



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 349 - GP/TCU

Brasília, 27 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 941 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 15/4/2026, ao apreciar o TC-015.123/2025-1, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que trata de acompanhamento da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 941/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.123/2025-1.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional.
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: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE) e Flavia Castelo de Moura Branco (13407/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento na Constituição Federal, art. 71, IV, e na Lei 8.443/1992, art. 38, I, em:

9.1. considerar cumpridos os mínimos fixados constitucionalmente para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal), ações e serviços públicos de saúde (§ 2º do art. 198 da Constituição Federal) e a destinação percentual para despesas com irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste (art. 42);

9.2. considerar atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal;

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que adote medidas para assegurar:

9.3.1. maior transparência e rastreabilidade à execução das dotações orçamentárias RP 2 e RP 3, que tenham sido objeto de emenda parlamentar, de modo a permitir o controle dos recursos públicos transferidos a outros entes da federação;

9.3.2. a impessoalidade da execução das dotações alteradas pelas emendas parlamentares não impositivas, que deve guardar compatibilidade com as metas e prioridades da administração, observado o disposto no art. 45 da LRF;

9.4. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que realizem estudos com vistas à adoção de critérios estatísticos para estabelecer dotações no projeto de lei orçamentária anual mais condizentes com o histórico da execução da ação 22BO;

9.5. alertar o Poder Executivo federal, com fundamento na Lei Complementar 101/2000, art. 59, § 1º, inciso V, sobre o risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal;

9.6. informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre:

9.6.1. o relevante e persistente acúmulo de **superávits** financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução

das respectivas despesas, situação da qual resulta ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da conta única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias;

9.6.2. a manutenção de elevado estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares, situação agravada pela revalidação promovida pela Lei Complementar 215/2025, o que acarretou a excepcionalização do princípio da anualidade orçamentária e a criação de precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal e a dívida flutuante e de intensificar a disputa por espaço na execução financeira anual;

9.7. determinar à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal que examine:

9.7.1. em processo apartado:

9.7.1.1. quais despesas do projeto de lei orçamentária anual foram canceladas ou reduzidas para abrir espaço orçamentário para as emendas parlamentares não impositivas classificadas como RP 2 e RP 3, além de outras fontes de financiamento, se aplicável;

9.7.1.2. se as despesas resultantes das emendas impositivas observaram as restrições contidas no § 5º do art. 11 da Lei Complementar 210/2024;

9.7.1.3. se existe compatibilidade dos critérios de correção das emendas individuais e de bancada estadual, previstos no § 4º do art. 11 da Lei Complementar 210/2024, com os limites estipulados nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal;

9.7.1.4. se está sendo atendido o item 14 do acórdão proferido pelo Supremo Tribunal na ação direta de inconstitucionalidade 7697, na sessão virtual de 3/12/2024;

9.7.2. nos próximos processos de acompanhamento ou em processo apartado, a regularidade da destinação de encargos relativos a receitas que tenham vinculações constitucionais e legais específicas, a exemplo das receitas da seguridade social, ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização.

10. Ata nº 12/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 15/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0941-12/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário

TC 015.123/2025-1

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional

Representação legal: Priscilla Rolim de Almeida (20144/OAB-CE) e Flavia Castelo de Moura Branco (13407/OAB-DF), representando Secretaria do Tesouro Nacional.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE 2025. CUMPRIMENTO DOS MÍNIMOS DE SAÚDE, EDUCAÇÃO E DA REGRA DE OURO. EMENDAS PARLAMENTARES NÃO IMPOSITIVAS. CRESCIMENTO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E RASTREABILIDADE. NOVO REGRAMENTO TRAZIDO PELA LEI COMPLEMENTAR 210/2024. ACÚMULO DE RESTOS A PAGAR. LEI COMPLEMENTAR 215/2025. REVALIDAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR CANCELADOS. CONSIDERAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. ALERTA. EXPEDIÇÃO DE INFORMAÇÃO AOS ÓRGÃOS PERTINENTES. DETERMINAÇÃO PARA CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO APARTADO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução da equipe técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Gestão Fiscal e Tributação (AudFiscal), à qual manifestaram sua anuência as instâncias superiores daquela unidade técnica:

“INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo

1. Esta fiscalização decorre do Acórdão 441/2025-TCU-Plenário (TC 25.740/2024-5), e tem o objetivo de acompanhar a regularidade da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025, com foco especial em créditos adicionais, mínimos constitucionais e emendas parlamentares.

I.2. Visão Geral do Objeto

2. O horizonte temporal principal do trabalho compreende a execução acumulada até o encerramento do exercício de 2025. No entanto, a fiscalização utilizou séries históricas para fundamentar análises estruturais de médio prazo.

3. O objeto de fiscalização envolveu a análise dos recursos de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3, que demonstraram um aumento significativo de representatividade no exercício de 2025. Adicionalmente, é analisado o estoque de Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares, em especial os derivados de emendas de bancada e de comissão, que somaram R\$ 22,8 bilhões em dezembro de 2025.

4. *A fiscalização também avaliou a gestão de receitas vinculadas. Nos dados analisados, destacou-se o Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), em razão do acúmulo recorrente de superávits financeiros em patamar superior ao observado nas demais fontes.*

5. *Outro objeto de análise foi o acompanhamento da sustentabilidade fiscal, dada a tendência de aumento das despesas obrigatórias e a consequente compressão do espaço fiscal para despesas discricionárias. O Acórdão 2535/2021-TCU-Plenário já avaliava os riscos de compressão orçamentária, e o Acórdão 1679/2024-TCU-Plenário analisou a evolução das despesas discricionárias e obrigatórias, orientando sobre os impactos da compressão fiscal. Entretanto, o presente trabalho aprofunda sobre as áreas mais vulneráveis aos efeitos da compressão, caso persista.*

6. *Adicionalmente, foi objeto de controle o uso de créditos extraordinários, especialmente na Ação '22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil' (UO 53101) em exercícios consecutivos, de 2020 a 2025, à luz do cumprimento dos requisitos constitucionais para sua abertura. A prática de abertura de créditos extraordinários, em desacordo com seu caráter excepcional, já foi objeto de análise deste Tribunal. O Acórdão 2184/2017-TCU-Plenário examinou essa questão, enfatizando a necessidade de observância estrita do requisito constitucional de urgência e imprevisibilidade.*

7. *Por fim, o objeto de fiscalização incluiu a Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição) e os mínimos constitucionais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).*

I.3. Questões de Auditoria

8. *A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar a conformidade e a transparência da gestão orçamentária no período, formularam-se as seguintes questões de auditoria:*

9. *Questão 1: O Poder Executivo assegurou a aplicação dos recursos mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e destinação de recursos para Irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste em 2025, conforme as normas legais e constitucionais aplicáveis?*

10. *Questão 2: O volume de despesas discricionárias liquidas de emendas e dos mínimos constitucionais executadas pelo Poder Executivo em 2025 apresenta redução significativa em relação aos padrões históricos, a ponto de representar risco à manutenção das atividades essenciais do Estado e à continuidade de políticas públicas?*

11. *Questão 3: Existem funções orçamentárias com menor proteção legal e de fonte de financiamento — isto é, com menor participação de despesas obrigatórias e de fontes de recursos vinculadas — que têm sofrido compressão excessiva nos últimos anos, com efeitos observáveis na execução orçamentária de 2025?*

12. *Questão 4: O Poder Executivo tem avaliado e assegurado, em relação à LOA 2025, que a execução das dotações orçamentárias alocadas em RP 2 e RP 3 pelo Poder Legislativo estejam em conformidade com os normativos aplicáveis e observem os princípios de transparência e de rastreabilidade?*

13. *Questão 5: A inscrição, o processamento e o pagamento dos Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9) estão em conformidade com a legislação aplicável e mantidos em patamares que assegurem a sustentabilidade da execução orçamentária e financeira?*

14. *Questão 6: Os créditos extraordinários têm sido abertos em conformidade com o requisito constitucional de urgência e imprevisibilidade?*

15. *Questão 7: As vinculações de receitas no orçamento da União estão compatíveis com as necessidades efetivas de alocação dos recursos públicos?*
16. *Questão 8: A Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição Federal) foi cumprida em 2025?*
17. *Questão 9: A execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais observou o valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal?*

I.4. Metodologia

18. *Na fase de execução do trabalho, foram aplicados os procedimentos definidos na matriz de planejamento, mediante as seguintes técnicas de auditoria: pesquisa de jurisprudência e legislação acerca do assunto; obtenção de dados em sistemas informatizados externos; recálculos e pesquisa documental.*

19. *Para atender às Questões de Auditoria 1 (Mínimos Constitucionais), 2 (Sustentabilidade das despesas discricionárias), 3 (Comprometimento de funções orçamentárias), 7 (Vinculações de receitas) e 8 (Regra de Ouro), a equipe de fiscalização, em colaboração com o Núcleo de Dados da Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas, implementou uma solução de Inteligência de Negócios (BI).*

20. *Essa iniciativa consiste em uma representação visual que integra os dados da execução orçamentária, oriundos do Siafi e disponíveis nas bases do LabContas (banco de dados interno do TCU), com os dados de planejamento (PLOA/LOA) disponíveis no Siop e Siga. A arquitetura de dados desenvolvida permitiu a criação de painéis dinâmicos em Power BI para o posterior monitoramento contínuo do cumprimento dos mínimos constitucionais em Saúde, Educação e Irrigação, com o aproveitamento de diversas tipologias desenvolvidas em trabalhos anteriores.*

21. *Especificamente para a avaliação do cumprimento dos mínimos constitucionais em Saúde (ASPS) e Educação (MDE), nos termos da Questão 1, foram realizados recálculos utilizando as metodologias disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).*

22. *Com o intuito de avaliar o possível cenário de compressão das despesas discricionárias líquidas, objeto de estudo da Questão 2, utilizaram-se procedimentos analíticos para a obtenção de séries históricas a partir dos dados da execução orçamentária obtidos do Siafi. Em seguida, foi feita análise da variação da representatividade de diferentes agregados de despesas (mínimos constitucionais, emendas de execução obrigatória e despesas discricionárias líquidas) em relação à Despesa Primária Total (DP), a fim de detectar efeito significativo de redução do espaço fiscal discricionário.*

23. *Nesse mesmo sentido, para identificação de funções orçamentárias mais vulneráveis aos efeitos da compressão, tema abordado na Questão 3, foram realizados procedimentos analíticos para segregação das diversas funções orçamentárias em quatro grupos (ou quadrantes), a partir da combinação dos níveis: de proteção legal, medida pelo percentual de despesas obrigatórias (RP 1) no total; e de fontes de financiamento próprias, medida pelo percentual de participação de fontes de recursos vinculadas. A partir dessas informações que utilizaram dados do Siafi, foram consideradas mais vulneráveis as funções que apresentavam baixa proteção legal e baixo nível de fontes de financiamento próprias.*

24. *Para atender às Questões de auditoria 4 (transparência de Emendas RP 2 e RP 3) e 5 (restos a pagar de emendas), os procedimentos de auditoria aplicados na avaliação dos recursos destinados às emendas parlamentares (RP 2 e RP 3) consistiram na análise e no cálculo de estimativas utilizando-se dados contidos nos pareceres da Comissão Mista de Planos, Orçamentos*

Públicos e Fiscalização (CMO) aos orçamentos de 2024 e de 2025 e na análise documental de ofícios de indicações parlamentares de objetos e de beneficiários específicos de emendas RP 2 e RP 3. Adicionalmente, as despesas de emendas parlamentares inscritas em Restos a Pagar (RAP) foram analisadas a partir de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial e à luz da legislação correlata.

25. *Por sua vez, a análise da abertura de créditos extraordinários — Questão de auditoria 6 —, identificados especialmente na Ação ‘22BO – UO 53101’, envolveu a análise de dados do Siop que demonstram a abertura anual de créditos extraordinários no período de 2020 a 2025, além da Análise da Exposição de Motivos 19/2025/MPO anexa à MP 1299/2025 (peça 16) e de Relatórios do Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD) (peça 17).*

26. *Para o atendimento da Questão de Auditoria 7 (vinculação de receitas), foram obtidos dados de séries históricas do Siafi desde o exercício de 2023, excluídos recursos livres da União, recursos da reserva de liquidez e recursos não classificados/diversos. Foram utilizados os saldos de dezembro de 2023, 2024 e 2025.*

27. *Para o atendimento da Questão 8 (Regra de Ouro), a equipe de fiscalização implementou uma solução de Inteligência de Negócios (BI) baseada em dados do Tesouro Gerencial/Siafi, para avaliar periodicamente e ao final do exercício financeiro o cumprimento regular da Regra de Ouro, de que trata o art. 167, III da Constituição Federal.*

28. *Cumprir ressaltar que, em atendimento ao disposto no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, foi assegurada aos órgãos destinatários das propostas de deliberação apresentadas no relatório preliminar a oportunidade de se manifestarem (peças 20, 21, 24, 25, 26, 27). Os comentários encaminhados pelos órgãos envolvidos foram devidamente analisados e encontram-se consolidados no Apêndice II deste relatório.*

1.5. Volume de Recursos Fiscalizados e Benefício da Ação de Controle

29. *O volume total de recursos fiscalizados corresponde aos montantes alocados para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), bem como as Despesas Discricionárias, na LOA 2025. A ação de controle visa verificar o cumprimento das regras para classificação dos gastos em MDE e ASPS, áreas em que as despesas com mínimos em 2025 totalizaram R\$ 364,44 bilhões.*

30. *Por sua vez, a despesa discricionária total líquida de emendas parlamentares e mínimos constitucionais executada em 2025 foi de R\$ 114 bilhões. O benefício da ação de controle reside no diagnóstico de riscos ao equilíbrio das contas públicas nos anos seguintes, fomentando a discussão tempestiva pelos agentes públicos tomadores de decisão.*

31. *No que concerne às despesas decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3, o volume de recursos fiscalizados totalizou o montante estimado de R\$ 9,2 bilhões no exercício de 2025. Além disso, a fiscalização identificou elevado estoque de Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares, em especial emendas de bancada e de comissão, que em dezembro de 2025 somavam R\$ 22,8 bilhões. A ação identifica oportunidades de aprimoramento da sistemática de aprovação e de execução de emendas classificadas com identificadores RP 2 e RP 3, por meio do estímulo aos princípios da transparência e da publicidade, de modo a mitigar riscos como o de aplicação indevida desses recursos. Ademais, o aprimoramento de mecanismos de acompanhamento e de controle da elevação do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares pode mitigar o risco de crescimento não planejado da dívida flutuante.*

32. *A fiscalização também se concentrou nas vinculações de receitas, analisando o comportamento global das fontes de recursos que apresentaram superávit financeiro. O volume total desses superávits nas fontes observadas alcançou R\$ 496,1 bilhões em dezembro de 2025. Dentro*

deste universo, a análise aprofundada recaiu sobre o Fundaf, cujos superávits financeiros acumulados nas fontes 031 e 032 somaram R\$ 67,0 bilhões em dezembro de 2025.

33. Adicionalmente, a ação de controle fiscalizou a abertura de créditos extraordinários, especialmente em despesas de proteção e defesa civil. O valor do crédito extraordinário aberto no exercício de 2025 para essa ação é de R\$ 0,5 bilhão. Os benefícios desse controle são o fortalecimento do planejamento orçamentário e da âncora fiscal, coibindo o uso de créditos extraordinários como mecanismo de expansão fiscal paralela.

ACHADOS DE AUDITORIA

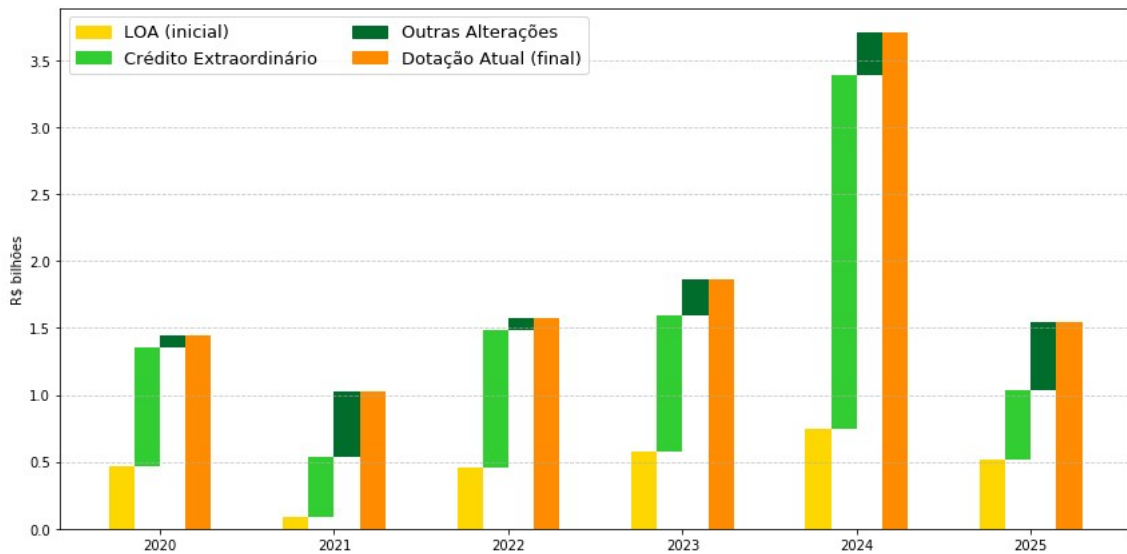
34. Os achados estão organizados em ordem sequencial, e cada um deles recebeu um código identificador 'QX-ACH-YY', onde o número que sucede a letra 'Q' indica o número da questão de auditoria e os dois últimos números identificam o achado. Adicionalmente, nos casos em que um achado possuir aplicabilidade a mais de uma questão de auditoria, o código identificador será adaptado de modo a contemplar a referência a todas as questões envolvidas.

Q6-ACH-01 — Uso recorrente e indevido de créditos extraordinários para financiar despesas previsíveis de proteção e defesa civil

35. Verificou-se, ao longo dos exercícios de 2020 a 2025, a abertura recorrente de créditos extraordinários com valores expressivos para o financiamento de despesas de proteção e defesa civil. A análise da execução orçamentária do período evidencia que as dotações iniciais consignadas no PLOA se situaram, de forma reiterada, em patamar inferior ao histórico recente de empenho. Ademais, no período para o qual há dados disponíveis (2021–2025), observa-se que os valores efetivamente consignados na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional foram sistematicamente inferiores às estimativas de necessidade de recursos encaminhadas pelo respectivo órgão setorial à SOF durante a elaboração do PLOA. Esse padrão de fixação de dotação inicial em nível inferior tanto ao histórico de execução quanto às estimativas setoriais apresentadas contribuiu para a recorrente necessidade de recomposição orçamentária ao longo dos exercícios.

36. Especificamente em 2025, a subestimação da despesa culminou na abertura indevida de crédito extraordinário de R\$ 0,5 bilhão para atender a necessidade cuja ordem de grandeza não se mostrou imprevisível, à luz dos dados históricos disponíveis e da estimativa encaminhada pelo órgão setorial durante a elaboração do PLOA 2025.

37. A situação observada deve ser analisada à luz do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, que restringe a abertura de créditos extraordinários ao atendimento de despesas **imprevisíveis e urgentes**. Trata-se, portanto, de instrumento de uso excepcional, que não pode se converter em mecanismo rotineiro de financiamento de despesas públicas ordinárias.

Gráfico 1 - Abertura de créditos extraordinários em despesas de proteção e defesa civil de 2020 a 2025


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SIOP registrados na Ação 22BO e na Unidade Orçamentária 53101, extraídos em 4/2/2026.

38. Uma das causas se relaciona a falhas de planejamento orçamentário no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, que deixa de contemplar, no PLOA, dotação suficiente para a execução das ações de proteção e defesa civil. Da mesma forma, o Congresso, ao realizar um corte linear nas despesas para estabelecer as reservas para emendas, reduz ainda mais a dotação orçamentária destinada às ações de proteção e defesa civil. Essa falha de planejamento é agravada e incentivada pela exclusão dos créditos extraordinários dos limites de despesa primária, conforme estabelecido pelo art. 3º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar 200/2023. Essa exclusão cria um incentivo à utilização recorrente do instrumento como forma de contornar os limites de gastos.

39. O relatório foi enviado para comentários dos gestores. Em manifestação, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil – Sedec (peça 35) argumentou que, embora aquela Secretaria informe anualmente, em campo próprio no SIOP, as necessidades esperadas para a referida ação, a SOF é a unidade responsável por definir no PLOA o montante que será encaminhado ao Legislativo.

40. Em 2025, a Sedec informou a necessidade estimada no valor de R\$ 1,7 bilhão. Esse montante foi reduzido pela SOF no momento do PLOA para R\$ 0,8 bilhão e novamente reduzido no momento da aprovação da LOA no âmbito do Poder Legislativo para R\$ 0,5 bilhão. Contudo, ao término do exercício de 2025, observou-se uma despesa executada no montante de R\$ 1,5 bilhão, valor próximo ao estimado e proposto pela unidade técnica competente, Sedec.

41. Com base na série histórica informada pelo órgão setorial (2021-2025) demonstrada na Tabela 1, observa-se que a Sedec apresentou erro médio relativo de previsão de 38,1%, enquanto a estimativa consignada pela SOF no PLOA resultou em erro médio de 317%, evidenciando subestimação sistemática do montante autorizado. Além do mais, todas as estimativas da SOF estão bastante abaixo do empenho histórico, ainda que fossem desconsiderados anos atípicos (apêndice I, item 1).

42. Em manifestação, a SOF (peça 43) atribuiu o comportamento à própria natureza da ação, voltada ao atendimento de emergências decorrentes de desastres, de fato marcadas por incertezas quanto ao local e à intensidade dos eventos. Todavia, embora seja inviável antecipar com precisão a distribuição espacial e a demanda específica de cada ocorrência, a ordem de grandeza do gasto anual agregado apresenta algum grau de previsibilidade, à luz do histórico recente de execução. Nesse contexto, não se mostra razoável que a dotação proposta no PLOA se situe reiteradamente e significativamente abaixo da execução dos exercícios anteriores, pois esse padrão enfraquece a

alegação de imprevisibilidade e contribui para a recorrência de recomposição via abertura de créditos extraordinários.

Tabela 1 - Erros percentuais da projeção da SOF (PLOA) e do Setorial na Ação 22BO de 2021 a 2025 (valores em R\$ milhões)

<i>Ano</i>	<i>Proposta setorial</i>	<i>PLOA (SOF)</i>	<i>Empenho</i>	<i>Erro Setorial</i>	<i>Erro SOF</i>
2021	902,25	89,75	920,27	2%	925%
2022	943,39	500,00	1.326,02	41%	165%
2023	1.121,34	627,00	1.458,17	30%	133%
2024	1.380,58	825,27	3.141,70	128%	281%
2025	1.695,11	825,00	1.531,55	-10%	86%
Média dos erros				38%	318%

Fonte: elaboração própria a partir da peça 35 e de informações extraídas do SIOP (acesso em 28/1/2026).

A duração da série (2021-2025) reflete os dados disponibilizados pela Sedec.

*Observação: erro % = (empenho-projeção)/projeção * 100*

43. *Diante do exposto, propõe-se dar ciência ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.*

Q4-ACH-02 — Ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares

44. *Foi constatada a inclusão de emendas parlamentares nas despesas discricionárias (RP 2 e RP 3) do Poder Executivo federal sem os devidos controles e níveis de transparência mínimos, em comparação àqueles hoje existentes para as emendas de codificação RP 6, 7 e 8.*

45. *A inclusão dessas emendas entre as despesas discricionárias acaba gerando distorções no planejamento e na execução de 2025, tais como: (i) elevação da representatividade de recursos orçamentários decorrentes de emendas parlamentares em RP 2 e RP 3; (ii) aprovação e execução orçamentária sem observância de critérios de transparência e de rastreabilidade; e (iii) indícios de indicação parlamentar de objetos, de beneficiários específicos e de distribuição de cotas dos recursos provenientes de emendas RP 2. Essa conjuntura resultou na execução de despesas com características semelhantes às das emendas parlamentares impositivas, porém sem a aplicação dos mecanismos de transparência e rastreabilidade estabelecidos pelo STF na ADPF 854 e na ADI 7697 para essas categorias. Tal assimetria gera risco de incompatibilidade material com os parâmetros mínimos de publicidade e controle fixados pela Corte.*

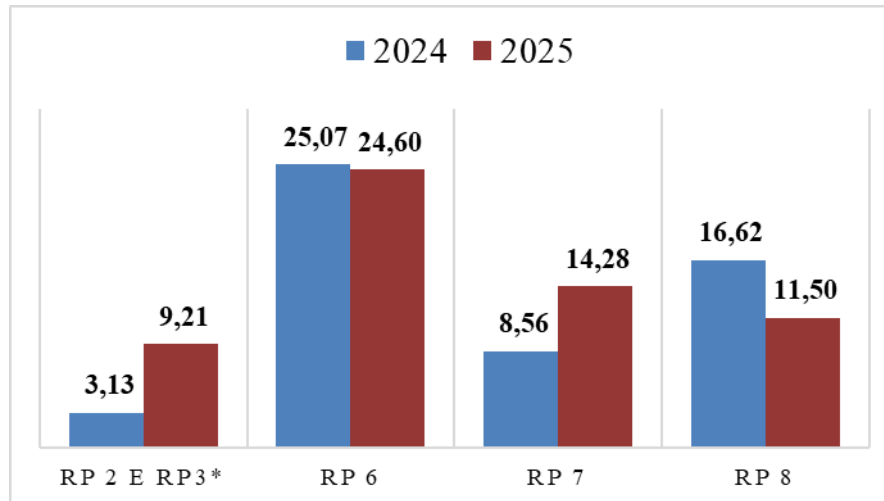
46. *Sabe-se que os recursos destinados às emendas parlamentares estão associados aos identificadores de resultado primário **RP 6** (emendas individuais), **RP 7** (emendas de bancada estadual) e **RP 8** (emendas de comissão). Por sua vez, as dotações classificadas como **RP 2** e **RP 3** são consideradas na apuração do resultado primário para fins de cumprimento da meta fiscal e permanecem sob execução discricionária do Poder Executivo.*

47. *Todavia, nos termos das competências conferidas pela Constituição Federal, o Poder Legislativo pode apresentar emendas ao PLOA encaminhado pelo Poder Executivo, incluindo programações classificadas com RP 2 e 3, desde que observados os requisitos e limites previstos no texto constitucional e na legislação orçamentária aplicável.*

48. *No que se refere à primeira situação identificada, em exame ao relatório final do PLOA 2025, volume II, apresentado pela CMO, estimou-se significativo aumento, quando comparado aos exercícios anteriores, das dotações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares de bancada e de comissão em identificadores de resultado primário RP 2 e RP 3.*

49. No exercício de 2024, estimou-se um montante de R\$ 3,1 bilhões decorrentes de emendas de bancada com identificadores RP 2 ou RP 3. Já em 2025, esse montante estimado totalizou R\$ 9,2 bilhões, decorrentes de emendas de bancada e de comissão com identificadores RP 2 e RP 3, representando um aumento estimado de 194%.

Gráfico 2 - Dotação para emendas de bancada com Resultado Primário (RP) 2 e 3 em 2024 e 2025*



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop (consulta em 17/11/2025).

*Montantes de emendas RP 2 e RP 3 estimados com base nos pareceres da CMO 2024 e 2025.

50. Quanto à segunda situação identificada, constatou-se que os recursos orçamentários decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3 não possuem requisitos mínimos de transparência e de rastreabilidade, principalmente quando comparados aos requisitos a que estão sujeitos os recursos com identificadores de resultado primário específicos de emendas parlamentares, ou seja, RP 6, RP 7 e RP 8. Importante ressaltar que alguns mecanismos de controle e regramentos a que tais recursos estão sujeitos decorreram de decisões do STF exaradas no âmbito da ADPF 854 e da ADI 7697, ações que tratam especificamente de emendas parlamentares ao orçamento.

51. Em consulta aos portais oficiais do governo federal, como o Portal da Transparência e o Transferegov.br, importantes mecanismos de transparência e controle, qualquer cidadão pode acessar informações detalhadas sobre a execução e a destinação de recursos provenientes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Contudo, os recursos decorrentes de emendas com identificadores RP 2 e RP 3 não estão disponíveis nessas plataformas nem possuem mecanismos equivalentes de controle e de acompanhamento, o que tende a limitar a transparência e o controle desses recursos. Além disso, as dotações de emendas RP 2 e RP 3 carecem de marcadores orçamentários que permitam o seu monitoramento. Cabe registrar que, até 2024, utilizava-se a codificação de Plano Orçamentário (PO) para esse fim, mas tal mecanismo não foi mantido na LOA 2025. Nesse contexto, tais fatores limitadores impactaram diretamente o desenvolvimento dos trabalhos, exigindo que a equipe de fiscalização adotasse metodologias específicas e recorresse a documentos alternativos para contornar a opacidade e, assim, viabilizar a consecução dos exames.

52. No que se refere à terceira situação, foram constatados indícios de indicação parlamentar de objetos e de beneficiários específicos dos recursos provenientes de emendas em RP 2, mediante o encaminhamento de ofícios a entidades que seriam responsáveis por executar esses recursos. Ou seja, embora as dotações com identificadores RP 2 e RP 3 sejam consideradas de execução discricionária por parte do Poder Executivo, foram identificados documentos que detalhavam os montantes, os objetos e até mesmo os destinatários de tais recursos, sistemática semelhante àquela já observada na destinação de recursos provenientes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8.

53. O Ofício apresentado na Figura 1, por exemplo, detalha o pedido (peça 15, p. 61).

Figura 1 - Ofício com detalhamento de objeto para destinação de emenda de bancada RP 2

Ofício nº 54/BANC [REDACTED] 2024

Brasília, 05 de agosto de 2024.

Ao Senhor
MARCELO ANDRADE MOREIRA PINTO
Diretor-Presidente
Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba - Codevasf

Assunto: Definição de equipamentos – Emenda da Bancada [REDACTED] (RP-2).

Senhor Diretor-Presidente,

Cumprimentando-o cordialmente, dirijo-me a Vossa Senhoria para solicitar que sejam destinados recursos da emenda de Bancada [REDACTED] apresentada à Lei Orçamentária de 2024 – LOA/2024 emenda nº 71050005, marcada com indicador de resultado primário 2 (RP-2), para a aquisição de 100 prensas manuais para mandioca.

Fonte: www.gov.br/acessoinformacao. Pedido: 59015000486202445 (grifos nossos).

54. Em linha com os dados do ofício identificado, consulta à funcional programática, via SIAFI web, mostrou que houve emissão de nota de empenho com identificador RP 2, com especificação de mesmo objeto 'aquisição de 100 - prensa manual (parafuso)', e com registro expresso do número da emenda parlamentar e do ofício ('emenda 71050005ap2 – ofici71050banc-ap/2024').

55. Adicionalmente, em consulta ao Parecer Consolidado da CMO (LOA 2024 - Parecer da CMO, p. 33), é possível corroborar a origem dos recursos necessários ao repasse, os quais decorreram da emenda realizada com identificador RP 2, de número 71050005.

56. Em análise documental a tais ofícios, foram identificados indícios de distribuição de cotas de dotações para emendas em RP 2 entre parlamentares. Essa situação sugere a existência de critérios adotados durante o processo de elaboração e de aprovação do orçamento relacionados a recursos discricionários que não estão adequadamente transparentes e publicizados.

Figura 2 - Ofício com indícios de distribuição de cotas de emendas RP 2

Ofício n.º 05/2024 [REDACTED]

Brasília/DF, 19 de abril de 2024.

Ao Senhor
MARCELO ANDRADE MOREIRA PINTO
Diretor-Presidente da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do
Parnaíba (Codevasf)

Assunto **Emenda de Bancada 2024 (RP2) - CODEVASF**

Senhor Presidente,

Com os meus cordiais cumprimentos, venho retificar a divisão do valor da Bancada Estadual do [REDACTED] n.º 71110016 (RP2) OGU/2024, que em decorrência do decreto n.º 11.969/2024, teve o valor de R\$ 2.372.043,00 (dois milhões trezentos e setenta e dois mil e quarenta e três reais) bloqueado resultando no valor total de R\$ 27.627.957,00 (vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e sete mil, novecentos e cinquenta e sete reais).

Dessa forma, o valor de R\$ 27.627.957,00 deverá ser dividido de forma igualitária entre os 21 parlamentares que compõem a Bancada Estadual do [REDACTED] na forma a seguir:

Fonte e descrição: www.gov.br/acessoainformacao. Pedido: 59015000486202445. Destinatário: CODEVASF. Ofício encaminhado por bancada com destinação de recursos com identificador RP 2 (Grifos nossos).

57. Embora os ofícios localizados tratem especificamente do exercício de 2024, há indícios de que a sistemática descrita continua vigente no exercício de 2025. Em pesquisa realizada via SIAFI web (código UG Emitente 154044, Ano 2025, Tipo de Documento NP, Número DH 1135) é possível identificar menção explícita à despesa paga com recursos de emendas RP 2.

58. As situações identificadas devem ser analisadas à luz do art. 166, § 3º da Constituição Federal, que estabelece os requisitos para a realização de emendas ao PLOA e que, para a situação em apreço, deveriam ser majoritariamente relacionadas à correção de erros e omissões ao projeto de lei apresentado pelo Poder Executivo. Adicionalmente, deve-se adotar como critério o posicionamento do STF já externado no âmbito da ADPF 854 e da ADI 7697, em especial quanto aos mecanismos de controle e de rastreabilidade, uma vez que os recursos provenientes de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3 têm apresentado características similares àquelas decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8.

59. As causas do cenário identificado decorrem de fatores como a ausência de controles e de transparência durante a aprovação e a execução orçamentária de recursos provenientes de emendas em RP 2 e RP 3, fator que, além de inviabilizar os controles social e institucional, causou limitações aos cálculos das estimativas monetárias aqui descritas.

60. Outra causa identificada que pode ter contribuído para a elevação da dotação de emendas parlamentares com identificadores RP 2 e RP 3 no exercício de 2025, decorreu do procedimento estabelecido pelo Poder Legislativo para a definição da alocação de emendas parlamentares de

comissão (RP 8). De acordo com a regulamentação exarada pela CMO (IN 01/2024, art. 12), as propostas de emendas com esse identificador deveriam ser apresentadas com identificador RP 2, cabendo ao relator-geral reclassificar com identificador de resultado primário RP 8 as emendas aprovadas. Assim, é possível que uma parcela do montante dos recursos decorrentes de emendas parlamentares com identificador RP 2 tenha sido proveniente de emendas de comissão que inicialmente haviam sido apresentadas com esse identificador.

61. Os efeitos decorrentes das situações identificadas são o impacto negativo ao controle social e institucional sobre a fixação e a execução de despesas orçamentárias decorrentes de emendas com identificadores RP 2 e RP 3, uma vez que esses recursos não cumprem os mesmos requisitos de transparência e de rastreabilidade já aplicados àqueles decorrentes de emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Adicionalmente, a ausência de mecanismos de controle e de transparência adequados pode dar origem aos riscos de ocorrência de práticas irregulares na distribuição e na aplicação de tais recursos.

62. Em síntese, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da AGU (peça 40), e o Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 43) sustentam que não haveria obrigação legal de identificar programações classificadas como RP 2 e RP 3, por se tratarem de despesas discricionárias do Poder Executivo, cuja execução não é obrigatória nem vinculada às indicações parlamentares, bem como que tais programações não se confundiriam com emendas parlamentares sujeitas às normas específicas da Lei Complementar 210/2024 e das Leis de Diretrizes Orçamentárias.

63. A equipe de fiscalização reconhece que as despesas RP 2 e RP 3 permanecem, sob o prisma jurídico-formal, no âmbito da discricionariedade do Executivo e não se equiparam às emendas impositivas. Todavia, os trabalhos evidenciaram que parcela relevante dessas programações decorre de emendas apresentadas pelo Congresso Nacional ao PLOA, sendo, inclusive, assim denominadas nos próprios documentos oficiais do Legislativo, além de se mostrarem objeto de indicação de objetos, de beneficiários e de distribuição de montantes (cotas) entre parlamentares.

64. Nesse contexto, ainda que a execução permaneça discricionária, a origem legislativa dessas programações constitui informação relevante para o controle, especialmente diante do crescimento estimado expressivo (194%) dessas programações em 2025. Assim, o mapeamento das programações discricionárias oriundas de emendas não visa alterar seu regime jurídico ou equipará-las às emendas impositivas, mas assegurar transparência quanto à sua gênese e mitigar riscos de opacidade e de reprodução de práticas já consideradas incompatíveis com os princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle.

65. Perante o exposto, conclui-se pela manutenção da recomendação de instituir marcador de origem no SIOP e no SIAFI para identificar as dotações RP 2 e RP 3 criadas ou alteradas por emendas, como medida mínima, técnica e proporcional de transparência. Tal providência alinha a execução orçamentária aos princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle, sem modificar a natureza jurídica das despesas, sem afetar a discricionariedade do Executivo e sem equiparar tais dotações às emendas típicas (RP 6/7/8).

Q7-ACH-03 — Ineficiência na gestão dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro devido ao excesso de vinculação nas receitas orçamentárias

66. A gestão dos recursos da Conta Única do Tesouro apresenta ineficiência alocativa em razão do acúmulo persistente de superávits financeiros vinculados, mantidos em caixa sem execução compatível com as necessidades de gastos. Em 2025, apesar da diminuição em 3% do agregado, observou-se a manutenção de valores elevados em caixa, com destaque para o crescimento de fontes específicas entre as cinco maiores vinculações.

Tabela 2 - Crescimento em 2025 dos recursos acumulados vinculados na Conta Única, com destaque para as 5 maiores fontes

Fontes	2024	2025	Crescimento 2025/2024
050 – Recursos Próprios Livres da UO	127,7	104,9	-17,9%
052 - Recursos Livres da UO	43,0	49,1	14,0%
049 – Recursos próprios da UO para aplicação em Seguridade Social	47,4	48,6	2,6%
032 - Fundaf – RFB	28,4	37,9	33,3%
031 - Fundaf – PGFN	21,3	29,1	37,0%
Demais Fontes	245,8	226,5	-7,8%
Total Geral	513,6	496,1	-3,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Tesouro Gerencial/Siafi obtidos em 4/2/2026.

Observação: foram retiradas as fontes relacionadas ao colchão de liquidez e as fontes 000 e 444 (apêndice I, item 2).

67. O caso mais expressivo é o do Fundaf. Embora seus saldos estejam distribuídos em dois códigos (031 e 032), ambos correspondem, na prática, ao mesmo fundo, com finalidades específicas e execução concentrada em poucas unidades gestoras. Diferentemente de fontes como a 052 (Recursos Livres da UO), distribuída entre diversos órgãos e resultante de vinculações variadas, o Fundaf é um fundo único, o que torna mais evidente o caráter concentrado do acúmulo. Somados, esses códigos colocam o Fundaf como a segunda maior vinculação com recursos ociosos acumulados em caixa no conjunto analisado.

68. Em 2025, as duas fontes vinculadas ao Fundaf cresceram mais de 30%, apesar de terem registrado limitação de empenho e bloqueio bastante inferior à média das demais fontes (apêndice I, item 3). Portanto, o acúmulo não decorreu de restrição fiscal, mas de vinculação excessiva e de descompasso entre arrecadação e capacidade de execução.

69. Essa constatação corrobora os achados do TC 024.601/2019-5, Acórdão 277/2026 – TCU – Plenário (relatoria ministro Jhonatan de Jesus), no qual o Tribunal de Contas da União já havia identificado que os recursos vinculados ao Fundaf suplantam as reais necessidades de gastos dos órgãos beneficiários, evidenciando acúmulo recorrente de saldos ociosos em caixa e descompasso entre arrecadação e capacidade efetiva de execução. Naquela oportunidade, a unidade técnica ressaltou que a estrutura de vinculação vigente tende a engessar a alocação eficiente dos recursos públicos, inviabilizando sua utilização em outras políticas públicas prioritárias. Ademais, concluiu que a situação ocorre em face da ausência de previsão legislativa que permita a desvinculação de saldo superavitário do Fundaf.

70. A situação identificada deve ser analisada à luz dos princípios da eficiência na Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal de 1988), da economicidade, da gestão fiscal responsável e da flexibilidade orçamentária (art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), bem como do princípio da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei 4.320/1964).

71. Nesse contexto, a rigidez das vinculações, ainda que não afronte o disposto no art. 56 da Lei 4.320/1964, tensiona estruturalmente o princípio da unidade de tesouraria, ao produzir fragmentações virtuais do caixa e reduzir a capacidade do Tesouro de gerir a liquidez de forma integrada. O acúmulo de saldos elevados também aumenta a pressão por execução de despesas sem necessidade claramente demonstrada, com potencial de reduzir a qualidade do gasto e a eficiência no uso dos recursos públicos. Ademais, a manutenção de volumosos recursos vinculados ociosos na Conta Única, ao mesmo tempo em que demandas legítimas permanecem sem atendimento, pode levar a União a recorrer à emissão de títulos ou à rolagem da dívida, resultando em alocação subótima dos recursos disponíveis.

72. *A principal causa desse fenômeno é a rigidez constitucional e legal das vinculações de receita, que produz assimetria entre o montante arrecadado por fontes vinculadas e a capacidade (ou necessidade) efetiva de execução de despesas por seus órgãos gestores. Há uma tendência do legislador de vincular receitas para resguardar o financiamento de áreas específicas, resultando em 178 fontes distintas em 2025 — desconsiderados os casos em que uma mesma fonte se desdobra em vinculações diferentes quando combinada com diversas UOs. Quando essas combinações por unidade orçamentária são consideradas, identificam-se 694 subvinculações nos dados da receita orçamentária de 2025. Ademais, uma vez instituídas, as reais necessidades de tais vinculações raramente são revisadas.*

73. *Embora as vinculações de receitas decorram de comandos legais, o Poder Executivo detém responsabilidade pela avaliação contínua da adequação dessas vinculações à capacidade efetiva de execução das despesas, bem como pela proposição de mudanças legislativas e de ações administrativas destinadas a corrigi-las.*

74. *Diante do exposto, propõe-se informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, ocasionando ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias.*

Q2-Q3-ACH-04 — Redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias devido ao aumento da participação de despesas obrigatórias, emendas parlamentares e mínimos constitucionais em saúde e educação

75. *A auditoria constatou a redução do espaço fiscal para despesas discricionárias livres do Poder Executivo. Esse movimento decorre da elevada participação de despesas obrigatórias e do aumento relativo da representatividade de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares. Como resultado, funções orçamentárias sem proteção legal ou sem fontes próprias de financiamento tendem a ficar mais expostas a cortes, com risco de descontinuidade de ações públicas.*

76. *A análise adota como critério a responsabilidade na gestão fiscal, necessária à prevenção de riscos e desvios capazes de comprometer o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000. Considera-se, ainda, o princípio da eficiência na administração pública, previsto no art. 37 da Constituição Federal.*

77. *A Tabela 3 a seguir apresenta a evolução da participação das despesas discricionárias do Poder Executivo, dos mínimos constitucionais em saúde e educação e das emendas parlamentares obrigatórias na despesa primária total, no período de 2022 a 2025. Os dados indicam redução relevante da participação das despesas discricionárias líquidas na despesa primária total, que passou de 5,1% em 2022 para 3,9% em 2025. Essa trajetória evidencia a perda gradual de espaço fiscal disponível para políticas públicas não protegidas legalmente.*

Tabela 3 - Evolução da Participação das Despesas Discricionárias Livres do Poder Executivo, dos Mínimos Constitucionais e das Emendas na Despesa Primária Total (2022–2025)

Descrição	2022	2023	2024	2025
Obrigatórias	92,2%	92,4%	91,8%	92,6%
Discricionárias Livres	5,1%	4,4%	4,7%	3,9%
Mínimos constitucionais	1,5%	1,8%	2,0%	2,0%
Emendas parlamentares	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de pagamento total (inclui RP pago) extraídos do Tesouro Gerencial/Siafi, 2025, acesso em 4/2/2026.

Definições: (i) despesas obrigatórias: despesas com indicador de resultado primário (resultado primário – RP) igual a 1; (ii) mínimos constitucionais: despesas com RP igual a 2 ou 3 e com indicador de uso (Iduso) igual a 6 ou 8; (iii) emendas parlamentares: despesas com RP igual a 6, 7, 8 ou 9; (iv) despesas discricionárias livres: despesas com RP igual a 2 ou 3 e Iduso diferente de 6 e 8.

78. *Como evidência adicional da situação descrita, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei 15.321/2025) projeta que a despesa discricionária livre se tornará negativa a partir de 2027. Esse cenário decorre da manutenção do atual arranjo de vinculações e obrigações legais, cuja gestão e revisão dependem de iniciativas do Poder Executivo no âmbito orçamentário e normativo.*

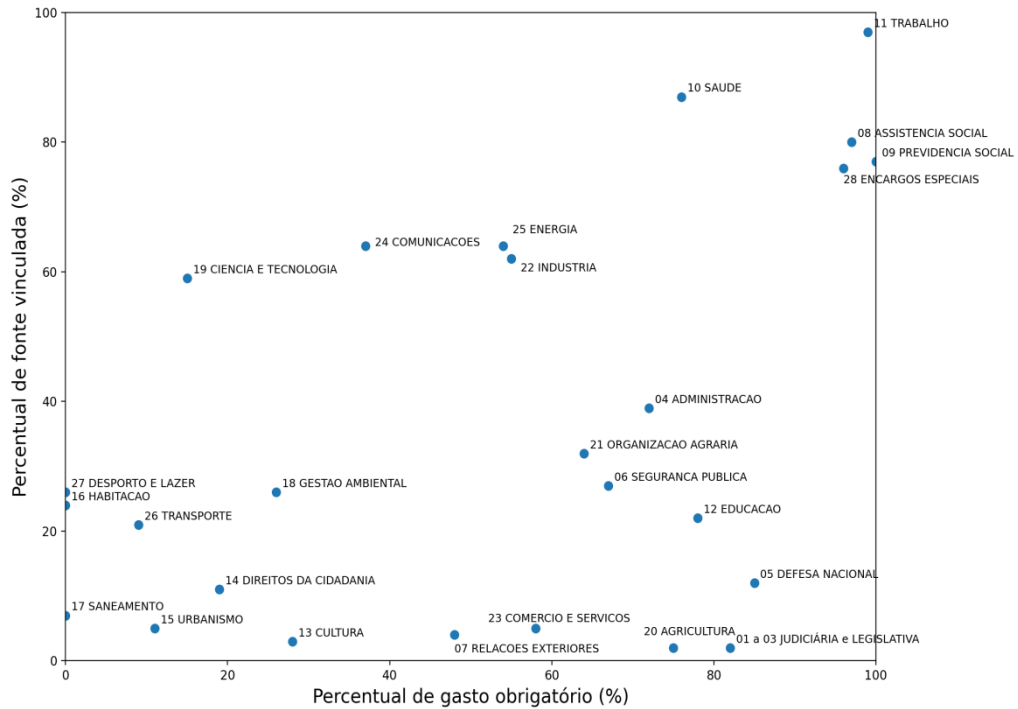
79. *Embora o espaço global para despesas discricionárias tenha se reduzido, a participação das funções Saúde e Educação no conjunto das despesas discricionárias aumentou de 1,5% em 2022 para 2,0% em 2025. Esse movimento está associado às alterações promovidas pela Emenda Constitucional 126/2022 e pela Lei Complementar 200/2023, que modificaram o regime de cálculo dos mínimos constitucionais ao substituir o modelo introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016. Como resultado, os pisos passaram a crescer num ritmo superior ao das demais despesas primárias, pressionando o orçamento discricionário.*

80. *De forma semelhante, a participação das emendas parlamentares nas despesas primárias aumentou de 1,2% em 2022 para 1,5% em 2025. Esse crescimento, superior ao da despesa primária total, reduz a margem de discricionabilidade do Poder Executivo na programação orçamentária.*

81. *Ademais, conforme já demonstrado no achado 02 deste relatório (Q4-ACH-02), essa situação é agravada ainda mais pela inclusão de emendas parlamentares, sem a transparência devida, nas despesas discricionárias livres do Poder Executivo. O valor de emendas nessa condição subiu de R\$ 3,1 bilhões em 2024 para 9,2 bilhões em 2025, um aumento estimado de 194%.*

82. *O principal efeito desta dinâmica é o risco de futura descontinuidade ou paralisação de políticas e ações públicas, tendo em vista que as funções orçamentárias contam com diferentes níveis de vinculação de receitas e de obrigatoriedade de gastos. Funções como ‘Urbanismo’ e ‘Saneamento’, que dependem significativamente de recursos discricionários e não possuem fontes vinculadas significativas, estão mais expostas a futuros cortes. O Gráfico 3 de dispersão abaixo apresenta um mapa de vulnerabilidade baseado nos indicadores mencionados.*

Gráfico 3 - Funções orçamentárias por percentual de fonte vinculada e percentual de gasto obrigatório



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Tesouro Gerencial/Siafi (exercícios de 2023 a 2025), extraídos em 4/2/2026. Considerou-se a despesa primária paga no período, incluindo Restos a Pagar (RP). As funções 01 a 03 foram agregadas para facilitar a visualização, já que estavam com marcadores quase sobrepostos.

Definições: (i) Percentual de fonte vinculada: participação, em cada função, das despesas pagas financiadas por fontes distintas de 000 e 444; (ii) Percentual de gasto obrigatório: participação, em cada função, das despesas pagas classificadas como obrigatórias (RP = 1).

83. A Lei Complementar 200/2023 instituiu mecanismos para evitar a redução nominal das despesas discricionárias, com gatilhos, vedações e a definição de piso mínimo de execução, com efeitos a partir do PLOA 2027. Ainda assim, esses mecanismos podem não mitigar integralmente o risco identificado, pois atuam sobre o total das despesas discricionárias, enquanto a maior pressão recai sobre a parcela efetivamente livre, após a dedução de mínimos constitucionais e emendas parlamentares. Além disso, tais instrumentos não alteram o nível já constituído de despesas obrigatórias nem a trajetória de crescimento de gastos que pressionam estruturalmente o orçamento, de modo que permanece o risco de compressão do espaço fiscal disponível para a gestão discricionária do Poder Executivo.

84. Importa destacar que a solução para essa vulnerabilidade não consiste em ampliar a proteção legal das funções não protegidas, haja vista a inexistência de espaço fiscal para transformar tais áreas em obrigatórias. A mitigação do risco identificado depende de revisão do arranjo atual de vinculações e obrigações legais, a exemplo das receitas de caráter vinculado que apresentaram acúmulo persistente de saldos, identificadas no Achado 03 deste relatório (Q7-ACH-03), bem como de iniciativas voltadas à avaliação periódica da sustentabilidade das despesas obrigatórias e dos mecanismos automáticos de crescimento do gasto. Tais medidas inserem-se no âmbito de formulação e coordenação da política fiscal pelo Poder Executivo.

85. Diante do exposto, propõe-se alertar o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, acerca do risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal.

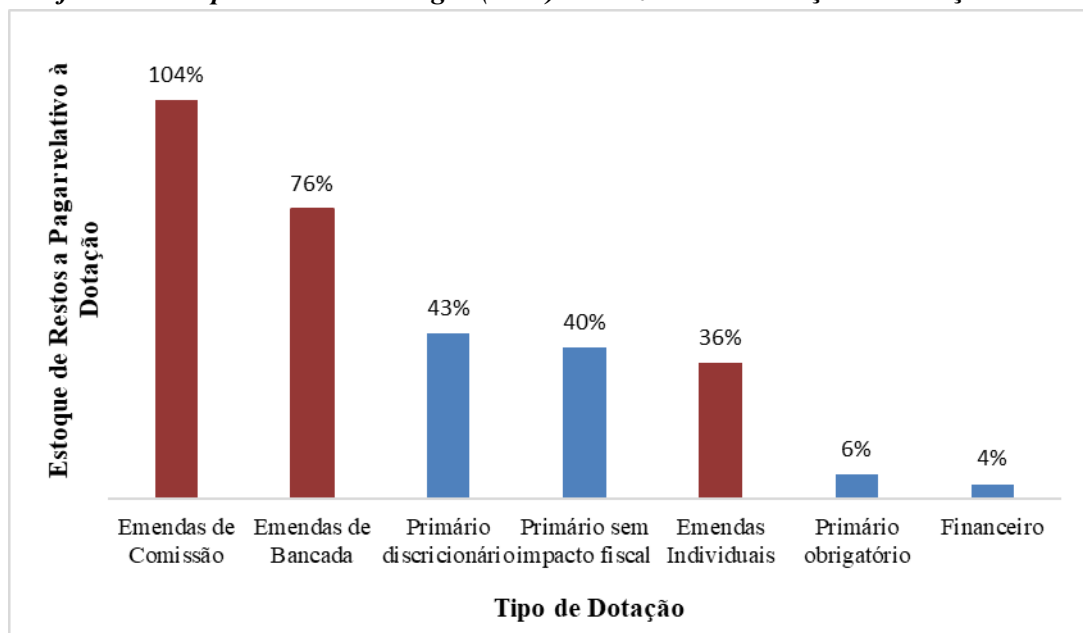
Q5-ACH-05 — Acúmulo e revalidação de restos a pagar de emendas parlamentares perpetua despesas, afronta o princípio da anualidade orçamentária e pressiona a programação financeira

86. *Verificou-se elevado estoque de restos a pagar (RAP) de emendas parlamentares, intensificado, em 2025, pela revalidação de restos a pagar não processados já cancelados pela Lei Complementar 215/2025. Essa prática ampliou o volume de despesas a executar, comprometeu o princípio constitucional da anualidade orçamentária e aumentou a pressão sobre a programação e a execução financeira da despesa pública.*

87. *Além disso, o estoque de restos a pagar das emendas individuais, de bancada e de comissão tem apresentado um crescimento consistente desde o exercício de 2023. Os valores inscritos em RAP dessas emendas atingiram a marca de R\$ 22,4 bilhões em 2023, aumentando para R\$ 28,8 bilhões em 2024, e alcançando R\$ 31,5 bilhões em 2025. Esses valores refletem uma tendência de expansão nesses montantes ao longo do período analisado (apêndice I, item 4).*

88. *Conforme apresentado no Gráfico 4, em 2025, ao se comparar o estoque de restos a pagar com a dotação aprovada na lei orçamentária, observou-se que a representatividade (estoque de RAP/dotação) é significativamente mais elevada nas emendas de bancada e nas emendas de comissão, em relação às demais categorias de despesas. Ademais, é possível constatar que, no que se refere às emendas de comissão, o estoque de RAP superou a dotação aprovada para 2025. Isso significa que, mesmo que toda a dotação de emendas de comissão fosse usada apenas para pagar os restos a pagar, ainda faltariam recursos para zerar esse passivo.*

Gráfico 4 - Estoque de Restos a Pagar (RAP) em dez/2025 em relação às Dotações 2025*



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados do Tesouro Gerencial/Siafi, obtidos em 26/1/2026. Saldo: dezembro/2025.

89. *No exercício de 2025 essa situação foi agravada com o advento da Lei Complementar 215/2025, a qual viabilizou que determinadas despesas inscritas em restos a pagar não processados, referentes aos exercícios financeiros de 2019 a 2022 e vigentes em dezembro de 2024, que haviam sido canceladas, fossem revalidadas, podendo ser liquidadas até o final do exercício de 2026. Ou seja, o normativo tornou sem efeito os atos de cancelamento realizados, revalidando os restos a pagar já extintos, criando regra de exceção, divergente, portanto, da previsão contida no Decreto 93.872/1986. Assim, a situação identificada impactou o já crescente acúmulo de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares.*

90. *Adicionalmente, identificou-se prejuízo ao princípio constitucional da anualidade do orçamento público. A situação observada deve ser analisada à luz do art. 165, III, da Constituição*

Federal, que estabelece que o orçamento público possui vigência anual. Regra geral, a realização de todas as etapas da despesa (empenho, liquidação e pagamento) deve ocorrer no mesmo exercício financeiro. Como exceção, é possível prorrogar os efeitos da autorização legislativa, desde que a despesa seja inscrita em restos a pagar no encerramento do exercício financeiro. Caso as despesas inscritas não sejam futuramente executadas, os respectivos restos a pagar serão cancelados e expiram-se os efeitos da autorização orçamentária inicial.

91. *A Lei Complementar 215/2025 abriu um precedente que representa risco ao controle do equilíbrio fiscal, podendo dar margem a outros normativos de exceção que busquem resgatar empenhos e obrigações canceladas, criando um estoque de autorizações orçamentárias passadas em paralelo com as dotações anuais.*

92. *Nesse sentido, em 17/12/2025, foi aprovado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 128/2025 pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o qual visava novamente revalidar estoques de restos a pagar já cancelados, por meio da relativização de restrições contidas na LC 215/2025. Contudo, naquela ocasião, o referido projeto de lei foi objeto de medida cautelar em mandado de segurança no STF (nº 40.684/DF), que visava suspender os efeitos do art. 10 do citado projeto de lei. Em decisão que deferiu o pedido formulado, o STF se manifestou no sentido de que o projeto de lei complementar impugnado viola o devido processo constitucional orçamentário, a Responsabilidade Fiscal e as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, III e IV (separação dos Poderes e direitos e garantias fundamentais). Ressaltou, ainda, que a prática em exame dissocia a execução da despesa do planejamento consubstanciado no PPA, na LDO e na LOA, contrariando os princípios da anualidade e da segurança jurídica.*

93. *Ante o exposto, propõe-se informar a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional acerca da manutenção de elevado estoque de restos a pagar (RAP) decorrentes de emendas parlamentares, agravado pela revalidação, por meio da Lei Complementar 215/2025, de restos a pagar (RAP) anteriormente cancelados. Tal medida excepciona o princípio da anualidade do orçamento público e cria precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal. Adicionalmente, a ampliação do estoque de RAP pressiona a dívida flutuante e intensifica a disputa por espaço na execução financeira anual.*

CONCLUSÃO

94. *O presente trabalho de fiscalização teve como objetivo acompanhar a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social em 2025 e sua conformidade com dispositivos legais e constitucionais. A fiscalização foi realizada por meio de uma metodologia que englobou o exame detalhado da legislação, a utilização de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial, Siafi, Siop, a aplicação de procedimentos analíticos e de recálculos para garantir a suficiência e adequação das evidências que embasaram as conclusões. A partir da metodologia, os trabalhos resultaram em cinco achados de auditoria que evidenciam impropriedades na execução orçamentária de 2025 e pontos de melhoria para o período avaliado.*

95. *Quanto à Questão de Auditoria 1 (Mínimos Constitucionais), observou-se o cumprimento regular das despesas mínimas em MDE, ASPS e Irrigação em 2025.*

96. *Em relação às Questões de Auditoria 2 e 3 (Sustentabilidade das despesas discricionárias e comprometimento de funções), constatou-se a redução do espaço fiscal para despesas discricionárias livres do Poder Executivo (Q2-Q3-ACH-04). Esse achado decorre do patamar elevado de despesas obrigatórias e do aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal. Q2-Q3-ACH-04 — Redução*

persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias devido ao aumento da participação de despesas obrigatórias, emendas parlamentares e mínimos constitucionais em saúde e educação

97. *Quanto à Questão de Auditoria 4 (Transparência de Emendas RP 2 e RP 3), inicialmente cabe explicar a existência no orçamento de emendas RP 2 e 3, que não se encontram compreendidas nas rubricas tradicionalmente destinadas às emendas parlamentares, identificadas com RP 6 (individuais), RP 7 (de bancada estadual) e RP 8 (de comissão). Na LOA 2025, a despesa fixada para as emendas parlamentares individuais, de comissão e de bancada (RP 6, 7 e 8) alcançou R\$ 50,4 bilhões. Contudo, adicionalmente a esse total, estimam-se cerca de R\$ 9,2 bilhões consignados como RP 2 e RP 3 que decorrem de emendas apresentadas pelo Congresso Nacional ao PLOA, embora formalmente classificados como despesas discricionárias do Poder Executivo.*

98. *Em 2025 ocorreu elevação significativa da representatividade de recursos orçamentários com identificadores RP 2 e RP 3 decorrentes de emendas parlamentares, com crescimento estimado de 194% quando comparadas àquelas aprovadas para o exercício de 2024. Ademais, constatou-se que a aprovação e a execução de recursos com identificadores RP 2 e RP 3 decorrentes de emendas parlamentares não cumprem critérios de transparência e de rastreabilidade desejáveis e já implementados para os recursos de emendas parlamentares de identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Adicionalmente, foram identificados indícios de indicação parlamentar de objetos e de beneficiários específicos dos recursos provenientes de emendas em RP 2 no exercício de 2024, além de indícios de distribuição de cotas de dotações para emendas em RP 2 entre comissões e bancadas, características semelhantes às já observadas em emendas parlamentares com identificadores RP 6, RP 7 e RP 8. Por fim, foram coletadas evidências que indicam que as situações relatadas persistem no exercício de 2025 (Q4-ACH-02).*

99. *Em relação à Questão de Auditoria 5 (Restos a Pagar), constatou-se a manutenção de elevado estoque de restos a pagar (RAP) decorrentes de emendas parlamentares, agravado pela revalidação, por meio da Lei Complementar 215/2025, de RAP anteriormente cancelados. Tal medida excepciona o princípio da anualidade do orçamento público e cria precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal. Adicionalmente, a ampliação do estoque de RAP pressiona a dívida flutuante e intensifica a disputa por espaço na execução financeira anual (Q5-ACH-05).*

100. *Quanto à Questão de Auditoria 6 (Créditos Extraordinários), verificou-se, ao longo dos exercícios de 2020 a 2025, a abertura recorrente de créditos extraordinários com valores expressivos para o financiamento de despesas de proteção e defesa civil. A análise da execução orçamentária do período evidencia que as dotações iniciais consignadas no PLOA se situaram, de forma reiterada, em patamar inferior ao histórico de empenho. Ademais, no período para o qual há dados disponíveis (2021–2025), observa-se que os valores efetivamente consignados na proposta orçamentária encaminhada ao Congresso Nacional foram sistematicamente inferiores às estimativas de necessidade de recursos encaminhadas pelo respectivo órgão setorial à SOF durante a elaboração do PLOA. Esse padrão de fixação de dotação inicial em nível inferior tanto ao histórico de execução quanto às estimativas setoriais apresentadas contribuiu para a recorrente necessidade de recomposição orçamentária ao longo dos exercícios.*

101. *Especificamente em 2025, a subestimação da despesa culminou na abertura indevida de crédito extraordinário de R\$ 0,5 bilhão para atender a necessidade cuja ordem de grandeza não se mostrou imprevisível, à luz dos dados históricos disponíveis e da estimativa encaminhada pelo órgão setorial durante a elaboração do PLOA 2025. Portanto, a abertura do respectivo crédito não atendeu ao requisito constitucional de imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.*

102. *Quanto à Questão 7 (Vinculação de Receitas), constatou-se o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas. O excesso de recursos vinculados ocasiona ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à*

necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias (Q7-ACH-03Q7-ACH-03 — Ineficiência na gestão dos recursos financeiros da Conta Única do Tesouro devido ao excesso de vinculação nas receitas orçamentárias

103.).

104. *Quanto à Questão 8 (Regra de Ouro), observou-se o cumprimento regular, em 2025, da regra exigida pelo art. 167, III da Constituição Federal, segundo a qual as operações de crédito não podem superar as despesas de capital ressalvadas situações específicas.*

105. *Quanto à Questão 9 (Impositividade das emendas individuais), verificou-se que, no exercício de 2025, houve cumprimento do patamar mínimo constitucional de execução das emendas individuais, não obstante a regra encontrar-se suspensa, na data deste relatório, por decisão proferida na ADI 7697.*

106. *Em suma, o panorama da execução orçamentária evidencia fragilidades prioritárias na governança, materializadas na baixa transparência da expansão de emendas parlamentares (RP 2 e 3) e nos riscos fiscais associados ao descontrole do estoque de Restos a Pagar. Estruturalmente, a gestão é tensionada pela ineficiência alocativa decorrente de vultosos superávits financeiros em fontes vinculadas e pela severa compressão das despesas discricionárias, que ameaça a continuidade de políticas públicas. Completam o quadro de riscos o desvirtuamento no uso recorrente de créditos extraordinários para despesas de proteção e defesa civil.*

PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTOS

107. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:*

108. **dar ciência** ao Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal;

109. **recomendar** ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que instituem, no SIOP e no SIAFI, código ou marcador de origem que permita identificar as programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo (RP 2 e RP 3) criadas ou alteradas por emendas parlamentares, de modo a aprimorar a transparência, viabilizar o controle e assegurar a rastreabilidade na gestão desses recursos, alinhando a execução orçamentária aos princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle, sem alterar a natureza jurídica das despesas, restringir a discricionariedade do Executivo ou equiparar tais dotações às emendas parlamentares típicas (RP 6, 7 e 8);

110. **alertar** o Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da LC 101/2000, acerca do risco de compressão estrutural das despesas discricionárias, associado ao patamar elevado de despesas obrigatórias e ao aumento da participação de mínimos constitucionais e de emendas parlamentares nas despesas primárias, o que reduz o espaço fiscal para políticas públicas e atividades governamentais que gozam de menor proteção legal;

111. **informar** a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre:

111.1. *o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, ocasionando ineficiência alocativa, custos de oportunidade*

associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias;

111.2. *a manutenção de elevado estoque de restos a pagar (RAP) decorrentes de emendas parlamentares, agravado pela revalidação, por meio da Lei Complementar 215/2025, de RAP anteriormente cancelados. Tal medida excepciona o princípio da anualidade do orçamento público e cria precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal. Adicionalmente, a ampliação do estoque de RAP pressiona a dívida flutuante e intensifica a disputa por espaço na execução financeira anual.”*

2. A análise dos comentários dos gestores foi realizada no Apêndice II do relatório e, por sua importância, a transcrevo na sequência:

“

I INTRODUÇÃO

112. *Trata-se da análise dos comentários dos destinatários das propostas de encaminhamentos contidas em relatório preliminar de acompanhamento. A fiscalização da regularidade orçamentária, decorrente do Acórdão 441/2025 - Plenário (TC 25.740/2024-5), visa acompanhar a Execução Orçamentária e Financeira do exercício de 2025, com ênfase na análise de créditos adicionais, mínimos constitucionais e emendas parlamentares.*

II HISTÓRICO

113. *Segundo o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a unidade técnica instrutiva deve oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas, sendo a manifestação viabilizada mediante o envio do relatório preliminar da fiscalização que contenha as propostas de determinação ou recomendação.*

114. *O relatório preliminar de auditoria (peça 18) foi concluído em 1/12/2025, contando com a anuência dos dirigentes da Subunidade: Diretoria de Fiscalização da Regularidade Orçamentária - DIREO e da Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal - AudFiscal (peça 19).*

115. *Ademais, o relatório preliminar foi encaminhado para comentário dos gestores dos órgãos destinatários das propostas de encaminhamento, com prazo fixado de 15 dias úteis, conforme os itens e achados abaixo relacionados:*

- *Casa Civil da Presidência da República: item II, Q5-ACH-05 e Q7-ACH-03;*
- *Ministério da Fazenda: item II, Q4-ACH-02, Q5-ACH-05 e Q7-ACH-03;*
- *Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional: item II, Q6-ACH-01.*
- *Ministério do Planejamento e Orçamento: item II, Q4-ACH-02, Q5-ACH-05, Q7-ACH-03 e Q6-ACH-01;*
- *Secretaria de Orçamento Federal: item II, Q1-ACH-01; e*
- *Secretaria do Tesouro Nacional: item II, Q4-ACH-02, Q5-ACH-05 e Q7-ACH-03.*

116. *A Tabela 5 a seguir apresenta o rol de órgãos que apresentaram comentários ao relatório preliminar, com a indicação das respectivas peças em que constam as manifestações.*

Tabela 4 - Comentários ao relatório preliminar de auditoria

Órgão	Ofício de Comunicação	Ciência da Comunicação	Manifestação
<i>Casa Civil da Presidência da República</i>	<i>Ofício 51048/2025 (Peça 24)</i>	<i>Peça 30</i>	<i>-</i>

Órgão	Ofício de Comunicação	Ciência da Comunicação	Manifestação
<i>Ministério da Fazenda</i>	<i>Ofício 51049/2025 (Peça 25)</i>	<i>Peça 29</i>	-
<i>Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional</i>	<i>Ofício 51050/2025 (Peça 27)</i>	<i>Peça 28</i>	<i>Peças 34, 35 e 36</i>
<i>Ministério do Planejamento e Orçamento</i>	<i>Ofício 51051/2025 (Peça 26)</i>	<i>Peça 31</i>	-
<i>Secretaria de Orçamento Federal</i>	<i>Ofício 51052/2025 (Peça 21)</i>	<i>Peça 22</i>	<i>Peças 43 e 47</i>
<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>	<i>Ofício 51053/2025 (Peça 20)</i>	<i>Peça 23</i>	<i>Peça 40</i>

Fonte: Elaboração Própria.

III EXAME TÉCNICO

III.1.1 Q4-ACH-02 – Ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares

117. *Em manifestação, a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por meio da Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial da Advocacia-Geral da União (peça 40), argumenta que a conclusão preliminar da fiscalização, especificamente sobre os itens 118.1 e 118.1.1, exige análise à luz da legislação recente, especialmente da Lei Complementar 210/2024 e da LDO 2025. Segundo a argumentação apresentada, a LC 210/2024 estabelece normas imperativas para todas as leis orçamentárias e determina, em seu art. 11, § 2º, que as emendas parlamentares devem ser discriminadas com identificadores próprios, justamente para permitir seu controle, sua rastreabilidade e a verificação dos limites de crescimento dessas despesas. Além disso, a legislação reforça que emendas só podem incidir sobre despesas discricionárias, sendo vedada sua alocação em programações obrigatórias — o que, inclusive, configuraria impedimento de ordem técnica.*

118. *Nesse contexto, a unidade auditada ressalta que a LDO 2025 especifica claramente os identificadores de resultado primário destinados às emendas parlamentares: RP 6 para emendas individuais, RP 7 para emendas de bancada e RP 8 para emendas de comissões, de modo que a finalidade desses códigos é distinguir despesas incluídas pelo Poder Legislativo daquelas originalmente propostas pelo Poder Executivo, garantindo transparência e facilitando o controle da execução orçamentária nos termos do art. 70 da Constituição. Assim, ao serem marcadas adequadamente, essas dotações permitem identificar, no planejamento e na execução, qual Poder é responsável pela inclusão dos recursos.*

119. *Adicionalmente, a unidade auditada defende que não seria adequado aplicar às despesas classificadas como RP 2 as mesmas exigências observadas para emendas impositivas. Isso porque, segundo seu entendimento, as despesas identificadas como RP 2 são de inteira discricionariedade do Poder Executivo, não sendo submetidas ao regime jurídico específico das emendas parlamentares. Ao contrário das dotações classificadas como RP 6, RP 7 ou RP 8, cujas regras de execução, limites e controle são determinados pela LC 210/2024, despesas RP 2 podem ser remanejadas ou reorientadas conforme critérios do Executivo, sem obrigatoriedade de execução nos moldes impostos às emendas. Assim, argumentam, marcar despesas RP 2 com identificadores adicionais, como sugerido pela recomendação da auditoria, não seria oportuno, pois poderia gerar confusão interpretativa e impor um regime jurídico que não corresponde à natureza dessas despesas.*

120. *Sob outro aspecto, a unidade auditada, por meio da Secretaria-Geral de Contencioso – AGU, sustenta que o TCU, ao avaliar a execução das despesas classificadas como RP 2 e RP 3 no âmbito da TC 015.123/2025-1, estaria extrapolando o escopo normativo e jurisprudencial que rege o processo orçamentário. Embora reconheça que o Tribunal identificou indícios de inclusão de emendas parlamentares nessas rubricas, inclusive com indicação de objetos, beneficiários e repartição de cotas, a AGU enfatiza que tais dotações permanecem, do ponto de vista jurídico-formal, como despesas discricionárias típicas do Poder Executivo, não submetidas ao regime das emendas*

parlamentares. A seu ver, a classificação RP 2 e RP 3 não configura emenda e, portanto, não demanda cumprimento das exigências de transparência e rastreabilidade próprias das emendas identificadas como RP 6, RP 7 e RP 8.

121. Assim, a unidade auditada argumenta que tanto a LC 210/2024 quanto a LDO 2026 definem que somente as despesas classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8 são consideradas emendas parlamentares para fins legais. As despesas RP 2 e RP 3, portanto, não se distinguem das demais programações originalmente propostas pelo Executivo e permanecem sob sua discricionariedade plena de execução e remanejamento. Assim, para a AGU, a recomendação de criação de códigos ou marcadores específicos destinados a identificar programações RP 2 e RP 3 alteradas por emendas parlamentares implicaria, ainda que indiretamente, uma equiparação indevida dessas rubricas às emendas parlamentares típicas.

122. A manifestação também sustenta que a ADPF 854 não se aplica às despesas RP 2 e RP 3. A AGU ressalta que, em decisões de 10.06.2025 e 24.08.2025, o Ministro Flávio Dino afirmou expressamente que a ADPF 854 não alcança programações orçamentárias do Poder Executivo classificadas como RP 2 ou RP 3, devendo eventuais irregularidades serem tratadas por ações próprias e não no âmbito da ADPF. Com isso, a unidade auditada conclui que não é possível sequer cogitar equiparação entre RP 2/RP 3 e RP 6/RP 7/RP 8 dentro da moldura jurisprudencial atual, tampouco exigir que despesas do Executivo obedeçam aos parâmetros de transparência aplicáveis exclusivamente às emendas parlamentares.

123. Finalmente, com base nesse conjunto de argumentos, a AGU afirma que a recomendação de criação de marcadores para rastrear programações RP 2 e RP 3 alteradas pelo Legislativo não encontrariam respaldo na legislação vigente nem na jurisprudência da ADPF 854, uma vez que tais dotações não constituem, formalmente, emendas parlamentares e seguem regime jurídico próprio.

124. No que se refere à manifestação apresentada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (peça 43), a unidade auditada, em síntese, se pronunciou no seguinte sentido:

125. No que se refere à criação de marcadores para identificar dotações RP 2 e RP 3 alteradas por emendas parlamentares, argumenta que a proposta contida na recomendação é juridicamente e operacionalmente inviável. Sustenta que a Lei Complementar 210/2024 estabeleceu um regime jurídico claro: apenas as emendas parlamentares típicas, sujeitas a limites e execução obrigatória, devem possuir identificadores próprios (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9). As emendas de modificação que resultem em dotações RP 2 ou RP 3, desde que respeitado o § 5º do art. 11 da LC 210/2024, devem integrar o orçamento do Executivo como programações impessoais, sujeitas exclusivamente aos critérios técnicos da administração. Desse modo, argumentam que criar marcadores diferenciados para identificar sua autoria parlamentar, ainda que apenas para fins de transparência, equivaleria a introduzir uma categoria híbrida de emendas, alterando o regime jurídico definido pelo Legislativo e rompendo a lógica da separação de poderes, de modo que tal medida poderia ainda abrir espaço para interferência parlamentar indevida na fase de execução, legitimando práticas vedadas pela LC 210/2024.

III.1.2 Análise e Conclusão

126. De fato, a equipe de fiscalização reconhece que as dotações classificadas como RP 2 e RP 3 integram, sob o prisma jurídico-formal, o conjunto das despesas discricionárias do Poder Executivo e não se confundem com as emendas parlamentares típicas (RP 6, RP 7 e RP 8). Contudo, os achados desta fiscalização demonstram que uma parcela relevante dessas programações tem origem em emendas parlamentares e evidências de que essas programações têm sido objeto de indicações materiais de objetos, de beneficiários específicos e de distribuição de cotas parlamentares, reproduzindo as características práticas das emendas, apenas sem os mecanismos mínimos de rastreabilidade e de transparência hoje assegurados às rubricas RP 6, RP 7 e RP 8. Assim, as

conclusões não impactam o regime de execução e não visam a equiparação normativa entre classes de RP, tratam apenas sobre o dever de transparência quanto à gênese dessas dotações, em linha com os princípios constitucionais da publicidade e da prestação de contas.

127. *Desse modo, a recomendação de criação de marcador informacional no SIOP e no SIAFI para identificar as RP 2 e RP 3 que ingressaram na LOA por iniciativa de emendas não altera o regime jurídico das despesas, tampouco as converte em emendas impositivas. Assim, a proposta apresentada não modifica a codificação de RP, não impõe novas obrigações de execução e não transborda a discricionariedade do Executivo na gestão orçamentária. Limita-se a assegurar rastreabilidade da origem, dado essencial para o controle interno, externo e social, sobretudo diante do evidenciado crescimento dessas alterações no universo das programações discricionárias. Trata-se, portanto, de medida de boa governança, que permite diferenciar, com precisão e transparência, o que deriva da proposta original do Executivo daquilo que resulta de alterações parlamentares durante o processo legislativo.*

128. *A alegação de que tal marcador “equipararia” as RP 2/RP 3 às emendas típicas (RP 6/7/8) não procede. Transparência de origem não é regime jurídico. A LC 210/2024 e as LDOs definem os identificadores próprios para emendas parlamentares típicas e suas consequências (limites, execução obrigatória, dentre outras), aspectos não alcançados pela recomendação apresentada. Assim, visa-se apenas viabilizar a transparência devida, de modo objetivo e auditável, quando uma programação RP 2/RP 3 foi criada ou alterada por emenda no curso da tramitação orçamentária. Esse registro, ao contrário do que sustenta a unidade auditada, não legitima interferência parlamentar na fase executória, justamente porque não cria qualquer prerrogativa adicional ao autor da emenda, não condiciona a execução e não limita os poderes de remanejamento do Executivo. Ele apenas dissipa a opacidade hoje existente sobre a gênese dessas dotações, mitigando riscos de práticas incompatíveis com os princípios da publicidade, da transparência e da prestação de contas.*

129. *Quanto à referência à ADPF 854, é correto afirmar que o seu objeto central recai sobre a transparência das emendas parlamentares e que o Supremo delimitou o escopo da ação. Todavia, a manutenção de um padrão mínimo de transparência para situações materialmente análogas, como aquelas em que há ingerência parlamentar na destinação de recursos classificados como RP 2/RP 3, não depende de estender a ADPF 854 a essas rubricas, nem de “equipará-las” às emendas típicas. Decorre, antes, de uma análise material e finalística, orientada pelos arts. 37 e 70 da Constituição, os quais impõem deveres de publicidade e de prestação de contas a toda a Administração, e não apenas às parcelas do orçamento formalmente carimbadas como emendas. Se há influência parlamentar relevante na definição do objeto, beneficiário ou distribuição de cotas de dotações RP 2/RP 3, conforme sugerido pelas evidências coletadas, a omissão de um marcador de origem esvazia a transparência do processo orçamentário e dificulta o controle sobre potenciais conflitos, direcionamentos ou assimetrias na alocação de recursos públicos.*

130. *Ademais, a defesa de que “as despesas RP 2 e RP 3 não se distinguem das programações originalmente propostas pelo Executivo” tampouco resiste ao exame do processo legislativo orçamentário recente. A equipe identificou que parte dessas programações foi introduzida ou significativamente alterada por emendas, inclusive com lastro documental no parecer da CMO, em ofícios parlamentares e na própria execução (empenhos com menção a emendas e ofícios parlamentares). Logo, a distinção entre “o que é da proposta do Executivo” e “o que ingressou por emenda” existe de fato e é relevante para fins de controle e de accountability.*

131. *Quanto a uma eventual alegação de dificuldade operacional para implementação da medida, cumpre esclarecer que, no exercício de 2024, foi utilizada a codificação por Plano Orçamentário (PO) como mecanismo auxiliar de identificação e monitoramento de dotações decorrentes de emendas parlamentares classificadas com identificadores de resultado primário*

distintos dos códigos típicos (6, 7 e 8). A experiência demonstra que, independentemente da solução a ser adotada, é tecnicamente viável, no âmbito dos sistemas estruturantes, instituir mecanismo específico de rastreabilidade dessas programações. A sistemática, contudo, não foi mantida na LOA 2025, o que ampliou as limitações de transparência e dificultou o controle dessas dotações.

132. *Por fim, rejeita-se a ideia de que a criação do marcador afrontaria a separação de poderes. O marcador não atribui competência a quem não a possui, não vincula o gestor, não inova em deveres de execução e não cria obrigações para o Legislativo na fase administrativa.*

133. *Ademais, em um contexto de crescimento do volume e da relevância das alterações parlamentares sobre o espaço discricionário do Executivo, negar a identificação da gênese dessas dotações equivale a preservar zonas de opacidade. O caminho proposto, ao contrário, harmoniza a discricionariedade legítima do Executivo com o dever constitucional de transparência, permitindo ao controle externo e à sociedade distinguir, com base em dados oficiais, quem propôs a dotação, como ela foi alterada e quais efeitos isso produz no planejamento e na execução desses recursos.*

134. *Ante o exposto, conclui-se pela manutenção da recomendação de instituir marcador de origem no SIOP e no SIAFI para identificar as dotações RP 2 e RP 3 criadas ou alteradas por emendas, como medida mínima, técnica e proporcional de transparência. Tal providência alinha a execução orçamentária aos princípios constitucionais da publicidade, da prestação de contas e do controle, sem modificar a natureza jurídica das despesas, sem afetar a discricionariedade do Executivo nem equiparar tais dotações às emendas típicas (RP 6/7/8).*

III.1.3 Q6-ACH-01 — Uso recorrente e indevido de créditos extraordinários para financiar despesas previsíveis de proteção e defesa civil

135. *Em síntese, o MIDR (peça 35) sustenta que, embora exista sazonalidade climática, a intensidade, a localização e os danos dos desastres não podem ser previstos com precisão, o que justifica o uso de créditos extraordinários. Afirma ainda que as solicitações da Sedec para a LOA são sistematicamente reduzidas durante a consolidação do PLOA e pelo Congresso, o que acarreta insuficiência de créditos ordinários e, por conseguinte, impõe a utilização de créditos extraordinários. O Ministério argumenta que as fundamentações que acompanham as MPs são necessariamente sintéticas, mas que as notas técnicas internas detalham adequadamente cada evento. Ressalta também que a estrutura institucional, especialmente a ausência de referencial monetário inicial para a Ação 22BO, por determinação da SOF, limita o planejamento realista. Adicionalmente, diferencia a previsibilidade da Operação Carro-Pipa, tratada por meio de planejamento e suplementações regulares, da imprevisibilidade dos desastres que motivam os créditos extraordinários, alinhados à Constituição. Destaca ainda que o problema é estrutural e envolve múltiplos atores, MPO, SOF, MIDR e Congresso, e não apenas o MIDR, exigindo debate amplo para aperfeiçoar o processo orçamentário. Por fim, reconhece as contribuições do TCU e defende que a auditoria pode fortalecer o sistema que envolve a questão em análise, aprimorando o planejamento e assegurando financiamento contínuo para ações de proteção e defesa civil.*

136. *Adicionalmente, a SOF (peça 43) contesta a proposta do TCU de registrar “ciência” ao MPO e ao MIDR, argumentando que a Ação 22BO trata exclusivamente de despesas emergenciais (resposta e recuperação de desastres), cuja imprevisibilidade justifica o uso recorrente de créditos extraordinários. Para reforçar essa natureza excepcional, cita eventos como a calamidade no Rio Grande do Sul em 2024 e os incêndios e secas na Amazônia e no Pantanal, todos enquadrados nos requisitos constitucionais de eventualidade, imprevisibilidade e urgência. A secretaria sustenta que não há qualquer irregularidade nos atos de abertura dos créditos extraordinários e, portanto, a medida proposta pelo TCU seria inadequada, pois a “ciência” pressupõe falha a ser evitada. Assim, com base na Resolução TCU 315/2020, pede que o encaminhamento seja reclassificado como*

“recomendação”, que permitiria sugerir melhorias sem imputar ilegalidade ou má condução. Em síntese, a SOF defende que a recorrência de créditos extraordinários deriva da própria natureza da ação e está em plena conformidade constitucional, não justificando o alerta pretendido pelo Tribunal.

III.1.4 Análise e Conclusão

137. Tendo em vista os comentários apresentados pelas unidades auditadas, reitera-se que os dados do ciclo orçamentário de 2025 e da série histórica 2021–2025 indicam um padrão crônico de subestimação na dotação inicial consignada no PLOA, em contraste com a execução efetiva, o que produz, de forma previsível, a necessidade de recomposição por créditos extraordinários. Tal fato revela que, embora seja inviável antecipar com precisão a distribuição espacial e a demanda específica de cada ocorrência, a ordem de grandeza do gasto anual agregado apresenta algum grau de previsibilidade à luz do histórico recente e deveria, portanto, refletir-se no dimensionamento da dotação inicial da referida ação.

138. Em 2025, a Sedec informou a necessidade estimada no valor de R\$ 1,7 bilhão. Esse montante foi reduzido pela SOF no momento do PLOA para R\$ 0,8 bilhão e novamente reduzido no momento da aprovação da LOA no âmbito do Poder Legislativo para R\$ 0,5 bilhão. Contudo, ao término do exercício de 2025, observou-se uma despesa executada de R\$ 1,5 bilhão, valor próximo ao estimado e proposto pela unidade técnica competente. Além disso, nota-se que o valor proposto pela SOF no PLOA 2025 para a Ação 22BO é inferior ao montante efetivamente empenhado em qualquer dos últimos cinco exercícios, reforçando o diagnóstico de dimensionamento inadequado na dotação inicial.

139. Com base na série histórica informada pelo órgão setorial (2021–2025), observa-se que a Sedec apresentou erro médio relativo de previsão de 38,1% para o período analisado, enquanto a estimativa consignada pela SOF no PLOA resultou em erro médio de 317%, evidenciando subestimação significativa do montante executado. Ademais, cabe ressaltar, que todas as estimativas apresentadas nos PLOAs do período analisado, originadas da SOF, se situaram bastante abaixo do empenho histórico, ainda que desconsiderados anos atípicos (apêndice I, item 1).

140. Em manifestação, a SOF atribui o comportamento à própria natureza da ação, voltada ao atendimento de emergências decorrentes de desastres, de fato marcadas por incertezas quanto ao local e à intensidade dos eventos. Todavia, a impossibilidade de prever o “onde” e o “quanto” de cada ocorrência não impede a estimativa fidedigna da ordem de grandeza do gasto agregado anualmente, a partir da execução histórica e da tendência recente. Nesse contexto, não se mostra razoável que a dotação proposta no PLOA seja reiterada e significativamente inferior ao da execução de exercícios anteriores, pois esse padrão enfraquece a alegação de imprevisibilidade, pressuposto dos créditos extraordinários.

141. Diante do exposto, propõe-se **dar ciência** ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, de que a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

III.1.5 Q1-ACH-01 — Classificação incorreta de despesas nos IDUSOs 6 (Ações e Serviços Públicos de Saúde) e 8 (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino)

142. Acolhem-se os esclarecimentos apresentados pela SOF no sentido de que o Identificador de Uso (IU) tem finalidade eminentemente classificatória na LOA, servindo os IU 6 (ASPS) e 8 (MDE) para identificar o universo de despesas elegíveis por natureza, e não para a apuração direta dos mínimos constitucionais.

143. *Nesse contexto, reconhece-se a consistência técnica dos argumentos, não se evidenciando classificação “incorreta”, mas sim a necessária distinção entre despesas elegíveis e aquelas efetivamente computáveis aos mínimos. Assim, acata-se a proposta de exclusão do achado do relatório final.”*

É o relatório.

VOTO

Versa o presente processo sobre acompanhamento realizado pela AudFiscal com o objetivo de avaliar a regularidade das execuções orçamentária e financeira da União no exercício de 2025. Este trabalho subsidiará a elaboração do relatório e do parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma deliberada pelo Acórdão 441/2025-Plenário.

2. Para tanto, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

“Questão 1: O Poder Executivo assegurou a aplicação dos recursos mínimos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e destinação de recursos para Irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste em 2025, conforme as normas legais e constitucionais aplicáveis?”

Questão 2: O volume de despesas discricionárias liquidas de emendas e dos mínimos constitucionais executadas pelo Poder Executivo em 2025 apresenta redução significativa em relação aos padrões históricos, a ponto de representar risco à manutenção das atividades essenciais do Estado e à continuidade de políticas públicas?”

Questão 3: Existem funções orçamentárias com menor proteção legal e de fonte de financiamento — isto é, com menor participação de despesas obrigatórias e de fontes de recursos vinculadas — que têm sofrido compressão excessiva nos últimos anos, com efeitos observáveis na execução orçamentária de 2025?”

Questão 4: O Poder Executivo tem avaliado e assegurado, em relação à LOA 2025, que a execução das dotações orçamentárias alocadas em RP 2 e RP 3 pelo Poder Legislativo estejam em conformidade com os normativos aplicáveis e observem os princípios de transparência e de rastreabilidade?”

Questão 5: A inscrição, o processamento e o pagamento dos Restos a Pagar (RAP) de emendas parlamentares (RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9) estão em conformidade com a legislação aplicável e mantidos em patamares que assegurem a sustentabilidade da execução orçamentária e financeira?”

Questão 6: Os créditos extraordinários têm sido abertos em conformidade com o requisito constitucional de urgência e imprevisibilidade?”

Questão 7: As vinculações de receitas no orçamento da União estão compatíveis com as necessidades efetivas de alocação dos recursos públicos?”

Questão 8: A Regra de Ouro (art. 167, III da Constituição Federal) foi cumprida em 2025?”

Questão 9: A execução orçamentária e financeira das ações decorrentes de emendas parlamentares individuais observou o valor ou percentual mínimo obrigatório previsto no art. 166, § 11, da Constituição Federal [CF]?”

3. Essas questões foram respondidas ao longo do texto — e até mesmo dos apêndices. Algumas das respostas encontradas resultaram em achados de auditoria, que podem se referir a uma ou mais questões.

4. Na sequência, para facilitar a compreensão, discorro sobre o trabalho primeiramente com base nos achados apresentados.

Achado 1: Uso recorrente e indevido de créditos extraordinários para financiar despesas previsíveis de proteção e defesa civil

5. O primeiro achado refere-se à questão de auditoria 6. A equipe reportou o uso indevido de crédito extraordinário para custear despesas previsíveis de proteção e defesa civil (ação orçamentária 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil), situação que vem se repetindo ao longo dos últimos cinco anos. Rotineiramente, as dotações solicitadas pela Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sedec) são reduzidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pelo Congresso Nacional e, posteriormente, são recompostas mediante crédito adicional. No caso específico do exercício de 2025, foram abertos créditos extraordinários de R\$ 0,5 bilhão, cuja regularidade é questionada pela equipe técnica, por ausência de imprevisibilidade.

6. No processo de elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2025 — ocorrido ao longo de 2024, ano marcado por grandes desastres climáticos no país, a exemplo das cheias do Rio Grande do Sul —, a Sedec pleiteou uma dotação de R\$ 1.695,11 milhões, que foi reduzida para R\$ 825 milhões pela SOF. A dotação aprovada pelo Congresso Nacional na Lei Orçamentária Anual de 2025 (LOA 2025) foi ainda menor: R\$ 515,0 milhões.

7. O relatório mostra que há um padrão que se repete ao longo dos anos: a dotação necessária informada pela Sedec é sistematicamente reduzida pela SOF, quando da apreciação do projeto de lei orçamentária anual (PLOA). Durante a execução orçamentária, as dotações são “recompostas” mediante a abertura de créditos adicionais, inclusive extraordinários, que deveriam ser reservados para despesas imprevisíveis e urgentes, que não são consideradas para fins de apuração do teto de gastos de que cuida o art. 3º da Lei Complementar (LC) 200/2023, conhecida como Regime Fiscal Sustentável (RFS).

8. A tabela seguinte, derivada da tabela 1 e do gráfico 1 do relatório precedente, é ilustrativa:

Ano	Proposta setorial (1)	PLOA (SOF) (2)	LOA (3)	Empenho (4)	Subestimativa/Superestimativa		
					Setorial (1/4)	SOF (2/4)	LOA (3/4)
2021	902,25	89,75	84,36	920,27	-2,0%	-90,2%	-90,8%
2022	943,39	500,00	456	1.326,02	-28,9%	-62,3%	-65,6%
2023	1.121,34	627,00	579,84	1.458,17	-23,1%	-57,0%	-60,2%
2024	1.380,58	825,27	751,29	3.141,70	-56,1%	-73,7%	-76,1%
2025	1.695,11	825,00	515,05	1.531,55	10,7%	-46,1%	-66,4%
Desvio médio	6.042,67	2.867,02	2386,54	8.377,71	-27,9%	-65,8%	-71,5%

9. É importante destacar que se está a tratar de apenas uma das ações relacionadas à defesa civil, para além da dotação aprovada na LOA. De toda a sorte, essa ação visa assegurar recursos para enfrentamento de eventos inesperados que, por sua própria natureza, não podem ser antecipados.

10. Isso não significa que não seja necessária previsão orçamentária e que a utilização rotineira de créditos extraordinários se justifique, pois um simples olhar sobre os dados históricos permite verificar que a necessidade de recursos para essa ação é corriqueira.

11. Eventualmente, haverá situações excepcionais, como aquela ocorrida no ano de 2024, quando o volume de recursos empenhados foi em muito superior ao dos exercícios anteriores, em grande parte em razão das chuvas que devastaram o estado do Rio Grande do Sul e da severa seca que se abateu sobre a Amazônia e o Pantanal, embora não se disponha, aqui, de dados da execução orçamentária de forma regionalizada.

12. Ainda que não seja possível antecipar onde ocorrerão emergências a demandar despesas na ação orçamentária 22BO, a fixação da dotação orçamentária deveria ter por base os dados históricos desse tipo de despesa, eventualmente desconsiderando despesas muito fora do padrão. Isso em muito contribuiria para o realismo orçamentário e para que as estatísticas fiscais fossem mais

próximas do resultado primário real, já que os créditos extraordinários não entram na apuração da meta de resultado primário.

13. Assim sendo, a unidade técnica propôs que fosse dada “ciência” ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) no sentido de que “*a recomposição orçamentária para despesas previsíveis de proteção e defesa civil, por meio da Medida Provisória 1.299, de 9 de maio de 2025, afronta o requisito da imprevisibilidade previsto no art. 167, § 3º, da Constituição Federal*”.

14. A SOF, em sua manifestação de pç. 43, contesta essa proposta de encaminhamento, sob o argumento de que a ação 22BO trata exclusivamente de despesas emergenciais (resposta e recuperação de desastres), cuja imprevisibilidade justifica o uso recorrente de créditos extraordinários. Nessa seara, citou a calamidade ocorrida no Rio Grande do Sul em 2024 e os incêndios e secas na Amazônia e no Pantanal, todos enquadrados nos requisitos constitucionais de eventualidade, imprevisibilidade e urgência. A secretaria sustenta que não há qualquer irregularidade nos atos de abertura dos créditos extraordinários e, portanto, a medida proposta pelo TCU seria inadequada, pois a “ciência” pressupõe falha a ser evitada. Assim, com base na Resolução TCU 315/2020, pede que o encaminhamento seja reclassificado como “recomendação”, que permitiria sugerir melhorias sem imputar ilegalidade ou má condução. Em síntese, a SOF defende que a recorrência de créditos extraordinários deriva da própria natureza da ação e está em plena conformidade constitucional, não justificando o alerta pretendido por este Tribunal.

15. Não se nega a necessidade da abertura de crédito extraordinário diante da situação emergencial, mas se questiona a ausência de previsão orçamentária para a realização de despesas que, embora existam incertezas quanto à sua localização e ocorrência, podem apresentar um padrão de fácil verificação estatística, sem prejuízo da exclusão dos chamados **outliers**.

16. Num país com as dimensões territoriais e populacionais brasileiras, é de se esperar a ocorrência frequente de diversos desastres, mormente os climáticos. Ainda que haja outras ações orçamentárias voltadas para evitar consequências gravosas, frequentes são as cheias nos estados das regiões Sudeste e Sul e mesmo em capitais do Nordeste, por exemplo. De igual modo, regiões áridas tendem a enfrentar períodos de secas. Portanto, embora os eventos sejam incertos, há um histórico de despesas associado a diversos desastres climáticos.

17. A prosperar a linha de argumentação da SOF de que a imprevisibilidade da despesa justifica a utilização de crédito extraordinário, somente seria necessária dotação da ação em tela para fazer frente a despesas de caráter praticamente permanente, como aquela relacionada ao fornecimento de água às populações do semiárido brasileiro (por meio de carros-pipa), o que não ocorre, na prática. As dotações para “*ações de resposta e de recuperação de infraestrutura destruída por desastre*” embora insuficientes (R\$ 196,8 milhões no PLOA) foram previstas em lei.

18. Assim, os eventos danosos sejam incertos, mas a despesa em si não é imprevisível em sua totalidade, como demonstra o histórico orçamentário.

19. Evidentemente, haverá situações em que a necessidade de atuação do Estado na recuperação da infraestrutura em virtude de desastres fugirá dos padrões históricos, o que justificará plenamente o uso do crédito extraordinário. Tome-se, como exemplo, o exercício de 2024, cujas despesas na ação 22BO superaram grandemente as dos demais anos citados na tabela anterior. A título de ilustração, se a proposta orçamentária tivesse considerado a execução orçamentária de 2021 e 2022, chegar-se-ia a uma dotação aproximada de R\$ 1.237,00 em valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2021 e 2022.

20. Portanto, é imperativo reconhecer que parte significativa dos cerca de R\$ 2.820 milhões de créditos extraordinários do exercício de 2024 para a ação 22BO deveu-se à situação excepcional enfrentada. Mas, ainda assim, houve possível subestimativa de despesa no PLOA da ordem de R\$ 650 milhões, considerados os dois exercícios imediatamente anteriores.

21. Dessarte, é preciso que o órgão central de orçamento adote providências para assegurar que a dotação prevista no PLOA seja mais condizente com o histórico de despesas.

22. Feitas essas considerações, entendo mais adequado, neste momento, recomendar à SOF, em conjunto com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, que realizem estudos com vistas à adoção de critérios estatísticos para estabelecer dotações mais condizentes com o histórico da execução da ação 22BO.

Achado 2: ausência de transparência e rastreabilidade nas programações discricionárias do Poder Executivo decorrentes de emendas parlamentares

23. Esse achado refere-se à questão de auditoria 4.

24. No acompanhamento, após trabalho de levantamento realizado pela equipe, verificou-se que houve emendas parlamentares nas despesas classificadas como RP 2 (despesas discricionárias) e RP 3 (despesas discricionárias relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - PAC). Contudo, essas emendas não possuíam os mesmos níveis de transparência e rastreabilidade das demais modalidades de emendas parlamentares: emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7) e emendas de comissão (RP 8). Como resultado, ocorreram distorções na lei orçamentária, tais como: i) aumento significativo da representatividade de emendas parlamentares em RP 2 e RP 3; ii) falta de critérios claros de transparência e rastreabilidade; iii) indícios de indicação parlamentar de objetos, beneficiários e distribuição de cotas dos recursos provenientes de emendas RP 2.

25. Entendeu a instrução que tal situação se assemelha às emendas impositivas, mas sem os controles exigidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 854 e na ação direta de inconstitucionalidade (ADI) 7697 para essas categorias, o que geraria risco de incompatibilidade material com os parâmetros mínimos de publicidade e controle fixados pelo Pretório Excelso.

26. A equipe técnica propôs recomendação ao MPO e ao Ministério da Fazenda para que instituassem, no Siop e no Siafi, código ou marcador de origem que permita identificar as programações orçamentárias classificadas como RP 2 e RP 3 criadas ou alteradas por emendas parlamentares.

27. A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio de sua Subconsultoria-Geral da União de Representação Extrajudicial e na representação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, defende ser inviável juridicamente aplicar os critérios exigidos para as emendas parlamentares às despesas classificadas com os marcadores RP 2 e RP 3, que são formalmente despesas discricionárias do Poder Executivo, que tem o poder de remanejá-las, sem obrigatoriedade de execução nos moldes impostos às emendas classificadas como RP 6, RP 7 ou RP 8.

28. Argumentou a AGU que o Ministro Flávio Dino, relator da ADPF 854, por duas vezes (em 10/6/2025 e 24/8/2025) se manifestou no sentido de que as regras estabelecidas naquela decisão não se aplicariam às despesas classificadas como RP 2 ou RP 3, que já possuem regramento constitucional específico.

29. Em conclusão, a AGU defendeu que a recomendação de criação de marcadores para rastrear programações RP 2 e RP 3 alteradas pelo Legislativo não teriam respaldo na legislação vigente nem na ADPF 854, uma vez que tais dotações não constituiriam, formalmente, emendas parlamentares e seguiriam regime jurídico próprio.

30. Já a SOF alegou que a recomendação seria jurídica e operacionalmente inviável, pois, de acordo com a LC 210/2024, apenas as emendas parlamentares típicas, sujeitas a limites e execução obrigatória, devem possuir indicadores próprios. Emendas de modificação das dotações classificadas como RP 2 ou RP 3 (desde que respeitado o § 5º do art. 11 da LC 210/2024) devem integrar o orçamento do Executivo como programações impessoais, sujeitas exclusivamente aos critérios técnicos da administração.

31. Portanto, a criação de marcadores diferenciados para identificar a autoria parlamentar, ainda que apenas para fins de transparência, equivaleria, na visão da SOF, a introduzir uma categoria híbrida de emendas, que alteraria o regime jurídico definido pelo Legislativo e violaria a separação dos poderes, já que essa medida poderia abrir espaço para interferência parlamentar indevida na fase de execução, o que legitimaria práticas vedadas pela LC 210/2024.

32. Ao examinar os comentários dos gestores (subitem III.1.1 do Apêndice II do relatório), a equipe técnica defendeu que a identificação da origem da despesa (se de iniciativa do Poder Executivo ou fruto de emenda parlamentar amparada nos incisos II e III do § 3º do art. 166 da CF) não altera as regras de execução orçamentária. Mesmo com um “marcador” no Siop/Siafi, a despesa continua sendo discricionária e o governo não é obrigado a executá-la (diferente das emendas impositivas RP 6, RP 7 e RP 8). Ou seja, em hipótese alguma a emenda parlamentar classificada como RP 2 ou RP 3 se equipararia àquelas classificadas como RP 6, RP 7 e RP 8.

33. O objetivo, segundo a instrução, é exclusivamente o de assegurar a governança da execução orçamentária, *“ao se diferenciar, com precisão e transparência, o que deriva da proposta original do Executivo daquilo que resulta de alterações parlamentares durante o processo legislativo”*.

34. Defendeu a equipe técnica que a aplicação de um padrão de transparência a essas emendas parlamentares que agora surgem de forma expressiva com os marcadores RP 2 e RP 3 independem do fato de a ADPF as abranger e tampouco de equipará-las às emendas típicas. A exigência de transparência e rastreabilidade decorre dos arts. 37 e 70 da CF, que impõem o dever da publicidade e da prestação de contas à administração, e não apenas às parcelas do orçamento formalmente designadas como emendas.

35. Concluiu o relatório que há relevante influência parlamentar na definição do objeto, do beneficiário ou da distribuição de cotas de dotações RP 2 e RP 3 e a que inexistência de um marcador de origem compromete a transparência do processo orçamentário e dificulta o controle sobre potenciais conflitos, direcionamentos ou assimetrias na alocação de recursos públicos.

36. Por fim, a instrução discordou da SOF quanto à suposta inviabilidade técnica da medida sugerida, pois o Plano Orçamentário foi usado para tal fim em 2024.

37. Antes de examinar esse ponto, porém, deve-se fazer um breve histórico sobre a evolução das emendas parlamentares no processo orçamentário.

38. Inicialmente, a CF não disciplinava tipos específicos de emendas parlamentares, mas impunha como condição a necessidade de indicação de recursos, que deveriam ser provenientes de anulação de despesas (art. 166, § 3º, II) — resguardadas as de pessoal, serviço da dívida e as transferências constitucionais — ou relacionadas à correção de erros e omissões a projeto de lei (art. 166, § 3º, III, “a” e “b”).

39. A matéria era anteriormente tratada em resoluções internas daquele Poder, com destaque para a Resolução 1/1995 do Congresso Nacional, que previa emendas individuais e coletivas — estas, subdivididas em comissões permanentes de cada uma das casas, de bancada estadual e de bancada regional (art. 20).

40. Posteriormente, a EC 86/2015 incluiu no art. 166 da Constituição Federal o § 9º, que previa emendas individuais no montante de até 1,2% da receita corrente líquida (RCL) prevista no PLOA. As emendas de bancada foram introduzidas no texto constitucional a partir da EC 100/2019.

41. Por fim, as emendas de comissão passaram a ser disciplinadas no art. 4º da LC 210/2024.

42. Portanto, a CF trata apenas de emendas individuais e de bancada (art. 166, §§ 9º e 12), às quais foi assegurado um caráter de impositividade, desde que compatíveis com as metas de resultado fiscal e observados os demais critérios técnicos.

43. Com o crescimento do volume de emendas parlamentares classificadas como RP 9 (emendas de relator-geral), bem como das críticas feitas à falta de transparência (daí a alcunha de “orçamento secreto”), houve uma série de ações movidas no STF sobre a matéria, com questionamentos acerca da legalidade, transparência e rastreabilidade das emendas parlamentares. Em especial, foram questionadas no STF as emendas classificadas como RP 9, por meio das quais dotações de grande vulto eram incluídas na LOA, sem identificação dos autores da proposição. Citem-se a ADPF 850, da relatoria da Ministra Rosa Weber, as ADI 7688, 7695 e 7697 e a ADPF 854, todas da relatoria do Ministro Flávio Dino, entre outras.

44. As decisões proferidas sempre foram contrárias à prática que ficou conhecida como “orçamento secreto, por se aglutinar sob o marcador RP 9, denominado “emenda de relator”, em virtude da falta de transparência e rastreabilidade, o que ofenderia o princípio republicano da prestação de contas.

45. Registre-se que as emendas de relator-geral deveriam apenas se prestar à correção de erros e omissões encontrados eventualmente no PLOA. Na prática, contudo, isso não era observado. Durante a apreciação do PLOA 2021, as emendas RP 9 atingiram o montante de R\$ 26,13 bilhões, utilizados para custear despesas em relação às quais não se divulgavam informações sobre os autores da proposição, os beneficiários finais, os custos envolvidos, os impactos sobre a redução das desigualdades regionais, dentre outros.

46. Como parte da solução do problema, foi editada a LC 210/2024, para regulamentar o inciso III do § 9º do art. 165 da CF (“§ 9º Cabe à lei complementar: [...] III – dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166”).

47. Nesse sentido, o art. 1º dessa lei complementar estabeleceu:

“Art. 1º A proposição e a execução das emendas parlamentares à despesa, no âmbito da lei orçamentária anual da União, observarão o disposto nesta Lei Complementar, nos termos dos incisos I e III do § 9º do art. 165 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O regramento disposto nesta Lei Complementar é imperativo para as leis orçamentárias previstas na Constituição Federal, bem como para a interpretação e a aplicação dos demais instrumentos normativos sobre a temática.”

48. O art. 11 da LC 210/2024 previu os limites para as diversas modalidades de emendas parlamentares para o exercício de 2025 e os indexou para os exercícios seguintes, como se depreende de sua leitura (grifos acrescidos):

“Art. 11. Fica estabelecido limite de crescimento das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentária anual, em observância aos princípios da separação de poderes e da responsabilidade fiscal.

§ 1º O limite de que trata o caput deste artigo compreende todas as emendas parlamentares nos projetos de lei orçamentária anual em despesas primárias, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 2º Para efeito do limite de que trata o caput deste artigo, as emendas parlamentares em despesas discricionárias serão discriminadas na lei orçamentária anual com identificadores próprios, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, vedada a realização de emendas em despesas discricionárias do Poder Executivo, ressalvadas aquelas previstas na alínea a do inciso III do § 3º do art. 166 da Constituição Federal e o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º Para o exercício de 2025, o limite será fixado no montante dos limites previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, adicionado do valor de R\$ 11.500.000.000,00 (onze bilhões e quinhentos milhões de reais) para as emendas não impositivas.

§ 4º A partir do exercício de 2026, os limites corresponderão:

I - ao limite do exercício imediatamente anterior para as despesas de que tratam os §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal, atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; e

II - ao limite do exercício imediatamente anterior para emendas não impositivas, atualizado pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),

considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior àquele ao qual se refere a lei orçamentária anual.

§ 5º O disposto neste artigo não é aplicável às emendas parlamentares de modificação de que trata o inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal, desde que elas, cumulativamente:

I - incidam sobre despesas não identificadas nos termos do § 2º deste artigo;

II - sejam de interesse nacional e não contenham localização específica na programação orçamentária, exceto na hipótese de programação com localização especificada constante do projeto de lei orçamentária anual;

III - não contenham destinatário específico, exceto na hipótese de programação com destinação especificada constante do projeto de lei orçamentária anual.”

49. O § 3º do art. 11 da LC 210/2024 dispôs que os limites das emendas seriam aqueles previstos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal — ou seja, 2% da RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA para as emendas individuais e 1% da RCL do exercício anterior ao da LOA para as emendas de bancada estadual. Adicionalmente, o dispositivo fixou o montante de R\$ 11,5 bilhões para as emendas não impositivas.

50. Por sua vez, o § 4º do art. 11 introduziu regras para o crescimento dos valores dessas emendas, apesar de os limites definidos nos §§ 9º e 12 do art. 166 da CF, referenciados na RCL, permitirem, por si sós, a atualização dos valores dessas emendas ao longo do tempo.

51. De acordo com a LC 210/2024, a partir de 2026 os limites para as emendas individuais e de bancada estadual corresponderão ao limite do exercício imediatamente anterior atualizado pela correção do limite de despesa primária de que trata o art. 4º da LC 200/2023 — atualmente, o IPCA — , que toma por base o período de 12 meses, encerrado em junho do exercício anterior àquele a que se refere a lei orçamentária. Logo, no caso da LOA 2025, deveria se considerar o IPCA de julho de 2023 a junho de 2024.

52. Desse modo, a depender da evolução das despesas primárias, é possível que haja um descasamento entre os limites decorrentes da aplicação da LC 210/2024 e os previstos no texto constitucional.

53. De forma similar, os R\$ 11,5 bilhões para as emendas não impositivas seriam corrigidos pelo IPCA acumulado de julho do ano anterior ao da elaboração do PLOA até junho do ano de sua elaboração.

54. Cumpre mencionar, todavia, que o Plenário do STF, em sessão virtual ocorrida em 3/12/2024, referendou decisão monocrática do Ministro Flávio Dino na ADI 7697 de seguinte teor:

“14. Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC n.º 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC n.º 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697”.

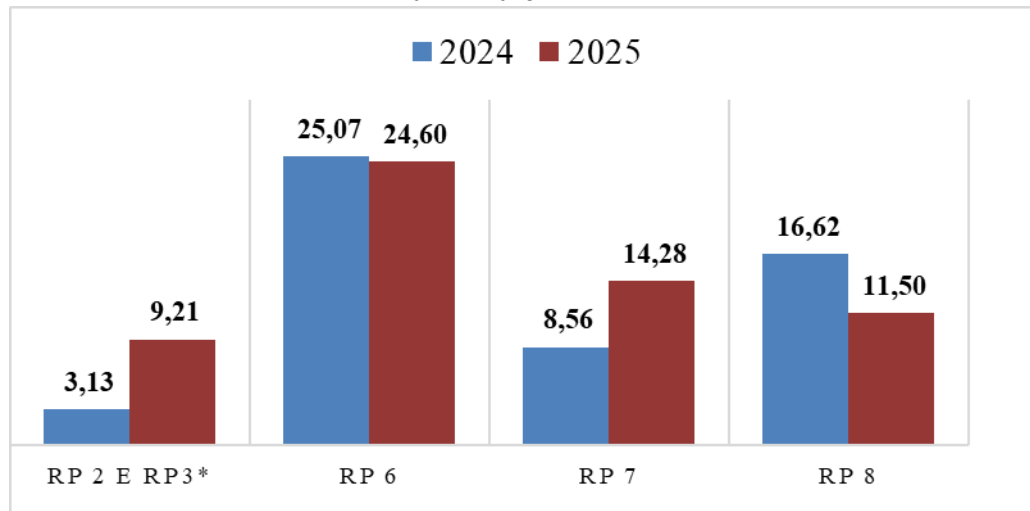
55. No tocante à abrangência do limite de R\$ 11,5 bilhões previsto no § 3º do art. 11 da LC 210/2024, seria de se supor que alcançasse tanto as emendas de comissão (criadas por meio de resoluções do Congresso Nacional e incorporadas à sistemática da lei complementar) quanto as emendas de modificação, previstas no inciso II do § 3º do art. 166 da CF, já que um dos principais objetivos da edição da lei complementar foi de reduzir o crescimento das emendas ao PLOA. De toda a sorte, esse raciocínio não se estenderia, em princípio, às emendas destinadas à correção de erros e omissões (inciso III do mesmo § 3º do art. 166 da CF), classificadas como RP 9, já que sua finalidade é apenas a de proceder aos ajustes necessários no PLOA.

56. Todavia, a interpretação literal do § 5º do art. 11 confere espaço para a exclusão das emendas de modificação do limite mencionado, uma vez que o dispositivo estabeleceu, de forma

expressa, a não aplicabilidade do disposto no artigo às emendas parlamentares de que trata o inciso II do § 3º do art. 166 da Constituição Federal. Nada obsta, porém, que esse ponto seja examinado de forma mais detida em um momento futuro.

57. Feitas essas considerações, passo ao exame da evolução da execução orçamentária das emendas parlamentares no exercício de 2025, mostrada no gráfico seguinte, extraído do relatório de acompanhamento.

Dotação para emendas de bancada com Resultado Primário (RP) 2 e 3 em 2024 e 2025



58. O limite de R\$ 11,5 bilhões para as “emendas não impositivas” foi observado, considerando-se como tais apenas as emendas de comissão, que sofreram redução de R\$ 5,12 bilhões. Porém, observou-se crescimento ainda maior no valor das dotações decorrentes de emendas parlamentares classificadas como RP 2 e RP 3, que abrangem aquelas previstas nos incisos II e III do § 3º do art. 166 da CF.

59. Ao analisar esses dados e com base na documentação obtida ao longo dos trabalhos, a unidade técnica argumentou que faltaria transparência à execução das emendas do PLOA, motivo pelo qual sugere que seja adotada alguma espécie de marcador de origem.

60. A SOF, na Nota Técnica SEI 49/2026/MPO opôs-se à medida proposta por entender que, em assim o fazendo, se daria azo à criação de nova modalidade de emenda parlamentar. Defendeu o órgão central de orçamento que, no cenário atual, as emendas parlamentares se incorporariam às dotações propostas pelo Executivo e possuiriam caráter pessoal e de ajuste técnico ou programático.

61. Dois pontos merecem reflexão no tocante à execução das dotações classificadas como RP 2 e RP 3 alteradas por emendas parlamentares. O primeiro, refere-se à redução infligida às despesas discricionárias “livres” de que dispõe o governo para fazer frente às políticas públicas, custeio da máquina administrativa e investimentos, que será examinado mais adiante.

62. O segundo refere-se ao cumprimento dos requisitos previstos nos incisos do § 5º do art. 11 da LC 210/2024, notadamente: i) o caráter nacional e sem localização específica; e ii) ausência de menção a destinatário específico. Ademais, a prevalecer o argumento da SOF que essas emendas se incorporam à programação do Poder Executivo, a execução da despesa não deveria ser objeto de intervenção por parte dos autores das emendas. Contudo, com base nas informações trazidas pela equipe técnica, concernentes ao exercício de 2024, é possível que esse caráter pessoal não esteja sendo observado.

63. Nesse sentido, documentos colacionados à pç. 15 revelam a ativa participação parlamentar na execução dessas despesas, com indicações precisas do objeto e de beneficiário (o que ocorreria em um momento posterior). No ofício de fl. 3 da pç. 15, endereçado à Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), foi colacionada uma lista de itens

com quantitativos e respectivos valores: i) “*trator agrícola de pneus*” (5); ii) “*caminhão toco com carroceria aberta*” (1); iii) “*fábrica de gelo*” (1); iv) “*carreta agrícola de madeira*” (2); v) “*grade niveladora 28 discos*” (2); e vi) “*caixa d’água de polietileno*” (10 unidades).

64. Porém, não foram juntados documentos relativos à execução orçamentária no ano de 2025.

65. Diante desse quadro, acolho em parte os argumentos da SOF para recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento que adote medidas para assegurar maior transparência e rastreabilidade à execução das dotações orçamentárias RP 2 e RP 3 que tenham sido objeto de emenda parlamentar — que não precisam, necessariamente, ser um marcador nos sistemas Siop e Siafi, se outra opção houver. Também será recomendado que, no âmbito de sua competência, adote medidas para assegurar a impessoalidade da execução das dotações alteradas pelas emendas parlamentares não impositivas, que deve guardar compatibilidade com as metas e prioridades da administração, observado o disposto no art. 45 da LRF, segundo o qual “*a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias*”.

66. Tendo a evolução da participação das emendas parlamentares não impositivas na LOA e a nova disciplina trazida pela LC 210/2024, proponho que se determine à AudFiscal que examine a matéria em processo apartado, de modo a verificar o atendimento dos requisitos da lei complementar e a natureza das dotações constantes do PLOA que foram canceladas para abrir espaço para as novas despesas. Nessa seara, rememoro que o Acórdão 521/2024-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, revelou que parte das emendas de relator-geral ao PLOA 2021 teve seu custeio assegurado pelo cancelamento de dotações relativas a despesas obrigatórias, como as do seguro-desemprego e do abono salarial.

67. No processo que vier a ser autuado, deverão ser também examinados: i) a compatibilidade dos critérios de correção das emendas individuais e de bancada estadual, previstos no § 4º do art. 11 da LC 210/2024, com os limites estipulados no art. 166 da CF para essas modalidades de emendas; e ii) o atendimento do item 14 do acórdão proferido pelo STF na ADI 7697, na sessão virtual de 3/12/2024.

Achado 3: ineficiência da gestão dos recursos financeiros da conta única do Tesouro devido ao excesso de vinculação das receitas orçamentárias

68. Esse achado refere-se à 7ª questão de auditoria.

69. Verificou-se o acúmulo persistente de **superávits** financeiros vinculados, mantidos em caixa sem execução, apesar de ter ocorrido diminuição de 3% no exercício de 2025. O caso mais expressivo é o do Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf), que acumulou R\$ 67,0 bilhões nas suas duas fontes (032 – RFB e 031 – PGFN) em 2025.

70. A proposta da unidade técnica foi no sentido de informar a “*Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre o relevante e persistente acúmulo de superávits financeiros e de recursos ociosos, com destaque para o Fundaf, que revela um descompasso estrutural entre a arrecadação e a capacidade de execução das respectivas despesas, ocasionando ineficiência alocativa, custos de oportunidade associados à necessidade de emissão ou rolagem da dívida pública e pressão desnecessária sobre o caixa da Conta Única, exigindo-se revisão legal das vinculações de receitas orçamentárias.*”

71. A proposta da equipe de auditoria é pertinente e visa melhorar a eficiência alocativa do orçamento. Contudo, é preciso rememorar algumas decisões do TCU sobre a vinculação de receitas ao Fundaf.

72. No voto que fundamentou o Acórdão 1.458/2018-Plenário, teçi as seguintes considerações:

“33. Quando do Acórdão 580/2003-Plenário (relator Ministro Humberto Souto), proferido em processo de auditoria realizada para atender à solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal deliberou nos seguintes termos:

‘9.1. informar à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que no período compreendido entre 1996 e 2001 houve, por parte da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, desatenção ao preceituado no inciso I do art. 27 da Lei nº 8.212/91, o que ocasionou um desvio ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF de receitas provenientes das multas incidentes sobre as contribuições vinculadas à seguridade social, administradas pela Secretaria da Receita Federal, e que este procedimento resultou em uma diferença da ordem de R\$ 3.097.225.162,64 (três bilhões, noventa e sete milhões, duzentos e vinte e cinco mil, cento e sessenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), apurada entre janeiro de 1996 e setembro de 2001, que não resultou em prejuízo à seguridade social, não havendo valores a serem compensados, haja vista que a diferença foi toda financiada por aportes de recursos oriundos do orçamento fiscal.’

34. O tema também foi tratado no Acórdão 2205/2008-Plenário (rel. Ministro Guilherme Palmeira). Naquela ocasião, examinava-se a destinação para o Fundaf das multas e juros de mora incidentes sobre a contribuição para o salário-educação. O relator, Ministro Guilherme Palmeira, teceu as seguintes considerações:

‘4. Quanto à constatação da equipe de Auditoria de que a STN não está considerando as receitas de multas e juros de mora de impostos no cálculo para apuração do percentual de 18% (dezoito por cento) a que União está obrigada a aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme preconiza o art. 212 da Constituição Federal, entendo que assiste razão à equipe, eis que tais valores devem sim constar da respectiva base de cálculo.

5. A propósito, assim dispõe o art. 212, e seu §1º, da Constituição Federal:

‘Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.’ (grifei)

6. Muito embora a Constituição Federal não faça alusão às receitas de multas e juros de mora, reportando-se tão-somente à ‘receita resultante de impostos’, há de ser aplicado aqui aquele princípio vigente no Direito, mormente no ramo tributário, de que o acessório segue a sorte do principal. Aliás, os precedentes do Supremo Tribunal Federal (RE 82.102/SP e RE 111094/SP) colacionados pela equipe de Auditoria demonstram ser esse o entendimento mais adequado à espécie.

7. No meu sentir, entender de forma oposta, ou seja, de que a Constituição ao empregar a expressão ‘receita resultante de impostos’ não teria o intuito de contemplar as receitas de multas e juros de mora, apenas, e somente apenas, o principal da obrigação tributária, é não reconhecer a força normativa da Constituição e afrontar o princípio da máxima efetividade constitucional.

8. Ora, o fato de o art. 69 da Lei 8.383, de 1991, estabelecer que o produto da arrecadação de multas e a respectiva correção monetária sejam destinados ao Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização - FUNDAF, como alegado pela STN, não é motivo plausível para criar exceção à

disposição constitucional, especialmente quando se sabe que a Constituição somente excluiu da referida destinação (manutenção e desenvolvimento do ensino) a parcela da arrecadação destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do §1º do art. 212 da CF, cabendo, portanto, emprestar ao dispositivo legal mencionado uma interpretação conformadora ao texto constitucional.'

35. Nesse compasso, o Tribunal exarou a seguinte determinação:

'9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional - STN que:

.....
9.3.2. considere no cálculo da vinculação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no art. 212 da Constituição Federal, as naturezas de receitas referentes às multas e juros de mora decorrentes de impostos;'

36. *Atualmente, segundo o Ementário de Classificação das Receitas da União, não mais se destina as multas e juros de mora incidentes sobre a contribuição para o salário-educação ao Fundaf, diversamente do que ocorre com as receitas acessórias das contribuições sociais.*

37. *Há, portanto, indícios de que, a despeito de o Tribunal ter entendido ser irregular a destinação de multa e juros de mora incidentes sobre receitas da seguridade social para o Fundaf, esse quadro permanece praticamente inalterado, à exceção da contribuição para o salário-educação.*

38. *Ora, como assinalado pelo Ministro Guilherme Palmeira, o acessório deve seguir a sorte do principal. Assim sendo, receitas constitucionalmente previstas para financiar a seguridade social não podem ser desviadas para outras finalidades.*

39. *Ademais, o inciso I do art. 27 da Lei 8.212/1991 prevê:*

'Art. 27. Constituem outras receitas da Seguridade Social:

I - as multas, a atualização monetária e os juros moratórios;

No caso específico da Cofins, a Lei Complementar 70/1991 estabelece:

'Art. 10. O produto da arrecadação da contribuição social sobre o faturamento, instituída por esta lei complementar, observado o disposto na segunda parte do art. 33 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, integrará o Orçamento da Seguridade Social.'

40. *Segundo levantamento preliminar efetuado pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), unidade responsável pelo acompanhamento das receitas públicas no âmbito deste Tribunal, pude verificar que, dos R\$ 7,6 bilhões destinados à fonte 132 (Fundaf) neste exercício de 2018 (até o mês de maio), cerca de R\$ 4,8 bilhões referem-se a multas e juros de mora que compõem a arrecadação de contribuições sociais (PIS/PASEP, CSLL, Cofins), inclusive daquelas incidentes sobre a folha de pagamento do funcionalismo (para o RPPS).*

41. *Em 2017, R\$ 18,1 bilhões, dos R\$ 20,6 bilhões destinados a essa fonte, referem-se a multas e juros incidentes sobre essas contribuições sociais, com destaque para a Cofins (R\$ 11,3 bilhões). Em 2016, dos R\$ 4,1 bilhões destinados à fonte 132, R\$ 2,7 bilhões eram provenientes das citadas contribuições.*

42. *Verifica-se, portanto, que o Tesouro Nacional adota procedimento de destinação de receita procedente de contribuições sociais constitucionalmente vinculadas aparentemente em desacordo com entendimento já manifestado pelo Tribunal no Acórdão 580/2003, o que propicia o uso indevido dessas receitas e afeta a apuração do resultado da seguridade social.*

43. *É possível que esses valores sejam ainda maiores, uma vez que há receitas não claramente identificadas na fonte, a exemplo de 'multas e juros previstos na legislação específica' (naturezas 19100111 e 19100112), no montante aproximado de R\$ 399*

milhões, e ‘outras receitas primárias’ (naturezas 1990992, 19909913 e 19909914), no valor de R\$ 264 milhões, todas no ano de 2018.”

73. Por conseguinte, proporei também determinação à AudFiscal para que examine, nos próximos acompanhamentos ou em processo apartado, a regularidade da destinação de encargos de receitas que tenham vinculações constitucionais (em especial as da seguridade social) e legais específicos ao Fundaf, que vem acumulando, ao longo dos anos, vultoso **superavit** financeiro, ao passo que a seguridade social, em especial a previdência social, apresenta **deficits** recorrentes.

Achado 4: Redução persistente do espaço fiscal para despesas discricionárias

74. Esse achado refere-se às questões de auditoria 2 e 3.

75. O relatório identificou a contínua compressão das despesas discricionárias, decorrente da alta participação das despesas obrigatórias, do aumento dos mínimos constitucionais em saúde e educação e do crescimento das emendas parlamentares. Como consequência, algumas políticas públicas sofrem limitações significativas, a exemplo de urbanismo e saneamento, e o custeio da máquina administrativa fica comprometido.

76. As despesas discricionárias abrangem também aquelas sujeitas a mínimos constitucionais, como educação e saúde — ou seja, parte delas não é de aplicação totalmente livre. A análise da AudFiscal examinou o comportamento das despesas discricionárias livres, ou seja, das que não contam com garantia de uma aplicação mínima e não estão acobertadas pelas emendas parlamentares.

77. A tabela seguinte, extraída do relatório, mostra a retração dessas despesas nos últimos quatro anos:

Evolução da Participação das Despesas Discricionárias “Livres” do Poder Executivo, dos Mínimos Constitucionais e das Emendas na Despesa Primária Total (2022–2025)

Descrição	2022	2023	2024	2025
Obrigatórias	92,2%	92,4%	91,8%	92,6%
Discricionárias Livres	5,1%	4,4%	4,7%	3,9%
Mínimos constitucionais	1,5%	1,8%	2,0%	2,0%
Emendas parlamentares	1,2%	1,3%	1,5%	1,5%

78. Em que pese ter havido redução na participação das despesas discricionárias livres em relação às despesas primárias no intervalo de 2022 a 2025 de 5,1% para 3,9%, despesas com educação e saúde cresceram como decorrência da EC 126/2022 e do RFS.

79. Como se verifica, as despesas discricionárias “livres” vêm sendo comprimidas frente às demais modalidades de despesas, que, por restrições constitucionais e legais, têm sua execução garantida, de sorte que o ajuste fiscal termina sendo feito em uma parte cada vez menor das despesas discricionárias. O relatório citou como fatores o crescimento das despesas obrigatórias, o excesso de vinculação de receitas, a obrigatoriedade de cumprir os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o crescimento das emendas parlamentares.

80. Como bem apontou o relatório precedente, consta da LDO 2026 que, mantidos os pressupostos do marco fiscal de médio prazo adotado no AMF da LDO 2026 para assegurar trajetória sustentável da dívida pública (§ 2º do art. 165 da CF) a ser estabilizada no percentual de 81,6% do PIB em 2035, o volume possível das despesas discricionárias “livres” em 2027 seria de R\$ 10,9 bilhões negativos, caso nenhuma providência fosse adotada.

81. Daí a necessidade de se promover medidas que assegurem o crescimento de recursos para as despesas discricionárias “livres”, seja mediante revisão de gastos (§ 16 do art. 165), redução das renúncias de receitas (como previsto na EC 109/2022), observância do arcabouço jurídico aplicável às emendas parlamentares e da natureza jurídica das dotações classificadas como RP 2, cuja

execução deve ser de inteira discricionariedade do Poder respectivo, independentemente da existência de emendas parlamentares não impositivas.

82. Deve-se consignar, contudo, que o governo já vinha trabalhando, ainda no ano de 2025, com um cenário alternativo para o crescimento da dívida pública, conforme se depreende do documento de pç. 118 do TC 008.760/2025-0, elaborado pela Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (Cogep) e juntado àqueles autos quando da oposição de embargos de declaração contra o Acórdão 2.208/2025-Plenário. O gráfico então apresentado mostrava duas trajetórias para a estabilização da dívida pública no ano de 2035: a) a primeira, no patamar de 87,1%, caso perseguido o centro das metas de resultado primário previstas no marco fiscal de médio prazo; e b) a segunda, no patamar de 89,7%, caso perseguido o piso dessas metas.

83. De toda maneira, a conjuntura econômico-fiscal é desafiadora. Nada obstante a LC RFS tenha instituído mecanismos para o controle do crescimento das despesas obrigatórias e tenha assegurado a execução de um nível mínimo de despesas discricionárias independentemente do cumprimento das metas de resultado primário (75% da dotação da LOA, conforme o art. 7º, § 2º), não há garantias quanto à manutenção de um volume mínimo de recursos suficientes para fazer frente às despesas discricionárias “livres”. Isso decorre do fato de os instrumentos criados atuarem “sobre o total das despesas discricionárias, enquanto a maior pressão recai sobre a parcela efetivamente livre, após a dedução de mínimos constitucionais e emendas parlamentares”, como concluiu acertadamente a instrução.

84. Ademais, a despeito das proteções outorgadas pelo ordenamento jurídico a determinadas modalidades de despesa, a realidade da severa restrição fiscal se impõe, de forma que ajustes são necessários para compatibilizar a receita e a despesa orçamentárias.

85. Entendeu a equipe técnica que a mitigação do risco da excessiva compressão das despesas discricionárias “livres” “*depende de revisão do arranjo atual de vinculações e obrigações legais, [...] bem como de iniciativas voltadas à avaliação periódica da sustentabilidade das despesas obrigatórias e dos mecanismos automáticos de crescimento do gasto. Tais medidas inserem-se no âmbito de formulação e coordenação da política fiscal pelo Poder Executivo.*”

86. O encaminhamento proposto, o qual acolho, foi a expedição de alerta ao Poder Executivo sobre a matéria, com base na LRF, art. 59, § 1º, V.

Achado 5 - Acúmulo e revalidação de restos a pagar de emendas parlamentares

87. Esse achado relaciona-se à questão de auditoria 5.

88. Foi identificado um elevado estoque de restos a pagar (RAP) relativos a emendas parlamentares RP 6, RP 7 e RP 8, que cresceu consistentemente no decorrer dos exercícios fiscais, como evidencia a tabela seguinte, extraída do Apêndice 1 da instrução (com ajustes):

Evolução dos RAP Associados às Emendas Parlamentares (RP 6, 7 e 8) – 2023 a 2025

	R\$ bilhões			
Indicador de Resultado Primário (RP)	2023	2024	2025	Cresc. de 2023-2025
6 - Emenda individual	7,35	9,15	8,75	19,10%
7 - Emenda de bancada	8,23	9,39	10,80	31,25%
8 - Emenda de comissão	6,88	10,26	11,98	74,03%
Subtotal (RP 6, 7 e 8)	22,47	28,81	31,54	40,38%
Demais despesas primárias	232,38	240,84	254,94	9,71%
Total despesas primárias	254,84	269,65	286,48	12,42%

Fonte: elaboração própria a partir de dados extraídos do Tesouro Gerencial em 4/2/2026.

89. Os RAP relativos às emendas parlamentares atingiram o montante de R\$ 31,54 bilhões em 2025, sendo que os relativos a emendas de comissão de 2025 superam até mesmo o limite para essa despesa fixado pelo § 3º do art. 11 da LC 210/2024, de R\$ 11,5 bilhões.

90. Inicialmente, o art. 172 da LDO 2024 (Lei 14.791/2023) estendeu até dezembro de 2024 o prazo para liquidação dos RAP não processados relativos “*a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios ou a descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União*” que ainda estivessem em vigor. Entende-se que esses RAP se referem não só às dotações de emenda com marcadores próprios como também àquelas incorporadas às dotações do Poder Executivo (RP 2 e RP 3), que envolvem as emendas aprovadas com base nos incisos II e III do § 3º do art. 166 da CF.

91. Posteriormente, o art. 1º da LC 215, de 21/3/2025, revalidou a parcela dos restos a pagar a que se refere o art. 172 da LDO 2024 e estendeu até o final deste exercício de 2026 o prazo para sua liquidação.

93. A equipe da AudFiscal concluiu que a revalidação procedida pela lei complementar violou o princípio constitucional da anualidade orçamentária, além de criar um perigoso precedente, que coloca em risco a gestão fiscal responsável ao permitir o acúmulo de autorizações orçamentárias que concorrem com o orçamento corrente.

94. Nessa linha argumentativa, é citada a medida cautelar proferida pelo Ministro Flávio Dino em 21/12/2024 no MS 40.684/DF. Essa decisão suspendeu os efeitos do art. 10 do Projeto de Lei Complementar 128/2025 aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, que visava novamente revalidar os estoques de restos a pagar já cancelados, por meio da relativização de restrições contidas na LC 215/2025. Segundo a instrução, o relator entendeu que o dispositivo “*viola o devido processo constitucional orçamentário, a Responsabilidade Fiscal e as cláusulas pétreas do art. 60, § 4º, III e IV (separação dos Poderes e direitos e garantias fundamentais).*”

95. Compreendeu a equipe de fiscalização, ainda, que o dispositivo impugnado teria o condão de dissociar a execução da despesa do planejamento consubstanciado no PPA, na LDO e na LOA, em contrariedade aos princípios da anualidade e da segurança jurídica.

96. Feitas essas considerações, acolho a proposta da fiscalização para que sejam informados a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e Orçamento, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e o Congresso Nacional sobre a manutenção de elevado estoque de restos a pagar, fato agravado pela revalidação dos restos a pagar cancelados procedida pela LC 204/2025, do que resulta: i) excepcionalização do princípio orçamentário da anualidade; ii) pressão sobre a dívida flutuante; iii) intensificação da disputa por espaço orçamentário; e iv) criação de precedente com potencial de afetar o equilíbrio fiscal.

Considerações finais

97. O presente acompanhamento atestou a aplicação dos mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. Também foi observada a participação relativa das regiões Nordeste e Centro-Oeste nos recursos destinados à irrigação estipulada pelo art. 42 da CF (1ª questão de auditoria); a observância da regra de ouro, segundo a qual as operações de crédito não podem exceder as despesas de capital, ressalvadas situações específicas (8ª questão de auditoria); e o cumprimento do patamar mínimo constitucional de execução das emendas individuais (9ª questão de auditoria).

98. Nesse ponto, a unidade técnica sugeriu que a regra constitucional relativa aos limites para as emendas individuais (art. 166, § 9º) estaria suspensa por decisão proferida na ADI 7697. Contudo, entendo que o STF estipulou (no item 14 do acórdão apreciado em 3/12/2024, citado no parágrafo 54 deste voto) que o critério de correção do valor dessas emendas, até o julgamento de mérito daquela ação, seria o menor percentual apurado dentre as seguintes opções: i) crescimento das despesas discricionárias do Poder Executivo; ii) crescimento do teto de gastos do RFS (variação do IPCA); e iii) variação da RCL (equivalente ao critério constitucional, que limita essas emendas a 2% da RCL).



99. Feitas essas considerações, parablenizo a AudFiscal pela qualidade do trabalho apresentado, o qual fundamentará também o exame das Contas Anuais do Presidente da República.

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

TCU, Sala das Sessões, em 15 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.349/2026-GABPRES

Processo: 015.123/2025-1

Órgão/entidade: SF - Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

Destinatário: PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA
LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL - SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 28/04/2026

(Assinado eletronicamente)

MONICA DE SOUZA DAMASCENO MARTINS

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