



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 351 - GP/TCU

Brasília, 28 de abril de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 992/2026 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 22/4/2026, ao apreciar o processo TC-004.539/2026-5, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Os mencionados autos tratam de acompanhamento destinado a avaliar a consistência, a conformidade e a transparência dos resultados fiscais, bem como as execuções orçamentária e financeira da União no exercício de 2025.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

ACÓRDÃO Nº 992/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.539/2026-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento destinado a avaliar a consistência, a conformidade e a transparência dos resultados fiscais, bem como as execuções orçamentária e financeira da União no exercício de 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. informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao disposto no § 3º do art. 142 da Lei 15.080/2024 os seguintes fatos acerca da gestão fiscal do exercício de 2025:

9.1.1. a regra de ouro foi cumprida com suficiência de R\$ 79,2 bilhões antes da consideração das operações de crédito adicionais ressalvadas pela Constituição Federal e autorizadas pela Lei 15.277/2025, e com margem de R\$ 113,5 bilhões após sua contabilização;

9.1.2. os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, foram integralmente observados, embora tenha sido verificada tendência de crescimento das exclusões em relação ao exercício anterior, bem como a necessidade de aprimoramentos no Painel do Orçamento Federal quanto à transparência das informações disponibilizadas;

9.1.3. a proporção das despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias totais, sujeitas aos limites individualizados da Lei Complementar 200/2023, foi de 90,2%, abaixo do gatilho constitucional de 95%, mas ainda em patamar que reduz substancialmente a flexibilidade fiscal e a capacidade de gestão das despesas discricionárias;

9.1.4. a meta de resultado primário estipulada no art. 2º da Lei 15.080/2024 de zero real foi cumprida, observada a margem de tolerância prevista no inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000 (±R\$ 31,0 bilhões), nos seguintes termos:

9.1.4.1. o resultado primário efetivo do governo central foi de -R\$ 58,7 bilhões e, consideradas as exclusões autorizadas pelas Leis Complementares 221/2025 e 223/2025 e pelas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal (ações declaratórias de inconstitucionalidade 7047 e 7065 e arguição de descumprimento de preceito fundamental 1336), que totalizaram R\$ 48,7 bilhões, o resultado formal foi de -R\$ 10,0 bilhões;

9.1.5. o regime geral de previdência social apresentou resultado negativo de R\$ 317,2 bilhões (2,49% do PIB), dos quais 64,8% decorrem do desempenho da previdência rural, mantida a tendência de deterioração estrutural;

9.1.6. o resultado formal do Programa de Dispêndios Globais das estatais federais não dependentes foi de -R\$ 4,9 bilhões, em conformidade formal com a meta estabelecida na Lei de

Diretrizes Orçamentárias de 2025, embora mais de 95% desse valor tenha se concentrado nas entidades Empresa Gerencial de Projetos Navais, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, Empresa Gestora de Ativos e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, algumas das quais apresentaram desvios relevantes em relação às projeções iniciais;

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

9.2.1. verifique, nos próximos processos de acompanhamentos, o cumprimento do art. 8º da LC 200/2023 à luz também da execução orçamentária;

9.2.2. observada sua programação de fiscalizações, acompanhe o processo de estimativa e de revisão do resultado primário das empresas estatais coordenado pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais;

9.3. encaminhar cópia integral desta deliberação ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

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

10. Ata nº 13/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/4/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0992-13/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

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

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

13.4. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento, realizado pela AudFiscal, que tem por objetivo avaliar a consistência, a conformidade e a transparência dos resultados fiscais e das execuções orçamentária e financeira da União no exercício de 2025.

2. O Ministério Público, representado pelo douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, também se manifestou nos autos e, basicamente, endossou as conclusões da unidade técnica.

3. Foram analisados, neste acompanhamento, o cumprimento das metas fiscais, da regra de ouro, do limite de despesas primárias e da proporção máxima entre despesas primárias obrigatórias e despesas obrigatórias totais. Para tanto, a unidade técnica discorreu sobre a consistência da política fiscal e sobre seus impactos na trajetória do endividamento público, em linha de coerência com o disposto na Constituição Federal (CF), nos arts. 163, VIII, e 164-A, introduzidos pela Emenda Constitucional (EC) 109/2021.

4. O inciso VIII do art. 163 determina que lei complementar disporá sobre a sustentabilidade da dívida pública, ao passo que o art. 164-A impõe que os entes da federação conduzam sua política fiscal de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar a que se refere o inciso VIII do art. 163.

5. E é sob este prisma — de uma política fiscal voltada para a sustentabilidade da dívida pública — que devem ser examinados a execução orçamentária e financeira e os resultados fiscais obtidos, sendo certo que subseqüentes **deficits** primários operam em sentido oposto ao do mandamento constitucional.

6. O exame empreendido pela AudFiscal teve por fundamento as normas de direito financeiro pertinentes previstas na CF, a Lei 4.320/1964, as Leis Complementares 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF) e 200/2023, a Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO 2025 — a Lei 15.121/2025 (Lei Orçamentária Anual de 2025 — LOA 2025), a Resolução do Senado Federal 48/2007, o Decreto 9.203/2017 (que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal) e os princípios orçamentários.

7. As informações foram extraídas dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF); dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO); dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP); das tabelas de dados e dos boletins do Resultado do Tesouro Nacional (RTN); das estatísticas fiscais do Banco Central do Brasil; dos Relatórios de Projeções Fiscais (RPF); do Painel do Orçamento Federal; do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop); do Painel da Regra de Ouro do Tesouro Nacional; do Sistema de Informação das Estatais (Siest); e de respostas a diligências realizadas junto aos órgãos jurisdicionados, além de atos normativos e administrativos acessados por meio da rede mundial de computadores.

8. Foram formuladas inicialmente seis questões de auditoria, respondidas ao longo do trabalho:

- 1) *“O montante das receitas de operações de crédito realizadas no exercício de 2025 foi igual ou inferior ao total das despesas de capital executadas no mesmo período (regra de ouro), considerando eventuais exceções legais?”*
- 2) *“Os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão foram cumpridos no exercício de 2025?”*
- 3) *“A proporção das dotações de despesas primárias obrigatórias em relação ao total das despesas primárias, sujeitas aos limites individualizados por Poder e órgão, foi inferior a 95% no exercício de 2025?”*

- 4) “As receitas e despesas primárias realizadas em 2025 apresentaram compatibilidade com as programações definidas na LOA e sua composição e evolução são coerentes com os princípios da gestão fiscal responsável e da boa governança?”
- 5) “O resultado primário do setor público em 2025 atingiu a meta estabelecida, de modo a contribuir para a estabilização da dívida pública?”
- 6) “O resultado primário das empresas estatais federais não dependentes (associado ao Plano de Dispendios Globais - PDG) atingiu a meta estabelecida sem prejuízos sobre o orçamento fiscal e da seguridade social?”

9. Na sequência, são examinados os pontos abordados pela instrução.

Regra de ouro

10. O relatório informou a observância da chamada “regra de ouro”, prevista no inciso III do art. 167 da CF, segundo a qual as operações de crédito não podem superar as despesas de capital, ressalvadas as situações autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa e aprovados pelo Congresso Nacional com **quorum** qualificado.

11. Para clareza, transcrevo o dispositivo (grifos acrescidos):

“Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

[...]”

12. Em 2025, as despesas de capital foram inferiores às receitas de operação de crédito em R\$ 79,2 bilhões, o que representa a margem de suficiência da regra de ouro. Mas, considerada ainda a exceção da Lei 15.277/2025, que abriu créditos suplementares e especiais para dotações específicas, com base no inciso III do art. 167 da CF, a margem de suficiência para o cumprimento foi de R\$ 113,5 bilhões.

13. Todavia, a instrução ressaltou que esse resultado se deveu à utilização do **superavit** financeiro do exercício anterior. Quando da aprovação da LOA, havia previsão de receitas de operação de crédito R\$ 228,5 bilhões superiores às despesas de capital — ou seja, previa-se a utilização de receitas de operação de crédito para custear despesas correntes, cuja execução dependeria de aprovação do Congresso Nacional por maioria absoluta, na forma da CF, art. 167, III. Entretanto, durante a execução orçamentária, o remanejamento de fontes de recursos, inclusive com a utilização do **superavit** financeiro, tornou desnecessárias tais operações de crédito para a observância da regra de ouro.

14. Nessa seara, cumpre mencionar que a Lei Complementar (LC) 211/2025 autorizou a desvinculação do **superavit** financeiro de cinco fundos (Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito, Fundo do Exército, Fundo Aeronáutico e Fundo Naval) de 2025 a 2030 e permitiu sua utilização para a amortização da dívida pública. O resultado conjunto desses fundos em 2024 foi de R\$ 6,5 bilhões, conforme demonstrativo elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (pç. 27).

15. A despesa executada com amortização da dívida pública atingiu R\$ 1.799,3 bilhões, o que representou 85,1% do total da despesa de capital do exercício, de R\$ 2.114,9 bilhões. Como resultado o Orçamento Geral da União (OGU) para investimentos e inversões financeiras ficou bastante restrito: apenas R\$ 72,1 bilhões e R\$ 243,5 bilhões, respectivamente, conforme conta do Relatório Resumido de Execução Financeira (RREO) de dezembro de 2025. Ou seja, apenas 3,4% das despesas de capital resultaram em investimentos em 2025, o que equivaleu a 0,57% do Produto Interno Bruto (PIB). Esse quadro não difere muito daqueles verificados em outros exercícios. Segundo

informou o relatório, nos últimos dez anos o investimento público federal oscilou entre 0,51% e 0,68% do PIB.

16. O reduzido grau de investimento limita severamente a capacidade do Estado de expandir ou modernizar serviços essenciais à população e a oferta de infraestrutura para o setor produtivo.

17. Além da severa restrição aos investimentos, o próprio cumprimento da regra de ouro vem enfrentando desafios nos últimos anos. Em 2019 e 2023 fez-se necessária a autorização excepcional para contratação de operação de crédito acima das despesas de capital ao passo que, em 2020, seu cumprimento foi dispensado pela EC 106/2020, em virtude da crise sanitária da Covid-19.

Limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgãos

18. O art. 3º da Lei Complementar (LC) 200/2023 estabeleceu limites para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Poderes e órgãos. Os arts. 4º e 5º seguintes regulam a atualização monetária (pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo — IPCA) e a forma de crescimento real, respectivamente.

19. Os limites individualizados foram formalmente cumpridos por todos os órgãos, consideradas as exclusões permitidas por leis complementares e por decisão judicial.

20. As exclusões decorrentes da própria LC 200/2023 totalizaram R\$ 143,4 bilhões, sendo a mais significativa a despesa com precatórios e decisões judiciais (inciso VI do § 2º do art. 3º e art. 13 do RFS).

21. Ao longo do exercício, novas exclusões da base de despesas foram autorizadas. Citem-se as leis complementares 221 e 223, de 18 de novembro e 19 de dezembro, respectivamente, que autorizaram a exclusão de despesas de R\$ 4,8 bilhões do Poder Executivo da meta fiscal e do limite individualizado gastos. Desse montante, R\$ 2,5 bilhões referem-se a projetos estratégicos em defesa nacional e R\$ 2,2 bilhões às despesas temporárias com educação e saúde previstas na Lei 15.164/2025, equivalentes a 5% do Fundo Social.

22. Registre-se que as despesas temporárias do Fundo Social foram incluídas diretamente no texto da própria LC 200/2023, tanto para fins de dedução da meta de resultado fiscal (art. 14-A) quanto para exclusão do limite de gastos (inciso X do § 2º do art. 3º). Já a exclusão das despesas referentes a projetos estratégicos em defesa nacional consta apenas do texto da LC 221/2025.

23. Essa é a primeira exclusão de despesa para fins de cálculo da meta de resultado primário efetuada diretamente no corpo da LC 200/2023. Curiosamente, essa lei complementar acrescentou o § 7º no art. 4º da LC 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para impedir que a lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado fiscal.

24. As despesas temporárias do Fundo Social com educação e saúde foram previstas pela Lei 15.164/2025, a mesma lei que autorizou a União a alienar seus direitos e obrigações decorrentes de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas do pré-sal e em áreas estratégicas.

25. O Fundo Social, criado pela Lei 12.351/2010, é vinculado à Presidência da República. Suas principais receitas são: i) parcela do valor do bônus de assinatura pelos contratos de partilha de produção; ii) **royalties** da União decorrentes da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos; e iii) receita da comercialização desses produtos, quando pertencentes à União.

26. Por fim, a decisão proferida na ADI 7641 (rel. Ministro Alexandre de Moraes) excluiu dos limites individualizados de que cuida o art. 3º do RFS as despesas do Poder Judiciário financiadas com receitas próprias, o que representou R\$ 1,6 bilhão em 2025, segundo projetado no 5º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do exercício de 2025 (RARDP 5/2025).

27. Como bem pontuou a instrução, o RFS vem sendo progressivamente modificado, desde sua implementação, de modo a expandir o rol de despesas sujeitas aos limites individualizados estipulados no art. 3º. Veja-se que esses limites substituíram a rigorosa regra do teto de gasto criada pela EC 95/2016 e a assegurou tanto a correção nominal das despesas primárias quanto um

crescimento real (70% do crescimento das receitas primárias, caso cumprida a meta de resultado primário).

28. A despeito de o RFS ser menos restritivo que o regime anterior — ao tentar conciliar a necessidade de estabilização da dívida pública com as necessidades da máquina pública, cujas despesas discricionárias vêm sofrendo notável compressão ao longo dos últimos anos —, as crescentes exclusões de despesas do limite de gastos elevam a complexidade da gestão fiscal e enfraquecem a confiança no novo regime fiscal, como bem pontuou a instrução.

29. Outro ponto ressaltado no trabalho refere-se à informação imprecisa, constante do Painel do Orçamento Federal, relativa ao montante de dotações de despesas primárias sujeitas ao limite de gastos do Poder Executivo, como decorrência das exclusões previstas na LC 221/2025 e das limitações do sistema para excluir dotações específicas. O órgão central de orçamento comprometeu-se a avaliar o aprimoramento da visualização dos referidos dados no Painel do Orçamento Federal (pç. 9, parágrafo 16) e, como solução paliativa, incluiu nota explicativa sobre esse ponto no mencionado painel.

30. A unidade técnica fará o acompanhamento desse ponto quando da avaliação dos relatórios bimestrais.

Proporção das despesas obrigatórias em relação ao total das despesas primárias

31. De acordo com a AudFiscal, a proporção das despesas obrigatórias em relação às despesas primárias sujeitas ao limite previsto no art. 3º da LC 200/2023 foi de 90,2% — abaixo, portanto, dos 95% previstos no art. 8º da LC 200/2023 (grifos acrescidos):

*“Art. 8º Quando verificado, relativamente ao exercício financeiro anterior, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites de que trata o art. 3º desta Lei Complementar, a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicar-se-ão imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do **caput** do art. 167-A da Constituição Federal.*

§ 1º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional acompanhada de projeto de lei complementar que proponha a suspensão parcial ou a gradação das vedações previstas neste artigo, demonstrando que o impacto e a duração das medidas adotadas serão suficientes para a correção do desvio apurado.

*§ 2º Na aplicação das medidas de ajuste de que trata este artigo, a vedação prevista no inciso VIII do **caput** do art. 167-A da Constituição Federal não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.*

32. As vedações constitucionais mencionadas no **caput** do dispositivo do RFS são: i) concessão de aumento remuneratório para o funcionalismo; ii) criação de cargos; iii) alteração da estrutura de carreira que implique em aumento de despesa; iv) admissão de pessoal (com exceções); v) realização de concursos públicos (com exceções); vi) criação ou majoração de auxílios, bônus, abonos, verbas de representação e similares; criação de despesa obrigatória; vii) adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, viii) à exceção da valorização do salário mínimo; e ix) criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como medidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções.

33. O objetivo desse dispositivo é assegurar um nível mínimo de despesas discricionárias essencial para o funcionamento da máquina administrativa e para as políticas públicas, inclusive aquelas que exigem investimentos.

34. Os números informados na Tabela 4 da instrução foram obtidos dos RACMF de 2024 e 2025, e referem-se exclusivamente às dotações atualizadas das despesas obrigatórias sujeitas ao limite da LC 200/2023 em 2025 como proporção das dotações das despesas primárias totais, também sujeitas a esse limite. Não foi apurado se a execução das despesas sujeitas ao limite do art. 3º manteve a proporção de 95% indicada no art. 8º, ambos da LC 200/2023.

35. Considerando a importância da matéria, bem assim o seu ineditismo, entendo pertinente determinar à unidade técnica que, nos próximos acompanhamentos, verifique o cumprimento do art. 8º da LC 200/2023 à luz também da execução orçamentária, de modo a trazer subsídios para a definição dos critérios a serem utilizados para a apuração da proporção mencionada no dispositivo (“despesas primárias obrigatórias sujeitas ao limite do art. 3º da LC 200/2023”/“despesas obrigatórias totais sujeitas ao limite do art. 3º da LC 200/2023”).

36. De toda a sorte, os números informados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) revelam quão reduzidos são os recursos para o uso discricionário por parte do governo, que ainda estão sujeitos às medidas de contenção fiscal necessárias a assegurar o cumprimento da meta de resultado primário (art. 9º da LC 101/2000).

37. Para agravar o quadro, parte das despesas discricionárias está sujeita a aplicações mínimas (saúde e educação) e parte é destinada às emendas parlamentares impositivas, o que reduz ainda mais as despesas discricionárias “livres”, como apontado recentemente no Acórdão 941/2026-Plenário, da minha relatoria.

Receitas primárias

38. Com base em informações obtidas no boletim do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), verifica-se o crescimento nominal de 8,3% na arrecadação das receitas primárias em 2025, que totalizaram R\$ 2.902,3 bilhões. O crescimento real (descontada a inflação do período, medida pelo IPCA) foi de 3,2%.

39. Excluídas as transferências constitucionais por repartição de receita aos demais entes da federação, chega-se ao valor líquido de R\$ 2.332,6 bilhões, contra R\$ 2.161,8 bilhões em 2024 — crescimento nominal de 7,9% e real de 2,8%, comparativamente ao exercício de 2024.

40. Esse aumento, de acordo com a STN, é explicado pelo comportamento das seguintes arrecadações: i) imposto de renda (+R\$ 43,6 bilhões), notadamente o retido na fonte, como decorrência do crescimento da massa salarial e proventos de aposentadoria; ii) exploração de recursos naturais (+R\$ 14,8 bilhões, R\$ 8,8 bilhões dos quais decorrentes do leilão de alienação dos direitos e obrigações relativos às áreas de individualização de produção — AIP); iii) imposto sobre operações financeiras (IOF), como decorrência do Decreto 12.499/2025 (+R\$ 15,3 bilhões); e iv) outras receitas administradas (+R\$ 13,7 bilhões) pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com destaque para o aumento da participação da União nas receitas de concursos de prognósticos.

41. Apesar dessa evolução, a arrecadação das receitas primárias ficou R\$ 28 bilhões abaixo da estimativa constante da LOA 2025. A diferença pode não parecer significativa em termos relativos, mas impacta fortemente o resultado primário, cuja banda de variação prevista na LDO 2025 foi de cerca de R\$ 31,0 bilhões (Lei 15.080/2024, art. 2º, § 1º, I), como bem destacou a instrução da unidade técnica. Por esse motivo, o **caput** do art. 12 da LRF estipula que as previsões de receita “*observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.*”

42. A tabela seguinte, extraída do relatório da AudFiscal, apresenta os itens de receita com maiores desvios da projeção:

Outras receitas administradas pela RFB	48.868,6	108.838,1	-59.970,5	-55,10%
CSLL	177.799,1	200.644,5	-22.845,3	-11,39%

Concessões e Permissões	7.199,2	15.434,5	-8.235,3	-53,36%
PIS/Pasep	105.882,4	112.952,4	-7.070,0	-6,26%
IPI	88.363,6	92.951,9	-4.588,3	-4,94%

43. Nesse contexto, destaca-se o item “*outras receitas administradas pela RFB*”, cuja frustração pode ser atribuída principalmente à não confirmação da estimativa de receita associada ao voto de qualidade do governo no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e a transações tributárias superdimensionadas para 2025, o que foi objeto de apontamento no TC 005.986/2025-7 (Acórdão 2.855/2025-Plenário) e foi tratado no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira 12.477/2025.

44. Essa receita foi estimada no PLOA 2025 no montante de R\$ 95.502 milhões (conforme tabela de pç. 24).

45. Houve frustração da arrecadação com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) de R\$ 22,8 bilhões (-11,4%), sendo a principal causa a não aprovação do projeto de lei que previa a elevação temporária da alíquota desse tributo aplicável às instituições financeiras (PL 3.394/2024).

46. A frustração de R\$ 8,2 bilhões observada na rubrica “concessões e permissões” decorreu, segundo informou a instrução da unidade técnica, da não confirmação das esperadas repactuações de contratos no setor ferroviário.

47. Observo que o valor constante do PLOA 2025 para a citada rubrica foi de aproximadamente R\$ 8,0 bilhões — próximo do que foi apurado no exercício —, mas foi elevado para R\$ 15,4 bilhões na lei de meios. Quando da elaboração do RARDP 2/2025 — que foi o primeiro relatório de acompanhamento das receitas e despesas primárias no ano passado (como decorrência da aprovação da LOA 2025 já no 2º bimestre) —, o governo “zerou” a previsão de receitas decorrentes de renegociações contratuais no setor ferroviário federal, dado às incertezas quanto aos resultados das renegociações.

48. A arrecadação prevista dependia do resultado das renegociações de contratos de concessão ferroviária, nas quais o governo pretendia antecipar o valor da outorga em contrapartida à exclusão ou alteração de investimentos obrigatórios previstos nos contratos. Essa mesma matéria foi objeto de análise quando do exame do RARDP 4/2024, por meio do Acórdão 330/2025-Plenário (rel. Ministro Jhonatan de Jesus).

49. De outro giro, as rubricas que tiveram os melhores desempenhos frente à projeção da LOA 2025 foram dividendos e participações (+R\$ 16,4 bilhões), explicados principalmente por receitas oriundas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); imposto sobre a renda (+R\$ 16,4 bilhões); IOF (+R\$ 15,0 bilhões); exploração de recursos naturais (+R\$ 7,7 bilhões); e receitas próprias (+R\$ 3,6 bilhões).

50. Frise-se que a alienação dos direitos e obrigações relativos às AIP (**vide** parágrafo 39) somente foi autorizada pela Lei 15.164, de 14/7/2025, que é posterior, portanto, à Lei 15.121 (LOA 2025) publicada em 10/4/2025. Assim, a lei orçamentária não poderia, por evidente, prever tal receita, que ingressou nos cofres federais após o leilão realizado em dezembro de 2025.

51. Foram arrematados, no certame realizado em 4/12/2025, os direitos e obrigações relativos aos campos de Mero e Atapu pelas empresas Petrobras e Shell, no valor de R\$ 8,8 bilhões. Os direitos relativos ao campo de Tupi não foram alienados.

52. A estimativa de arrecadação constante do RARDP 3/2024 foi de R\$ 14,8 bilhões, relativamente aos três campos. Ao examinar o mencionado relatório (TC 015.352/2025-0), a

AudFiscal apontou o risco de não realização da receita, dado o apertado cronograma. Contudo, no voto que fundamentou o Acórdão 2.862/2025-Plenário, concluí que o risco da receita residia em sua possível superestimativa, já que o valor mínimo que veio a ser fixado no despacho do Presidente da República (publicado em 3/10/2025 no Diário Oficial da União) era de apenas R\$ 10,2 bilhões. Ou seja, há indícios de que a estimativa dessa receita, considerada para fins das programações orçamentária e financeira após o 3º bimestre de 2025, não observou critérios técnicos sólidos.

53. A despeito do excessivo otimismo do RARDP 3/2025 quanto aos resultados das alienações das AIP, outros itens da receita de exploração de recursos naturais compensaram esse erro de projeção. E, ao final do exercício, a receita arrecadada superou a previsão original da LOA 2025 em R\$ 7,7 bilhões.

54. A unidade técnica destacou, de forma acertada, que um volume importante de receitas esporádicas (leilão dos direitos relativos às AIP, dividendos) ou de natureza extrafiscal (IOF) está sendo utilizado como fonte de custeio para as ações constantes da LOA. Tais modalidades de receita não deveriam servir de base para o financiamento de despesas estruturais do Estado, dada sua volatilidade. Esse quadro evidencia, ainda, a necessidade de contínuo aperfeiçoamento das metodologias de previsão orçamentária, para fortalecer a credibilidade do planejamento fiscal, reduzir a necessidade de ajustes ao longo do exercício e mitigar o risco de frustrações arrecadatórias capazes de comprometer o cumprimento das metas fiscais.

Despesas primárias

55. As despesas primárias totais efetivamente pagas (incluídos os restos a pagar de exercícios anteriores) cresceram, em relação a 2024, 8,6%, em termos nominais. Portanto, a uma taxa superior à do crescimento das receitas primárias (8,3%). Em termos reais, o aumento foi de 3,4%.

56. Os itens de despesa que mais contribuíram para esse crescimento foram: i) benefícios previdenciários (crescimento de 9% na previdência urbana e de 11,1% na previdência rural) e de prestação continuada (14,5% de crescimento), decorrente tanto do crescimento vegetativo da folha quanto do aumento do salário mínimo; ii) pessoal e encargos sociais (crescimento de 9,6%); e iii) complementação do Fundeb (crescimento de 25,6%).

57. Na sequência, será examinado também o resultado previdenciário, que impacta fortemente o resultado primário do governo central.

Resultado primário do Governo Central – análises dos principais fatores e do impacto na dívida pública

58. O Anexo de Metas Fiscais (AMF) que acompanha a LDO apresenta o resultado primário necessário para assegurar a trajetória sustentável da dívida pública no médio e longo prazos. Por consequência, o cumprimento das metas fiscais é elemento essencial para garantir a convergência da relação dívida/Produto Interno Bruto (PIB) para níveis compatíveis com a solvência do setor público.

59. Outrossim, o AMF da LDO 2025 apresenta a trajetória da dívida pública — variável cuja sustentabilidade possui assento constitucional e deve nortear as metas fiscais — com base no cumprimento do centro da meta de resultado primário. Porém, as programações financeira e orçamentária realizadas pelo governo federal vinham se pautando pelo cumprimento do limite inferior da meta antes mesmo da alteração promovida pela Lei 15.246/2025 no art. 69 da Lei 15.080/2024. Ressalto que a LDO 2025, em sua redação original, era explícita quanto à necessidade de a aplicação do art. 9º da LRF ter por base o cumprimento do centro da meta de resultado primário, como se depreende da leitura conjunta dos arts. 69 e 2º da Lei 15.080/2024 (grifos acrescidos):

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

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

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

60. A não observância do centro da meta de resultado primário para fins de promoção de limitação de empenho e movimentação financeira de que cuida o art. 9º da LRF foi objeto de ciência ao Ministério do Planejamento (MPO), por meio do subitem 9.1 do Acórdão 2.208/2025-Plenário. Posteriormente, em virtude da alteração da redação do art. 69 da LDO 2025, a redação do citado subitem foi alterada, de modo a informar o Poder Executivo Federal de que a *“adoção do limite inferior do intervalo de tolerância, em substituição ao centro da meta de resultado primário, como parâmetro para a condução da gestão orçamentária e financeira ao longo do exercício, representa risco ao alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis, conforme art. 164-A da Constituição Federal, e à própria credibilidade do arcabouço fiscal”* (Acórdão 2.843/2025-Plenário).

61. A instrução apontou como fator decisivo para o resultado primário de 2025 o **deficit** de R\$ 317,2 bilhões do RGPS, cujas despesas representaram 42,9% das despesas primárias (R\$ 1.026,9 bilhões).

62. Esse **deficit** decorre, em grande medida, do resultado negativo da previdência rural de - R\$ 205,6 bilhões, o que comprova o histórico de baixíssimas taxas de cobertura (receita/despesa) desse segmento do RGPS. Ao longo dos últimos dez anos, a taxa de cobertura máxima da previdência rural foi de 8% (apenas 6% em 2025), ante 88,3% da previdência urbana (86,2% em 2025). A previdência rural respondeu por apenas 1,9% da arrecadação total do RGPS em 2025, mas respondeu por 21,3% dos benefícios pagos e por 64,8% do **deficit** total.

63. No recente Acórdão 806/2026-Plenário (rel. Ministro Jorge de Oliveira), foram apontados alguns dos principais fatores responsáveis pela diferença dos resultados desses segmentos do regime geral de previdência social, dos quais cito os que considero mais relevantes: i) a menor idade para obtenção do benefício e aumento da expectativa de vida do trabalhador rural, do que resulta em pagamentos de benefícios por um período superior ao apurado para a previdência urbana (26,6 anos para a trabalhadora rural, ante 18,9 para as trabalhadoras urbanas; 18,9 anos para o trabalhador rural e 13,5 anos para o trabalhador urbano); e ii) baixa arrecadação e formalização dos segurados especiais, que apenas necessitam comprovar o trabalho rural, muitas vezes mediante autodeclaração.

64. Como bem observou a AudFiscal, o RGPS apresenta um **deficit** estrutural que tende a se agravar com o envelhecimento da população, o que é particularmente preocupante quando considerada a atual forma de financiamento, baseada em grande medida na folha de pagamentos do mercado formal.

65. Já as despesas com pessoal e encargos — que abrangem também despesas previdenciárias com o regime próprio de previdência dos servidores públicos civis (RPPS) e os pagamentos a inativos e pensionistas das Forças Armadas — responderam por 8,6% das despesas primárias. Esses sistemas também apresentam **deficits** estruturais, o que requer uma breve menção.

66. De acordo com o RREO de dezembro de 2025, o resultado do RPPS em 2025 foi negativo em R\$ 62,5 bilhões, consideradas a previsão atualizada da receita arrecadada e as despesas liquidadas no exercício. Isso equivale a uma suficiência de receitas de apenas 40,5% (R\$ 42,5 bilhões, frente a despesas de R\$ 104,9 bilhões), ao passo que a suficiência do RGPS alcançou 82,6%, como dito.

67. O chamado “sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas” (SPM) apresentou resultado negativo de R\$ 53,0 bilhões, com uma suficiência de receitas de apenas 15,6% (R\$ 9,6 bilhões arrecadados frente a despesas de R\$ 62,6 bilhões). Registre-se, todavia, que não existe

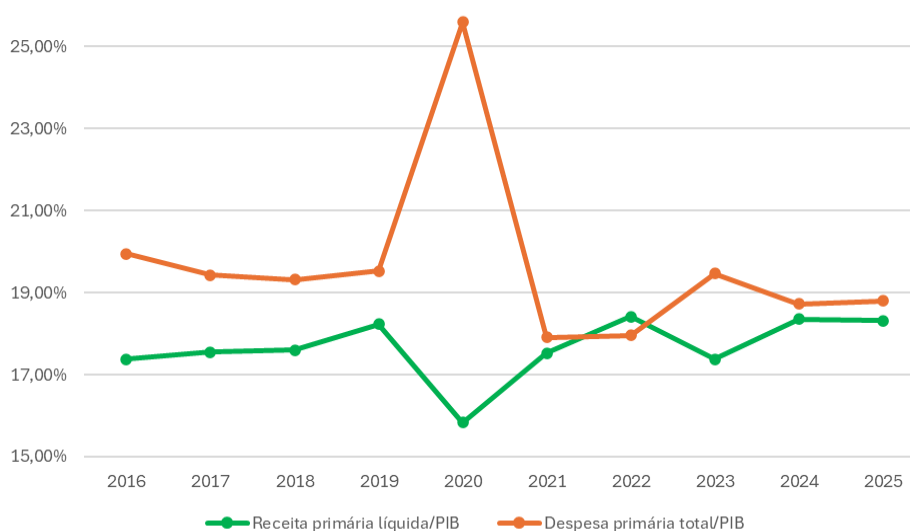
a chamada “contribuição patronal” nesse sistema, que equivale, no RPPS, ao dobro da contribuição arrecadada pelos servidores ativos.

68. O resultado previdenciário do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), relativo aos militares e policiais civis do Distrito Federal (inciso XIV do art. 21 do texto constitucional) foi de -R\$ 4,0 bilhões (receitas arrecadadas de R\$ 1,1 bilhão e despesas liquidadas de R\$ 5,1 bilhões), com uma suficiência de apenas 10,2%.

69. Apesar de eventual diferença metodológica entre essas apurações — ou seja, do RPPS e SPM, ora efetuada, frente à do RGPS —, fica evidenciada a relevância desses resultados (-R\$ 119,5 bilhões) no contexto do resultado primário e do **deficit** dos regimes previdenciários.

70. A instrução também discorreu sobre a crescente rigidez orçamentária da União, decorrente do grande volume de despesas obrigatórias, dentre as quais se destacam as de natureza previdenciária em geral, e não apenas aquelas pagas pelo RGPS.

71. O gráfico a seguir, extraído do relatório, revela a evolução das proporções receita primária/PIB e despesas primária/PIB ao longo dos últimos 10 anos:



72. À exceção do pequeno **superavit** no ano de 2022, em todos os demais o resultado primário foi deficitário.

73. A análise empreendida cotejou os resultados primários efetivamente obtidos com as metas formalmente cumpridas, cuja apuração considera exclusões permitidas pela legislação ou por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF).

Resultado Primário (RP) 2016-2025 R\$ milhões

	RP Efetivo	RP c/ exclusões	Meta da LDO	RP efetivo/PIB
2016	-159.473	-159.473	-170.496	-2,54%
2017	-118.442	-118.442	-159.000	-1,80%
2018	-116.167	-116.167	-159.000	-1,66%
2019	-88.899	-88.899	-139.000	-1,20%
2020	-745.266	-745.266	-124.100	-9,79%
2021	-35.872	43.511	-247.118	-0,40%
2022	54.947	95.493	-170.474	0,55%
2023	-264.533	-23.283	-65.903	-2,42%
2024	-45.364	-13.480	-28.756	-0,39%
2025	-58.687	-10.004	-30.970 ¹	-0,46%

1- Limite inferior da meta de resultado primário fixado no art. 2º da Lei 15.080/2024, consoante art. 69 da lei, com a redação conferida pela Lei 15.246/2025.

74. Como bem apontou a instrução, as ressalvas à contabilização das despesas para fins de cumprimento da meta fiscal no exercício de 2025 totalizaram R\$ 48,7 bilhões, valor 57,1% maior que a própria banda de tolerância fixada no inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF (0,25 ponto percentual do PIB estimado pela LDO). Essas exclusões representaram 82,7% do resultado primário efetivo. Ou seja, a cada R\$ 1.000,00 de despesa primária paga, apenas R\$ 173,00 foram contabilizados para fins de cumprimento da meta fiscal, o que compromete a transparência do regime de metas para grande parte da população.

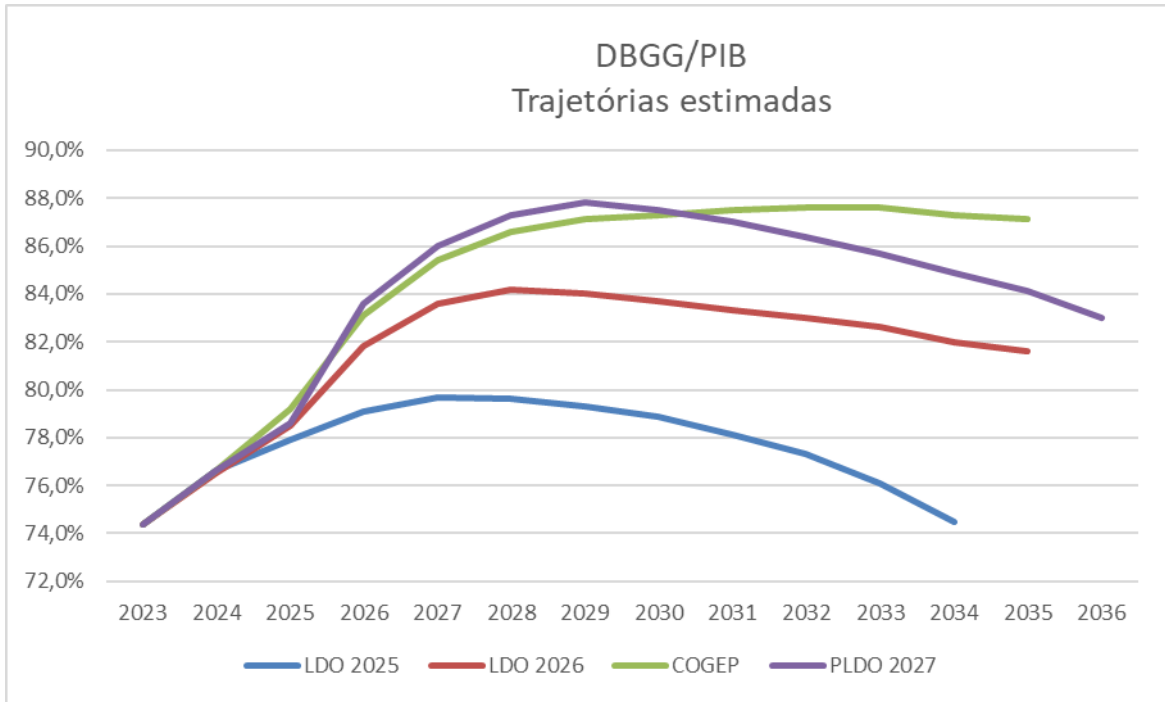
75. Evidentemente, os impactos fiscais da execução orçamentária (e.g., o aumento da dívida pública) decorrem do resultado efetivamente alcançado e não da meta formal. Nesse ponto, a instrução procurou demonstrar que a diferença entre o resultado primário efetivo e aquele previsto na LDO/LOA 2025 poderia explicar a mudança na trajetória da dívida bruta do governo geral (DBGG) observada no AMF da LDO 2026, comparativamente à da LDO 2025. Na LDO 2025, a relação DBGG/PIB começaria a diminuir em 2028, quando atingiria o percentual de 84,2%. Já no cenário constante da LDO 2026, apenas em 2029 esse valor começaria a cair, quando atingiria 84,0% do PIB.

76. Esse ponto também foi objeto de exame por parte do MPTCU, que entende que a prática reiterada de exclusão de despesas para a apuração do cumprimento das metas fiscais compromete a transparência, a credibilidade e a sustentabilidade fiscal.

77. Não se deve olvidar, todavia, que a exclusão da meta de resultado primário do pagamento de precatórios além dos limites do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com base nas ADI 7047 e 7064, havia sido considerada quando da elaboração do PLDO 2025 (no montante estimado de R\$ 39,8 bilhões), e, por consequência, para a trajetória da dívida apresentada no AMF da LDO 2025.

78. As alterações que se seguiram na estimativa da trajetória da dívida decorreram da reavaliação, feita ainda no primeiro quadrimestre de 2026, não só do resultado primário como também da grade de parâmetros, notadamente da taxa Selic estimada pelo PLDO 2025 em 8,05% para 2025 (valor mantido na lei aprovada), contra 14,08% estimados pelo PLDO 2026 (e pela LDO 2026) para o ano de 2025. A taxa média de 2025 foi de 14,29%, como consta no AMF do PLDO 2027, que fiz juntar aos autos.

79. O gráfico a seguir revela a evolução das trajetórias estimadas para a relação DBGG/PIB, que considera o centro da meta de resultado primário.



Fontes: LDO 2025 e 2026; PLDO 2027; doc. pç. 118 TC 008.760/2025-0

80. A sensibilidade da relação DBGG/PIB ao aumento de 1 ponto percentual (p.p.) da Selic foi estimada em 0,7% do PIB para 2025, conforme a tabela a seguir, extraída do Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da LDO 2025. Dessarte, a elevação da Selic em relação às premissas utilizadas na LDO 2025 explica parte da diferença entre o valor da DBGG/PI (77,9%) constante daquela lei e aquele observado (78,6%). A piora na relação resultado primário/PIB também explica parte da diferença observada.

Tabela 13 do ARF - Sensibilidade da dívida aos juros, ao crescimento real do PIB e ao resultado primário

Choques simulados	DLSP					DBGG				
	2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027	2028
PIB – 1 p.p.	0,5%	0,7%	0,7%	1,1%	1,8%	0,7%	1,0%	1,2%	1,8%	2,6%
Primário/PIB – 1 p. p.	1,0%	2,1%	3,2%	4,2%	5,2%	1,0%	2,1%	3,2%	4,2%	5,2%
SELIC + 1 p.p	0,3%	0,8%	1,3%	1,9%	2,5%	0,2%	0,7%	1,2%	1,7%	2,3%
Choques combinados	1,9%	3,6%	5,3%	7,4%	10,0%	2,0%	3,8%	5,6%	7,9%	10,5%

Diferença em relação ao Cenário Base.

Fonte e elaboração: STN/MF.

80. Não serão examinadas, neste momento, as premissas que levaram à elaboração da trajetória da dívida constante do PLDO 2027 (linha roxa do gráfico), nem tampouco a compatibilidade das premissas ali adotadas com a meta fiscal estipulada naquele projeto de lei, o que poderá ser feito oportunamente pela unidade técnica.

81. De toda a forma, é possível verificar que, a cada nova projeção realizada, quando se incorporam os dados observados, há uma piora na fase inicial da trajetória da dívida (até 2030), cuja estabilização fica a depender de uma melhoria futura prevista para as variáveis consideradas (Selic e resultado primário, por exemplo) e do próprio PIB. Nessa linha de raciocínio, a AudFiscal informou que a ocorrência de **superavit** primário efetivo está prevista, pela STN, apenas para 2028 (Relatório de Projeções Fiscais do 2º semestre de 2025, publicado em 12/1/2026).

82. Conseqüentemente, em que pese concordar que a prática de excluir despesas da meta de resultado primário vai de encontro ao princípio da transparência, a piora da trajetória da dívida é determinada pela expansão dos gastos sem o correspondente aumento de receita, somada à elevação da taxa de juros, que é fortemente impactada, por seu turno, pela política fiscal.

83. Em 2025, do total de R\$ 48,7 bilhões de despesas excluídas do cômputo da meta, R\$ 39,8 bilhões haviam sido considerados na trajetória DBGG/PIB constante da LDO 2025.

84. Os principais fatores que contribuíram para deslocar a curva da trajetória da dívida para cima, em 2025, relativamente à estimativa contida na LDO, foram: i) a Selic maior que a considerada no modelo (14,08% a.a. contra os 8,05% a.a. constantes da grade de parâmetro da LDO 2025); ii) as novas exclusões autorizadas pelas LC 221/2025 e 223/2025 e a decisão proferida pelo STF na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) 1336, que totalizaram, juntas, R\$ 7,5 bilhões; e iii) utilização do limite inferior da meta de resultado primário como parâmetro para as programações orçamentária e financeira, o que permitiu o crescimento dos gastos primários em cerca de R\$ 10,0 bilhões.

85. De uma estimativa inicial de resultado primário efetivo de -R\$ 29,1 bilhões para o governo central (desconsiderados os -R\$ 6,2 bilhões relativos às empresas estatais não dependentes), constante da Tabela 6 do AMF da LDO 2025, chegou-se ao resultado efetivo de -R\$ 58,7 bilhões.

86. A relação DBGG/PIB alcançou, em 2025, 78,6% (vide PLDO 2027), ante os 77,9% estimados na LDO 2025. Do lado positivo, o PIB nominal apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi de R\$ 12,7 trilhões, superior aos R\$ 12,3 trilhões previstos na lei de diretrizes orçamentárias.

87. A instrução tratou, ainda, do problema do “*empoçamento*” de recursos financeiros que, nada obstante possa contribuir para o resultado primário no exercício corrente, opera em sentido oposto nos exercícios seguintes, quando a despesa é paga.

88. O “*empoçamento*” de 2025 foi de R\$ 7.974,58 milhões — o menor apurado desde 2018. As causas mais comuns, apontadas pela instrução, são, “*atrasos em processos licitatórios ou contratuais; dificuldades operacionais na execução de políticas públicas; cancelamento ou reprogramação de projetos; além de limitações administrativas dos órgãos executores para converter dotações autorizadas em despesas efetivamente pagas.*”

89. De acordo com informação obtida no RARDP do 3º quadrimestre do exercício findo, a composição dos valores “*empoçados*” foi a seguinte: R\$ 1.018,04 milhões de despesas obrigatórias com controle de fluxo; R\$ 4.923,92 milhões de despesas discricionárias; e R\$ 2.032,62 milhões de emendas parlamentares impositivas (individuais e de bancada) e de comissão.

Resultado primário das empresas estatais não dependentes

90. O art. 3º da LDO 2025 fixou em -R\$ 6.214,7 milhões o valor do resultado primário para o Plano Geral de Dispêndios (PDG), o qual não abrange, por força desse dispositivo, despesas do grupo Petrobras, do grupo Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar), bem assim despesas de até R\$ 5.000,0 milhões constantes do Orçamento de Investimentos e relacionadas ao novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC). Diversamente do que ocorre em relação ao OFSS, o § 7º do art. 4º da LRF não impede que a LDO promova exclusões no critério de cálculo do resultado primário das estatais.

91. De acordo com Relatório de Avaliação e Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2025 (RACMF 3/2025), utilizado pela unidade técnica, o **deficit** primário das empresas estatais, observadas as exclusões previstas no art. 3º da LDO 2025, foi de R\$ 4.875,8 milhões, dentro da margem legal de -R\$ 9.348,6 milhões, portanto.

92. Nos últimos dez anos, quatro empresas concentraram 95% do resultado primário negativo do PDG: Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

93. Embora as empresas possam, eventualmente, obter lucro global, a persistência de um resultado primário negativo evidencia a dificuldade em gerar caixa com a sua atividade principal, o que representa risco considerável à sua saúde financeira e operacional.

94. Na Tabela 14 do relatório, é feita uma comparação da discrepância entre a estimativa de resultado primário para as empresas estatais, constantes do RARDP 2/2025 (a primeira avaliação bimestral realizada em 2025), e aquela efetivamente verificada ao final do ano.

95. O valor global do resultado das empresas deficitárias foi de -R\$ 5,7 bilhões, ante uma previsão do RARDP 2/2025 de -R\$ 4,4 bilhões. Contudo, consideradas as empresas individualmente, houve discrepâncias significativas, como no caso da ECT, que apresentou resultado primário de -R\$ 1,0 bilhão.

96. No grupo das empresas superavitárias também houve significativo desvio entre os valores projetados no RARDP 2/2025 e os realizados efetivamente. Enquanto o relatório estimava **deficit** de R\$ 0,9 bilhão, houve **superavit** de R\$ 0,9 bilhão.

97. Em virtude dessas discrepâncias e com base no § 1º do art. 1º da LRF e no Decreto 9.203/2017 (política de governança na administração pública federal), o relatório pontuou a necessidade de que as projeções fiscais sejam elaboradas com base em premissas realistas e metodologias consistentes e não apenas em valores históricos, que devem também ser considerados, naturalmente.

98. Com efeito, assiste razão à AudFiscal quando defende que a possibilidade de compensação entre as metas das estatais e do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) não pode encobrir as fragilidades recorrentes no processo de elaboração das estimativas e de controle da execução orçamentária dessas empresas, individualmente consideradas, mormente porque pode comprometer ainda mais a execução das despesas discricionárias “livres” do OFSS.

99. Compete à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) examinar as propostas orçamentárias das empresas e se certificar da razoabilidade do resultado primário previsto. E, quando se mostrar muito discrepante do inicialmente previsto, cobrar explicações e adotar medidas corretivas, quando necessário, mormente porque o descontrole dessas empresas impacta diretamente a execução do OFSS, já que as metas de resultado primário são compensáveis entre si.

100. Foi o que ocorreu após a 5ª avaliação bimestral, quando o RARDP 5/2025 indicou a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira de R\$ 3,3 bilhões no OFSS para compensar o **deficit** projetado para as empresas estatais, que excedia o limite da LDO. Naquela oportunidade, estimou-se um resultado de -R\$ 4,8 bilhões para a ECT, o que demonstrou o irrealismo do RARDP 2/2025, que previa um resultado de R\$ 0,8 bilhão.

101. Ao final do exercício, a ECT apresentou resultado negativo de R\$ 1,0 bilhão e somente não se concretizou a previsão contida na 5ª avaliação bimestral, segundo informado no RACMF do 3º quadrimestre de 2025, “*em função da demora na captação da operação de crédito, que ocorreu no final de dezembro, inviabilizando a realização das despesas previamente programadas*”. Consequentemente, o resultado primário do PDG ficou dentro da meta da LDO 2025.

102. As discrepâncias apontadas podem, eventualmente, ser parcialmente compensadas. Contudo, essa possibilidade não afasta as falhas encontradas no processo de elaboração do PDG bem como no processo de acompanhamento das estatais. Essa situação contraria o disposto no § 1º do art. 1º da LRF, que estabelece que “*a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas*”.

103. Na sua proposta de encaminhamento, a AudFiscal propôs, no essencial, prestar as informações pertinentes à Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre o resultado primário e do RGPS, bem como sobre o cumprimento da regra de ouro (CF, art. 167, III) e dos limites individualizados (art. 3º da LC 200/2023), dentre outros.

104. Para além de acolher o encaminhamento sugerido, entendo pertinente propor duas determinações à AudFiscal. A primeira, para que examine o cumprimento do art. 8º da LC 200/2023 nos próximos acompanhamentos também sob a ótica da despesa executada, como mencionado no parágrafo 34 deste voto. A segunda, para que, observada sua programação de fiscalizações, acompanhe o processo de estimativa e de revisão do resultado primário das empresas estatais coordenado pela Sest, cujas imprecisões têm o condão de impactar negativamente a execução do OFSS.

105. Por fim, parabenizo a unidade técnica pela qualidade e profundidade do trabalho ora apresentado.

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

TCU, Sala das Sessões, em 22 de abril de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 004.539/2026-5

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

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

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. RESULTADOS FISCAIS DA UNIÃO EM 2025. OBSERVÂNCIA DA REGRA DE OURO. CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO FORMALMENTE ESTABELECIDO. CUMPRIMENTO DOS LIMITES INDIVIDUALIZADOS DE DESPESA PRIMÁRIA A QUE SE REFERE O ART. 3º DA LEI COMPLEMENTAR 200/2023. DETERMINAÇÕES À UNIDADE TÉCNICA. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIAS.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento realizado por equipe de fiscalização da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) nos resultados fiscais da União de 2025, bem assim nas respectivas execuções orçamentária e financeira:

“INTRODUÇÃO

- 1. Este relatório apresenta os resultados do acompanhamento destinado a avaliar a consistência, a conformidade e a transparência dos resultados fiscais, bem como a execução orçamentária e financeira da União, ao término do exercício de 2025.*
- 2. Nesse contexto, ressalta-se que a gestão das finanças públicas desempenha papel central na sustentabilidade do Estado e na capacidade do governo de financiar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social. Por essa razão, o acompanhamento da execução orçamentária e do cumprimento do arcabouço jurídico correlato constitui instrumento relevante para se verificar a consistência da política fiscal, a observância das metas estabelecidas e os riscos incidentes sobre a trajetória do endividamento público.*
- 3. Desse modo, a legislação brasileira conferiu ao TCU a atribuição de avaliar, de maneira sistemática e periódica, o cumprimento das regras e limites estabelecidos pela Constituição Federal (CF/88), pela Lei 4.320/1964, pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), pela Lei Complementar (LC) 200/2023 e pelas leis orçamentárias. A presente fiscalização se insere nesse mandato constitucional e dá continuidade ao ciclo de acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União desenvolvido pelo Tribunal.*
- 4. Como objeto, o trabalho verificou o cumprimento da regra de ouro, dos limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, das metas de resultado primário do Governo Central e das empresas estatais federais não dependentes, além da execução das receitas e despesas primárias em confronto com as programações estabelecidas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025.*

5. *Para a realização das análises, foram adotados como critérios, além dos normativos mencionados, a Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 – LDO 2025), a Lei 15.121/2025 (LOA 2025), a Resolução-SF 48/2007, os pressupostos da boa governança pública estabelecidos no Decreto 9.203/2017 e o princípio orçamentário da veracidade, também denominado princípio da exatidão ou da sinceridade.*

6. *Ademais, os exames basearam-se em informações extraídas, entre outras fontes, dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMFs); dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREOs); dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDPs); das tabelas de dados e dos boletins do Resultado do Tesouro Nacional (RTN); das estatísticas fiscais do Banco Central do Brasil; dos Relatórios de Projeções Fiscais (RPFs); do Painel do Orçamento Federal; do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop); do Painel da Regra de Ouro do Tesouro Nacional; do Sistema de Informação das Estatais (Siest); e de atos normativos e administrativos publicamente disponíveis na internet, além de respostas a diligências realizadas junto aos órgãos jurisdicionados.*

7. *Com base nessas fontes, foram aplicadas técnicas de auditoria, como análise documental, cruzamento de bases de dados, procedimentos analíticos, comparação entre valores previstos e realizados, análise de séries históricas e verificação do amparo normativo de exclusões aplicadas ao cálculo das metas fiscais.*

8. *Dessa forma, o relatório se estrutura em capítulos que compreendem: a visão geral do objeto; as análises da auditoria; a conclusão do trabalho; e as respectivas propostas de encaminhamento. Em complemento, o Apêndice A concentra todas as normas e fontes de dados utilizadas como referência para as avaliações executadas.*

9. *Salienta-se, ainda, que o acompanhamento foi realizado em estrita observância às normas técnicas de auditoria do TCU e da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Por conseguinte, as evidências colhidas foram submetidas a testes de suficiência, relevância e confiabilidade, garantindo o suporte necessário às conclusões apresentadas.*

10. *No mais, cabe ressaltar que o TCU realiza acompanhamento bimestral da execução orçamentária e financeira da União, avaliando, a cada ciclo, o cumprimento dos limites do Regime Fiscal Sustentável (RFS), a trajetória das receitas e despesas primárias, as projeções de resultado fiscal e os riscos de desvio em relação às metas estabelecidas. Conduzidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), esses trabalhos têm por finalidade produzir alertas tempestivos ao Congresso Nacional e aos gestores sobre irregularidades e riscos fiscais ao longo do exercício.*

11. *Assim, os acompanhamentos bimestrais, que examinam indicadores e riscos de forma prospectiva, e a presente análise, que se propõe a avaliar os resultados alcançados e o efetivo cumprimento das regras fiscais no encerramento do ano, integram o conjunto de subsídios técnicos que apoiam o Tribunal na emissão do parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República (art. 71, I, CF/88).*

VISÃO GERAL DO OBJETO

12. *O Regime Fiscal Sustentável, instituído pela LC 200/2023, substituiu o teto de gastos introduzido pela Emenda Constitucional 95/2016 e estabeleceu novo conjunto de regras destinadas a assegurar o equilíbrio das finanças públicas no médio e no longo prazo. Entre os mecanismos implementados pelo RFS destacam-se: a) limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão; b) meta de resultado primário do Governo Central com banda de tolerância de +/- 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB); e c) adoção de medidas corretivas e vedações fiscais se o montante de despesas primárias obrigatórias ultrapassar o patamar de 95% das despesas primárias totais, sujeitas ao limite individualizado de despesas mencionado.*

13. *A essas regras soma-se a chamada regra de ouro, que veda operações de crédito em valor superior às despesas de capital, prevista no art. 167, inciso III, da CF/88.*
14. *Em conjunto, esses dispositivos formam o núcleo das regras fiscais examinadas neste trabalho, cuja operacionalização ocorre, principalmente, por meio de dois instrumentos de planejamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as metas anuais de resultado primário e apresenta, no Anexo de Metas Fiscais, o efeito esperado e a compatibilidade, para o período de dez anos, do cumprimento dessas metas sobre a trajetória de convergência da dívida pública (LRF, art. 4º, § 5º, inciso III); e a Lei Orçamentária Anual, que estima receitas, fixa despesas e distribui dotações em conformidade com os limites vigentes.*
15. *Para 2025, a LOA previa uma receita primária total de R\$ 2.930,3 bilhões. Após a dedução das transferências constitucionais e legais a estados e municípios, a lex projetada era de R\$ 2.360,1 bilhões. Para o mesmo período, as despesas primárias foram estimadas em R\$ 2.389,6 bilhões.*
16. *No que tange à execução, a receita primária bruta arrecadada pela União no exercício de referência somou R\$ 2.902,3 bilhões. A receita primária líquida alcançou R\$ 2.332,6 bilhões e as despesas primárias pagas contabilizaram R\$ 2.394,2 bilhões.*
17. *Esses números evidenciam a magnitude das contas públicas federais e reforçam a importância do acompanhamento sistemático da execução orçamentária e do cumprimento do ordenamento jurídico correlato. A análise de sua composição, de sua aderência às metas estabelecidas e de sua consistência com os limites do regime fiscal constitui o objeto das observações apresentadas no capítulo seguinte.*

ANÁLISES DO ACOMPANHAMENTO

18. *Ao final da fase de planejamento, foram elaboradas seis questões a serem investigadas:*
- a) O montante das receitas de operações de crédito realizadas no exercício de 2025 foi igual ou inferior ao total das despesas de capital executadas no mesmo período (regra de ouro), considerando eventuais exceções legais?*
 - b) Os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão foram cumpridos no exercício de 2025?*
 - c) A proporção das dotações de despesas primárias obrigatórias em relação ao total das despesas primárias, sujeitas aos limites individualizados por Poder e órgão, foi inferior a 95% no exercício de 2025?*
 - d) As receitas e despesas primárias realizadas em 2025 apresentaram compatibilidade com as programações definidas na LOA e sua composição e evolução são coerentes com os princípios da gestão fiscal responsável e da boa governança?*
 - e) O resultado primário do setor público em 2025 atingiu a meta estabelecida, de modo a contribuir para a estabilização da dívida pública?*
 - f) O resultado primário das empresas estatais federais não dependentes (associado ao Plano de Dispêndios Globais - PDG) atingiu a meta estabelecida sem prejuízos sobre o orçamento fiscal e da seguridade social?*
19. *Com base nessas questões, foram aplicados procedimentos de auditoria que geraram as constatações apresentadas a seguir.*

1. Regra de Ouro

20. *A chamada regra de ouro das finanças públicas constitui um dos principais mecanismos de disciplina fiscal previstos na CF/88 e integra o conjunto de instrumentos voltados à preservação do*

equilíbrio das contas públicas e à proteção da responsabilidade intergeracional. O dispositivo estabelece que operações de crédito não podem exceder o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Congresso Nacional por maioria absoluta.

21. *A lógica da regra é impedir que o endividamento público seja utilizado para custear despesas correntes, como pagamento de pessoal ou aquisição de bens de consumo, que não geram ativos duradouros para a sociedade. Ao restringir o uso do crédito a despesas de capital, como investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida, o mandamento constitucional busca assegurar que os recursos obtidos por meio da dívida contribuam para a formação ou preservação do patrimônio público e produzam benefícios ao longo do tempo.*

22. *Essa restrição fundamenta-se na premissa de que bens de capital produzem efeitos que alcançam múltiplas gerações. Por isso, é razoável que o ônus de seu financiamento seja compartilhado entre a geração presente e as futuras, mediante a assunção de obrigações que serão pagas ao longo do tempo.*

23. *Operacionalmente, para verificação da regra, deduz-se o total de receitas provenientes de operações de crédito do total das despesas de capital. O resultado corresponde à chamada margem da regra de ouro, que deve ser nula ou positiva para caracterizar o cumprimento do dispositivo constitucional.*

24. *A legislação orçamentária brasileira prevê a verificação dessa condição em dois momentos do ciclo orçamentário: na fase de elaboração e aprovação da lei orçamentária anual e após o encerramento do exercício financeiro, com base nos valores efetivamente executados.*

25. *Assim, no primeiro momento, o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025 indicava receitas de operações de crédito superiores às despesas de capital em aproximadamente R\$ 245 bilhões. À primeira vista, tal situação caracterizaria descumprimento da regra. Contudo, autorização prevista na LDO permitiu que esse montante ficasse condicionado à aprovação posterior pelo Congresso Nacional. Após a tramitação legislativa, a diferença foi reduzida para R\$ 228,5 bilhões na LOA aprovada para 2025, mantendo-se a possibilidade de contratação das operações de crédito mediante autorização parlamentar, nos termos da exceção constitucionalmente admitida. Dessa forma, a regra de ouro foi considerada formalmente atendida na etapa de planejamento.*

26. *No entanto, consta dos autos do TC 019.698/2024-0 (peça 99, p. 52-55) que, mantida a tendência observada no PLOA, o atendimento à regra de ouro, nos próximos anos, pode depender de um volume expressivo de autorizações do Poder Legislativo para contratação de operações de crédito condicionadas, o que aumenta significativamente o risco fiscal.*

1.1. Regra de ouro cumprida ao final de 2025 em razão do remanejamento de fontes de receita, incluindo o uso do superávit financeiro do exercício anterior

27. *No segundo momento de avaliação da regra de ouro, ao final do exercício de 2025, constatou-se que esse mandamento constitucional também foi cumprido. Considerando-se as receitas de operações de crédito efetivamente arrecadadas e as despesas de capital executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados), apurou-se margem de suficiência de R\$ 79,2 bilhões, valor que alcança R\$ 113,5 bilhões quando ressalvadas as operações autorizadas como fonte dos créditos suplementares dispostas na Lei 15.277/2025.*

28. *A tabela a seguir apresenta os detalhes da apuração da regra de ouro para o ano de 2025, tanto no momento do planejamento, quanto no momento da execução (encerramento do exercício).*

Tabela 1 - Avaliação do cumprimento da regra de ouro na Lei Orçamentária Anual aprovada para 2025 e ao final do respectivo exercício (execução).

R\$ milhões

Receitas de operações de crédito previstas/executadas (a)	2.528.434	2.464.229	
<i>Variação da subconta Dívida Pública da Conta Única da União (b)</i>		428.512	
Receitas de operações de crédito consideradas (I = a - b)	2.528.434	2.035.717	-19,49%
<i>Investimentos (c)</i>	80.324	72.122	-10,21%
<i>Inversões financeiras (d)</i>	170.633	243.518	42,71%
<i>Amortização de dívida (e)</i>	2.048.944	1.799.263	-12,19%
Despesas de capital líquidas (II = c + d + e)	2.299.901	2.114.903	-8,04%
Resultado para apuração da regra de ouro (III = II - I)	-228.533	79.187	
Operações de crédito condicionadas na LOA - LDO, art. 22 (f)	228.533		
Lei 15.277/2025 - ressalva do art. 167, inciso III, da CF/88 (g)		34.328	
Resultado após ressalvas (IV = III + f + g)	0	113.515	

Fonte: consulta ao Siop e ao RREO de dezembro de 2025 (peça 11).

29. No cálculo, respaldado pela Resolução-SF 48/2007, a variação da subconta "Dívida Pública" da Conta Única da União é deduzida do total de receitas de operações de crédito. Isso ocorre porque, quando o Tesouro Nacional emite títulos públicos sem utilizar imediatamente os recursos captados, os valores ficam registrados nessa subconta e não são computados como operações de crédito para fins da regra de ouro enquanto as despesas correspondentes não forem efetivamente realizadas.

30. Em 2025, a variação dessa subconta atingiu R\$ 428,5 bilhões, o maior valor absoluto observado na última década. O movimento ocorreu em contexto de elevado volume de emissões da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, que atingiu R\$ 1,8 trilhão no exercício e representa cerca de 96% do estoque da Dívida Pública Federal, um recorde para os últimos dez anos.

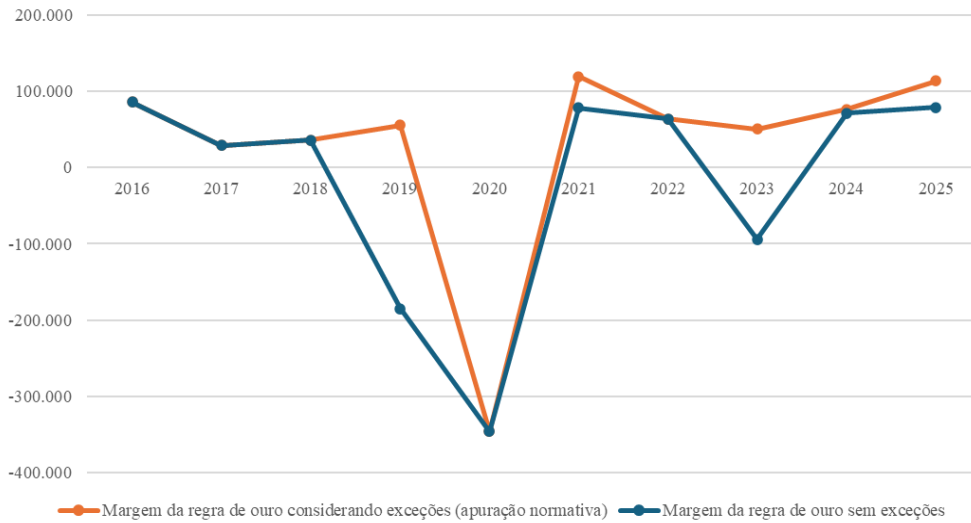
31. Em relação às despesas de capital, o montante executado ficou 8% abaixo do valor autorizado na LOA. Houve redução nos investimentos (-10,2%) e nas amortizações da dívida (-12,2%), ao passo que as inversões financeiras apresentaram crescimento de 42,7%. Ainda assim, a redução observada nas receitas de operações de crédito foi proporcionalmente maior (-19,5%), circunstância que contribuiu para o cumprimento da regra em 2025.

32. A avaliação do cenário indica que o resultado favorável também foi viabilizado pelo remanejamento de fontes de financiamento, incluindo a utilização do superávit financeiro do exercício anterior, para custear despesas inicialmente planejadas com recursos de operações de crédito. Na prática, essa substituição de fontes reduz a necessidade de contratação de novos empréstimos no exercício e contribui para ampliar a margem de suficiência da regra de ouro.

33. A análise histórica, por sua vez, revela que o cumprimento da regra de ouro tem se mostrado desafiador em diversos momentos da última década. Em 2020, o art. 4º da EC 106/2020 dispensou o cumprimento da regra em decorrência do enfrentamento à crise sanitária da Covid-19 e, em 2019 e 2023, o atendimento dependeu de ressalvas autorizadas por instrumentos legislativos específicos.

Figura 1 – Margem de suficiência da regra de ouro nos últimos dez anos.

R\$ milhões

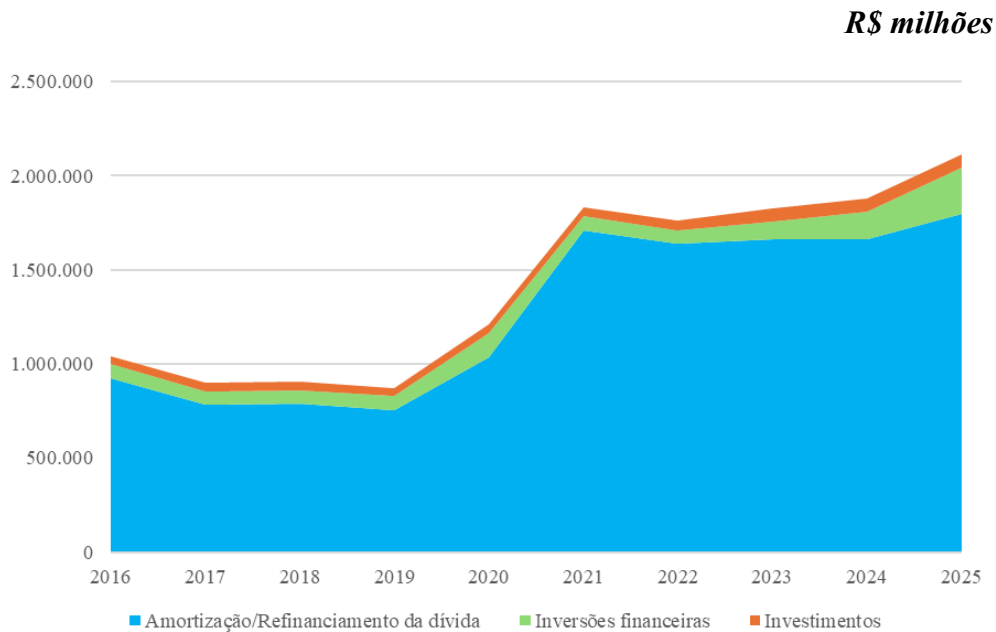


Fonte: RREO de dezembro do respectivo ano.

34. Em 2025, embora o Congresso Nacional tenha aprovado operações de crédito adicionais no valor de R\$ 34,3 bilhões, com fundamento na exceção constitucional, a execução orçamentária apresentava margem positiva mesmo sem a contabilização dessa ressalva.

35. Apesar do cumprimento formal da regra, a composição das despesas de capital revela um padrão no qual predominam gastos associados à gestão da dívida, em detrimento da ampliação de capital público.

Figura 2 – Evolução das despesas de capital nos últimos dez anos.



Fonte: RREO de dezembro do respectivo ano.

36. Nos últimos dez anos, entre 85% e 93% dessas despesas foram destinadas à amortização ou refinanciamento da dívida. O investimento público federal, por sua vez, oscilou entre 0,51% e 0,68% do PIB no período, terminando 2025 em 0,57%, patamar inferior ao registrado em 2016 (0,61%). Esse nível reduzido de investimento pode restringir a capacidade do Estado de expandir ou modernizar serviços essenciais à população, como infraestrutura de transporte, saneamento, saúde e

educação, áreas nas quais o investimento público frequentemente exerce papel indutor do desenvolvimento econômico e social.

37. Em síntese, embora a regra de ouro tenha sido atendida em 2025, o TCU informou os órgãos competentes, em fiscalização anterior, nos termos do item 9.1.3 do Acórdão 1.180/2025-TCU-Plenário, sobre a deterioração das condições de cumprimento da regra a médio prazo, com perspectiva de que, nos próximos exercícios, sejam novamente necessárias autorizações legislativas da ordem de centenas de bilhões de reais para viabilizar sua suficiência.

38. Nesse contexto, rememora-se que a aprovação recorrente de operações de crédito em montante superior às despesas de capital, ainda que autorizada pelo Congresso Nacional nos termos da exceção prevista constitucionalmente, implica, na prática, a utilização de endividamento público para o financiamento de despesas correntes, o que tende a enfraquecer a função prudencial da regra de ouro como mecanismo de equilíbrio e responsabilidade fiscal.

2. Limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão

39. A LC 200/2023, conhecida como Novo Regime Fiscal ou Regime Fiscal Sustentável, definiu limites individualizados para as dotações das despesas primárias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, bem como estabeleceu a metodologia de cálculo desses limites e as exceções admitidas nesse contexto. O intuito foi instituir uma ferramenta de controle das despesas, compatibilizando sua evolução com o comportamento das receitas e com os objetivos de sustentabilidade fiscal, ao mesmo tempo em que preserva a autonomia administrativa e orçamentária dos diferentes Poderes e órgãos constitucionais.

40. Assim, o cálculo do limite para o exercício de referência parte do limite definido para o ano anterior e o amplia por meio da aplicação de dois fatores: a) a atualização monetária; e b) o valor autorizado para o crescimento real dessas despesas.

41. Para 2025, a atualização monetária foi de 4,23%, correspondente à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indicador que reflete a inflação, e o crescimento real foi estabelecido como 2,5%, máximo permitido pela LC 200/2023. A aplicação dessa metodologia resultou em um limite total de R\$ 2.248.990,0 milhões (peça 13, p. 4).

42. A norma previu, ainda, a possibilidade de o Poder Executivo ampliar o seu limite de despesas primárias para abarcar a diferença entre a variação do IPCA mensurada entre julho de 2023 e junho de 2024 (4,23%), utilizada como premissa na elaboração do PLOA, e a variação do IPCA efetivamente acumulada no exercício de 2024 (4,83%). A aplicação desse ajuste gerou um acréscimo no limite do Poder Executivo de R\$ 12.443,9 milhões. Dessa forma, o limite total de despesas primárias para 2025 passou a somar R\$ 2.261.443,9 milhões (como visto na Tabela 2).

43. Cabe ressaltar que a verificação de atendimento aos limites individualizados ao longo do ano possui implicações relevantes para a execução orçamentária. Caso a projeção das despesas indique violação dessas referências, deve-se promover o bloqueio de dotações discricionárias no valor excedente, conforme estabelecido nos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOFs).

2.1. Limites individualizados de despesas primárias cumpridos em 2025, porém com crescimento de exceções à regra

44. O quadro abaixo apresenta o detalhamento do limite, da dotação atualizada e dos valores efetivamente pagos em 2025 por Poder e órgão.

Tabela 2 - Limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão no exercício de 2025 e respectivas dotações atualizadas e despesas pagas.

R\$ milhões

1. Poder Executivo	2.174.156,9	2.174.111,1	45,8	1.988.773,3	91,48%
2. Poder Legislativo	17.416,0	17.414,5	1,5	15.162,2	87,07%
2.1 Câmara dos Deputados	8.365,3	8.365,3	0,0	6.806,6	81,37%
2.2 Senado Federal	6.157,5	6.156,0	1,5	5.698,8	92,57%
2.3 Tribunal de Contas da União	2.893,2	2.893,2	0,0	2.656,8	91,83%
3. Poder Judiciário	59.949,0	59.949,0	0,0	57.377,4	95,71%
3.1 Supremo Tribunal Federal	895,7	895,7	0,0	822,0	91,77%
3.2 Superior Tribunal de Justiça	2.103,0	2.103,0	0,0	1.921,2	91,36%
3.3 Justiça Federal	15.514,5	15.514,5	0,0	14.922,9	96,19%
3.4 Justiça Militar da União	754,9	754,9	0,0	726,9	96,30%
3.5 Justiça Eleitoral	10.223,3	10.223,3	0,0	9.343,6	91,40%
3.6 Justiça do Trabalho	26.165,8	26.165,8	0,0	25.394,1	97,05%
3.7 Justiça do DF e dos Territórios	3.736,4	3.736,4	0,0	3.699,4	99,01%
3.8 Conselho Nacional de Justiça	555,4	555,4	0,0	547,3	98,54%
4. Defensoria Pública da União	759,0	759,0	0,0	648,2	85,40%
5. Ministério Público da União	9.153,1	9.153,1	0,0	9.080,9	99,21%
5.1 Ministério Público da União	9.036,7	9.036,7	0,0	8.966,0	99,22%
5.2 Conselho Nacional do MP	116,4	116,4	0,0	114,9	98,72%
TOTAL	2.261.433,9	2.261.386,6	47,3	2.071.042,0	91,58%

Fonte: RACMF (peça 12) do terceiro quadrimestre de 2025.

45. Verifica-se que os limites definidos pela LC 200/2023 foram respeitados no exercício de 2025 com uma margem de R\$ 47,3 milhões, derivada, em maioria, das dotações do Poder Executivo.

46. Ressalta-se, entretanto, que a aferição dessa regra considera um conjunto de exceções expressamente previstas na LC 200/2023, além de outras exclusões introduzidas por decisões judiciais e por normas supervenientes. Entre elas destacam-se a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 7641, que retirou do cômputo receitas próprias dos tribunais e órgãos do Poder Judiciário destinadas ao custeio de suas atividades específicas; a Lei Complementar 221/2025, que excluiu despesas com projetos estratégicos de defesa nacional até o montante de R\$ 3,0 bilhões em 2025; e a Lei Complementar 223/2025, que autorizou a exclusão de despesas temporárias com educação e saúde financiadas com recursos do Fundo Social.

47. No intuito de analisar em detalhes tais exclusões, foram solicitados à Secretaria de Orçamento Federal os valores efetivamente deduzidos do cálculo dessa regra, no encerramento dos

anos de 2024 e 2025, segmentados por inciso do art. 3º, § 2º, da LC 200/2023 e por quaisquer outras normas ou decisões objeto de exceções. Todavia, esses dados não foram fornecidos sob a justificativa de estarem disponíveis publicamente no site do Painel do Orçamento Federal (peça 9, parágrafo 15). Os dados disponibilizados nessa plataforma, contudo, não possuem a granularidade solicitada pela equipe técnica do TCU, o que prejudicou a análise precisa e individualizada dos valores pagos em cada categoria de exclusão.

48. Isso posto, para viabilizar o exame desse quesito, ainda que de forma aproximada, foram utilizados os dados dos RARDP do 5º bimestre de 2024 e 2025 e os valores efetivamente pagos disponíveis no RACMF do 3º quadrimestre de 2025 para as exclusões introduzidas pela LC 221/2025 e pela LC 223/2025.

Tabela 3 – Exclusões dos limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, segmentadas por inciso do art. 3º, § 2º, da LC 200/2023 e por outras normas e decisões objeto de exceções.

	R\$ milhões		
<i>Fundo Constitucional do DF (inciso I)</i>	23.137,7	24.908,3	8%
<i>Complementação ao Fundeb (inciso I)</i>	49.383,3	60.152,5	22%
<i>Créditos Extraordinários (inciso II)</i>	38.602,7	5.108,2	-87%
<i>Doações e acordos firmados p/ reparação de danos de desastre (inciso III)</i>	218,2	510,7	134%
<i>ICTs, IFEs, universidades, EBSEH, escolas militares (inciso IV)</i>	1.937,1	3.034,3	57%
<i>Execução direta de obras e serviços de engenharia (inciso V)</i>	81,3	96,4	19%
<i>Sentenças Judiciais e Precatórios Parcelados e do Fundef (inciso VI e art. 13)</i>	14.735,2	49.386,3	235%
<i>Pleitos eleitorais (inciso VIII)</i>	1.448,4	221,6	-85%
<i>Projetos estratégicos de defesa nacional (LC 221/2025)</i>	-	2.500,0	n.a.
<i>Despesas temporárias com educação e saúde financiadas com recursos do Fundo Social (LC 223/2025)</i>	-	2.200,0	n.a.
<i>Despesas do Poder Judiciário financiadas com fontes próprias (ADI 7641)</i>	-	1.651,3	n.a.

Fonte: RARDP dos 5º bimestres de 2024 e 2025 e, para os valores de “Projetos estratégicos de defesa nacional (LC 221/2025)” e “Despesas temporárias com educação e saúde financiadas com recursos do Fundo Social (LC 223/2025)”, RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

49. Embora os valores apresentados reflitam projeções e não despesas efetivamente realizadas, eles apontam uma expansão das exceções incidentes sobre arcabouço fiscal. Tal diagnóstico converge com a análise da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, detalhada no estudo intitulado “Exceções e ampliação dos limites de despesas primárias da Lei Complementar 200/2023 – Regime Fiscal Sustentável” (disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2025/Estudo26_25LC200_excecoeseampliacoesdelimites.pdf, consulta em: 12/3/2026).

50. Desde sua implementação, o RFS tem sido progressivamente modificado por decisões judiciais, alterações legislativas e novas interpretações administrativas que ampliam o conjunto de despesas excluídas dos limites. Esse movimento tende a elevar a complexidade da gestão fiscal e pode enfraquecer a credibilidade da regra ao reduzir sua capacidade de refletir com fidelidade a trajetória efetiva dos gastos públicos.

51. Anota-se, também, que, no Painel do Orçamento Federal, o valor da “dotação atualizada” para as despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023 registra um total de R\$ 2.176,6 bilhões, excedendo em R\$ 2,4 bilhões o limite estabelecido para o exercício de 2025, informado no próprio painel (disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/OvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH05, consulta em 12/3/2026).

52. Questionada sobre o assunto, a SOF esclareceu que a divergência decorre do fato de as exclusões relativas a projetos estratégicos de defesa nacional, autorizadas pela LC 221/2025, serem computadas, no Painel, como um desconto sobre o montante global de despesas elegíveis, sem dedução de dotações específicas (peça 9). Dessa forma, tais despesas estão sendo incorretamente contabilizadas dentro de gastos do Poder Executivo sujeitos ao limite. Diante dessa inconsistência, a SOF se comprometeu a avaliar o aprimoramento da visualização dos referidos dados no Painel do Orçamento Federal (peça 9, parágrafo 16), ação que cujo cumprimento será verificado nas próximas fiscalizações bimestrais conduzidas por esta unidade técnica.

53. Conclui-se, portanto, que os limites individualizados de despesas primárias foram formalmente cumpridos por todos os Poderes e órgãos no exercício de 2025. No entanto, o crescimento contínuo das exclusões admitidas exige monitoramento permanente para que o regime fiscal preserve sua capacidade de ancorar a trajetória da dívida pública e de sinalizar credibilidade aos agentes econômicos. Assim, é imprescindível que se dê transparência a essas informações nos relatórios fiscais e painéis de dados abertos do governo.

3. Proporção das despesas obrigatórias em relação ao total das despesas primárias

3.1. Proporção das despesas obrigatórias em relação ao total das despesas primárias, sujeitas aos limites individualizados, manteve-se abaixo de 95% em 2025

54. O art. 8º da LC 200/2023 estabelece um segundo mecanismo de controle fiscal, complementar aos limites individualizados de despesas primárias: o limite prudencial de composição do gasto. Esse dispositivo determina que, quando as despesas primárias obrigatórias superarem a proporção de 95% das despesas primárias totais, sujeitas aos limites individualizados, devem ser aplicadas, imediatamente, as vedações previstas nos incisos I a IX do art. 167-A da CF/88.

55. Essas vedações incluem, entre outras medidas, a proibição de concessão de reajustes a servidores, a criação de novos cargos e funções, a ampliação de auxílios e benefícios funcionais, e a concessão de incentivos tributários. Trata-se, portanto, de um conjunto de restrições de alcance amplo, com impacto direto sobre a capacidade de gestão orçamentária dos Poderes e órgãos federais.

56. A lógica subjacente à regra é preservar um espaço mínimo de despesas discricionárias no orçamento público. Quando as despesas obrigatórias, como benefícios previdenciários e a folha de

peçoal, crescem a ponto de consumir quase a totalidade do espaço fiscal disponível, o governo perde a capacidade de alocar recursos em políticas prioritárias, responder a demandas emergenciais e realizar investimentos. O limite de 95% funciona, assim, como um sinal de alerta estrutural: sua superação indica que a rigidez orçamentária atingiu um patamar que compromete a governabilidade da política fiscal e a entrega de serviços à população.

57. *Em 2025, apurou-se a proporção de 90,2% nesse indicador, valor abaixo do limite de 95%. Observou-se, ainda, leve redução do indicador em relação ao exercício de 2024.*

Tabela 4 – *Proporção de despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias totais, sujeitas aos limites da LC 200/2023.*

R\$ milhões			
2025	2.040.715,3	2.261.386,6	90,2%
2024	1.902.808,2	2.105.243,3	90,4%

Fonte: RACMF do terceiro quadrimestre de 2024 e de 2025.

4. Receitas e despesas primárias

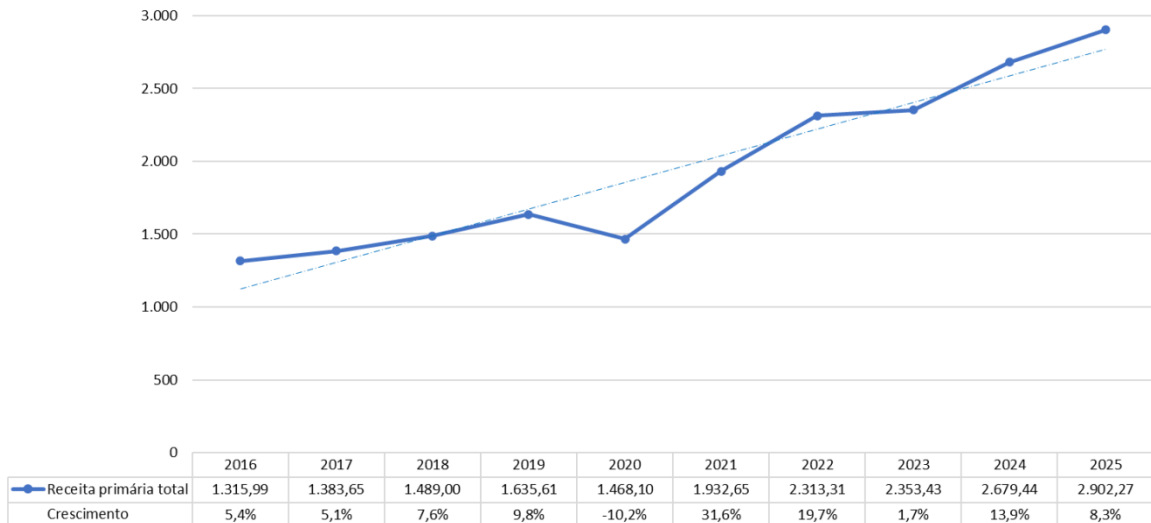
4.1. Receitas primárias totais cresceram 8,3% em relação a 2024, mas ficaram R\$ 28 bilhões abaixo do estimado na LOA

58. *As receitas primárias totais arrecadadas em 2025 alcançaram R\$ 2.902,3 bilhões, valor 8,3% superior ao realizado em 2024 em termos nominais e 3,2% maior em termos reais, descontada a inflação do período. Deduzida a parcela devida a estados e municípios por repartição de receitas, os ingressos líquidos em 2025 somaram R\$ 2.332,6 bilhões, registrando crescimento de 7,9% frente a 2024 em termos nominais e de 4,8% em termos reais (peça 14).*

59. *Os gráficos a seguir apresentam a evolução histórica da receita total nos últimos dez anos e sua discriminação por rubrica para os anos de 2025 e 2024, excluída a arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).*

Figura 3 – *Evolução da receita primária total arrecadada nos últimos dez anos.*

R\$ bilhões



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025.

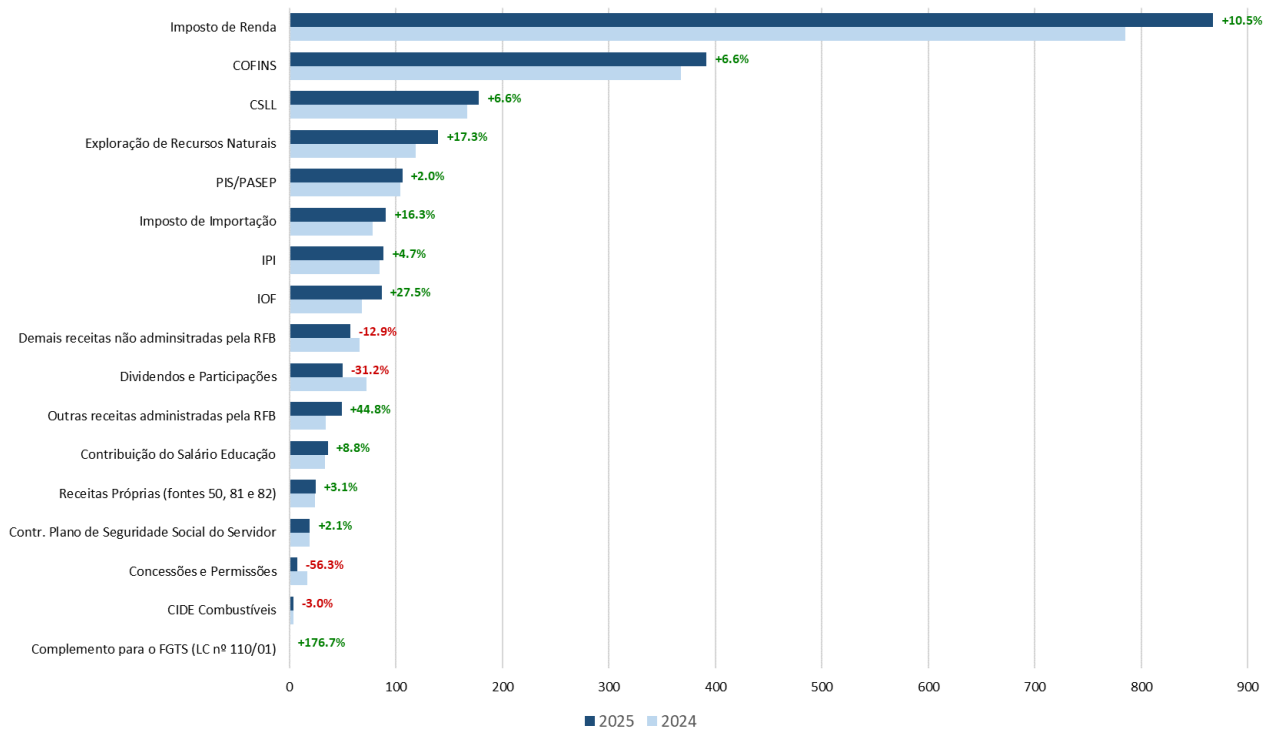
60. Nota-se que a arrecadação de 2025 superou a linha de tendência calculada com base na série histórica do período (linha tracejada da Figura 3).

61. O boletim do Resultado do Tesouro Nacional referente a dezembro de 2025 (peça 14) detalha as causas das principais variações positivas observadas entre os dois exercícios. Entre elas, destacam-se o aumento da arrecadação proveniente: a) do Imposto de Renda (IR), impulsionado principalmente pela dinâmica favorável do mercado formal de trabalho, pelo crescimento da massa salarial e pelo incremento real nas aposentadorias, além da maior rentabilidade de aplicações financeiras de renda fixa e fundos de investimento; b) da exploração de recursos naturais, em razão do aumento das receitas do pré-sal sob regime de partilha e da comercialização do óleo da União; c) do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), decorrente das operações de saída de moeda estrangeira, de crédito para pessoas jurídicas e de títulos mobiliários, impulsionadas pelas alterações promovidas pelo Decreto 12.499/2025; e d) das receitas de loterias, incluídas na rubrica “outras receitas administradas pela RFB”.

62. Cabe destacar, ainda, que, do total das receitas primárias realizadas em 2025, 64,1% foram administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB) e constituem, majoritariamente, tributos (impostos, taxas e contribuições), somando R\$ 1.859,8 bilhões. Outros 24,4% (R\$ 709,7 bilhões) decorreram da arrecadação líquida do Regime Geral de Previdência Social, enquanto os demais 11,5% (R\$ 332,7 bilhões) correspondem a receitas não administradas pela RFB.

Figura 4 – Comparativo da receita primária arrecadada em 2024 e 2025, discriminada por rubrica, excluída a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social.

R\$ bilhões



Fonte: RACMF do 3º quadrimestre de 2024 e de 2025.

63. No que se refere à comparação com o planejado, as receitas realizadas ficaram R\$ 28 bilhões abaixo da previsão constante da LOA, o que representa variação negativa de 0,96%. Em relação ao DPOF 12.477, de 30/5/2025, que apresentou a primeira revisão das estimativas de receita para o exercício, a arrecadação efetiva superou a projeção em R\$ 3,3 bilhões, equivalente a 0,11%.

64. Esclarece-se que, como o primeiro DPOF é publicado no início do exercício, é razoável que suas estimativas agregadas apresentem maior aderência ao resultado efetivo do que aquelas constantes da LOA, cuja fundamentação advém de projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional até o final de agosto do ano anterior ao exercício de referência. Contudo, a flexibilidade conferida pelo ordenamento jurídico ao processo de planejamento e execução orçamentária não exige os Poderes da República de buscar permanentemente o aperfeiçoamento das metodologias de previsão de receitas utilizadas desde a elaboração do PLOA, em consonância com os princípios da gestão fiscal responsável, da boa governança e do gerenciamento de riscos.

65. Nessa linha, o art. 12 da LRF define que as estimativas de receita devem observar as normas técnicas e legais vigentes, considerar os efeitos de alterações na legislação, a variação de preços e o crescimento econômico, e ser acompanhadas de memória de cálculo e metodologia transparente. Estimativas bem fundamentadas reduzem o risco de frustrações que forçam ajustes ao longo do exercício, como contingenciamentos, e contribuem para a previsibilidade da política fiscal, elemento essencial à confiança dos agentes econômicos e à entrega de serviços à população.

66. Desse modo, destaca-se que, embora a diferença entre a receita primária efetivamente realizada e a estimada na LOA seja aparentemente pequena em termos relativos (inferior a 1%), seu impacto sobre o resultado primário é significativo em termos absolutos. Desconsiderando eventuais fatores compensatórios, uma frustração de arrecadação da ordem de R\$ 28 bilhões, como a observada, seria suficiente para elevar o déficit primário projetado para o Governo Central de R\$ 29 bilhões para cerca de R\$ 57 bilhões, ultrapassando o limite inferior da banda de tolerância e ensejando o descumprimento da meta fiscal. Isso evidencia a necessidade de que as estimativas que fundamentam a LOA sejam robustas, tecnicamente consistentes e incorporem riscos identificados,

buscando refletir, com fidelidade, o cenário de execução mais provável, como assenta o princípio da sinceridade orçamentária.

67. O quadro a seguir apresenta as cinco rubricas que registraram as maiores frustrações de arrecadação em termos absolutos quando comparadas às previsões constantes da LOA.

Tabela 5 – Principais receitas primárias cuja arrecadação em 2025 foi inferior à prevista na LOA.

Outras receitas administradas pela RFB	48.868,6	108.838,1	-59.970,5	-55,10%
CSLL	177.799,1	200.644,5	-22.845,3	-11,39%
Concessões e Permissões	7.199,2	15.434,5	-8.235,3	-53,36%
PIS/Pasep	105.882,4	112.952,4	-7.070,0	-6,26%
IPI	88.363,6	92.951,9	-4.588,3	-4,94%

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2025, DPOF 12.477/2025 e RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

68. A rubrica “outras receitas administradas pela RFB” apresentou a maior frustração tanto em termos absolutos quanto percentuais. Essa categoria engloba receitas sob coordenação da Receita Federal que não se encontram discriminadas nas demais classificações, como receitas de loterias, do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e de depósitos judiciais e administrativos. A LOA previa arrecadação de R\$ 108,8 bilhões, enquanto o valor efetivamente realizado foi de R\$ 48,9 bilhões. Tal diferença decorreu, principalmente, de estimativas de arrecadação mais favoráveis incluídas na LOA, associadas ao voto de qualidade do governo no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e a transações tributárias superdimensionadas para 2025. Destaca-se que o risco dessas premissas foi apontado pelo TCU no TC 005.986/2025-7 e motivou reprogramação orçamentária no DPOF 12.477/2025.

69. A arrecadação com a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) foi frustrada em R\$ 22,8 bilhões (-11,4%), sobretudo em razão da não aprovação do projeto de lei que previa a elevação temporária da alíquota desse tributo aplicável às instituições financeiras (PL 3.394/2024).

70. Por sua vez, a rubrica “concessões e permissões” registrou frustração associada a repactuações de contratos no setor ferroviário, examinadas no TC 008.760/2025-0, e à postergação de leilões de direitos decorrentes de Acordos de Individualização de Produção (AIP) de áreas do pré-sal, analisados nos TCs 015.352/2025-0 e 017.463/2025-4.

71. Segundo informações do RARDP do 2º bimestre de 2025, o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), assim como a rubrica “outras receitas administradas pela RFB”, tiveram suas previsões iniciais calculadas com base em expectativas de arrecadação que não se confirmaram no início do exercício, gerando superestimativas parcialmente ajustadas no DPOF 12.477/2025.

72. Em contrapartida, a tabela a seguir apresenta as cinco rubricas que excederam a programação estabelecida na LOA.

Tabela 6 – Principais receitas primárias cuja arrecadação em 2025 foi superior à prevista na LOA.

<i>Dividendos e participações</i>	49.796,6	33.370,6	16.426,0	49,22%
<i>IR</i>	867.312,1	850.956,1	16.356,0	1,92%
<i>IOF</i>	86.380,4	71.360,3	15.020,1	21,05%
<i>Exploração de recursos naturais</i>	139.345,8	131.679,6	7.666,1	5,82%
<i>Receitas próprias (fontes 50, 81 e 82)</i>	24.231,9	20.604,1	3.628,8	17,61%

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2025, DPOF 12.477/2025 e RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

73. Do total arrecadado na conta “dividendos e participações” (R\$ 49,8 bilhões), aproximadamente 72,6% corresponderam a receitas oriundas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras, que contribuíram com R\$ 22,3 bilhões e R\$ 13,8 bilhões, respectivamente, reproduzindo padrão de concentração observado nos últimos cinco anos.

74. O IOF, por sua vez, apresentou arrecadação 21% superior à prevista na LOA, correspondendo a incremento de aproximadamente R\$ 15 bilhões. O DPOF 12.477/2025 já havia revisado a previsão inicial considerando a majoração de alíquotas desse tributo, ocorrida com a publicação do Decreto 12.499/2025, seguindo estratégia do governo para compensar frustrações arrecadatórias em outras fontes de receita.

75. O IR e as receitas de “exploração de recursos naturais” também apresentaram desempenho superior ao previsto na LOA, em razão dos fatores conjunturais mencionados anteriormente, relacionados ao dinamismo do mercado de trabalho e ao desempenho do setor de petróleo e gás.

76. Cumpre analisar, ainda, o volume de receitas esporádicas, bem como de tributos de natureza predominantemente extrafiscal, cujo objetivo principal não é necessariamente a arrecadação de recursos para o Estado, mas a intervenção na economia por meio de incentivos ou desestímulos a determinados comportamentos. No primeiro grupo incluem-se rubricas como “concessões e permissões”, “exploração de recursos naturais” e “dividendos e participações”, que, conjuntamente, totalizaram R\$ 196,3 bilhões em 2025. No segundo grupo situam-se tributos como o Imposto de Importação, o IPI e o IOF, responsáveis por arrecadação de R\$ 265,1 bilhões no mesmo período.

77. Diante do volume expressivo de recursos associados a essas fontes, a metodologia de projeção dessas receitas demanda especial diligência por parte dos gestores. Isso porque sua arrecadação tende a apresentar maior volatilidade, frequentemente condicionada a eventos específicos, como a realização de leilões de concessão, a distribuição extraordinária de lucros por empresas estatais, oscilações nos preços internacionais de commodities ou alterações de alíquotas e de comportamento dos agentes econômicos em resposta à política tributária. Tais características tornam sua previsão mais incerta e limitam sua adequação como base permanente para o financiamento de despesas estruturais do Estado.

78. Ante o exposto, embora o desempenho das receitas primárias em 2025 tenha superado os números do exercício anterior, a diferença entre a arrecadação efetiva e as estimativas constantes da LOA, bem como a relevância de receitas não recorrentes e de tributos de natureza predominantemente extrafiscal, evidenciam a necessidade de contínuo aperfeiçoamento das metodologias de previsão orçamentária. Estimativas mais precisas, transparentes e fundamentadas em premissas realistas contribuem para fortalecer a credibilidade do planejamento fiscal, reduzir a necessidade de ajustes ao

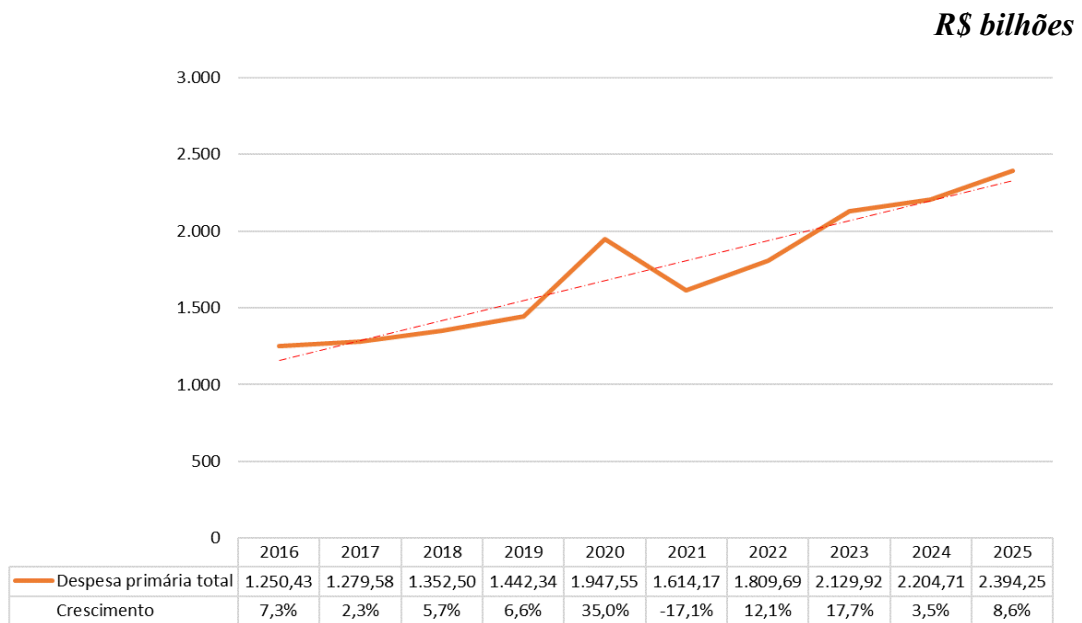
longo do exercício e mitigar o risco de frustrações arrecadatórias capazes de comprometer o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na legislação.

4.2. Despesas primárias totais cresceram 8,6% em relação a 2024 e ficaram R\$ 4,6 bilhões acima do estimado na LOA

79. As despesas primárias efetivamente pagas (executadas) em 2025 somaram R\$ 2.394,2 bilhões, valor 8,6% superior ao realizado em 2024 em termos nominais e 3,4% maior em termos reais, descontada a inflação do período.

80. Os gráficos a seguir apresentam a evolução histórica da despesa total nos últimos dez anos e sua decomposição em algumas rubricas relevantes para os anos de 2025 e 2024.

Figura 5 – Evolução da despesa primária total executada nos últimos dez anos.

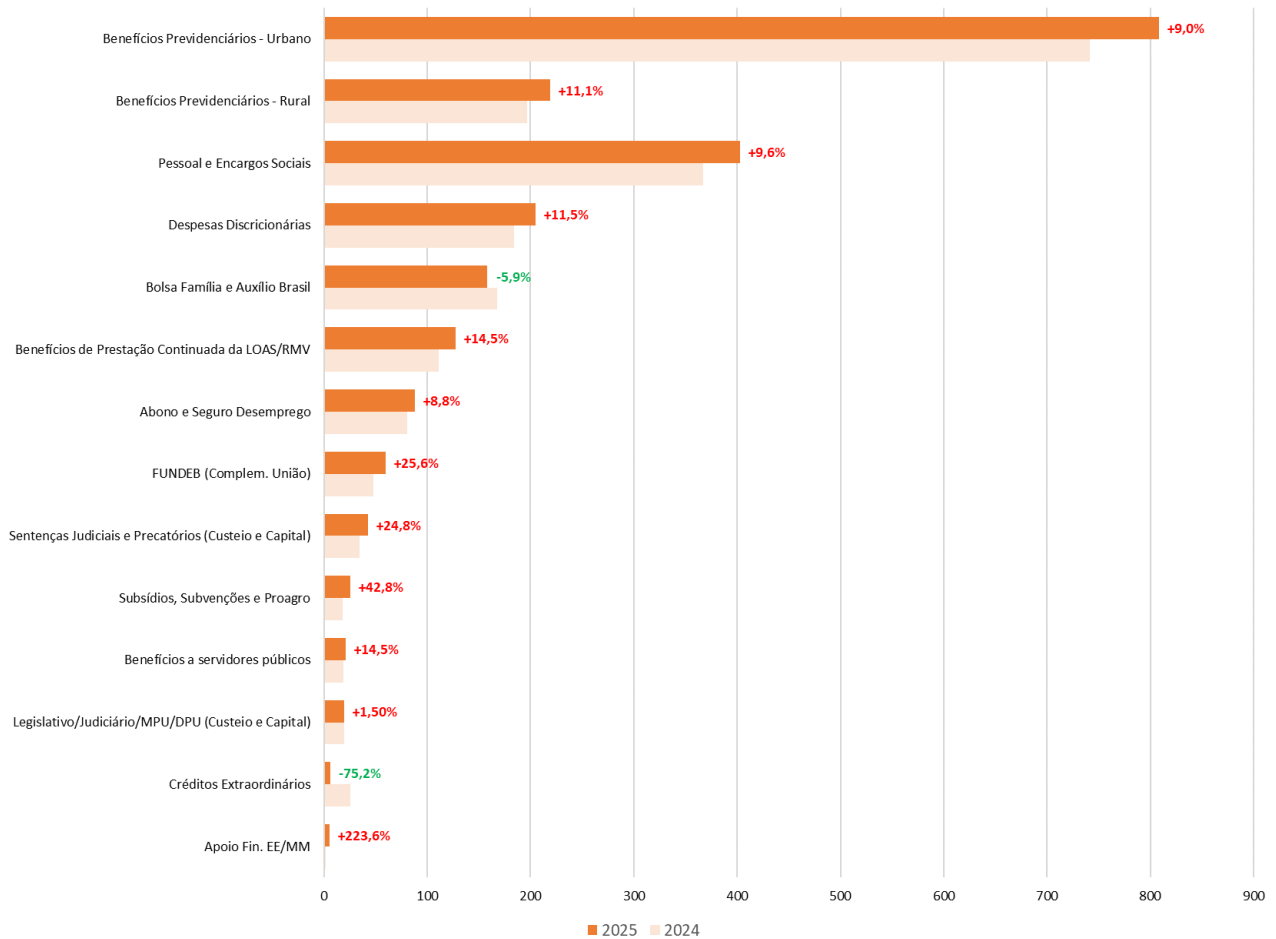


Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025.

81. Observa-se que os gastos primários de 2025 superaram a linha de tendência calculada com base nos resultados do período (linha tracejada da Figura 5).

Figura 6 – Comparativo da despesa primária efetivamente paga em 2024 e 2025, discriminada por rubricas relevantes.

R\$ bilhões

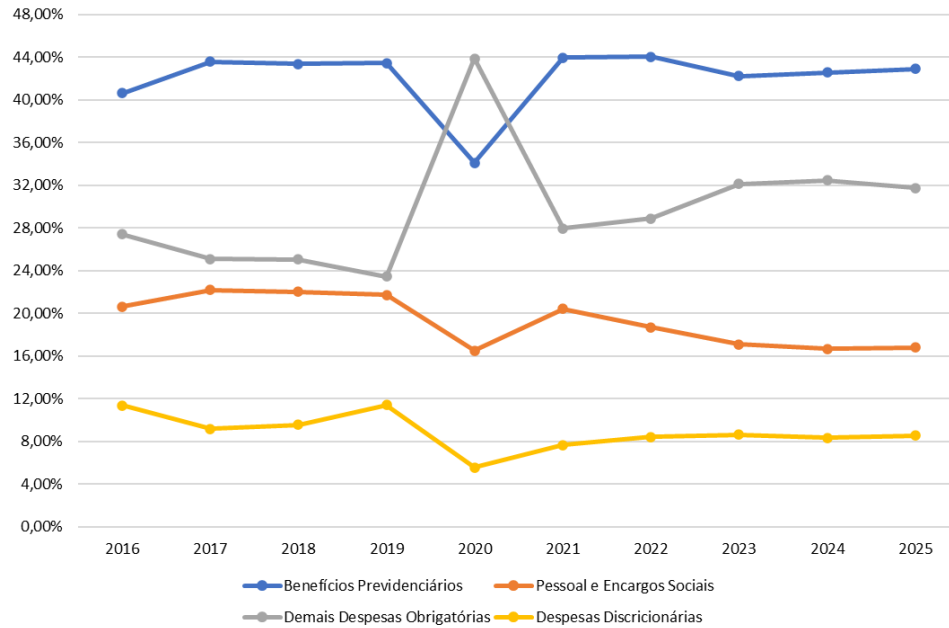


Fonte: RACMF do 3º quadrimestre de 2024 e de 2025 e Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025.

82. O boletim do Resultado do Tesouro Nacional referente a dezembro de 2025 (peça 14) detalha as causas das principais variações positivas entre os dois anos. Entre elas, destacam-se os aumentos de gastos com: a) benefícios previdenciários e benefícios de prestação continuada, em razão do crescimento do número de pessoas contempladas, da valorização do salário-mínimo e do pagamento de sentenças judiciais e precatórios; b) pessoal e encargos sociais, em virtude da implementação de reajustes remuneratórios e do pagamento de sentenças judiciais e precatórios; e c) complementação da União ao Fundef/Fundeb, explicada pelo bom desempenho da arrecadação das fontes que compõem a base de cálculo dessas transferências e pelo escalonamento da participação da União no financiamento da educação básica.

83. Cabe destacar, ainda, que, do total das despesas primárias realizadas em 2025, 42,9% corresponderam a benefícios previdenciários (R\$ 1.026,9 bilhões); 16,8% a pessoal e encargos sociais (R\$ 402,6 bilhões); 8,6% a despesas discricionárias (R\$ 204,9 bilhões); e 31,7% (R\$ 759,9 bilhões) a demais despesas obrigatórias. Nesse último grupo estão incluídas, entre outras, as rubricas “abono e seguro-desemprego”, “benefícios de prestação continuada da LOAS/RMV”, “créditos extraordinários”, “complementação da União para o Fundeb”, “subsídios, subvenções e Proagro” e “Bolsa Família e Auxílio Brasil”.

Figura 7 – Proporção da despesa primária total executada nos últimos dez anos, segmentada por conjunto de despesas.



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025.

84. Nesse contexto, observa-se a crescente rigidez da estrutura orçamentária federal, caracterizada pela predominância de despesas obrigatórias e redução da participação das despesas discricionárias ao longo do período analisado, seguida de relativa estabilização a partir de 2022.

85. Frisa-se que a compressão prolongada das despesas discricionárias tende a reduzir a capacidade do Estado de financiar investimentos e aprimorar a qualidade dos serviços públicos, além de limitar a flexibilidade da política fiscal no curto prazo.

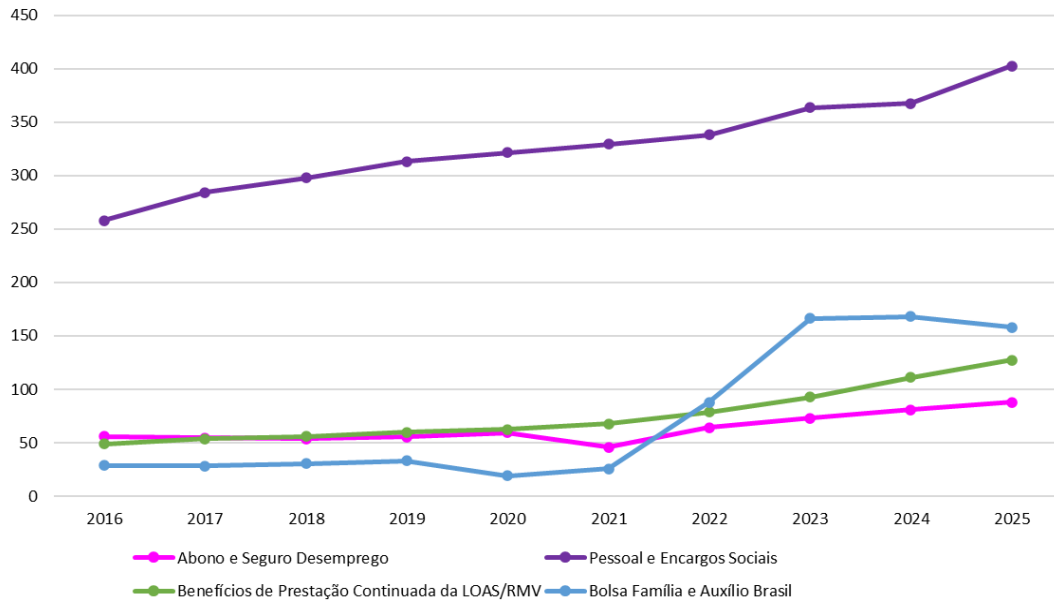
86. Quanto às despesas primárias obrigatórias, dados do Resultado do Tesouro Nacional indicam que, nos últimos dez anos, os gastos com o Bolsa Família/Auxílio Brasil aumentaram 451%, em termos nominais; com a complementação da União ao Fundeb, 337%; com sentenças judiciais e precatórios, 321%; com benefícios da LOAS/RMV, 160%; e com benefícios previdenciários, 102%. No mesmo período, as receitas administradas e não administradas pela RFB cresceram 129%, enquanto a arrecadação líquida para o RGPS aumentou 98%, demonstrando que a expansão dessas despesas ocorreu em ritmo superior ao da geração de receitas.

87. O gráfico a seguir apresenta a evolução de algumas das rubricas com maiores gastos em 2025, excetuadas as despesas referentes a benefícios previdenciários.

88. Observa-se que despesas de caráter continuado, como as apresentadas na figura, juntamente com os benefícios previdenciários, representam historicamente cerca de três quartos do total das despesas primárias. Gastos dessa natureza são, em sua maioria, de difícil redução sem reformas estruturais, pois decorrem de direitos assegurados por lei ou pela Constituição, cujo crescimento está frequentemente atrelado a fatores demográficos e à dinâmica do mercado de trabalho. O envelhecimento da população, o aumento do número de beneficiários elegíveis e a indexação de parcela relevante dos benefícios ao salário-mínimo, frequentemente reajustado em percentual superior à inflação, tendem a expandir essas despesas ao longo do tempo.

Figura 8 – Evolução de rubricas selecionadas de despesas primárias nos últimos dez anos, excluídos os benefícios previdenciários

R\$ bilhões



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025.

89. Isso posto, o aperfeiçoamento de mecanismos de controle incidentes sobre o processo de concessão de benefícios previdenciários e assistenciais torna-se ferramenta relevante para garantir a eficiência orçamentária nessas rubricas. O TCU tem acompanhado o tema, como ilustrado nos Acórdãos 522/2026-TCU-Plenário, 451/2025-TCU-Plenário, 520/2024-TCU-Plenário e 2.342/2023-TCU-Plenário, que sintetizam encaminhamentos para melhoria nos sistemas e na governança de programas relacionados a essas despesas.

90. No que se refere à comparação com o planejado, as despesas pagas (incluindo restos a pagar), de maneira agregada, ficaram R\$ 4.659,8 milhões acima da previsão constante da LOA, o que representa variação de aproximadamente 0,20%. Em relação ao DPOF 12.477/2025, a execução efetiva ficou R\$ 429,2 milhões abaixo do valor programado, diferença equivalente a cerca de -0,02%.

91. Elucida-se que os valores pagos apresentados neste relatório abrangem tanto obrigações empenhadas no próprio exercício de 2025 quanto restos a pagar de exercícios anteriores. Essa composição é inerente à metodologia de apuração do resultado primário, que adota o regime de caixa, segundo o qual as despesas primárias são registradas no exercício em que ocorre o efetivo pagamento, independentemente do momento em que foram empenhadas. Sob a ótica do planejamento fiscal, a execução orçamentária do ano deve contemplar a necessidade de honrar os restos a pagar, seja por meio da geração de receitas adicionais, seja pela redução de dispêndios inicialmente autorizados na LOA, de modo a preservar o resultado primário programado. Nesse sentido, a comparação entre as despesas efetivamente pagas e a dotação da LOA captura o grau de aderência da execução financeira ao planejamento fiscal, em particular, ao resultado primário nele previsto.

92. Avaliando os valores por rubrica, embora, em alguns casos, a diferença entre as despesas estimadas e as efetivamente executadas em termos relativos possa parecer pequena, em termos absolutos seu impacto sobre o resultado primário é significativo.

93. O quadro a seguir elenca as cinco rubricas que apresentaram os maiores aumentos de gastos em termos absolutos, quando comparadas à LOA.

Tabela 7 – Principais despesas primárias cujo pagamento em 2025 foi superior às dotações previstas na LOA

<i>Benefícios previdenciários</i>	1.026.872,5	1.015.351,3	11.521,2	1,13%
<i>Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV</i>	127.236,0	119.061,2	8.174,9	6,87%
<i>Obrigatórias com controle de fluxo</i>	369.352,9	362.558,7	6.794,2	1,87%
<i>Créditos extraordinários</i>	6.362,4	0,0	6.362,4	n.a.
<i>Complementação da União para o Fundef/Fundeb</i>	59.727,6	57.004,2	2.723,4	4,78%

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2025, DPOF 12.477/2025 e RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

94. Além das razões já mencionadas para os desvios de gastos nessas rubricas, foram realizadas despesas com créditos extraordinários, não previstos na LOA, referentes a restos a pagar inscritos e à reabertura de créditos de 2024 em 2025.

95. No caso das despesas obrigatórias com controle de fluxo, a categoria abrange diversos objetos, com destaque para o aumento de gastos na área da saúde, incluindo despesas com assistência primária e com procedimentos de média e alta complexidade.

96. Em contrapartida, a tabela a seguir apresenta as três rubricas que registraram execução inferior à programação estabelecida na LOA.

Tabela 8 – Principais despesas primárias cujo pagamento em 2025 foi inferior às dotações previstas na LOA

<i>Despesas discricionárias</i>	204.918,4	221.126,3	-16.207,9	-7,33%
<i>Pessoal e encargos sociais</i>	402.553,1	411.749,2	-9.196,1	-2,23%
<i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i>	42.774,6	47.136,0	-4.361,3	-9,25%

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2025, DPOF 12.477/2025 e RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

97. Apesar do aumento em relação a 2024, os gastos com pessoal e encargos sociais ficaram abaixo do estimado na LOA. Essa diferença foi puxada pelo Poder Executivo, cujas projeções estavam superdimensionadas e incluíam o pagamento de pessoal da Telebras, empresa estatal que passou à condição de não dependente em setembro de 2025, após assinatura de contrato de gestão com o Ministério das Comunicações.

98. Dinâmica semelhante explica parte da variação observada na rubrica de sentenças judiciais e precatórios, cuja execução também ficou abaixo das estimativas originalmente previstas.

99. As despesas discricionárias, por sua vez, foram reduzidas, principalmente, para garantir o cumprimento dos limites de despesas (LC 200/2023) e da meta de resultado primário do exercício (art. 9º da LRF). A contenção desses gastos para compensar o crescimento não previsto de despesas

obrigatórias representa um mecanismo de ajuste que transfere o ônus de imprecisões no planejamento das rubricas rígidas para o grupo de gastos com maior flexibilidade formal. Em 2025, as despesas obrigatórias foram superiores à LOA em R\$ 20.867,7 milhões, enquanto as despesas discricionárias foram reduzidas em R\$ 16.207,9 milhões.

100. A tabela seguinte resume a trajetória de contenções e liberações de recursos discricionários ocorrida ao longo do ano, começando com R\$ 31,3 bilhões no DPOF publicado em maio de 2025 e atingindo uma contenção de R\$ 7,7 bilhões no último decreto, emitido em novembro.

Tabela 9 – Programação orçamentária e financeira do Governo Central em 2025, por decreto bimestral.

	<i>R\$ milhões</i>					
<i>Receita total (a)</i>	2.930.279	2.930.279	2.898.984	2.924.395	2.924.222	2.922.040
<i>Transferências a estados e municípios (b)</i>	570.227	570.227	580.599	578.916	580.602	579.389
<i>Receita líquida (I = a – b)</i>	2.360.052	2.360.052	2.318.385	2.345.479	2.343.620	2.342.651
<i>Despesas (c)</i>	2.389.590	2.389.590	2.394.679	2.420.410	2.417.077	2.415.081
<i>Bloqueio - LC 200/2023 (d)</i>	---	---	10.639	10.747	12.149	4.376
<i>Contingenciamento (e)</i>	---	---	20.735	---	---	3.289
<i>Contenção Total (II = d + e)</i>	---	---	31.374	10.747	12.149	7.665
<i>Resultado primário do Governo Central (III = I - c)</i>	-29.538	-29.538	-76.293	-74.932	-73.457	-72.430
<i>Resultado primário das empresas estatais (PDG) (f)</i>	-6.214	-6.214	-5.315	-6.499	-9.191	-13.456
<i>Deduções da meta de resultado primário (g)</i>	48.469	48.469	49.292	52.387	46.955	48.701

Fonte: RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12) e DPOFs publicados em 2025.

101. Na prática, tais contenções podem implicar descontinuidade na execução de programas e obras em andamento, perda de eficiência em contratos já celebrados e redução da capacidade de entrega de serviços públicos à população. Assim, o aperfeiçoamento contínuo das metodologias de projeção das despesas contribui para reduzir a frequência e a magnitude dessas contenções, assegurando a previsibilidade da execução orçamentária.

5. Resultado primário do Governo Central

102. A avaliação do resultado primário constitui um dos principais instrumentos para aferir a sustentabilidade fiscal do Estado. O indicador corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias e exerce papel central na dinâmica da dívida pública: resultados deficitários implicam

necessidade adicional de financiamento e tendem a elevar o estoque da dívida, enquanto superávits primários contribuem para sua estabilização ou redução.

103. *No arcabouço fiscal vigente, o Anexo de Metas Fiscais que acompanha a LDO apresenta o resultado primário necessário para assegurar a trajetória sustentável da dívida pública no médio e longo prazo. Assim, o cumprimento das metas fiscais não constitui apenas um requisito formal de gestão orçamentária, mas elemento essencial para garantir a convergência da relação dívida/PIB para níveis compatíveis com a solvência do setor público.*

104. *A apuração do resultado primário no Brasil é realizada oficialmente pelo Banco Central do Brasil, com base na metodologia conhecida como “abaixo da linha”, que deriva da variação do endividamento líquido do setor público. Paralelamente, a STN calcula o resultado por meio da metodologia “acima da linha”, baseada na diferença entre receitas e despesas primárias registradas na execução orçamentária. Em princípio, ambas as metodologias deveriam produzir resultados equivalentes. Eventuais divergências são derivadas de ajustes metodológicos relativo à apuração de subsídios e subvenções (conforme Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário e 3.297/2015-TCU-Plenário) e de discrepâncias estatísticas, aplicadas para compatibilização dos números (peça 12, p. 10).*

105. *No mais, esclarece-se que o resultado primário do Governo Central é composto pelos resultados do Governo Federal, do Banco Central do Brasil e do Regime Geral de Previdência Social.*

5.1. Déficit primário do RGPS atingiu R\$ 317,2 bilhões em 2025 e consolidou trajetória estrutural de deterioração que pressiona as finanças públicas federais

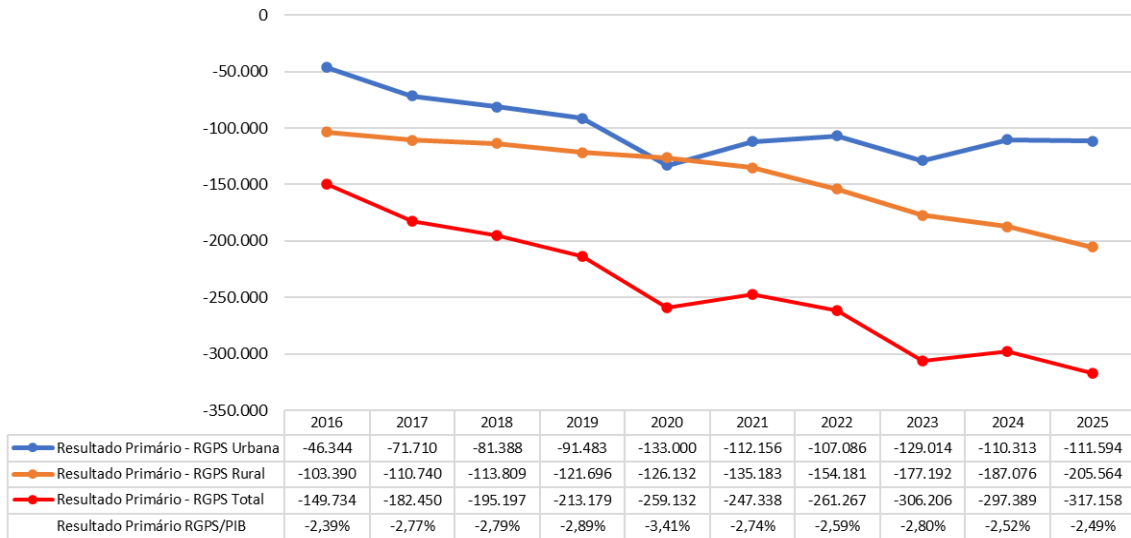
106. *A avaliação do resultado primário do RGPS é elemento central da análise da sustentabilidade das contas públicas federais. O RGPS concentra parcela expressiva das despesas primárias obrigatórias da União e exerce influência direta sobre o resultado primário do Governo Central. O indicador resulta da diferença entre a arrecadação líquida de contribuições previdenciárias e o pagamento de benefícios e reflete o grau de equilíbrio financeiro do sistema.*

107. *Como demonstrado no gráfico a seguir, no período de 2016 a 2025, o RGPS apresentou déficits primários persistentes e crescentes em termos nominais, saindo de R\$ 149,7 bilhões em 2016 para R\$ 317,2 bilhões em 2025, o que representa crescimento nominal de 111,8% ao longo de uma década. Esse comportamento decorre de uma dinâmica estrutural em que as despesas com benefícios previdenciários crescem de forma consistentemente superior à arrecadação líquida.*

108. *A arrecadação líquida do RGPS quase dobrou no período, passando de R\$ 358,1 bilhões para R\$ 709,7 bilhões (+98,2%). No entanto, os benefícios previdenciários cresceram em ritmo ainda mais acelerado, saltando de R\$ 507,9 bilhões para R\$ 1.026,9 bilhões (+102,2%). Embora a diferença entre as duas taxas de crescimento pareça pequena em termos percentuais, elas incidem sobre bases distintas (a arrecadação líquida do RGPS parte de um patamar inferior ao dos benefícios), de modo que o hiato entre elas se amplia de forma acelerada. Consequentemente, o déficit primário do RGPS cresceu a uma taxa média de 9,1% a.a. ao longo da década, ritmo superior ao de ambas as variáveis que o determinam.*

109. *Em proporção do PIB, a arrecadação oscilou entre 5,1% e 5,7%, enquanto as despesas com benefícios variaram entre 7,9% e 8,7%. Nesse âmbito, o déficit manteve-se praticamente estável, passando de 2,4% do PIB, em 2016, para 2,5%, em 2025, resultado influenciado pelo crescimento nominal do PIB no período, que mais que dobrou.*

Figura 9 – *Evolução do resultado primário do Regime Geral de Previdência Social nos últimos dez anos.*

R\$ milhões


Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025 e dados do IBGE referentes aos exercícios de 2016 a 2025.

110. A análise segmentada revela realidades profundamente distintas entre os Regimes Urbano e Rural. O Regime Urbano apresenta uma taxa de cobertura (arrecadação/benefícios) relativamente elevada, oscilando entre 74,9% (2020) e 88,3% (2016), com recuperação para 86,2% em 2025. Em outras palavras, a arrecadação urbana é suficiente para financiar a maior parte dos benefícios pagos nesse regime.

111. O Regime Rural, em contrapartida, possui uma taxa de cobertura significativamente inferior, variando entre 4,6% e 8,0% ao longo de toda a série. Isso significa que mais de 90% das despesas do Regime Rural são financiadas por outras fontes do orçamento público.

112. Apesar de representar apenas 1,9% da arrecadação total do RGPS em 2025, o Regime Rural foi responsável por 21,3% dos benefícios pagos e por 64,8% do déficit total. Em termos absolutos, o déficit rural atingiu R\$ 205,6 bilhões em 2025, enquanto o déficit do Regime Urbano alcançou R\$ 111,6 bilhões.

113. Após o choque de 2020, associado aos efeitos da pandemia da Covid-19, observou-se uma recuperação parcial do indicador déficit/PIB, que recuou de 3,4% para 2,5% em 2025. Essa melhoria reflete tanto a retomada da arrecadação previdenciária quanto o crescimento nominal do PIB. No entanto, em termos absolutos, o déficit seguiu trajetória ascendente, de R\$ 247,3 bilhões, em 2021, para R\$ 317,2 bilhões em 2025.

114. Nesse contexto, os dados evidenciam que o RGPS enfrenta um desequilíbrio estrutural, caracterizado pelo crescimento vegetativo dos benefícios acima da arrecadação. Essa dinâmica é impulsionada por fatores como o envelhecimento da população, a ampliação do número de beneficiários elegíveis e a política de valorização do salário-mínimo, que influencia diretamente o valor de parcela relevante dos benefícios previdenciários. Soma-se a esse quadro a baixa cobertura contributiva observada no Regime Rural.

115. Dessa forma, apesar da aparente estabilidade do déficit do RGPS em torno de 2,5% do PIB, seu crescimento nominal acelerado pressiona as contas públicas e limita o espaço fiscal para a execução de outras políticas que beneficiem a população.

5.2. Meta de resultado primário formalmente cumprida em 2025, mas resultado efetivo e recorrência de exclusões postergam a estabilização da dívida e prejudica a credibilidade do arcabouço fiscal

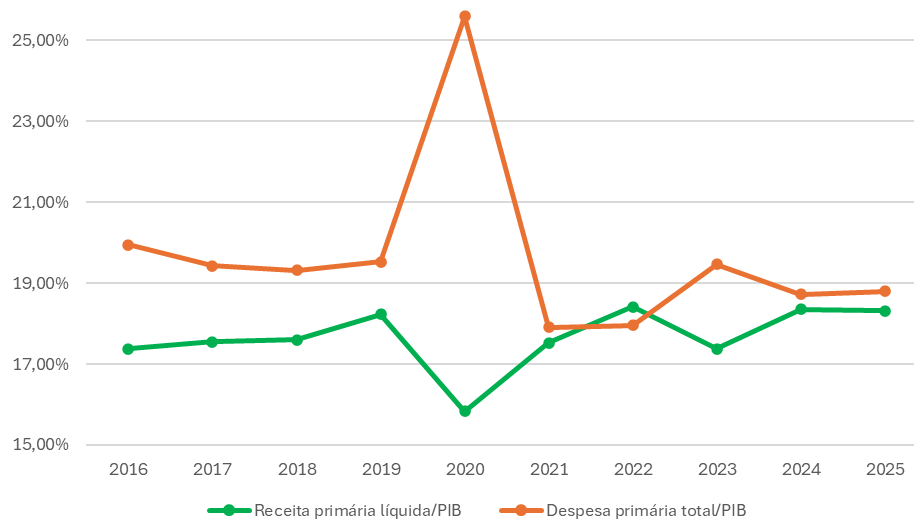
116. O Governo Central registrou déficit primário efetivo em 2025 de R\$ 58,7 bilhões, apurado pelo BCB. Entretanto, quando consideradas as exclusões autorizadas ao longo do exercício, no total de R\$ 48,7 bilhões, o déficit ajustado reduz-se para R\$ 10,0 bilhões. Esses déficits correspondem, respectivamente, a 0,46% e 0,08% do PIB.

117. As tabelas e figuras a seguir apresentam a evolução histórica da relação receita/PIB e despesa/PIB e do resultado primário do Governo Central nos últimos dez anos, bem como sua comparação com as metas fiscais estabelecidas no período, destacando as diferenças entre o resultado efetivo e aquele apurado após a aplicação das exclusões autorizadas.

118. A análise dos dados evidencia aumento do hiato entre receita primária líquida/PIB e despesa primária/PIB e consequente deterioração do resultado primário efetivo em relação ao exercício anterior, quando o déficit registrado foi de R\$ 45,4 bilhões.

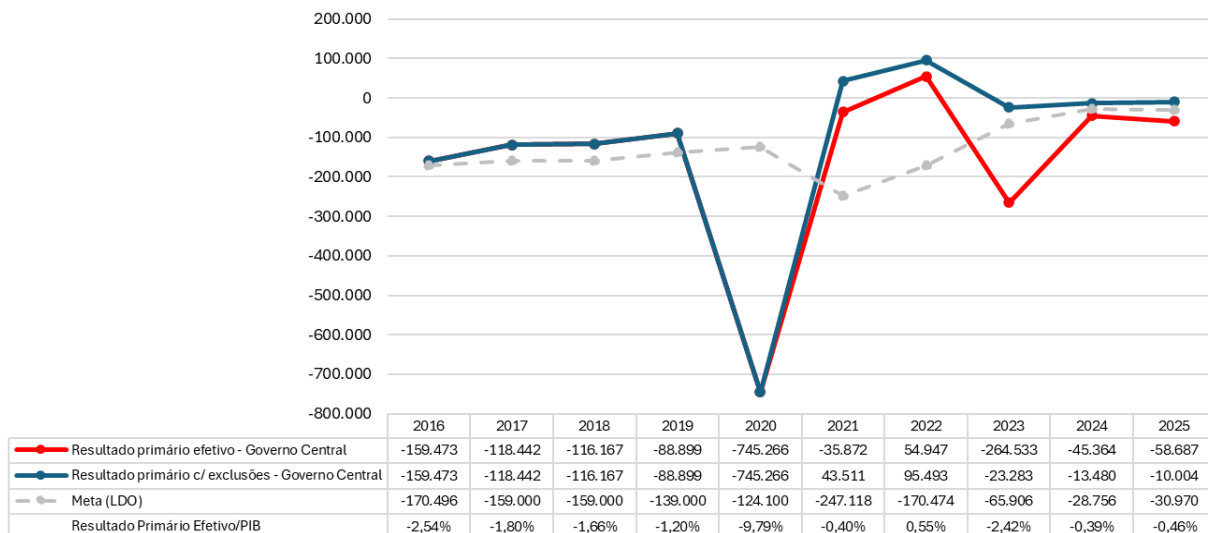
119. Ressalta-se que a meta de resultado primário para o Governo Central em 2025, definida na LDO, correspondia ao equilíbrio fiscal (R\$ 0), com banda de tolerância de R\$ 31,0 bilhões para mais ou para menos. Nos termos da legislação vigente, considera-se cumprida a meta quando o resultado se situa dentro desse intervalo.

Figura 10 – Evolução da receita primária líquida e da despesa primária total em relação ao PIB nos últimos dez anos.



Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025 e dados do IBGE referentes aos exercícios de 2016 a 2025.

Figura 11 – Evolução do resultado primário do Governo Central nos últimos dez anos.



Fonte: RACMF do 3º quadrimestre (peça 12), LDO e dados do IBGE referentes aos exercícios de 2016 a 2025.

Tabela 10 – Contabilização do resultado primário do Governo Central para o exercício de 2025.

Descrição	R\$ milhões
Resultado primário efetivo “abaixo da linha” - BCB (a)	-58.687,10
Exclusões (b)	48.683,41
Resultado primário ajustado ($I = a + b$)	-10.003,69
Limite inferior da meta - LDO (c)	-30.970,02
Margem de cumprimento da meta ($II = I - c$)	20.966,31

Fonte: Estatísticas do Banco Central, referentes ao mês de janeiro de 2026, e RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

Tabela 11 – Contabilização do resultado primário do Governo Central pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha” para o exercício de 2025.

Descrição	R\$ milhões
Receita primária líquida (a)	2.332.558,39
Despesa primária total (b)	2.394.249,61
Resultado primário “acima da linha” - RTN ($I = a - b$)	-61.691,22
Discrepância estatística ($II = c - I$)	1.964,17

Fonte: Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2025.

120. Nesse cenário, ao longo do exercício, foram aprovadas diversas exclusões para fins de contabilização da meta fiscal, consolidadas na tabela a seguir. Totalizando R\$ 48,7 bilhões, tais ressalvas foram superiores a própria banda de tolerância da meta (de R\$ 31,0 bilhões) e representaram 83% do déficit efetivo de R\$ 58,7 bilhões apurado em 2025. Assim, considerando essas exceções, o resultado primário ajustado posicionou-se, formalmente, dentro dos limites estabelecidos, com margem de cumprimento de aproximadamente R\$ 21 bilhões.

Tabela 12 – Exclusões autorizadas para a contabilização do resultado primário do Governo Central no exercício de 2025.

<i>Exclusão autorizada</i>	<i>R\$ milhões</i>
<i>Precatórios - ADIs 7047 e 7064</i>	<i>41.148,80</i>
<i>Ressarcimento beneficiários RGPS</i>	<i>2.834,61</i>
<i>Projetos Estratégicos em Defesa Nacional (LC 221/2025)</i>	<i>2.500,00</i>
<i>Despesas temporárias da Saúde - Fundo Social (LC 223/2025)</i>	<i>2.200,00</i>

Fonte: RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12).

121. Embora o cumprimento formal da meta seja verificado com base no resultado primário ajustado (deduzidas as exclusões autorizadas legal ou judicialmente), a avaliação do equilíbrio fiscal da União requer que se considere principalmente o resultado primário efetivo, apurado sem essas exceções. Tal distinção é relevante porque as exclusões não eliminam o efeito das despesas sobre o endividamento: os recursos efetivamente pagos saem do caixa da União e podem ser custeados pelo aumento da dívida pública independentemente de sua classificação para fins de verificação da meta. Nesse contexto, a apuração de um resultado pior do que o previsto força o deslocamento do equilíbrio fiscal para um horizonte mais distante e oneroso.

122. Evidência desse reflexo é observada na comparação entre os Anexos de Metas Fiscais da LDO 2025 e da LDO de 2026. O primeiro documento apresenta a trajetória esperada para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) considerando um déficit primário de R\$ 29,1 bilhões em 2025, compatível com o resultado negativo de R\$ 29,5 bilhões previsto na LOA. Nesse prognóstico, o ponto de inflexão da dívida ocorreria em 2027, a 79,7% do PIB (peça 15, p.15). Ao representar uma deterioração de 99% frente ao projetado na LOA, o déficit efetivo de R\$ 58,7 bilhões compromete o plano de estabilização fiscal, pois implica endividamento adicional não previsto e desloca o ponto de inflexão da dívida para patamar mais elevado e horizonte temporal mais distante do originalmente projetado. Esse cenário é confirmado pelos dados do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2026 (peça 16, p. 16), que reprograma a inflexão da DBGG para 2028, a 84,2% do PIB.

123. Ressalta-se que o Relatório de Projeções Fiscais do 2º semestre de 2025 considera cenário ainda mais adverso, com crescimento da DBGG até 2032, quando atingiria o nível de 88,6% do PIB.

124. A recorrência de exceções e ajustes metodológicos para fins de verificação da meta de resultado primário também pode afetar a credibilidade do regime fiscal. A literatura econômica destaca que a eficácia das regras fiscais depende não apenas de sua existência formal, mas da percepção dos agentes econômicos quanto à disposição e capacidade do governo de cumprir os compromissos fiscais assumidos. Quando os resultados ajustados divergem de forma significativa dos resultados efetivos, pode surgir a percepção de enfraquecimento do compromisso fiscal do governo, o que tende a elevar o prêmio de risco exigido pelos investidores e aumentar o custo de financiamento da dívida pública.

125. Nesse sentido, o Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário, referente à apreciação das contas do Presidente da República de 2024, incluiu o seguinte alerta ao Poder Executivo federal (item 9.3.3):

a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura

dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

126. *Cabe destacar, ainda, o fenômeno conhecido como empoçamento de recursos financeiros, que corresponde à diferença entre os pagamentos efetivamente realizados e o limite de movimentação financeira autorizado aos órgãos e entidades ao longo do exercício. Em termos operacionais, trata-se de dotações orçamentárias cuja execução financeira não se concretiza até o encerramento do exercício. O empoçamento pode decorrer de diversas causas, entre as quais se destacam: atrasos em processos licitatórios ou contratuais; dificuldades operacionais na execução de políticas públicas; cancelamento ou reprogramação de projetos; além de limitações administrativas dos órgãos executores para converter dotações autorizadas em despesas efetivamente pagas.*

127. *Historicamente, esse fenômeno tende a contribuir para a melhoria aparente do resultado primário apurado, uma vez que tal indicador é calculado pelo regime de caixa. Assim, despesas autorizadas, mas não pagas dentro do exercício, deixam de integrar o cálculo do resultado primário, reduzindo o déficit registrado no período. Todavia, nos exercícios subsequentes, quando a despesa for efetivamente paga, essa saída de recursos terá um impacto inverso, contribuindo para a deterioração do resultado fiscal.*

128. *Em 2025, o empoçamento de recursos atingiu R\$ 7.974,6 milhões. Embora expressivo em termos absolutos, esse valor representa o menor nível observado desde 2018, ano a partir do qual o RACMF passou a divulgar explicitamente essa informação, o que sugere melhoria relativa na eficiência da execução orçamentária federal.*

129. *Registra-se, ainda, que o setor público consolidado apurou déficit primário de R\$ 55 bilhões (0,43% do PIB) em 2025, englobando o resultado do Governo Central (negativo em R\$ 58,7 bilhões, 0,46% do PIB); o resultado dos governos regionais, estaduais e municipais (positivo em R\$ 9,5 bilhões, 0,07% do PIB); e o resultado das empresas estatais federais, estaduais e municipais (negativo em R\$ 5,9 bilhões, 0,05% do PIB), conforme o Relatório de Estatísticas Fiscais do BCB.*

6. Resultado primário das empresas estatais

6.1. Meta de resultado primário das empresas estatais cumprida em 2025, com elevada concentração do déficit em algumas entidades e desvios relevantes em relação às projeções iniciais

130. *A LDO 2025 fixou meta de déficit primário de R\$ 6.214,7 milhões para o Programa de Dispêndios Globais (PDG), instrumento que consolida o orçamento das empresas estatais federais não dependentes do setor não financeiro. Essa norma, entretanto, permite que despesas vinculadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), até o limite de R\$ 5.000 milhões, sejam excluídas do cômputo da meta, assim como os resultados do Grupo Petrobras e da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar).*

131. *Considerado esse contexto, a STN promoveu a avaliação do cumprimento da meta estabelecida ampliando o limite fixado na LDO pelo montante das despesas associadas ao PAC, o que resultou em uma meta de déficit ajustada de R\$ 9.348,6 milhões. O resultado primário do PDG, por sua vez, foi um déficit de R\$ 4.875,8 milhões em 2025, valor compatível com o referido limite, como detalhado a seguir.*

Tabela 13 – Resultado primário consolidado das empresas estatais federais não dependentes integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG).

R\$ milhões

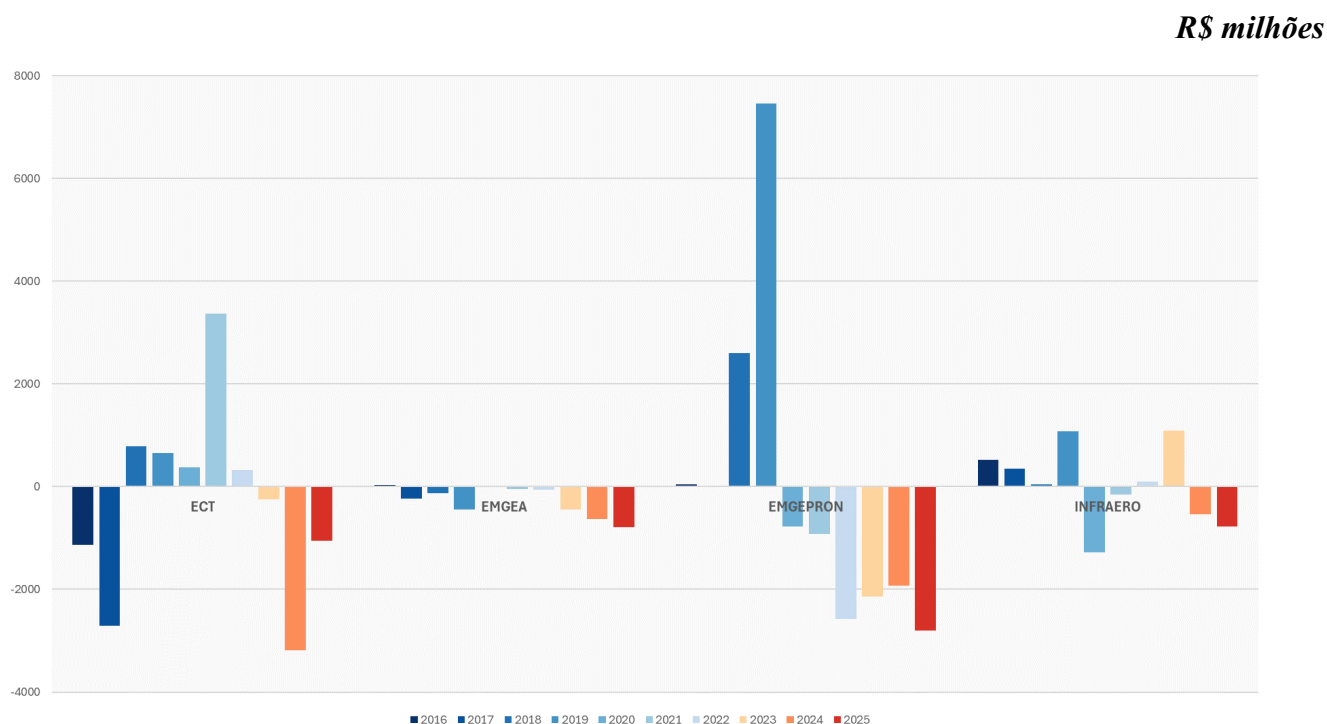
<i>Empresas estatais federais não dependentes</i>	-6.214,7	3.133,9	-9.348,6	-4.875,8	4.472,8

Fonte: RACMF do 3º quadrimestre de 2025 (peça 12), adaptado.

132. Aplicando a metodologia “abaixo da linha”, o BCB divulgou o resultado deficitário de R\$ 5.135,8 milhões para o PDG. Porém, desse valor deve ser excluído o resultado primário da ENBPar (negativo em R\$ 260,0 milhões), uma das deduções autorizadas pela LDO, dando origem ao montante registrado na coluna “resultado realizado” da tabela acima.

133. No mais, com o objetivo de aprofundar a análise, avaliou-se o resultado primário individualizado das empresas que integram o PDG, com base em dados encaminhados ao TCU no âmbito do TC 021.622/2025-6 (peça 86). Essa análise evidenciou que quatro empresas concentraram mais de 95% do déficit primário total do programa: a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a Empresa Gestora de Ativos (Emgea) e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

Figura 12 – Resultado primário das empresas ECT, Emgea, Emgepron e Infraero nos últimos dez anos.



Fonte: TC 021.622/2025-6, peça 86.

134. A avaliação do desempenho dessas empresas ao longo dos últimos dez anos revela que, com exceção da Infraero, as demais registram déficits primários recorrentes há pelo menos três exercícios consecutivos, em alguns casos em magnitude significativa.

135. Embora o resultado primário negativo não se confunda com prejuízo contábil, ele representa situação em que as despesas primárias superam as receitas primárias, isto é, quando a

empresa não gera recursos suficientes, por meio de suas atividades operacionais, para financiar seus gastos correntes e investimentos não financeiros.

136. Em outras palavras, mesmo quando o resultado global da empresa apresenta lucro em razão de receitas financeiras ou outros fatores extraordinários, a persistência de déficits primários pode sinalizar fragilidade na capacidade de geração de caixa da atividade principal da estatal. Essa situação representa risco relevante à sustentabilidade financeira e operacional dessas entidades, além de reforçar a importância do resultado primário como indicador da saúde fiscal das empresas estatais.

137. Complementarmente, foi feita comparação entre o resultado primário efetivamente realizado em 2025 e as estimativas apresentadas no RARDP do 2º bimestre de 2025, primeiro relatório do exercício que consolidou as reprogramações das projeções fiscais do PDG para o respectivo ano. A tabela a seguir apresenta essa análise.

Tabela 14 – Resultado primário individualizado das empresas estatais federais não dependentes integrantes do PDG, sem exceções do PAC, e desvio em relação às projeções do RARDP do 2º bimestre de 2025.

R\$ milhões					
<i>EMGEPRON</i>	-2.796,2	49,17%	-2.888,7	92,5	3%
<i>ECT</i>	-1.047,3	18,42%	837,3	-1.884,6	-225%
<i>EMGEA</i>	-791,4	13,92%	-541,9	-249,5	-46%
<i>INFRAERO</i>	-774,8	13,62%	-575,5	-199,3	-35%
<i>HEMOBRÁS</i>	-118,7	2,09%	-612,4	493,6	81%
<i>CEAGESP</i>	-67,4	1,19%	-81,5	14,2	17%
<i>CODEBA</i>	-44,2	0,78%	-219,7	175,5	80%
<i>CMB</i>	-20,6	0,36%	-316,5	295,9	93%
<i>ABGF</i>	-14,8	0,26%	-26,0	11,3	43%
<i>PPSA</i>	-9,9	0,17%	-14,9	5,0	33%
<i>CDC</i>	-1,7	0,03%	-0,9	-0,7	-77%
TOTAL DEFICITÁRIAS	-5.687,1	100,00%	-4.440,8	-1.246,3	
<i>ALADA</i>	7,8	0,89%	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
<i>CEASAMINAS</i>	10,5	1,19%	11,2	-0,7	-6%
<i>DATAPREV</i>	25,5	2,90%	-104,0	129,5	124%
<i>NAV Brasil</i>	36,8	4,19%	-46,2	82,9	180%
<i>TELEBRAS</i>	52,1	5,93%	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>	<i>n.a.</i>
<i>APS</i>	57,0	6,50%	-110,7	167,7	151%
<i>CODERN</i>	80,4	9,16%	-21,0	101,4	483%
<i>CDRJ</i>	86,6	9,87%	92,6	-6,0	-6%
<i>CDP</i>	197,2	22,48%	-249,6	446,8	179%
<i>SERPRO</i>	323,5	36,87%	-428,1	751,5	176%
TOTAL SUPERAVITÁRIAS	877,2	100,00%	-855,8	1.673,1	

TOTAL PDG	-4.809,9		-5.296,7	426,9	

Fonte: RARDP do 2º bimestre de 2025 e TC 021.622/2025-6, peça 86.

138. O exame desses dados demonstra que, para algumas empresas, o resultado efetivamente observado no encerramento do exercício apresentou diferenças expressivas, tanto positivas quanto negativas, em comparação às projeções iniciais. Situação semelhante também foi identificada no exercício de 2024 (vide Apêndice B) e já havia sido registrada como risco no âmbito do TC 021.644/2025-0, indicando que a ocorrência de desvios relevantes entre as estimativas e os resultados realizados não constitui evento isolado.

139. Assim, assegurar que as estimativas de receitas e despesas primárias sejam tecnicamente fundamentadas e reflitam, com razoável grau de confiabilidade, os cenários mais prováveis de operação constitui premissa da gestão fiscal responsável, conforme estabelece o art. 1º, § 1º, da LRF. Nesse contexto, projeções orçamentárias consistentes devem considerar não apenas o histórico de desempenho das empresas, mas também os riscos operacionais e financeiros capazes de influenciar seus resultados.

140. Em linha com essa diretriz, o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a governança na administração pública federal, estabelece que a atuação do governo deve ser pautada pela confiabilidade das informações e pela implementação de controles internos baseados na gestão de riscos. Em complemento, o princípio orçamentário da sinceridade, também denominado princípio da exatidão ou veracidade, exige que as projeções de receitas e despesas reflitam, com razoável grau de confiança, as condições econômicas e operacionais que influenciam sua realização. Esses princípios reforçam a necessidade de que as estimativas fiscais sejam elaboradas com base em premissas realistas e metodologias consistentes.

141. No caso do PDG, observa-se que, embora a compensação entre resultados positivos e negativos das diferentes empresas tenha permitido o cumprimento da meta fiscal e produzido resultado primário superior ao previsto no RARDP do 2º bimestre de 2025, a apuração consolidada dessa regra não deve encobrir fragilidades recorrentes no processo de elaboração das estimativas e de controle da execução orçamentária das empresas, individualmente.

142. Um exemplo concreto desse risco é o caso da ECT: conforme esclarecimentos constantes do RACMF do 3º quadrimestre de 2025, o déficit efetivo da empresa (R\$ 1,0 bilhão) ficou R\$ 4,8 bilhões abaixo da projeção do RARDP do 5º bimestre (R\$ 5,8 bilhões), em razão do atraso na captação de operações de crédito, o que inviabilizou a execução de despesas primárias previamente programadas. Caso essas operações tivessem sido concluídas e as respectivas despesas executadas no exercício, o déficit primário teria superado o limite estabelecido na LDO 2025, colocando o PDG em situação de descumprimento, o que evidencia a sensibilidade da meta consolidada a frustrações operacionais em empresas específicas.

143. A projeção de descumprimento da meta, por sua vez, pode gerar a necessidade de compensação do déficit no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS). Essa dinâmica ocorreu em novembro de 2025 e foi detalhada no RARDP do 5º bimestre desse ano. À época, foi realizada limitação de empenho e movimentação financeira de R\$ 3,288 bilhões no OFSS, dos quais aproximadamente 91% decorreram de estimativas de déficit das estatais, que excederiam o limite da LDO.

144. Desse modo, ressalta-se que o fato de o resultado primário consolidado do PDG em 2025 ter permanecido dentro da meta estabelecida na LDO não afasta a necessidade de assegurar, de forma permanente, a confiabilidade das estimativas individuais que orientam o planejamento orçamentário. O aprimoramento dessas projeções contribui para fortalecer a credibilidade das informações prestadas, melhorar a alocação de recursos públicos e ampliar a previsibilidade das decisões fiscais, fatores essenciais para a estabilidade econômica e para a promoção do bem-estar social.

145. Nesse contexto, destaca-se que é competência da Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais examinar as propostas orçamentárias das empresas, acompanhar o alinhamento do PDG aos objetivos e prioridades do governo e solicitar, quando necessário, justificativas ou medidas corretivas voltadas ao cumprimento da meta de resultado primário. Assim, cabe a tal Secretaria induzir o aprimoramento contínuo da qualidade das estimativas que compõem o PDG.

Racionalidade processual

146. Registra-se que as análises realizadas evidenciaram um conjunto de preocupações que, em outros contextos, poderiam ensejar ciências e recomendações. No entanto, tais pontos encontram-se devidamente endereçados em outros processos conduzidos pelo Tribunal, em especial, nas avaliações bimestrais realizadas pela AudFiscal sobre as regras fiscais e a execução orçamentária da União.

147. Desse modo, em conformidade com o princípio da racionalidade processual, optou-se por não formular encaminhamentos de mérito nesta fiscalização.

CONCLUSÃO

148. O presente trabalho de acompanhamento examinou a execução orçamentária e financeira da União no encerramento do exercício de 2025, avaliando o cumprimento das regras e metas fiscais estabelecidas no ordenamento jurídico vigente. As análises foram organizadas em torno de seis questões de auditoria, cujas respostas consolidadas são apresentadas a seguir.

149. No que diz respeito à regra de ouro, verificou-se seu cumprimento em 2025. A margem apurada antes da ressalva prevista na Lei 15.277/2025 foi de R\$ 79,2 bilhões, ampliando-se para R\$ 113,5 bilhões após sua aplicação. O cumprimento da regra, contudo, demandou remanejamento de fontes de receita e uso do superávit financeiro do exercício anterior.

150. Quanto aos limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, todos os entes sujeitos ao Regime Fiscal Sustentável cumpriram os tetos estabelecidos para o exercício. Merece atenção, contudo, a trajetória das exclusões, que apresentaram crescimento em relação ao exercício anterior. Ademais, o Painel do Orçamento Federal, que apresenta esses dados, carece de aprimoramentos no que tange à transparência das informações, situação que está sendo avaliada pela SOF.

151. A proporção das despesas obrigatórias em relação ao total das despesas primárias sujeitas aos limites individualizados manteve-se em 90,2% em 2025, abaixo, portanto, do gatilho de 95% que acionaria os mecanismos de correção previstos na Constituição Federal.

152. No que concerne à execução das receitas e despesas primárias, ambas cresceram em termos nominais e reais em relação a 2024, mas com trajetórias e composições que merecem atenção. As receitas primárias totais somaram R\$ 2.902,3 bilhões, crescimento nominal de 8,3%, ficando R\$ 28 bilhões abaixo do estimado na LOA, em razão, principalmente, de frustrações na arrecadação de “outras receitas administradas pela Receita Federal”. As despesas, por sua vez, alcançaram R\$ 2.394,2 bilhões, crescimento de 8,6%, superando a previsão da LOA em R\$ 4,6 bilhões. O crescimento das despesas obrigatórias, em especial dos benefícios previdenciários e assistenciais, exigiu redução das despesas discricionárias em R\$ 16,2 bilhões em relação ao orçado.

153. Quanto ao resultado primário do Governo Central, a meta formal estabelecida na LDO 2025, de R\$ 0 (zero) com banda de tolerância de +/- R\$ 30,97 bilhões, foi considerada cumprida após a aplicação de R\$ 48,7 bilhões em exclusões autorizadas, que reduziram o déficit efetivo de R\$ 58,7 bilhões para R\$ 10,0 bilhões. Entretanto, o resultado efetivo distanciou-se significativamente da previsão da LDO, que servia de referência para o plano de estabilização da dívida estabelecido no Anexo de Metas Fiscais, gerando postergação da data de inflexão do indicador dívida/PIB e atingimento desse marco em patamares mais altos do que os projetados nesse documento. Ademais, a recorrência de exclusões para fins de verificação da meta tende a enfraquecer a percepção dos agentes econômicos quanto ao compromisso fiscal do Estado, com potencial de elevar o prêmio de risco e o custo de financiamento da dívida pública.

154. No que se refere ao resultado primário do Regime Geral de Previdência Social, o déficit atingiu R\$ 317,2 bilhões em 2025, equivalente a 2,49% do PIB, aprofundando a tendência de deterioração observada na última década. O Regime Rural, com participação de apenas 1,9% na arrecadação e de 21,3% nos benefícios, responde por 64,8% do déficit total.

155. Por fim, quanto ao resultado primário das empresas estatais federais não dependentes, a meta estabelecida na LDO 2025 para o Programa de Dispêndios Globais foi formalmente cumprida, com déficit realizado de R\$ 4,9 bilhões frente ao limite ajustado por exceções, de R\$ 9,3 bilhões. Contudo, a análise individualizada revelou concentração do desequilíbrio em quatro empresas, responsáveis por mais de 95% do déficit total do programa. Adicionalmente, foram identificados desvios expressivos entre as estimativas iniciais e os resultados realizados em algumas empresas. Esse padrão de baixa previsibilidade nas estimativas individuais fragiliza a confiabilidade do planejamento fiscal consolidado e compromete a credibilidade das metas fiscais que dele derivam.

156. Assim, a execução orçamentária e financeira de 2025 caracterizou-se pelo cumprimento formal do conjunto de regras fiscais avaliadas, obtido, em vários casos, com auxílio de exclusões e ressalvas que, embora amparadas pelo ordenamento jurídico vigente, distanciam os resultados ajustados da realidade fiscal subjacente. Essa divergência entre o cumprimento formal e o equilíbrio efetivo das contas públicas é elemento comum apontado tanto nas observações deste trabalho quanto nas fiscalizações bimestrais realizadas pelo TCU sobre as regras fiscais e a execução orçamentária da União. Tendo em vista que as preocupações identificadas já foram objeto de alertas, ciências e recomendações em outros processos em curso no Tribunal, optou-se, por razões de racionalidade processual, por não formular encaminhamentos de mérito adicionais neste trabalho.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) **submeter os autos à oitiva** do Ministério Público junto ao TCU, em atendimento a pedido deste órgão, com fulcro no art. 6º, inciso XV, da Lei Complementar 75/1993, nos arts. 81, inciso II, e 84 da Lei 8.443/1992 e na Portaria MP/TCU 2/2020;

b) **informar** ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em atendimento ao disposto no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), os seguintes fatos acerca da gestão fiscal, considerados os resultados observados ao término do exercício de 2025:

b.1) a regra de ouro foi cumprida com suficiência de R\$ 79,2 bilhões antes da consideração das operações de crédito adicionais ressalvadas pela Constituição Federal e autorizadas pela Lei 15.277/2025, e com margem de R\$ 113,5 bilhões após sua contabilização;

b.2) os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, foram integralmente observados, embora tenha sido verificada

tendência de crescimento das exclusões em relação ao exercício anterior, bem como a necessidade de aprimoramentos no Painel do Orçamento Federal quanto à transparência das informações disponibilizadas;

b.3) a proporção das despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias totais, sujeitas aos limites individualizados da Lei Complementar 200/2023, foi de 90,2%, permanecendo abaixo do gatilho constitucional de 95%, mas ainda em patamar que reduz substancialmente a flexibilidade fiscal e a capacidade de gestão das despesas discricionárias;

b.4) o resultado primário do Governo Central foi formalmente cumprido após a aplicação de R\$ 48,7 bilhões em exclusões autorizadas, que ajustaram o déficit efetivo de R\$ 58,7 bilhões para R\$ 10,0 bilhões;

b.5) o déficit do Regime Geral de Previdência Social atingiu R\$ 317,2 bilhões (2,49% do PIB), dos quais 64,8% correspondem ao Regime Rural, mantendo-se a tendência de deterioração estrutural;

b.6) o déficit primário do Programa de Dispêndios Globais das estatais federais não dependentes foi de R\$ 4,9 bilhões, em conformidade formal com a meta estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, contudo, mais de 95% do resultado negativo concentrou-se em quatro empresas (Empresa Gerencial de Projetos Navais - Emgepron, Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT, Empresa Gestora de Ativos - Emgea e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero), tendo algumas entidades apresentado desvios relevantes em relação às projeções iniciais;

*c) **encaminhar** cópia da decisão a ser proferida nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e*

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

2. Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), representado pelo douto Procurador Júlio Marcelo de Oliveira:

“Trata-se de relatório de acompanhamento do cumprimento de regras e limites fiscais no exercício de 2025.

A fiscalização foi realizada no período de 23/2/2026 a 13/3/2026 e abrangeu o exercício financeiro de 2025. Teve como objetivo “avaliar, no fechamento do exercício de 2025, a consistência, a conformidade e a transparência dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, abrangendo o cumprimento da regra de ouro, o cumprimento do limite de despesas primárias, a conformidade com a regra da proporção da despesa primária obrigatória, o grau de atingimento das metas fiscais e a conformidade da programação orçamentária” (peça 17, p. 1).

Ao final dos trabalhos, a equipe de fiscalização formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 17, pp. 39/40):

[...]

Os dirigentes da unidade técnica manifestaram-se de acordo com a proposta da equipe de fiscalização (peças 18 e 19), e, em seguida, Vossa Excelência encaminhou os autos para a manifestação do Ministério Público de Contas (peça 20), em atenção à solicitação feita à peça 7.

II

O Ministério Público de Contas manifesta-se integralmente de acordo com a proposta de

encaminhamento formulada pela unidade técnica.

A fiscalização realizada pela AudFiscal apurou que, no exercício de 2025, foram cumpridos:

- a) a regra de ouro (art. 167, inciso III, da Constituição);
- b) os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão (art. 3º da LC 200/2023);
- c) o limite de 95% de despesas primárias obrigatórias em relação às despesas primárias totais (art. 8º da LC 200/2023);
- d) a meta de resultado primário do Governo Central (art. 2º, caput e § 1º, da Lei 15.080/2024);
- e) a meta de resultado primário do Programa de Dispendios Globais (art. 3º, caput e § 1º, da Lei 15.080/2024).

No tocante ao resultado primário do Governo Central, a meta prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano 2025 (Lei 15.080/2024 ou LDO/2025) foi de zero real, com intervalo de tolerância, para mais e para menos, de R\$ 30.970.024.726,00.

O resultado primário calculado pelo Banco Central do Brasil (método “abaixo da linha”) foi de **déficit primário de R\$ 58,68 bilhões** (0,46% do PIB, que foi de R\$ 12.738,57 bilhões em 2025). Esse valor, a princípio, estaria abaixo do limite inferior da meta (déficit de R\$ 30,97 bilhões). Contudo, em razão de decisões judiciais proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1236, e da edição das Leis Complementares 221/2025 e 223/2025, diversas despesas primárias foram excluídas para fins de aferição da meta, o que resultou em **déficit primário ajustado de R\$ 10 bilhões**, conforme detalhado a seguir (fonte: tabelas 10 e 12 da peça 17):

Descrição	R\$
A. Resultado primário efetivo (“abaixo da linha”)	-58,68 bilhões
B. Exclusões de despesas	48,68 bilhões
B.1 Precatórios (ADIs 7047 e 7064)	41,15 bilhões
B.2 Ressarcimento a beneficiários do INSS (ADPF 1236)	2,83 bilhões
B.3 Projetos estratégicos em defesa nacional (LC 221/2025)	2,5 bilhões
B.4 Despesas temporárias em saúde – Fundo Social (LC 223/2025)	2,2 bilhões
C. Resultado primário ajustado (= A + B)	-10,0 bilhões

Por força dessas exclusões e da existência de intervalo de tolerância para a meta, o governo federal conseguiu cumprir, no plano formal, a meta de resultado primário estabelecida na LDO/2025.

O alcance formal da meta, contudo, não afasta a realidade dos fatos, que é a de um quadro fiscal deteriorado, o que torna mais distante a estabilização da dívida pública, fato essencial para o equilíbrio fiscal sustentável.

Como mencionado pela unidade técnica, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Relatório de Projeções Fiscais do 2º semestre de 2025, publicado em 12/1/2026, estimou que a dívida bruta do governo geral (DBCC) continuará crescendo até o ano de 2032, quando poderá atingir 88,6% do Produto Interno Bruto (PIB). Transcreve-se, a seguir, trecho do citado relatório a respeito do assunto (grifou-se):

No cenário de referência deste relatório, a projeção da receita primária líquida parte das estimativas do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 5º bimestre de 2025. Após atingir 18,4% do PIB em 2025, projeta-se uma trajetória crescente para a receita líquida até alcançar o patamar de 19,3% do PIB em 2032. A partir de então, inicia-se uma trajetória de queda, encerrando 2035 a 18,4% do PIB. Essa evolução pressupõe que medidas adicionais de arrecadação devem ser

propostas para compatibilizar a receita com a trajetória contratada para as despesas primárias, garantindo o alcance das metas fiscais. O exercício estima, assim, o esforço adicional de arrecadação que pode ser necessário para concretizar o alcance das metas de resultado primário definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 - LDO 2026 (Lei nº 15.321/2025) a saber: 0,25% do PIB em 2026, 0,5% do PIB em 2027, 1,0% do PIB em 2028 e 1,25% do PIB em 2029, supondo-se que esse nível será mantido também de 2030 em diante.

Quanto à despesa primária, a projeção também utiliza como base o 5º RARDP de 2025 e projeta-se sua evolução conforme as regras do RFS. Isto é, o crescimento real do limite de despesa equivale a uma proporção do crescimento real da Receita Líquida Ajustada (RLA)¹, resguardados os limites de crescimento superior e inferior de 2,5% e 0,6%, respectivamente. A essa dinâmica, adicionam-se as projeções das despesas não sujeitas ao limite. Com efeito, no cenário de referência, a despesa primária parte de 18,8% do PIB em 2024, atinge 19,2% do PIB em 2026 e reduz-se até atingir 17,2% do PIB em 2035. Essa redução da despesa se dá de maneira mais acentuada a partir de 2032, com a redução do impacto do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais – FCBF, instituído no âmbito da Reforma Tributária, que não está sujeito ao limite de despesas.

(...)

O cenário de referência apresenta resultado primário do Governo Central conforme o 5º RARDP para 2025 e suficiente para cumprir o centro das metas fiscais a partir de 2026, atingindo um déficit de 0,2% do PIB em 2026, tendo em vista as excepcionalizações dos gastos com precatórios excedentes ao subteto (EC 136/2025) e do gasto de R\$ 4,5 bilhões em projetos estratégicos da defesa (LC 221/2025) para fins de apuração das metas fiscais. A partir de 2027, espera-se uma trajetória ascendente de superávits primários do Governo Central seguindo as metas fiscais, passando de 0,2% do PIB em 2027 a 1,16% do PIB em 2035. Para 2030 a 2035, conforme a projeção decenal do PLDO 2026, presume-se que o nível de 1,25% do PIB para a meta de resultado primário do Governo Central será mantido.

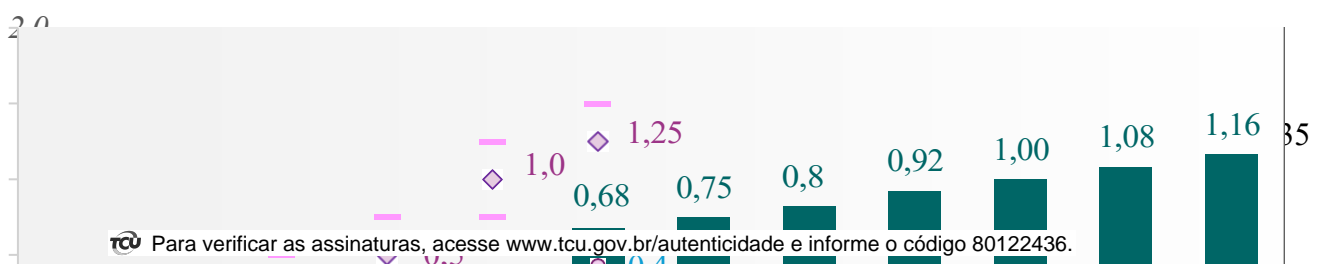
Quanto à evolução do endividamento público, as projeções do cenário de referência deste relatório indicam que a Dívida Bruta do Governo Geral – DBGG e a Dívida Líquida do Governo Geral - DLGG alcançam, ao final de 2025, 79,3% e 67,9% do PIB, respectivamente. A DBGG apresenta uma trajetória ascendente até atingir 88,6% do PIB em 2032, reduzindo para 88,0% do PIB em 2035. Já a DLGG segue uma trajetória similar, com crescimento também até 2032, iniciando então uma trajetória de queda nos anos seguintes, e chega a 75,0% do PIB em 2035.

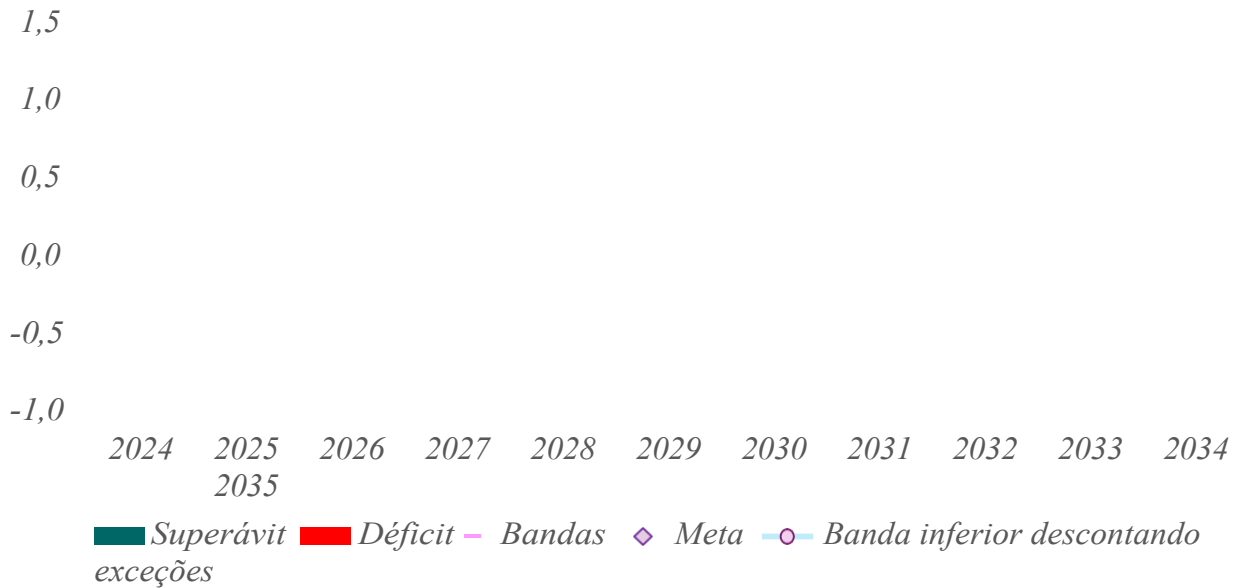
(...)

O resultado primário no cenário de referência reflete o esforço de implementação de medidas necessárias para consolidação fiscal. O Gráfico 20 mostra que o resultado primário efetivo assume trajetória crescente, saindo de -0,6% do PIB em 2025, conforme 5º RARDP, para 1,16% do PIB em 2035, seguindo a referência oficial do PLDO 2026 de 1,25% do PIB, deduzido das despesas com sentenças judiciais excepcionalizadas do resultado conforme EC 136/2025. Ressalta-se que a evolução projetada parte da premissa da efetivação do esforço fiscal necessário para cumprir essa trajetória, mediante novas receitas adicionais.

(...)

Gráfico 20 – Projeção do resultado primário do Governo Central do cenário de referência (% do PIB) ³⁴





(...)

Como se observa do gráfico reproduzido acima, a ocorrência de superávit primário efetivo só está prevista para ocorrer a partir de 2028, a despeito da previsão legal de superávit formal já em 2026 (o centro da meta de superávit primário é de R\$ 34,26 bilhões, conforme dispõe a Lei 15.321/2025 - LDO/2026). Ressalta-se que, no cenário de referência considerado pela STN, será necessário aumento de receitas para o atingimento formal das metas.

Sobre o alcance formal da meta fiscal, a Instituição Fiscal Independente (IFI) concluiu o seguinte (Relatório de Acompanhamento Fiscal 108, de 29/1/2026, grifou-se):

O governo central cumpriu formalmente a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, segundo análise da IFI, a partir de informações do portal Siga Brasil, combinadas com os dados já divulgados pelo Tesouro. Assim como em 2024, o cumprimento da meta deveu-se a recolhimentos extraordinários de receitas e de abatimentos legais de despesas da apuração do resultado primário. O que não significa uma melhora da posição fiscal do país. Persistem os desafios apresentados pela IFI em edições passadas deste relatório, como a necessidade de aumentos contínuos da arrecadação para compensar a dinâmica prevista na despesa primária.

(...)

Em razão de decisões adotadas entre o fim de 2022 e o fim de 2023 (volta da política de valorização do salário mínimo e retomada dos pisos constitucionais de saúde e educação), a elevação das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais e os gastos com saúde e educação, nos próximos anos, vai exigir um esforço crescente do Poder Executivo para aumentar as receitas primárias. Isto representa um desafio considerável caso nenhuma mudança ocorra.

No curto prazo, como explorado no RAF nº 1076, de dezembro de 2025, o orçamento de 2026 contém algumas fontes de receitas de materialização incerta. Desde o início do funcionamento da regra fiscal do limite de despesas no âmbito do arcabouço fiscal, a IFI vem chamando a atenção para as inconsistências existentes na regra, como por exemplo, a necessidade de busca incessante de receitas para compensar o crescimento das despesas primárias previsto para os próximos anos. Colocam pressão nesse incremento da despesa primária alguns agregados de despesa que evoluem acima dos limites definidos na regra. Além disso, a perseguição do piso da margem de tolerância das metas fixadas nas

diretrizes orçamentárias tem sido insuficiente para conter o crescimento da dívida bruta em proporção do PIB. A dívida bruta do governo geral (DBGG) cresceu 7,3 p.p. do PIB entre dezembro de 2022 e novembro de 2025, último mês com informação disponibilizada pelo Banco Central para o indicador. Em novembro, a DBGG alcançou o nível de 79,0% do PIB e a perspectiva é de novos incrementos nos próximos anos, como discutido no já referenciado RAF nº 107. A expectativa de déficits primários nos anos à frente, combinada com elevada taxa real de juros da economia, pressionarão o endividamento bruto do governo.

Acerca da exclusão de despesas do cálculo do resultado primário, o TCU, em 11/6/2025, expediu o seguinte alerta ao Poder Executivo Federal (item 9.3.3 do Acórdão 1.326/2025-Plenário, proferido, grifou-se):

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

Posteriormente, em 3/12/2025, ao julgar o relatório de acompanhamento dos resultados fiscais do 3º bimestre de 2025, o TCU prolatou o Acórdão 2862/2025-Plenário, em que reforçou o alerta e expediu recomendação e determinação, nos seguintes termos (grifou-se):

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

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

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

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

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

Além disso, o TCU informou o Poder Executivo Federal sobre o risco de se balizar a gestão orçamentária e financeira pelo limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário, em vez do centro da meta, a teor do Acórdão 2843/2025-Plenário (de 3/12/2025), que deu nova redação ao item 9.1 do Acórdão 2208/2025-Plenário, nos seguintes termos (grifou-se):

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

Como se vê, esta Corte de Contas tem se mostrado preocupada e vigilante sobre a condução da gestão fiscal no país, especialmente no tocante às contínuas flexibilizações da meta de resultado primário e ao seu efeito maléfico sobre a trajetória do endividamento público.

Considerando-se que já foram emitidos alertas, ciência, determinação corretiva e recomendação, concorda-se com a proposta da unidade técnica de não se endereçarem novas medidas nestes autos, cabendo, tão somente, informar ao Congresso Nacional sobre os resultados observados durante a fiscalização.

III

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se de acordo com a proposta de encaminhamento da unidade técnica.”

É o relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.351/2026-GABPRES

Processo: 004.539/2026-5

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

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

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

Data da ciência: 29/04/2026

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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