada órgão referido no caput:

[...]

II - deverá preservar, no âmbito do Poder Executivo federal e de cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, o nível mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, equivalente a setenta e cinco por cento do valor autorizado na lei orçamentária para essas despesas, nos termos do disposto no § 2º do art. 7º da Lei Complementar nº 200, de 2023.”

52. As despesas de caráter obrigatório não podem ser objeto de contingenciamento e, com seu crescimento ao longo dos anos, mormente com pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, a margem de controle da execução orçamentária recai sobre as despesas discricionárias, que vêm tendo sua participação reduzida na LOA como consequência do aumento daquelas despesas.

53. O gráfico seguinte, extraído do relatório das Contas do Presidente da República (TC 008.437/2025-4), da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, revela esse quadro:



Fonte: Equipe, a partir do RTN de dezembro de 2024

54. O relatório precedente aponta contradição na legislação quando busca assegurar um nível mínimo de despesas discricionárias para permitir o funcionamento da máquina pública, já que os

contingenciamentos e os bloqueios orçamentários são realizados exatamente nessa modalidade de despesa.

55. Para ilustrar sua posição, a equipe de fiscalização apresentou o seguinte cenário hipotético para o exercício corrente:

- a) despesas discricionárias do Poder Executivo autorizadas pela LOA 2025 de R\$ 221,1 bilhões, o que implica a necessidade de assegurar despesas discricionárias no patamar mínimo de R\$ 165,8 bilhões, de acordo com o § 2º do art. 7º da LC 200/2023;
- b) excesso de despesas primárias em relação aos limites estabelecidos pelo RFS a exigir bloqueios orçamentários no montante de R\$ 10 bilhões;
- c) necessidade de contingenciamento de R\$ 50 bilhões para o cumprimento da meta fiscal.

56. Nessa situação hipotética, chegar-se-ia ao montante de R\$ 161,1 bilhões para as despesas discricionárias após o bloqueio e o contingenciamento, abaixo do mínimo de 75% da dotação da LOA.

57. Por conseguinte, a asseguração do nível mínimo de despesas discricionárias poderia acarretar o descumprimento de outras regras fiscais.

58. Da leitura da LC 200/2023, pode-se concluir que existe autorização implícita para o não cumprimento das metas fiscais quando isso venha a comprometer o nível mínimo de despesas discricionárias, uma vez que o agente responsável não responderá por esse descumprimento.

59. Além disso, a LDO 2025 condicionou a aplicação do art. 9º da LRF à observância do limite mínimo de despesas discricionárias previsto no § 2º do art. 7º da Lei Complementar 200/2023.

60. Diante da escassez de recursos, não é possível pretender que as regras fiscais, por mais elaboradas que sejam, assegurem o controle da dívida pública — mediante a obtenção de resultados primários compatíveis com a trajetória desejada — e, simultaneamente, blindem todas as modalidades de despesa dos inevitáveis cortes.

61. Além disso, quando a política fiscal gera sucessivos **deficits** nominais, o controle da inflação se dará com o ajuste da taxa de juros básica da economia, do que resulta maiores despesas financeiras. E, nada obstante essas despesas não sejam captadas no resultado primário, impactam o resultado nominal e, por conseguinte, a dívida pública.

62. Assim sendo, acompanho o encaminhamento proposto pelo Auditor-Chefe da AudFiscal, com ajustes — notadamente no que se refere à arrecadação do IOF, que deverá ser acompanhada nos próximos relatórios bimestrais —, no sentido de:

- a) dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente;
- 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 no § 3º do art. 142 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2025:
 - b.1) o resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo o Relatório de Acompanhamento das Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2025 a preços correntes, é de R\$ 97.027,6 milhões e, com os ajustes permitidos pelas ADI 7064/7047 (R\$ 45.323,1 milhões), o valor a ser considerado para fins de cumprimento de metas fiscais é um resultado primário negativo de R\$ 51.704,5 milhões, o que não atende o limite de tolerância inferior da meta (**deficit** de R\$ 30.970,0 milhões);
 - b.2) há lacunas normativas entre a Lei Complementar 200/2023 e a LDO 2025 no que se refere à preservação das despesas discricionárias, tendo em vista as necessidades de contingenciamento para o cumprimento da meta de resultado primário e de bloqueios para observância dos limites individualizados de despesa;



- c) encaminhar cópia integral desta deliberação 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 inciso V do art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal.

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

TCU, Sala das Sessões, em 24 de setembro de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2208/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.760/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
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 2º 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. dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento de que a adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira, revela-se incompatível com o regime jurídico-fiscal vigente;

9.2. 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 § 3º do art. 142 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 2º bimestre de 2025:

9.2.1. o resultado primário do Governo Central estimado para 2025, segundo o Relatório de Acompanhamento das Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2025 a preços correntes, é de R\$ 97.027,6 milhões e, com os ajustes permitidos pelas ADI 7064/7047 (R\$ 45.323,1 milhões), o valor a ser considerado para fins de cumprimento de metas fiscais é um resultado primário negativo de R\$ 51.704,5 milhões, o que não atende o limite de tolerância inferior da meta (**deficit** de R\$ 30.970,0 milhões);

9.2.2. há lacunas normativas entre a Lei Complementar 200/2023 e a LDO 2025 no que se refere à preservação das despesas discricionárias, tendo em vista as necessidades de contingenciamento para o cumprimento da meta de resultado primário e de bloqueios para observância dos limites individualizados de despesa;

9.3. encaminhar cópia integral desta deliberação 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;

9.4. encerrar o presente processo, nos termos do inciso V do art. 169 do Regimento Interno deste Tribunal.

10. Ata nº 38/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 24/9/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2208-38/25-P.



13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: 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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.004/2025-GABPRES

Processo: 008.760/2025-0

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

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

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

Data da ciência: 29/09/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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