

Aviso nº 1337 - GP/TCU

Brasília, 16 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2923/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto às informações contantes do subitem 9.2 da mencionada Deliberação, proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 8/12/2025, ao apreciar o TC-017.463/2025-4, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O mencionado processo trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 4º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 017.463/2025-4

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 4º BIMESTRE DE 2025. FRUSTRAÇÃO DE RECEITAS. EXCLUSÃO DA TELEBRAS DO ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL. INFORMAÇÃO À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. RECOMENDAÇÃO. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da equipe técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cujas conclusões e propostas de encaminhamento foram endossadas pelo titular daquela unidade:

### ***I. INTRODUÇÃO***

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

1. Esta fiscalização decorre da deliberação 441/2025-TCU-Plenário, de relatoria do ministro Benjamin Zymler (TC 025.740/2024-5), e tem o objetivo de avaliar as projeções atualizadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) de setembro de 2025 e o cumprimento das regras fiscais no exercício, com foco no atingimento das metas fiscais e na conformidade do bloqueio de dotações e do contingenciamento de despesas, para dar cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001.

#### ***I.2. Questões de Auditoria***

2. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento (peça 12), formularam-se as questões apresentadas a seguir:

*Q1. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre são factíveis?*

*Q2. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre são factíveis?*

*Q3. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?*

*Q4. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?*

*Q5. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?*

### I.3. Metodologia

3. O presente trabalho foi realizado de acordo com o Manual de Acompanhamento TCU de 2018 e com o manual Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009). 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 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025), a Lei 15.121/2025 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2025), a Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS), os Decretos de programação orçamentária e financeira (Decreto 12.448/2025 e os decretos que o alteram), o RARDP 4/2025 (publicado em 23/9/2025) e o boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), bem como consultas à base de dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), confrontando-os com as respostas às diligências e demais informações coletadas das unidades jurisdicionadas fiscalizadas.

4. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de agosto 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 primária, excluídas as transferências por repartição de receita, de R\$ 2.389.589,8 milhões.

6. Estima-se que o presente trabalho tem o potencial de melhorar a 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.

### I.5. Visão Geral do Objeto

#### Parâmetros Macroeconômicos

7. A tabela a seguir apresenta o comparativo das projeções do governo e do mercado. Os dados do governo constam do RARDP do 4º bimestre de 2025 publicado em setembro (peça 36). Os dados de mercado são os apresentados no Boletim Focus de 19/9/2025 (peça 37) e na publicação Prisma Fiscal de Setembro de 2025 (peça 38).

**Tabela 1 - Parâmetros Macroeconômicos**

Item	LOA 2025 (a)	Avaliação 3º Bimestre (c)	Avaliação 4º Bimestre (c)	Diferença (d)=(c)-(b)	Projeções do Mercado
PIB Real (%)	2,45	2,54	2,34	-0,20	2,16
PIB Nominal (R\$ bilhões)	12.626,27	12.818,52	12.745,52	-73,00	12.659,06
Taxa de Inflação - IPCA acumulado (%)	3,60	4,94	4,84	-0,10	4,83
INPC acumulado (%)	3,40	4,66	4,66	0,00	4,89
IGP-DI acumulado (%)	4,00	4,60	2,60	-2,00	n.d.
Taxa Over - Selic - Acumulada Ano (%)	11,67	14,25	14,30	0,05	15,00
Taxa de Câmbio (R\$/US\$)	5,70	5,70	5,63	-0,07	5,50
Preço Médio do Petróleo (US\$/barril)	72,87	68,38	69,58	1,20	n.d.
Salário-Mínimo (R\$)	1.521,00	1.518,00	1.518,00	0,00	n.d.
Massa Salarial Nominal (%)	9,49	12,08	12,11	0,03	n.d.

Fontes: RARDP, p. 13 (peça 36), Boletim Focus de 19/9/2025 (peça 37) e Prisma Fiscal de Setembro (peça 38).

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

9. Os dois fatores que mais influenciam o PIB nominal são a inflação e o crescimento real do PIB. O mercado projetou crescimento real do PIB e inflação medida pelo IPCA pouco abaixo das previsões do governo. Com isso, a projeção do PIB nominal do mercado ficou 0,68% abaixo da projeção do governo no 4º bimestre.

#### Receita Primária Líquida

10. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 4/2025 e a mediana das projeções para a Receita Primária Líquida do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal de Setembro. Os valores projetados na LOA 2025 e no 3º bimestre são também apresentados para comparação.

**Tabela 2 - Receita Primária Líquida**

	R\$ milhões
<b>LOA 2025 (a)</b>	<b>2.360.051,6</b>
<b>Avaliação 3º Bimestre (b)</b>	<b>2.345.478,5</b>
<b>Avaliação 4º Bimestre (c)</b>	<b>2.343.619,9</b>
<b>Diferença (d) = (c) - (b)</b>	<b>-1.858,6</b>
<b>Diferença % (d)/(b)</b>	<b>-0,1%</b>
<b>Mercado (e)</b>	<b>2.325.000,0</b>
<b>Diferença (f) = (e) - (c)</b>	<b>-18.619,9</b>
<b>Diferença % (f)/(c)</b>	<b>-0,8%</b>

Fontes: RARDP, Tabela 3, p. 14 (peça 36), Prisma Fiscal (peça 38).

11. Como se pode observar, as projeções do mercado para a receita primária líquida são inferiores às projeções atualizadas pelo Executivo em R\$ 18,6 bilhões, correspondendo a 0,8%.

12. A tabela a seguir apresenta as rubricas da receita cujas projeções sofreram as maiores variações entre o 3º e o 4º bimestres, com respectivas justificativas.

**Tabela 3 - Receitas com maiores variações entre o 3º e o 4º bimestres**

Maiores variação entre 3º e 4º bimestres	Variação	Justificativa
Imposto de Importação	-3.263,10	A projeção da arrecadação do Imposto de Importação ficaram inferiores às do Decreto 12.566/25 em razão de realização da arrecadação em valores inferiores ao previsto, à redução nas alíquotas médias projetadas e pela revisão dos parâmetros, especialmente da taxa de câmbio.
Imposto sobre a Renda, líquido de incentivos fiscais	-3.600,30	A projeção da arrecadação do Imposto sobre a Renda foi revista em função, principalmente, da redução da inflação projetada para o ano. Contribuiu, também, negativamente, a realização em valores inferiores do IRPJ e do IRRF, especialmente do IRRF sobre capital.
CSLL	-2.170,90	A projeção foi revista para baixo em razão da revisão de parâmetros e da realização a menor da arrecadação no período de julho a agosto de 2025.
Exploração de Recursos Naturais	5.696,00	Esse item apresentou elevação de 4,1% em relação à estimativa da 3ª Avaliação de 2025 influenciada, principalmente, pelo aumento na expectativa de arrecadação de receitas oriundas da exploração de petróleo
Dividendos e participações	6.903,70	A previsão foi aumentada em decorrência de revisão de estimativas de lucros e distribuição de dividendos, bem como de pagamentos recebidos.

Fonte: RARDP, seção 3.2 (peça 36).

13. Os três primeiros itens foram recalculados em função de fatos já ocorridos. Os aumentos da receita na Exploração de Recursos Naturais e dos Dividendos e Participações dependerão da concretização das expectativas feitas pelo governo.

14. A projeção de Receita Primária Líquida feita no 4º bimestre superou em 0,8% a projeção do mercado, e em 0,1% a projeção feita no 3º bimestre, revelando ligeiro aumento no otimismo das projeções, ainda sujeito a retificações até o final do exercício.

#### Despesa Primária Total

15. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no RARDP 4/2025 e a mediana das projeções para a Despesa Primária Total do Governo Central, conforme o Prisma Fiscal de Setembro. Os valores projetados na LOA 2025 e no RARDP anterior são também apresentados para comparação.

**Tabela 4 - Despesa Primária Total**

	R\$ milhões
<b>LOA 2025 (a)</b>	<b>2.389.589,8</b>
<b>Avaliação 3º Bimestre (b)</b>	<b>2.420.410,2</b>
<b>Avaliação 4º Bimestre (c)</b>	<b>2.417.076,6</b>
<b>Diferença (d)=(c)-(b)</b>	<b>-3.333,6</b>
<b>Diferença % (d)/(b)</b>	<b>-0,1%</b>
<b>Mercado (e)</b>	<b>2.396.313,3</b>
<b>Diferença (f) = (e) - (c)</b>	<b>-20.763,3</b>
<b>Diferença % (f)/(c)</b>	<b>-0,9%</b>

Fontes: RARDP, Tabela 7, p.23 (peça 36), Prisma Fiscal, p.5 (peça 38).

16. Registra-se que as projeções do mercado para as despesas primárias são inferiores às projeções do Executivo em R\$ 20,8 bilhões, estando mais próximas das projeções divulgadas na LOA 2025. A projeção de Despesa Primária Total feita no 4º bimestre superou em 0,9% a projeção do mercado e foi inferior em 0,1% à projeção feita no 3º bimestre.

17. A tabela a seguir apresenta os itens que sofreram as maiores variações entre o 3º e o 4º bimestres, com respectivas justificativas.

**Tabela 5 - Despesas com maiores variações entre o 3º e o 4º bimestres**

Maiores variação entre 3º e 4º bimestres	Variação	Justificativa
Benefícios Previdenciários	-3.233,1	A variação é explicada principalmente pela redução da estimativa de despesas de Sentenças Judiciais (- R\$ 4.231,1 milhões), em função da atualização das estimativas de precatórios e RPVs até o fim do exercício, compensada parcialmente pela elevação dos Benefícios Normais (+ R\$ 1.774,0 milhões), decorrente dos resultados financeiros realizados nos meses de julho e agosto de 2025 demonstrados no fluxo de caixa do RGPS, que apresentaram aceleração da taxa de crescimento da despesa com benefícios previdenciários. A estimativa da Comprev financeira foi atualizada com a execução até agosto, com redução de R\$ 776,0 milhões. Pela ótica orçamentária, a variação total (- R\$ 3.231,4 milhões) foi na mesma direção da ótica financeira.
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	2.855,9	A variação nas projeções com benefícios normais (+ R\$ 4.821,7 milhões) ocorreu devido a dois fatores: 1) manutenção de concessão e reativação elevadas no 4º bimestre, principalmente para BPC PCD; e, 2) desempenho das ações revisionais aquém da expectativa no 4º bimestre. A diminuição da concessão somada ao aumento das cessações no 4º bimestre inflexionou o número de benefícios ativos do BPC Idoso em sentido descendente, mesmo com aumento das reativações. Por outro lado, o número de benefícios ativos do BPC PCD continuou crescendo mesmo com uma diminuição da concessão e um aumento expressivo da cessação. Esta elevação foi parcialmente compensada pela redução das estimativas de despesas com sentenças judiciais (- R\$ 1.965,8 milhões) com a atualização das estimativas de precatórios e RPVs até o fim do exercício, explicadas anteriormente.
Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital	-5.629,7	Os principais fatos que contribuíram para alterar a projeção para o pagamento de sentenças judiciais neste Relatório foram a apuração dos valores consignados em dotações voltadas ao pagamento de precatórios não utilizados pelo Poder Judiciário; a atualização de estimativas para o pagamento de requisições de pequeno valor – RPVs até o final do exercício pela Justiça Federal, por meio do Ofício nº 0763066/CJF, de 5 de setembro de 2025; a necessidade de reforço de dotação para o pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS figure como parte e que sejam de competência da Justiça Federal, solicitada através do Ofício nº 0754839/CJF, de 15 de agosto de 2025 e o cancelamento das programações destinadas ao pagamento de despesas pela Unidade Orçamentária - UO 41260 – Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), em virtude de contrato de gestão firmado com o Ministério das Comunicações, que marca a transição da condição daquela empresa dependente para não dependente.

Fonte: RARDP, seção 3.3 (peça 36).

18. Estas diferenças decorrem de observações dos valores realizados de despesas durante o exercício e de projeções a partir de expectativas feitas pelo governo.

#### Resultado Primário, Bloqueios e Contingenciamentos

19. A tabela a seguir apresenta a projeção do governo no 4º bimestre e a mediana das projeções para o Resultado Primário, conforme o Prisma Fiscal. Os valores projetados na LOA 2025 e no 3º bimestre são também apresentados para comparação.

**Tabela 6 – Resultado Primário**

	R\$ milhões
<b>LOA 2025 (a)</b>	<b>-29.538,2</b>
<b>Avaliação 3º Bimestre (b)</b>	<b>-74.931,7</b>
<b>Avaliação 4º Bimestre (c)</b>	<b>-73.456,8</b>
<b>Diferença (d)=(c)-(b)</b>	<b>1.474,9</b>
<b>Diferença % (d)/(c)</b>	<b>-2,0%</b>
<b>Mercado (e)</b>	<b>-69.990,0</b>
<b>Diferença (f) = (e) - (c)</b>	<b>3.466,8</b>
<b>Diferença % (f)/(c)</b>	<b>-4,7%</b>

Fontes: RARDP, Tabela 1, p. 10 (peça 36), Prisma Fiscal, p. 5 (peça 38).

20. Como as projeções do mercado são inferiores às oficiais tanto para a receita como para a despesa, a discrepância entre as projeções para o resultado primário tende a ser menos significativa. Como se observa, as estimativas de mercado apontam um déficit primário inferior à estimativa do Poder Executivo em R\$ 3,5 bilhões (- 4,7%).

21. Deve-se ressalvar, no entanto, que o déficit primário estimado no RARDP 4/2025, de R\$ 73.456,8 milhões, deve ser compensado em R\$ 43.267,5 milhões (ADIs 7064/7047 e ADPF 1236), para efeito de cumprimento da meta estabelecida na LDO 2025, resultando em déficit formal de R\$ 30.189,3 milhões. Esse resultado é inferior ao centro da meta fiscal de déficit zero, mas superior à banda inferior do intervalo de tolerância da meta em R\$ 780,7 milhões.

22. Diante da alteração recente promovida no art. 69 da LDO 2025, “considerando o limite inferior do intervalo de tolerância”, a equipe entendeu que os dados sobre a despesa no RARDP 4/2025 indicam não haver necessidade da realização de limitação de empenho e de movimentação financeira. O bloqueio de dotações para a preservação do limite de despesas da LC 200/2023 foi ampliado em R\$ 1.401,0 milhões, passando de R\$ 10.747,6 milhões para R\$ 12.148,6 bilhões.

## II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

### Alienação de direitos pela PPSA

#### II.1. Inconsistência relativa ao prazo para pagamento do leilão da PPSA de direitos oriundos de AIPs para arrecadação em 2025

##### Situação encontrada

23. A equipe desta corte constatou o histórico da PPSA de efetuar cinco leilões de comercialização de petróleo e a perspectiva de realizar o primeiro certame de gás natural da União (peça 58, p. 6 do TC 015.352/2025-0). Entretanto, a empresa jamais realizara venda de direitos oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP), circunstância apontada como potencial geradora de atrasos característicos de procedimentos inéditos. O poder executivo informou, no RARDP 4/2025, a postergação deste leilão de 26/11/2025 para 4/12/2025 (peça 36, p. 20).

## Critério

24. O Coso (*controle interno - estrutura integrada*) define risco como “possibilidade de que um evento ocorra e afete adversamente a realização dos objetivos”. O risco, constatado por essa equipe na análise do RARDP 3/2025, de haver mudanças no processo ou no cronograma do leilão em razão do ineditismo no procedimento realizado pela PPSA, foi materializado quando o poder executivo informou a postergação do leilão de 26/11/2025 para 4/12/2025.

25. Além disso, a equipe desta Corte já havia identificado anteriormente o intervalo curto entre a realização do leilão e o prazo-limite para pagamento, período já inferior ao praticado nos leilões da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), sendo agora ainda mais comprimido (tabela 7).

26. O art. 48 da LRF determina ampla divulgação de instrumentos de transparência da gestão fiscal, cujas informações devem ser precisas, consistentes e confiáveis. O risco de os recursos oriundos desse leilão não ingressarem em 2025 compromete o cumprimento desse dispositivo, afetando a accountability governamental.

**Tabela 7 - Comparação temporal entre leilões da ANP e da PPSA**

LEILÃO	DATA DO LEILÃO	DATA-LIMITE PARA PAGAMENTO	DIFERENÇA TEMPORAL (EM DIAS)
17. <sup>a</sup> rodada - Blocos Exploratórios	07/10/2021	16/02/2022	132
4. <sup>a</sup> rodada - Áreas de Acumulações Marginais	11/05/2017	22/08/2017	103
6. <sup>a</sup> rodada - Partilha de Produção	07/11/2019	27/12/2019	50
Rodada de licitações - Volumes Excedentes da Cessão Onerosa	06/11/2019	31/03/2020	146
5. <sup>º</sup> ciclo - Oferta Permanente de Concessão	17/06/2025	15/10/2025	120
3. <sup>º</sup> ciclo - Oferta Permanente de Partilha de Produção	22/10/2025	27/03/2026	156
<b>Alienação de direitos e obrigações da União - PPSA</b>	<b>04/12/2025</b>	<b>19/12/2025</b>	<b>15</b>

Fonte: Elaboração própria com base nas informações das peças 61 a 66 do TC 015.352/2025-0.

## Causas

27. A postergação da data do leilão possivelmente decorre de fatores já verificados anteriormente pela equipe desta Corte, especialmente a situação inédita desse tipo de leilão realizado pela PPSA e o prazo exíguo para ingresso dos recursos no caixa da União ainda neste exercício com intuito de ajudar na “consolidação fiscal” (peça 65).

## Efeitos reais e potenciais

28. A alteração do leilão de 26/11/2025 para 4/12/2025 confirmou o risco previsto na análise anterior desta Corte quanto à ocorrência de atrasos decorrentes da inexperiência da PPSA em leilões de direitos oriundos de AIP.

29. Com apenas 27 dias até o encerramento do exercício após a nova data, existe risco de o ingresso dos recursos não ocorrer em 2025, considerando os procedimentos obrigatórios de homologação do certame, efetivação da transferência bancária e respectiva contabilização dos valores. Essa materialização agrava a possibilidade de atingimento da meta fiscal estabelecida, comprometendo parcela expressiva do esforço arrecadatório previsto para o exercício.

30. O prazo enxuto entre a publicação da versão consolidada do edital (8/10/2025) e a realização do leilão (4/12/2025) aumenta a probabilidade de vícios procedimentais no certame,

podendo resultar em infrações de leis e regulamentos aplicáveis à matéria. Considerando tratar-se de procedimento inédito para a PPSA (peça 59, p. 2 do TC 015.352/2025-0), sem histórico de experiência operacional em leilões de direitos de AIP, existe risco material e relevante de questionamentos administrativos ou judiciais quanto à legalidade do processo, seja por insuficiência de prazo para análise dos dados técnicos pelos potenciais licitantes, seja por eventuais falhas na modelagem contratual ou nos procedimentos de habilitação.

31. A compressão do cronograma pode ainda resultar em menor competitividade no certame, reduzindo o número de participantes habilitados e, consequentemente, os valores dos lances ofertados. Empresas interessadas podem não dispor de tempo hábil para análise adequada do pacote de dados técnicos das jazidas de Mero, Tupi e Atapu, comprometendo a qualidade de suas avaliações econômicas e induzindo ofertas mais conservadoras ou mesmo desistências.

32. Esse cenário aumenta a probabilidade de arrematação por valores próximos ao mínimo estabelecido (R\$ 10,2 bilhões), significativamente inferior à estimativa original de R\$ 14,78 bilhões. Nos comentários dos gestores, o MME destacou, para prevenir perdas à União, terem sido trabalhados mecanismos de earn out relacionados ao valor do petróleo Brent e redeterminações para garantir ganhos futuros (peça 65 e Resolução CNPE 16/2025, art. 3.º).

33. Caso o risco de não arrecadação se concretize, tornar-se-á imperativo o contingenciamento adicional em políticas públicas para evitar o descumprimento dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A magnitude dos valores envolvidos (R\$ 10,2 bilhões mínimos) representa aproximadamente 33% da banda de tolerância da meta fiscal, o que confere criticidade elevada ao achado sob a ótica quantitativa.

### **Proposta de Encaminhamento**

34. Alertar, em atendimento ao art. 59, § 1º, inciso I, da LRF, o Poder Executivo sobre o risco quanto ao efetivo ingresso do recurso decorrente do leilão de direitos oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP), que pode afetar o alcance da meta de resultado primário.

35. 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), sobre as inconsistências encontradas no prazo de pagamento do leilão de direitos decorrentes do AIP.

### **Impactos na previsão de receita**

#### **II.2. Frustração de 85% (R\$ 41,9 bilhões) na arrecadação de “Demais outras receitas” administradas pela RFB até o 4.º bimestre de 2025**

##### **Situação encontrada**

36. O item “Outras receitas” do Anexo XII do Decreto 12.448/2025 compreende basicamente as seguintes rubricas: “receitas de loterias”, “Cide - remessas ao exterior”, “Contribuição para o Fundaf” e “Demais outras receitas”. Esta última rubrica abrange diversos componentes, entre os quais se destacam o Imposto de Exportação, o Imposto Territorial Rural e o IOF-ouro (peça 30).

37. A análise da realização de receitas por meio do quociente de desempenho da arrecadação (QDA) revelou desempenho insatisfatório das “Demais outras receitas” administradas pela RFB. O QDA, calculado pela divisão entre receita arrecadada e prevista, deve atingir 100% (equilíbrio) ou superior para indicar desempenho adequado.

38. Utilizando como referência a receita prevista na primeira versão do anexo XII do Decreto 12.448/2025 (em regra, desdobramento da meta da LOA), constatou-se frustração de R\$ 41,9 bilhões até o 4º bimestre de 2025, representando 85% de insuficiência na arrecadação prevista (tabela 8).

**Tabela 8 - “Demais outras receitas” avaliadas pelo QDA**

R\$ milhões

Demais Outras Receitas				
ANO	REALIZADO	PREVISTO	DIFERENÇA	QDA
2025	7.378	49.305	-41.927	15,0%
2024	-2.264	40.911	-43.175	0%

Fonte: Elaboração própria.

39. Essa situação replica o padrão crítico observado em 2024, quando a arrecadação foi negativa, evidenciando reiterado excesso de otimismo nas estimativas. A receita negativa do exercício anterior normalmente decorre do volume de restituições, retificações, compensações e outras deduções superior à arrecadação bruta do período.

40. A partir do RARDP 2/2025, procedeu-se ao ajuste do grupo “Outras receitas” administradas pela RFB (abrangendo a rubrica “Demais outras receitas”), reduzindo-se a previsão inicial de R\$ 108,8 bilhões para R\$ 48,6 bilhões, sendo a arrecadação decorrente do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) a maior redução. Embora o montante ajustado aproxime-se da arrecadação efetiva, tal revisão não sana a falha metodológica verificada na projeção original de receita, uma vez que a frustração já havia produzido impactos no planejamento orçamentário e na execução de despesas do período em análise.

#### Critério

41. O índice quociente de desempenho da arrecadação (QDA), constante do item 05.02.04.01 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcasp) 5.<sup>a</sup> edição, verifica a suficiência ou não da arrecadação comparado com a projeção da LOA. O referido manual afirma que esse indicador aponta “a existência de excesso ou falta de arrecadação para administração dos indicadores fiscais”.

42. A Lei orgânica do TCU estabelece, no art. 1.<sup>º</sup>, inciso IV, que compete à Corte “acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios”. Essa competência decorre do mandamento constitucional previsto no art. 71, inciso IV, sobre a realização de fiscalização de natureza orçamentária, financeira e contábil.

43. A referida avaliação é imprescindível para auxiliar a gestão na prevenção de riscos e correção de “desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”, consoante declarado pela LRF, art. 1.<sup>º</sup>, § 1.<sup>º</sup>.

44. A despeito da frustração expressiva de receita verificada em 2024, nova projeção superestimada foi elaborada para 2025, sem que se concretizasse, revelando desconformidade com os parâmetros legais mencionados. Ademais, o art. 48, § 1.<sup>º</sup>, da LRF estabelece o princípio da transparéncia na divulgação de informações orçamentárias e financeiras. Para tanto, exige-se que os dados divulgados sejam precisos e confiáveis.

#### Causa

45. A desancoragem entre receitas previstas e realizadas decorreu da real expectativa de ingressos relevantes de arrecadação em decorrência do voto de qualidade no Carf e das transações da RFB (peça 58).

#### Efeitos reais e potenciais

46. O risco potencial de a frustração de arrecadação gerar repercussão no contingenciamento de despesas ou na necessidade de arrecadar mais de outras receitas (compensação cruzada) foi materializado ao ocorrer a falta de arrecadação de R\$ 41,9 bilhões, impactando a execução de políticas públicas programadas.

47. Isso compromete diretamente a execução de políticas públicas, obrigando os gestores a promoverem contenções que prejudicam a continuidade e a qualidade dos serviços públicos.

48. Ademais, essa desancoragem reiterada entre projeções e arrecadação efetiva compromete a credibilidade institucional, afetando a confiança de partes interessadas nas projeções fiscais do governo e elevando, em última análise, a percepção de risco-país. Portanto, a imprecisão nas estimativas de receita não apenas prejudica o planejamento orçamentário imediato, mas também gera efeitos sistêmicos que afetam a gestão fiscal e a reputação do país no cenário econômico.

49. Por fim, receitas superestimadas geram expectativas fiscais irrealistas, prejudicando a trajetória de convergência da dívida pública para níveis sustentáveis, em afronta ao art. 164-A da Constituição Federal.

#### Proposta de Encaminhamento

50. Alertar, em atendimento ao art. 59, inciso I, da LRF, o Poder Executivo sobre o risco à credibilidade de projeções fiscais decorrente da inclusão de receitas que indicam elevado grau de frustração em dois exercícios seguidos.

51. 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), sobre a frustração reiterada de arrecadação das “Demais Outras Receitas” administradas pela RFB.

#### II.3. Frustração de 61% (R\$ 6 bilhões) na arrecadação da receita “Concessões e permissões” até o 4.º bimestre de 2025

##### Situação encontrada

52. A análise do quociente de desempenho da arrecadação (QDA) revelou desempenho preocupante da receita “Concessões e permissões”, com índice de apenas 39% até o 4º bimestre de 2025, evidenciando frustração de aproximadamente R\$ 6 bilhões em relação ao previsto para o mesmo período (tabela 9). Esse resultado representa insuficiência de 61% na arrecadação planejada e replica padrão ainda mais grave observado no exercício anterior, quando a arrecadação atingiu somente 11% do valor previsto para o mesmo período.

**Tabela 9 - “Concessões e permissões” avaliadas pelo QDA até o 4.º bimestre**

R\$ milhões

Concessões e Permissões				
ANO	REALIZADO	PREVISTO	DIFERENÇA	QDA
2025	3.771	9.761	-5.990	39%
2024	3.378	29.603	-26.225	11%

Fonte: Elaboração própria.

53. Analisando-se a previsão para todo o exercício (R\$ 15,4 bilhões), verifica-se que o RARDP 2/2025 reduziu o valor previsto para R\$ 6,6 bilhões (peça 73 do TC 008.760/2025-0). No RARDP 4/2025, houve atualização para R\$ 7,7 bilhões (peça 36, p. 14). A despeito da redução, tal revisão não reverte nem anula a falha metodológica na projeção original de receita, visto que a frustração já havia impactado o planejamento orçamentário e a execução de despesas do período.

#### Critério

54. O índice quociente de desempenho da arrecadação (QDA), constante do item 05.02.04.01 do Mcasp 5.<sup>a</sup> edição, verifica a suficiência ou não da arrecadação comparado com a projeção da LOA. O referido manual afirma que esse indicador aponta “a existência de excesso ou falta de arrecadação para administração dos indicadores fiscais”.

55. A Lei Orgânica do TCU estabelece, no art. 1.<sup>º</sup>, inciso IV, que compete à Corte “acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios”. Essa competência decorre do mandamento constitucional previsto no art. 71, inciso IV, sobre a realização de fiscalização de natureza orçamentária, financeira e contábil.

56. A referida avaliação é imprescindível para auxiliar a gestão na prevenção de riscos e correção de “desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”, consoante declarado pela LRF, art. 1.<sup>º</sup>, § 1.<sup>º</sup>. Ademais, o art. 48, § 1º, determina transparência mediante divulgação de informações precisas e confiáveis.

57. Por fim, o art. 30 da Lei 4.320/1964 estabelece que estimativas terão por base circunstâncias conjunturais que possam afetar a produtividade de cada fonte.

#### Causa

58. A frustração reiterada e expressiva pode ter decorrido de dois fatores principais: incerteza na execução de leilões e otimismo fiscal excessivo. As receitas provenientes de concessões e permissões dependem da efetiva realização de leilões e processos de outorga, cuja concretização envolve variáveis complexas como interesse do mercado, condições econômicas, modelagens contratuais e prazos regulatórios. A inclusão reiterada dessas receitas sem adequada ponderação dos riscos de execução compromete a qualidade das estimativas.

#### Efeitos reais e potenciais

59. A frustração de R\$ 6 bilhões já materializou o risco de necessitar arrecadação excepcional de outra receita ou a contenção adicional de despesas discricionárias para preservar o equilíbrio fiscal, impactando a execução de programas governamentais previstos na LOA e representando parcela significativa do esforço arrecadatório necessário para atingir a meta fiscal de 2025, com consequente aumento do risco de descumprimento dos limites estabelecidos pela LRF.

60. Essa situação gera prejuízo ao planejamento, pois os gestores que planejam políticas públicas com base nas receitas previstas são obrigados a promover ajustes emergenciais, comprometendo a continuidade, a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Ademais, a divergência reiterada entre receitas previstas e realizadas contraria o art. 48, § 1º da LRF, comprometendo a credibilidade dos instrumentos de transparência da gestão fiscal. A reiteração do problema em dois exercícios consecutivos eleva a percepção de risco-país e afeta negativamente as expectativas dos agentes econômicos.

61. Por fim, receitas superestimadas geram expectativas fiscais irrealistas, prejudicando a trajetória de convergência da dívida pública para níveis sustentáveis, em afronta ao art. 164-A da Constituição Federal.

#### Proposta de Encaminhamento

62. Recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda que se abstêm de incluir nas estimativas de receitas valores provenientes de leilões de concessões e permissões cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade, em observância ao art. 30 da Lei 4.320/1964.

63. 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), sobre a frustração reiterada de receitas de concessões e permissões.

#### Avaliação da insuficiência na arrecadação por receita do período

##### II.4. Insuficiência na arrecadação de algumas receitas até o 4º bimestre de 2025, totalizando R\$ 19,7 bilhões

###### Situação encontrada

64. Os anexos XI e XII do Decreto 12.448/2025 apresentam duas afirmações: valor arrecadado até o 4.º bimestre e a previsão de realização até o fim do exercício. O presente achado deu ênfase à primeira afirmação, averiguando quais receitas constantes desses anexos tiveram o quociente de desempenho da arrecadação (QDA) abaixo de 100%.

65. Nesta avaliação, constatou-se que 50% das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil – RFB - (Anexo XII do decreto) apresentaram QDA inferior a 100%, resultando em uma frustração de arrecadação de R\$ 68,4 bilhões. Já em relação às receitas não administradas pela RFB (Anexo XI), 33% apresentaram QDA insuficiente, totalizando R\$ 6,5 bilhões de frustração (Tabela 10).

66. O comportamento insatisfatório de todas essas receitas totalizou R\$ 74,9 bilhões, resultando em insuficiência na arrecadação global, ao confrontar as receitas primárias com desempenho no QDA positivo e negativo, de R\$ 19,7 bilhões até o 4º bimestre de 2025.

**Tabela 10 – Quantidade de receitas primárias com QDA inferior a 100% dos Anexos XI e XII do Decreto 12.448/2025**

R\$ milhões

RECEITAS	TOTAL	QTDE DE INSUFICIÊNCIA	%	VALOR DA INSUFICIÊNCIA
Receitas Administradas pela RFB	12	6	50%	- 68.435
Receitas Não administradas pela RFB	9	3	33%	- 6.488

Fonte: Elaboração própria.

67. Dentre as receitas administradas pela RFB, a lacuna arrecadatória decorreu especialmente de “Outras receitas administradas” (R\$ 39,6 bilhões), destacando-se a rubrica “Demais outras receitas” (abordada no item III.2), CSLL (R\$ 13,3 bilhões) e Cofins (R\$ 8,1 bilhões), conforme tabela 11.

68. Quanto às receitas não administradas pela RFB, a insuficiência originou-se principalmente de “Concessões e permissões” (abordada no item III.3), “Contribuição para o plano de segurança do servidor” (R\$ 490 milhões) e “Complemento do FGTS” (R\$ 8 milhões).

**Tabela 11 - Receitas com QDA inferior a 100% constante dos Anexos XI e XII do Decreto 12.448/2025**

R\$ milhões

RECEITAS ATÉ 4.º BIMESTRE DE 2025				
RECEITAS	REALIZADO (Decreto 12.637/25)	PREVISTO (Decreto 12.448/25)	DIFERENÇA	QDA
<b>RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB</b>	<b>531.012</b>	<b>599.447</b>	<b>-68.435</b>	
Outras Receitas Administradas	27.570	67.190	-39.620	41,0%
CIDE - Combustíveis	2.138	2.762	-624	77,4%
CSLL - Contr. Social s/ Lucro Líquido	126.196	139.447	-13.251	90,5%
Contribuição para o PIS-PASEP	70.044	74.214	-4.170	94,4%
Imposto sobre Produtos Industrializados	57.129	59.823	-2.694	95,5%
COFINS - Contr. Financ. Seguridade Social	247.935	256.011	-8.076	96,8%
<b>RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS PELA RFB</b>	<b>15.068</b>	<b>21.556</b>	<b>-6.488</b>	
Concessões e Permissões	3.771	9.761	-5.990	38,6%
Contribuição Plano de Seg. do Servidor	11.269	11.759	-490	95,8%
Complemento do FGTS (Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001)	28	36	-8	77,8%
<b>TOTAL</b>	<b>546.080</b>	<b>621.003</b>	<b>-74.923</b>	<b>87,9%</b>

Fonte: Elaboração própria.

69. Ressalta-se que, quatro das cinco maiores insuficiências arrecadatórias observadas em 2024 (“Outras receitas administradas”, “Concessões e permissões”, Cofins e CSLL), repetiram-se em 2025.

70. Adicionalmente, constatou-se insuficiência na arrecadação total do IPI em R\$ 2,7 bilhões, decorrente do desempenho negativo das subcategorias IPI-vinculado à importação, IPI-outros e IPI-automóveis, cujo impacto foi parcialmente amenizado pela compensação cruzada oriunda do excesso de arrecadação do IPI-fumo e do IPI-bebidas (tabela 12).

**Tabela 12 - Rubricas do IPI constante do Anexo XII do Decreto 12.448/2025**

R\$ milhões

Imposto sobre Produtos Industrializados   até o 4.º bimestre de 2025				
RECEITA	REALIZADO	PREVISTO	DIFERENÇA	QDA
IPI - Fumo	7.576	7.205	371	105,1%
IPI - Bebidas	2.451	2.090	361	117,3%
IPI - Automóveis	4.763	5.385	-622	88,4%
IPI - Vinculado à Importação	21.117	22.895	-1.778	92,2%
IPI - Outros	21.224	22.250	-1.026	95,4%

Fonte: elaboração própria.

71. Por fim, aponta-se que a projeção mais atualizada de arrecadação, realizada no 3.º bimestre para o 4.º bimestre de 2025 não se concretizou, ocorrendo insuficiência arrecadatória de R\$ 1,86 bilhão. As receitas descritas no anexo XII do decreto 12.448/2025 com QDA abaixo de 100% atingiram R\$ 7,9 bilhões no período (tabela 13).

**Tabela 13 - Receitas primárias do Anexo XI do Decreto 12.448/2025 no 4º bimestre**

R\$ milhões

RECEITAS NO 4.º BIMESTRE				
RECEITAS	REALIZADO (Decreto 12.637/25)	PREVISTO (Decreto 12.566/25)	DIFERENÇA	QDA
<b>RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RFB</b>	<b>292.638</b>	<b>294.171</b>	<b>-1.533</b>	<b>99,5%</b>
<b>RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS PELA RFB</b>	<b>170.976</b>	<b>171.303</b>	<b>-327</b>	<b>99,8%</b>
Arrecadação Líquida para o RGPS	114.733	114.005	728	100,6%
Concessões e Permissões	765	827	-62	92,5%
Complemento do FGTS (Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001)	0	12	-12	0,0%
Contribuição Plano de Seg. do Servidor	3.163	3.099	64	102,1%
Contribuição do Salário Educação	5.371	6.010	-639	89,4%
Exploração de Recursos Naturais	24.674	26.518	-1.844	93,0%
Dividendos e Participações	9.828	7.986	1.842	123,1%
Fontes Próprias	3.768	3.951	-183	95,4%
Demais Receitas	8.674	8.895	-221	97,5%
<b>TOTAL</b>	<b>463.613</b>	<b>465.474</b>	<b>-1.861</b>	<b>99,6%</b>

Fonte: Elaboração própria.

72. A despeito de ocorrer a atualização das previsões no RARDP e no decreto de programação orçamentária e financeira, ressalta-se que o Balanço Orçamentário do 4.º bimestre de 2025 não apresenta nenhuma alteração na previsão inicial das receitas ao longo do exercício, de forma que a previsão atualizada (peça 49) constitui mera repetição dos valores iniciais, o que pode minar a transparência da gestão fiscal declarada na LRF.

#### Critério

73. O índice quociente de desempenho da arrecadação (QDA), constante do item 05.02.04.01 do Mcasp 5.ª edição, verifica a suficiência ou não da arrecadação comparado com a projeção da LOA. O referido manual afirma que esse indicador aponta “a existência de excesso ou falta de arrecadação para administração dos indicadores fiscais”.

74. A Lei Orgânica do TCU estabelece, no art. 1.º, inciso IV, que compete à Corte “acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios”. Essa competência decorre do mandamento constitucional previsto no art. 71, inciso IV, sobre a realização de fiscalização de natureza orçamentária, financeira e contábil.

75. A referida avaliação é imprescindível para auxiliar a gestão na prevenção de riscos e correção de “desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”, consoante declarado pela LRF, art. 1.º, § 1.º.

76. Ressalta-se que quatro das cinco maiores insuficiências arrecadatórias observadas em 2024 repetiram-se em 2025. Complementarmente, o art. 48, § 1º, da LRF determina transparência mediante divulgação de informações precisas e confiáveis.

#### Causa

77. A frustração das receitas primárias decorre possivelmente da complexidade das projeções, aliada à expectativa de arrecadação do poder executivo. Ademais, observa-se a compensação cruzada entre receitas.

78. Os principais itens causadores da referida insuficiência foram, dentre as receitas administradas pela RFB, “Outras receitas administradas”, CSLL e Cofins. Quanto às receitas não administradas pela RFB, a insuficiência originou-se principalmente de “Concessões e permissões”.

#### Proposta de Encaminhamento

79. Alertar, em atendimento ao art. 59, inciso I, da LRF, o Poder Executivo sobre o não atingimento da meta de arrecadação prevista até o 4º bimestre de 2025, que pode afetar o alcance da meta de resultado primário.

### III. ACHADO DO ACOMPANHAMENTO ACATADO PELO GESTOR

#### *Alienação de direitos pela PPSA*

##### **III.1. Inconsistência relativa ao valor do leilão da PPSA de direitos oriundos de AIPs para arrecadação em 2025**

80. No RARDP 4/2025, publicado em 23/9/2025, reiterou-se a estimativa de arrecadação com o leilão de direitos oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP) de R\$ 14,78 bilhões (peça 36, p. 20).

81. Quando indagado sobre possíveis alterações nessa previsão, o Ministério de Minas e Energia (MME) informou, em 29/9/2025, a manutenção do valor (peça 15). Posteriormente (em 3/10/2025), a Resolução-CNPE 16/2025 (peça 39, p. 3) apresentou o valor mínimo de R\$ 10,2 bilhões (tabela 14).

**Tabela 144 - Valores mínimos de alienação do AIP por jazida**

JAZIDA	VALOR
TUPI	1.692.050.700,00
MERO	7.646.556.900,00
ATAPU	863.324.700,00
<b>TOTAL</b>	<b>10.201.932.300,00</b>

Fonte: Elaboração própria.

82. Diante da divergência entre o valor apontado no RARDP 4/2025 e o mínimo publicado na resolução do CNPE, a equipe desta corte expediu relatório para comentário dos gestores às 13h44 de 24/10/2025 (histórico do Conecta), apontando a necessidade de incluir na previsão de receita do próximo RARDP o leilão pelos valores mínimos. No mesmo dia, às 13h17 a PPSA informou a SOF/MPO e o MME a receita prevista nos termos descritos pela equipe desta corte (peça 61, p. 1).

83. A atuação desta corte foi importante para demonstrar que está atenta aos atos do poder executivo, seguindo vigilante no controle dos atos nos termos do art. 71 da Constituição da República.

### IV. DEMAIS ASSUNTOS DO ACOMPANHAMENTO

84. O presente capítulo apresenta itens considerados importantes pela equipe de fiscalização, mas que não são considerados achados.

#### **IV.1. MP 1.303/2025**

85. Em 23/5/2025, o Poder Executivo publicou o RARDP 2/2025 e, como parte dos atos para elevação de receitas, expediu no mesmo dia o Decreto 12.466/2025, promovendo alterações nas alíquotas do IOF. Um dia após, foram realizados ajustes por meio do Decreto 12.467/2025, reduzindo a estimativa para R\$ 19,1 bilhões (peça 58 do TC 008.760/2025-0).

86. Para compensar a possível queda do decreto que elevou o IOF, o Poder Executivo enviou o PL 2.632/2025, que previu a alienação dos direitos da União decorrentes de acordo de individualização da produção (AIP), com previsão inicial de arrecadar R\$ 20 bilhões, posteriormente ajustada para R\$ 15 bilhões (peças 40 a 43).

87. Diante do cenário desfavorável ao aludido imposto, o Poder Executivo expediu o Decreto 12.499/2025 em 11/6/2025, alterando os referidos atos normativos executivos e reduzindo a estimativa de arrecadação para R\$ 12 bilhões (peça 58, p. 4, do TC 008.760/2025-0).

88. Em razão desse novo ajuste no IOF e da não aprovação do PL 2.632/2025, o Poder Executivo editou, no mesmo dia, a MP 1.303/2025 como alternativa ao decreto que elevava o IOF (peças 47 e 48), apesar de prever arrecadar menos que os citados R\$ 12 bilhões, estimando obter R\$ 10,5 bilhões em 2025 (peça 63, p. 9, do TC 008.760/2025-0).

89. Assim, comparando-se o planejamento inicial do Poder Executivo para arrecadar com IOF com a estimativa mais atualizada do que seria obtido com o referido tributo somado ao leilão de direitos decorrentes de AIP, há diferença de R\$ 547 milhões (tabela 15).

**Tabela 155 - Histórico do aumento de arrecadação**

R\$ milhões

HISTÓRICO			
DATA	EVENTO	VALOR	PEÇA
22/05/2025	Aumento de arrecadação do IOF   Decreto 12.466/2025	20.500	peça 58, p. 4 do TC 8.760/2025-0
23/05/2025	Redução de arrecadação do IOF   Decreto 12.467/2025	- 1.400	peça 58, p. 4 do TC 8.760/2025-0
28/05/2025	Aumento de arrecadação com leilão de AIP   PL 2.632/2025	15.000	RARDP 3/2025, p. 20
11/06/2025	Redução de arrecadação do IOF   Decreto 12.499/2025	- 7.099	peça 58, p. 4 do TC 8.760/2025-0
11/06/2025	Aumento de arrecadação   MP 1.303/2025	10.548	peça 63, p. 9 do TC 8.760/2025-0
26/06/2025	Redução de arrecadação do IOF   Decreto legislativo 176/2025	- 1.800	peça 44
14/07/2025	Aumento de arrecadação com leilão de AIP   Lei 15.164/2025	15.000	RARDP 3/2025, p. 20
16/07/2025	Redução de arrecadação do IOF   Decisão STF (Risco sacado)	- 450	peça 45
03/10/2025	Redução de arrecadação com leilão de AIP   Resolução CNPE 16/2025	- 4.798	peça 39, p. 3
08/10/2025	Redução de arrecadação   Perda da validade da MP 1.303/2025	- 10.548	peça 46
Estimativa inicial na arrecadação do IOF		20.500	
Redução na estimativa de arrecadação do IOF em 2025		- 10.749	
Estimativa na arrecadação do IOF após reduções		9.751	
Estimativa inicial na arrecadação com leilão de AIP   Lei 15.164/2025		15.000	
Redução na estimativa de arrecadação com leilão de AIP   Lei 15.164/2025		- 4.798	
Estimativa na arrecadação com leilão de AIP   Lei 15.164/2025 após reduções		10.202	
Estimativa inicial da arrecadação inicial do IOF - (estimativa do leilão de AIP + estimativa final do IOF)		547	
Estimativa na arrecadação com MP 1.303/2025		10.548	

Fonte: Elaboração própria.

### Proposta de Encaminhamento

90. Informar ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídio aos trabalhos da referida Comissão, em atendimento ao disposto no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que, apesar da queda da MP 1.303/2025, a estimativa de arrecadação do IOF somada ao valor previsto com o leilão de direitos decorrentes de AIP totaliza R\$ 19,95 bilhões, valor inferior em apenas R\$ 547 milhões quando comparado à estimativa inicial de arrecadação com IOF de R\$ 20,5 bilhões inicialmente prevista pelo Poder Executivo.

### IV.2. Transição da Telebras do status de empresa estatal dependente para estatal não dependente pode abrir espaço fiscal superior a R\$ 500 milhões sob o limite de despesas primárias.

91. A Telebras assinou, em 5/9/2025, contrato de gestão com o Ministério das Comunicações, com o intuito de formalizar o início da transição da condição de empresa estatal dependente para a de não dependente do Orçamento Geral da União e, desde já, formalizar a sua autonomia orçamentária e financeira tal qual as estatais não dependentes.

92. A iniciativa integra a estratégia do governo federal para conduzir a transição das empresas estatais federais da condição de dependentes para a de não dependentes, tornando-as autossuficientes na geração de receitas e menos sujeitas a aportes regulares da União. Esse

movimento começou com a inclusão, na LDO 2025, da possibilidade de que estatais dependentes firmem contratos de gestão com seus ministérios supervisores, instrumento que viabiliza a execução de planos de sustabilidade econômico-financeira.

#### LDO 2025

Art. 48. § 7º As empresas estatais que firmarem contrato de gestão na forma do disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão observar o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição e, em decorrência de sua autonomia orçamentária e financeira, atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes. (grifou-se)

#### LRF

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição. (grifou-se)

93. Com a publicação do Decreto 12.500/2025 e da Portaria Interministerial MGI/MPO/MF 57/2025, foram definidos os procedimentos necessários para a apresentação, aprovação e acompanhamento dos planos de sustabilidade econômico-financeira. O processo conta com monitoramento contínuo de metas e indicadores, além da atuação dos ministérios supervisores e do órgão central do Sistema de Coordenação da Governança e da Supervisão Ministerial das Empresas Estatais Federais (Sisest), coordenado pela Sest/MGI, responsáveis por acompanhar periodicamente resultados, fluxos de caixa e o cumprimento dos compromissos estabelecidos.

94. A Telebras, ao assinar o contrato de gestão, submeteu à aprovação da administração direta plano de sustabilidade econômica e financeira, com o objetivo de promover o processo de transição para a sua classificação como estatal não dependente.

95. De acordo com as normas estabelecidas no Decreto 12.500/2025, somente após a aprovação do plano de sustabilidade econômica e financeira a empresa estatal poderá ser declarada legalmente como uma estatal não dependente. Ou seja, as empresas estatais federais que firmarem contrato de gestão permanecerão submetidas ao regime jurídico aplicável às empresas estatais federais dependentes, observado, inclusive o disposto no art. 37, caput, inciso XI, e § 9º, da Constituição (teto constitucional remuneratório) e nos arts. 32 e art. 35 da LRF (vedações relacionadas a contratação de operações de crédito).

96. No entanto, desde a assinatura do referido contrato de gestão, as empresas estatais passam a dispor de autonomia orçamentária e financeiras, observando as regras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.

97. Em suma, para fins orçamentários e financeiros, desde a assinatura do contrato de gestão, a Telebras passa a receber o tratamento aplicado às estatais não dependentes. Em particular, suas dotações devem ser excluídas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), devendo ser registrado, a partir deste momento, no Orçamento de Investimento das Estatais (OI).

98. O processo de exclusão da Telebras do OFSS pode ser percebido a partir da análise do orçamento do órgão na LOA 2025. Enquanto a dotação do órgão consignada pela Lei Orçamentária somava R\$ 927,5 milhões, a dotação atualizada registra somente R\$ 295,0 milhões aproximadamente, o que representa o cancelamento das dotações da estatal que ainda não haviam sido executadas até a data da assinatura do contrato de gestão e sua consequente mudança de regime orçamentário e financeiro.

**Tabela 166 - Orçamento da Telebras em 2025**

R\$

Indicador de RP	Dotação Inicial	Dotação Atualizada
FINANCIERO	353.195.183,00	44.965.262,00
PRIMARIO OBRIGATORIO	188.705.244,00	108.585.546,00
PRIMARIO DISCRICIONARIO	385.575.615,00	141.426.910,00
<b>Total</b>	<b>927.476.042,00</b>	<b>294.977.718,00</b>

Fonte: Tesouro gerencial.

99. Analisando somente as despesas primárias, nota-se que a Telebras possuía R\$ 574,3 milhões consignados pelo orçamento de 2025 para despesas primárias sujeitas aos limites de despesas da LC 200/2023. A partir da LOA 2026, espera-se que a dotação seja zero, com a saída da estatal do OFSS.

**Tabela 177 - Despesas primárias da Telebras sujeitas aos limites da LC 200 em 2025**

Indicador de RP	Dotação Inicial	Dotação Atualizada
PRIMARIO OBRIGATORIO	188.705.244,00	108.585.546,00
PRIMARIO DISCRICIONARIO	385.575.615,00	141.426.910,00
<b>Total</b>	<b>574.280.859,00</b>	<b>250.012.456,00</b>

Fonte: Tesouro gerencial.

100. Desse modo, percebe-se que, tudo mais constante, a retirada da Telebras do OFSS pode abrir espaço fiscal superior a R\$ 500 milhões sob os limites de despesas da LC 200/2023, caso não haja recálculo dos limites. Na medida em que o orçamento é aliviado pela retirada das despesas primárias da empresa, por um lado, mas os limites continuem sendo recalculados apenas pela correção inflacionária e pelo ganho real (entre 0,6% a 2,5%) sobre os limites do ano imediatamente anterior, a saída de uma empresa estatal do OFSS para o Orçamento de Investimento tende, portanto, a gerar espaço fiscal para uma maior execução de despesas.

101. Ainda em 2025, o espaço fiscal gerado é de R\$ 324,3 milhões (o que corresponde à diferença entre a dotação inicial de despesas primárias e a dotação atualizada no ano). Já em 2026, o espaço fiscal que pode ser gerado consiste na totalidade das dotações primárias da empresa, equivalente a R\$ 574,3 milhões, desconsiderados o reajuste pelo IPCA e o ganho real que seriam aplicados para o ano de 2026 dentro das regras do arcabouço fiscal.

102. É importante esclarecer que a LC 200/2023 não estabelece a obrigatoriedade de recálculo dos limites de despesas em situações de transição de empresas estatais do OFSS para o Orçamento de Investimento (ou vice-versa).

103. Cumpre ressalvar também que, quando da inclusão da Telebras no OFSS (o que se deu a partir da LOA 2020), também não ocorreu recálculo dos limites de despesa, na época regidos pela antiga regra do teto de gastos da Emenda Constitucional 95/2016. Nesse caso, o OFSS passou a ter que arcar com as novas despesas primárias da estatal, mas não teve seus limites recalculados. Desse modo, quando da inclusão da mesma empresa no OFSS em 2020, ocorreu na época a perda de espaço fiscal sob o teto de gastos, situação inversa a atual.

104. Nesse contexto, poderia argumentar-se pela coerência, em termos intertemporais, da política de não recálculo dos limites de despesas quando da retirada de empresas estatais do OFSS.

105. Não obstante, cumpre enfatizar que, analisando-se a situação presente, a retirada de empresas estatais do OFSS sem o correspondente recálculo dos limites de despesas gera, tudo mais constante, espaço fiscal sob os limites, permitindo a expansão da despesa pública. Tal política pode também criar um incentivo distorcido para que o Poder Executivo busque tornar mais empresas estatais independentes, e evite com que estatais não dependentes, mas que possuem situação financeira delicada, sejam classificadas novamente como dependentes do orçamento geral.

106. No contexto das recentes normas infralegais editadas pelo Poder Executivo para incentivar a autonomia orçamentária e financeira das empresas estatais, é possível que este procedimento de exclusão de empresas do OFSS se torne mais comum no médio prazo, o que gera o risco de ocorrência de novas aberturas de espaço fiscal sob o teto da LC 200. Caso se torne comum, este procedimento pode abrir espaço para relevante aumento de gastos dentro do arcabouço fiscal.

### **Proposta de Encaminhamento**

107. Informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), que a retirada da Telebras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sem o correspondente recálculo dos limites de despesas da LC 200/2023, tende a abrir espaço fiscal da ordem de R\$ 324,3 milhões em 2025 e de R\$ 574,3 milhões em 2026 dentro do arcabouço fiscal para a elevação de despesas públicas.

## **V. CONCLUSÃO**

108. A rubrica “Demais outras receitas” administradas pela RFB, que compõe o item “Outras receitas”, apresentou desempenho insatisfatório com frustração de R\$ 41,9 bilhões até o 4º bimestre de 2025, representando 85% de insuficiência em relação à arrecadação prevista na LOA. Esse resultado replica o padrão crítico de 2024 (R\$ 43,2 bilhões), evidenciando reiterado excesso de otimismo nas estimativas iniciais.

109. Embora o RARDP 2/2025 tenha reduzido a previsão de R\$ 108,8 bilhões para R\$ 48,6 bilhões do item “Outras receitas”, aproximando-a da arrecadação efetiva, tal ajuste não corrige a falha metodológica na projeção original, cujos impactos já haviam afetado o planejamento orçamentário e a execução de despesas do período.

110. A receita de “Concessões e permissões” apresentou desempenho com QDA de apenas 39% até o 4º bimestre de 2025, evidenciando frustração de aproximadamente R\$ 6 bilhões e replicando padrão ainda mais grave de 2024, quando a arrecadação atingiu somente 11% do previsto para o mesmo período.

111. Embora o RARDP 2/2025 tenha reduzido a previsão de R\$ 15,4 bilhões, atualmente em 7,7 bilhões, tal ajuste não reverte a falha metodológica na projeção original, cujos impactos já haviam afetado o planejamento orçamentário e a execução de despesas do período.

112. A avaliação do QDA revelou desempenho abaixo de 100% em metade das receitas administradas pela RFB constantes do Anexo XII do Decreto 12.448/2025, totalizando R\$ 68,4 bilhões de frustração, e em 33% das receitas não administradas pela RFB (Anexo XI), somando R\$ 6,5 bilhões de insuficiência, resultando em diferença de R\$ 19,7 bilhões até o 4º bimestre de 2025.

113. Na última análise conduzida por esta equipe de auditoria (TC 015.352/2025-0, rel. min. Benjamin Zymler), constatou-se que a PPSA, embora tenha realizado cinco leilões de comercialização de petróleo e planejado o primeiro certame de gás natural da União, jamais efetuara venda de direitos oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP), circunstância identificada como potencial geradora de atrasos característicos de procedimentos inéditos.

114. Essa preocupação materializou-se com o RARDP 4/2025, que postergou o leilão de 26/11/2025 para 4/12/2025, agravando o cenário ao comprimir ainda mais o intervalo entre a realização do certame e o prazo-límite para pagamento, período já inferior ao praticado nos leilões da ANP.

115. Apesar da queda da MP 1.303/2025, a estimativa de arrecadação do IOF somada ao valor previsto com o leilão de direitos decorrentes de AIP totaliza R\$ 19,95 bilhões, valor inferior em R\$ 547 milhões quando comparado à estimativa inicial de arrecadação com IOF de R\$ 20,5 bilhões inicialmente prevista pelo Poder Executivo.

116. Ressalta-se que o Relatório Preliminar de Fiscalização (peça 50) foi submetido a comentários dos gestores (peças 51-74) e os comentários foram analisados na forma do Apêndice e incorporados, quando pertinentes, ao longo deste Relatório Final.

117. 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.

## V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000:

a.1) sobre o risco quanto ao efetivo ingresso do recurso decorrente do leilão de direitos oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP), que pode afetar o alcance da meta de resultado primário;

a.2) sobre o risco à credibilidade de projeções fiscais decorrente da inclusão de receitas que indicam elevado grau de frustração em dois exercícios seguidos, em especial, “Demais Outras Receitas” administradas pela RFB e “Concessões e Permissões”;

a.3) sobre o não atingimento da meta de arrecadação prevista até o 4º bimestre de 2025, que pode afetar o alcance da meta de resultado primário;

b) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 4º bimestre de 2025:

b.1) inconsistências encontradas no prazo do leilão de direitos decorrentes do AIP, permanecendo risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 10,2 bilhões a título de alienação de direitos de AIPs, em razão do cronograma restritivo definido pela PPSA, que fora postergado, além do prazo exígua entre a realização do leilão e o pagamento;

b.2) frustração reiterada de receitas “Demais Outras Receitas” administradas pela RFB;

b.3) frustração reiterada de receitas de Concessões e Permissões;

b.4) a retirada da Telebras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sem o correspondente recálculo dos limites de despesas da Lei Complementar 200/2023, tende a abrir espaço fiscal da ordem de R\$ 324,3 milhões em 2025 e de R\$ 574,3 milhões em 2026 dentro do arcabouço fiscal para elevação de despesas públicas;

b.5) apesar da queda da MP 1.303/2025, a estimativa de arrecadação do IOF somada ao valor previsto com o leilão de direitos decorrentes de AIP totaliza R\$ 19,95 bilhões, valor inferior em R\$ 547 milhões quando comparado à estimativa inicial de arrecadação com IOF de R\$ 20,5 bilhões inicialmente prevista pelo Poder Executivo;

c) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que se abstêm de incluir nas estimativas de receitas valores provenientes de leilões de concessões e permissões cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade, em observância ao art. 30 da Lei 4.320/1964;

d) encaminhar cópia da decisão a ser proferida 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;*

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

É o relatório.

## VOTO

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

2. A análise tem, por principal insumo, o 4º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do exercício de 2025 (RARDP 4/2025) e o Relatório do Tesouro Nacional (RTN). Outras fontes, como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) são também utilizadas.

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

*“Q1. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre são factíveis?*

*Q2. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre são factíveis?*

*Q3. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?*

*Q4. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 4º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?*

*Q5. Os cálculos e implementações de bloqueios e contingenciamentos seguem as normas legais?”*

4. O governo revisou para baixo a estimativa de crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) em relação àquela constante do RARDP 3/2025: passou de 2,54% para 2,34%. O mercado estimava esse crescimento em 2,17%. A Selic foi estimada em 14,5% ao ano (a.a), valor significativamente superior àquele constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025, que foi de 11,67%. Quando da elaboração do RARDP 3/2025, o governo estimou a Selic anual em 14,25%. Já o mercado vem mantendo sua estimativa de Selic a 15% a.a.

5. O principal ponto da análise da equipe técnica refere-se à superestimativa de receitas que tem sido a tônica desde o exercício anterior, o que compromete o planejamento orçamentário, a execução de políticas públicas e a credibilidade institucional. Desse quadro resultaria o aumento da percepção de risco-país.

6. Examinando o RARDP 4/2025, verifico que as maiores quedas nas estimativas de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), relativamente às previsões contidas no RARDP 3/2025, referem-se: i) ao imposto sobre a renda, com redução estimada de R\$ 3.601 milhões; ii) ao imposto sobre importação, com queda prevista de R\$ 3.263 milhões; iii) à contribuição sobre o lucro líquido (CSLL), no montante de R\$ 2.171 milhões; e iv) à contribuição para a seguridade social (Cofins), no montante de R\$ 1.844 milhões.

7. As avaliações bimestrais até o mês de agosto do corrente exercício reduziram em R\$ 56.000 milhões a estimativa de arrecadação das receitas administradas pela RFB relativamente aos valores constantes da LOA 2025. A previsão original era de uma arrecadação total de R\$ 1.923 milhões e, na avaliação do 4º bimestre, foi reduzida para R\$ 1.867 milhões.

8. No presente acompanhamento, a equipe valeu-se do indicador chamado “quociente de desempenho da arrecadação” (QDA), obtido mediante a divisão que relaciona a despesa arrecadada com a prevista. Quanto mais próximo de 100%, mais acurada revela-se a estimativa da receita.

9. Foram verificadas as seguintes discrepâncias entre as estimativas e os valores realizados até o mês de agosto deste ano:

Receita	Realizado (A)	Previsto no Decreto 12.448/2025 (B)	Diferença (C) = (A) - (B)	Em R\$ milhões
				QDA (D) = 100. (A)/(B)
Demais outras receitas	7.378	49.305	- 41.927	15,0 %
Concessões e permissões	3.771	9.761	-5.990	38,6

10. Observo que a frustração de receita do subgrupo “demais outras receitas” é basicamente explicada pela superestimativa de ingresso de novos recursos decorrentes da reintrodução do voto de qualidade no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), matéria já abordada nos Acórdãos 1.908/2024 (da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus) e 2.208/2025 (da minha relatoria), ambos do Plenário.

11. Considerado o conjunto de receitas administradas, a insuficiência de arrecadação — ou o “comportamento insatisfatório” — foi de R\$ 68.435 milhões. No tocante às receitas não administradas pela RFB, a insuficiência de arrecadação foi de R\$ 6.488 milhões, o que totalizou R\$ 74.927 milhões de insuficiência apurada relativamente aos valores inicialmente constantes da programação financeira inicial (Decreto 12.448/2005).

12. Com o decorrer do exercício, naturalmente as previsões de receita são atualizadas no RARDP, conforme se dispõem de dados sobre as arrecadações bimestrais. Porém, o relatório precedente informou que o “*Balanço Orçamentário do 4.º bimestre de 2025 não apresenta nenhuma alteração na previsão inicial das receitas ao longo do exercício, de forma que a previsão atualizada (peça 49) constitui mera repetição dos valores iniciais, o que pode minar a transparência da gestão fiscal declarada na LRF*”.

13. Também foi apontada inconsistência na estimativa de arrecadação com o primeiro leilão de áreas não contratadas (autorizado pela nova redação da Lei 12.351/2010), no qual a União buscava alienar seus direitos e obrigações oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP) relativos aos campos de Mero, Atapu e Tupi. A previsão que constou do RARDP 3/2025 deste exercício estimava uma receita de R\$ 14,8 bilhões, diversamente do que veio a constar da Resolução 16 do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), de 1º de outubro deste ano, aprovada por despacho presidencial. Como consequência, o RARDP 4/2025, ora em análise, passou a considerar esses novos valores.

14. Essa inconsistência foi por mim abordada no voto que consta do TC 015.352/2025, levado a julgamento em 29 de outubro passado. Entretanto, o processo foi objeto de pedido de vista por parte do eminentíssimo Ministro Jorge Oliveira.

15. De toda a sorte, o leilão foi realizado no último dia 4 de dezembro e apenas as jazidas de Mero e Atapu foram arrematadas, no valor total de R\$ 8,8 bilhões, o que significou frustração de receita de R\$ 6,0 bilhões, se considerada a projeção inicial que integrou o RARDP 3/2025.

16. Por fim, o relatório tece interessantes considerações sobre as consequências da transição da empresa Telecomunicações Brasileira S/A (Telebras) da condição de estatal dependente para a de independente como possível resultado do contrato de gestão assinado em 5/9/2025 entre a empresa e o Ministério das Comunicações, por meio do qual se formalizou a autonomia financeira e orçamentária da estatal. Essa iniciativa faria parte da estratégia do governo federal para conduzir a transição das empresas estatais federais da condição de dependentes para a de não dependentes, que se tornariam autossuficientes na geração de receitas e menos sujeitas a aportes regulares da União. Informou a instrução que “*esse movimento começou com a inclusão, na LDO 2025, da possibilidade de que estatais dependentes firmem contratos de gestão com seus ministérios supervisores, instrumento que viabiliza a execução de planos de sustentabilidade econômico-financeira*”.

17. Nesse sentido, o art. 48 da Lei 15.080/2025, conhecida como a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025 (LDO 2025), dispôs, em consonância com o art. 47 da LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), transscrito na sequência (grifos acrescidos):

#### LDO 2025

*“Art. 48. § 7º As empresas estatais que firmarem contrato de gestão na forma do disposto no art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, deverão observar o disposto no art. 37, § 9º, da Constituição e, em decorrência de sua autonomia orçamentária e financeira, atenderão às regras orçamentárias e financeiras aplicáveis às empresas estatais não dependentes.”*

#### LRF

*“Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição.”*

18. O processo de transição da Telebras teve início com a publicação do Decreto 12.500/2025 e da Portaria Interministerial MGI/MPO/MF 57/2025. Com a assinatura do contrato, a Telebras submeteu à aprovação da administração direta plano de sustentabilidade econômica e financeira, com o objetivo de promover o processo de transição para a sua classificação como estatal não dependente. Após a aprovação desse plano de sustentabilidade econômica e financeira, a estatal poderá ser declarada como não dependente. Disso, resultará na exclusão da Telebras do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e sua consequente inclusão no Orçamento de Investimento das Estatais (OI).

19. Consequentemente, deve-se abrir um espaço fiscal com a saída da empresa do OI superior a R\$ 500 milhões para o exercício de 2026 sob os limites de despesa da LC 200/2023, caso não haja recálculo dos limites. No corrente exercício, o espaço fiscal aberto é de R\$ 324,3 milhões.

20. Informou a instrução que a LC 200/2023 “não estabelece a obrigatoriedade de recálculo dos limites de despesas em situações de transição de empresas estatais do OFSS para o Orçamento de Investimento (ou vice-versa)”. Observou a equipe que, quando da inclusão da Telebras no OFSS na LOA de 2020, também não ocorreu o recálculo dos limites de despesa do antigo teto de gastos, implantado pela Emenda Constitucional 95/2016, com a consequente perda de espaço fiscal sob o teto de gastos, situação oposta à que ocorre presentemente.

21. Em suma, a equipe de fiscalização propôs o seguinte encaminhamento:

*“a) alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000:*

*a.1) sobre o risco quanto ao efetivo ingresso do recurso decorrente do leilão de direitos oriundos de Acordo de Individualização de Produção (AIP), que pode afetar o alcance da meta de resultado primário;*

*a.2) sobre o risco à credibilidade de projeções fiscais decorrente da inclusão de receitas que indicam elevado grau de frustração em dois exercícios seguidos, em especial, ‘Demais Outras Receitas’ administradas pela RFB e ‘Concessões e Permissões’;*

*a.3) sobre o não atingimento da meta de arrecadação prevista até o 4º bimestre de 2025, que pode afetar o alcance da meta de resultado primário;*

*b) informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídios à referida Comissão, em atendimento ao disposto art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 4º bimestre de 2025:*

- b.1) inconsistências encontradas no prazo do leilão de direitos decorrentes do AIP, permanecendo risco quanto ao efetivo ingresso, ainda em 2025, dos R\$ 10,2 bilhões a título de alienação de direitos de AIPs, em razão do cronograma restritivo definido pela PPSA, que fora postergado, além do prazo exíguo entre a realização do leilão e o pagamento;
- b.2) frustração reiterada de receitas ‘Demais Outras Receitas’ administradas pela RFB;
- b.3) frustração reiterada de receitas de Concessões e Permissões;
- b.4) a retirada da Telebras dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, sem o correspondente recálculo dos limites de despesas da Lei Complementar 200/2023, tende a abrir espaço fiscal da ordem de R\$ 324,3 milhões em 2025 e de R\$ 574,3 milhões em 2026 dentro do arcabouço fiscal para elevação de despesas públicas;
- b.5) apesar da queda da MP 1.303/2025, a estimativa de arrecadação do IOF somada ao valor previsto com o leilão de direitos decorrentes de AIP totaliza R\$ 19,95 bilhões, valor inferior em R\$ 547 milhões quando comparado à estimativa inicial de arrecadação com IOF de R\$ 20,5 bilhões inicialmente prevista pelo Poder Executivo;
- c) recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que se abstêm de incluir nas estimativas de receitas valores provenientes de leilões de concessões e permissões cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade, em observância ao art. 30 da Lei 4.320/1964;
- d) encaminhar cópia da decisão a ser proferida 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;
- e) encerrar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU”

22. Entendo que o minucioso exame realizado pela AudFiscal abordou de forma adequada a execução orçamentária e financeira da União até o 4º bimestre do corrente exercício.

23. O presente acompanhamento deu ênfase à frustração das expectativas de arrecadação, o que está a indicar a necessidade de maior rigor no processo de estimativa da receita orçamentária, pois é ele que norteia todo o planejamento da execução orçamentária e a implementação das políticas públicas. Estimativas irrealistas operam na contramão da gestão fiscal responsável, que, no dizer da LRF, “*pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*”.

24. Dessarte, acolho, basicamente, as conclusões e as propostas de encaminhamento da unidade técnica que devem, contudo, ser ajustadas à luz do resultado do leilão das AIP. E, uma vez que o leilão foi concluído, ainda que não tenha sido arrematado o lote relativo à jazida de Tupi, o risco de não ingresso de R\$ 10,2 bilhões no exercício tornou-se na frustração de R\$ 1,4 bilhão, relativamente à previsão constante da 4ª avaliação bimestral das receitas e despesas primárias.

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

TCU, Sala das Sessões, em 8 de dezembro de 2025.



BENJAMIN ZYMLER  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2923/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.463/2025-4.
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 4º 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 extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. alertar o Poder Executivo, com base no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar 101/2000:

9.1.1. sobre o risco à credibilidade de projeções fiscais decorrente da inclusão de receitas que indicam elevado grau de frustração em dois exercícios seguidos, em especial, “*demais outras receitas*” administradas pela RFB e “*concessões e permissões*”;

9.1.2. sobre o não atingimento da meta de arrecadação prevista até o 4º bimestre de 2025, que pode afetar o alcance da meta de resultado primário;

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 art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal e da atualização de projeções de receitas e despesas publicada após o 4º bimestre de 2025:

9.2.1. frustração de receita da ordem de R\$ 1,4 bilhão, uma vez que o leilão dos direitos e obrigações dos Acordos de Individualização de Produção (Lei 12.351/2010) gerou receita, a ser arrecadada neste mês de dezembro, de R\$ 8,8 bilhões, ante o valor esperado de R\$ 10,2 bilhões;

9.2.2. frustração reiterada de receitas “*demais outras receitas*” administradas pela RFB;

9.2.3. frustração reiterada de receitas de concessões e permissões;

9.2.4. a retirada da Telebras do orçamento fiscal e da seguridade social, sem o correspondente recálculo dos limites de despesas da Lei Complementar 200/2023, tende a abrir espaço fiscal da ordem de R\$ 324,3 milhões em 2025 e de R\$ 574,3 milhões em 2026 dentro do arcabouço fiscal para elevação de despesas públicas;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que se abstêm de incluir nas estimativas de receitas valores provenientes de leilões de concessões e permissões cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade, em observância ao art. 30 da Lei 4.320/1964;

9.4. 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;



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

10. Ata nº 50/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2923-50/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(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 001.337/2025-GABPRES

Processo: 017.463/2025-4

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: 16/12/2025

*(Assinado eletronicamente)*

Ana Lucia Dornelles

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