CONGRESSO NACIONAL

AVISO (CN) Nº 8, DE 2026

(nº 468/2026, na origem)

Encaminha o Acórdão 1285/2026, que trata de acompanhamento do Relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2025.

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

DESPACHO: À Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/10/2026

Página da matéria

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 468 - GP/TCU

Brasília, 25 de maio de 2026.

Senhor(a) Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1285 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 19/5/2026, ao apreciar o TC-024.241/2025-3, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, que trata de acompanhamento do relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2025, elaborado em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2001.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80386369.

ACÓRDÃO Nº 1285/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.241/2025-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de processo de acompanhamento, no qual se examina o relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2025, elaborado em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2001,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento na Lei Complementar 101/2000, arts. 54 e 55, em:

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento a este Tribunal dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da mencionada lei complementar e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3. considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. considerar atendidos, para o 3º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007;

9.5. considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte/destinação de recursos a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União;

9.6. considerar, para o Poder Executivo, regulares as inscrições de despesas em restos a pagar não processados, que também se mostraram compatíveis com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, a despeito da ocorrência de disponibilidade líquida negativa no grupo "r*ecursos não classificados*", no valor de R$ 2,7 bilhões, cuja cobertura foi assegurada pela disponibilidade positiva de R$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados;

9.7. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional:

9.7.1. em caráter de reiteração ao subitem 9.4 do Acórdão 2.605/2025-Plenário, de que a metodologia de cálculo da receita corrente líquida da União deve restringir-se às regras e aos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293045.

parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, com uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

9.7.2. de que a metodologia de cálculo da receita corrente líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com explicitação dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados e com atualização tempestiva apta a viabilizar a verificação externa de aderência ao demonstrativo publicado, nos termos do art. 48, § 1º, II, da Lei Complementar 101/2000 e do art. 8º da Lei 12.527/2011, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação;

9.8. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que normatize os procedimentos de escrituração das despesas de pessoal originárias da rubrica "*despesas com pessoal não executadas orçamentariamente*" no *Manual de Demonstrativos Fiscais*;

9.9. encaminhar cópia integral da presente deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União; e

9.10. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 17/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 19/5/2026 – Extraordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1285-17/26-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Bruno Dantas e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.
13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293045.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 024.241/2025-3
Natureza(s): Relatório de Acompanhamento
Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 3º QUADRIMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES E DOS LIMITES DE DESPESA DE PESSOAL, DE OPERAÇÃO DE CRÉDITO E DE CONCESSÕES DE GARANTIA ESTABELECIDOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO. CIÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À UNIDADE TÉCNICA. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução lavrada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com a qual manifestaram sua concordância as instâncias superiores da unidade:

"***I. INTRODUÇÃO***

1. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Relatório de Gestão Fiscal deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 3º quadrimestre, encerra-se em 30 de janeiro do exercício seguinte àquele a que corresponder o relatório.

2. Nesse sentido, os presentes autos versam sobre o acompanhamento das publicações e do envio a esta Corte de Contas dos RGFs concernentes ao 3º quadrimestre de 2025 pelos titulares dos Poderes e órgãos da esfera federal, nos termos dos arts. 54 e 55 da LRF e do inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000.

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 3º quadrimestre de 2025 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As informações relativas às datas e aos instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Apêndice B deste relatório.

4. Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 3º quadrimestre de 2025, até 30/1/2026.

5. Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 3º quadrimestre de 2025 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Apêndice B deste relatório.

III. SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

6. O art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO da União para o exercício financeiro de 2025) determina que os órgãos da esfera federal referidos no art. 20 da LRF disponibilizem o RGF por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro no prazo de até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre.

7. As regras para recebimento e disponibilização dos dados contábeis e fiscais no Siconfi, inclusive do RGF, vigentes para o exercício de 2025, estão previstas na Portaria-STN 642/2019.

8. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 31/1/2026 (peça 208), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 159 da LDO 2025.

9. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados constantes dos demonstrativos declarados no Siconfi equivalem aos apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo utilizada pela STN. Nessa averiguação, foram observadas divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal da União relativos aos servidores dos ex-territórios de Roraima e do Amapá, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e do TCU, bem como no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF) do Poder Executivo, conforme abordado nos respectivos capítulos temáticos deste relatório.

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

10. A Receita Corrente Líquida é o denominador comum de vários limites da LRF. São calculados em relação a ela os percentuais da despesa com pessoal, das operações de crédito, da concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária.

11. No contexto da verificação da RCL, podem ocorrer desdobramentos como corte de despesas de pessoal, de serviços terceirizados ou a necessidade de redução de outras despesas correntes. É de fundamental importância, portanto, a precisa identificação de seu montante.

12. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por intermédio da Portaria-STN 137/2026 (peça 209), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 3º quadrimestre de 2025. A RCL alcançou R$ 1.518 bilhões no período de janeiro a dezembro de 2025, apresentando crescimento nominal de 6,1% em relação ao mesmo período de 2024, cujo montante foi de R$ 1.430 bilhões, e decréscimo nominal de 0,1% (R$ 1,2 bilhão a menos) em relação à RCL apurada no 2º quadrimestre de 2025, relativa ao acumulado dos 12 meses anteriores.

13. A tabela seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos seis quadrimestres em valores nominais, conforme a metodologia de apuração adotada pela STN.

Tabela 1 – Evolução da Receita Corrente Líquida da União 2024-2025

R$ milhões – var. % a/a

Indicador	*2024*	*2025*	*3º QD 2025 /*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

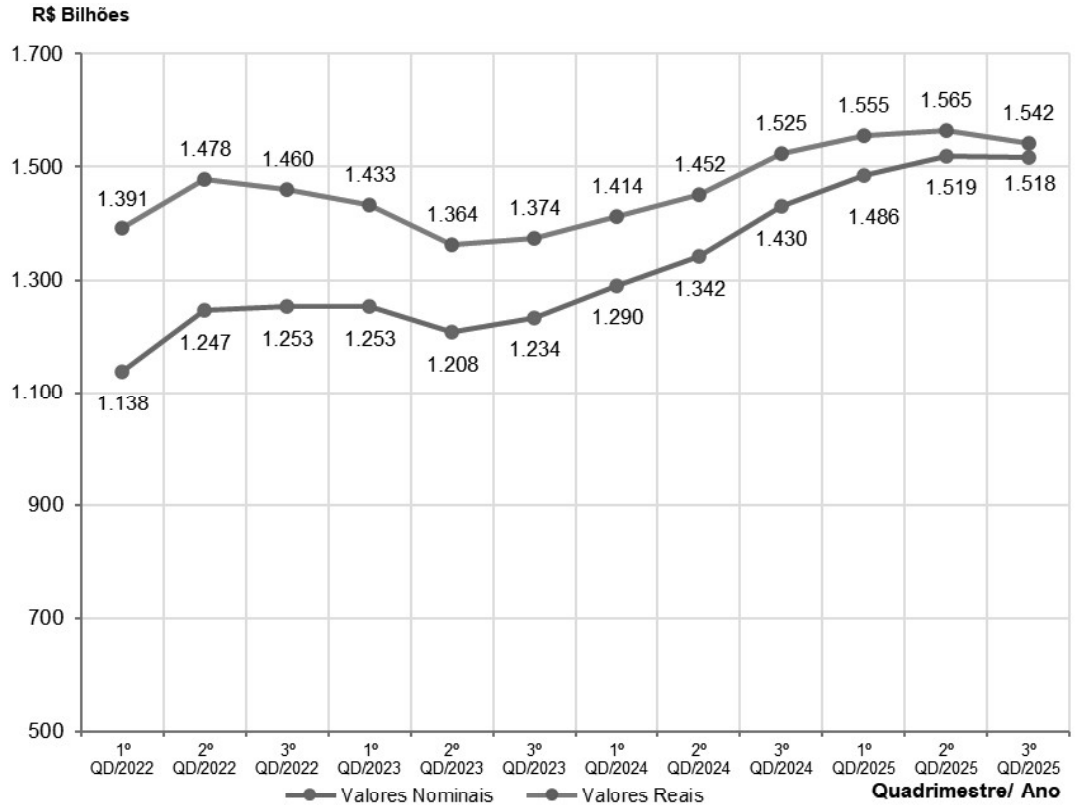
	1º QD	2º QD	3º QD	1º QD	Var. (%)	2º QD	Var. (%)	3º QD	Var. (%)	2º QD 2025 Var. (%)
RECEITA CORRENTE (I)	**2.520.726**	**2.623.774**	**2.758.253**	**2.844.470**	**+12,84%**	**2.924.956**	**+11,48%**	**2.981.799**	**+8,10%**	**+1,94%**
Receita Tributária	924.249	976.741	1.028.018	1.065.929	+15,33%	1.108.580	+13,50%	1.146.492	+11,52%	+3,42%
Receita de Contribuições	1.264.553	1.317.203	1.377.481	1.408.182	+11,36%	1.442.645	+9,52%	1.487.884	+8,01%	+3,14%
Receita Patrimonial	208.502	211.599	241.592	251.194	+20,48%	248.355	+17,37%	228.594	-5,38%	-7,96%
Receita Agropecuária	21	20	21	22	+2,72%	23	+20,12%	24	+16,84%	+3,30%
Receita Industrial	6.422	7.535	10.653	15.556	+142,23%	18.106	+140,29%	22.358	+109,86%	+23,48%
Receita de Serviços	56.620	57.550	57.541	57.334	+1,26%	58.759	+2,10%	62.453	+8,54%	+6,29%
Transferências Correntes	259	313	363	444	+71,69%	442	+41,42%	283	-22,06%	-36,04%
Receitas Correntes a Classificar	1	0	-1	1	-48,26%	0	-205,78%	0	-84,97%	-72,91%
Outras Receitas Correntes	60.100	52.813	42.584	45.808	-23,78%	48.046	-9,03%	33.710	-20,84%	-29,84%
DEDUÇÕES (II)	**1.230.372**	**1.281.356**	**1.328.217**	**1.358.304**	**+10,40%**	**1.406.031**	**+9,73%**	**1.464.063**	**+10,23%**	**+4,13%**
Transf. Constitucionais e Legais	502.064	530.968	557.726	571.419	+13,81%	593.522	+11,78%	620.657	+11,28%	+4,57%
Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social	606.214	622.263	638.406	655.666	+8,16%	679.721	+9,23%	708.773	+11,02%	+4,27%
Contrib. Plano Seg. Social do Servidor	18.277	18.385	18.600	17.655	-3,41%	18.321	-0,34%	18.983	+2,05%	+3,61%
Compensação Financeira RGPS/RPPS	1.469	938	432	189	-87,10%	216	-76,98%	184	-57,42%	-14,90%
Contr. p/ Custeio Pensões Militares	9.143	9.195	9.214	9.245	+1,12%	9.405	+2,28%	9.570	+3,86%	+1,76%
Contribuição p/ PIS/PASEP	93.206	99.606	103.838	104.130	+11,72%	104.846	+5,26%	105.896	+1,98%	+1,00%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	**1.290.353**	**1.342.418**	**1.430.036**	**1.486.166**	**+15,18%**	**1.518.925**	**+13,15%**	**1.517.735**	**+6,13%**	**-0,08%**

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União publicados pela STN. Valores em R$ milhões. Var. (%) calculada sobre o mesmo quadrimestre do ano anterior, exceto a última coluna (3º QD 2025 / 2º QD 2025).

14. O Gráfico 1, a seguir, apresenta a evolução da RCL da União em valores nominais e em valores reais nos últimos doze períodos de apuração. Para fins de elaboração dessa série histórica, os valores nominais foram atualizados a preços de dezembro de 2025, utilizando-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Gráfico 1 – Receita Corrente Líquida da União (Valores Nominais e Valores Reais)



Fontes: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União publicados pela STN (RCL) e do IBGE (IPCA).
Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de dezembro de 2025.

15. A RCL do 3º quadrimestre de 2025 foi de R$ 1.518 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R$ 1.542 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de dezembro de 2025 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

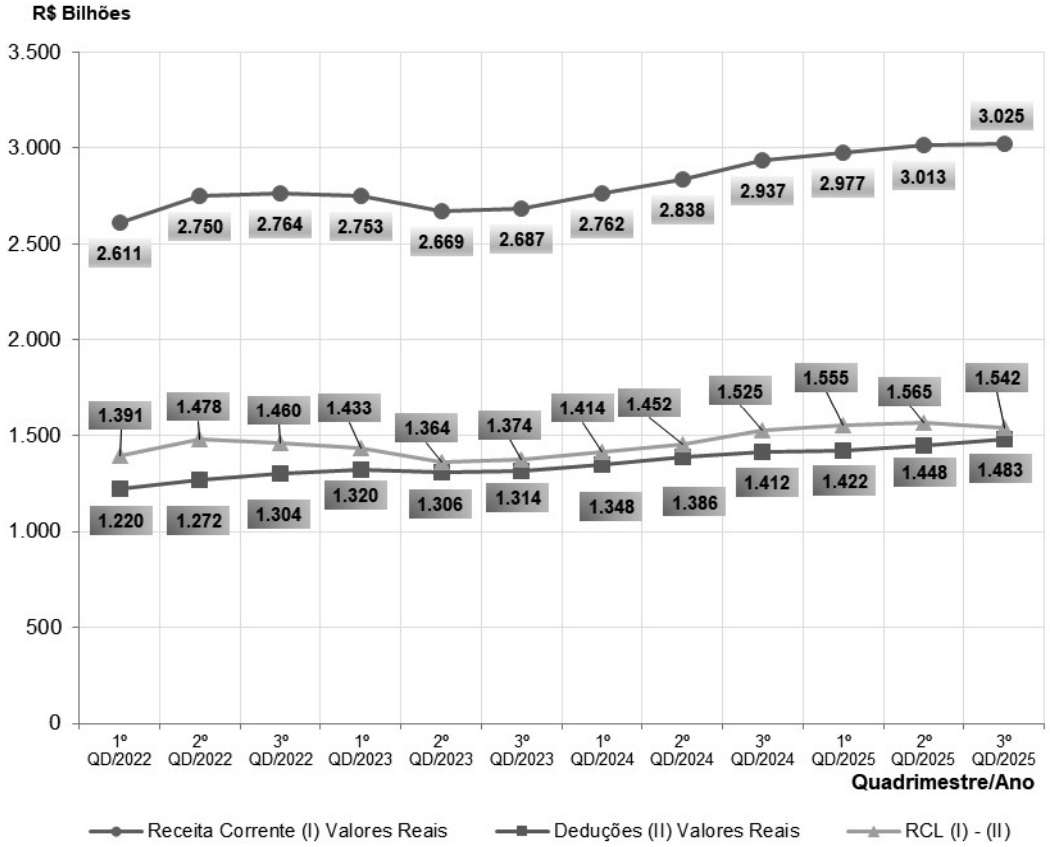
16. O crescimento nominal de 6,1% da RCL em relação ao mesmo período de 2024 decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente do que das Deduções. De fato, a Receita Corrente cresceu nominalmente 8,1% (R$ 223,5 bilhões), crescimento representado, em sua quase totalidade, pelos aumentos da Receita Tributária (R$ 118,5 bilhões, 11,5%) e da Receita de Contribuições (R$ 110,4 bilhões, 8%). As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 10,2% (R$ 135,8 bilhões), representado preponderantemente pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R$ 62,9 bilhões, 11,3%) e da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R$ 70,4 bilhões, 11%).

17. No 3º quadrimestre de 2025, a RCL alcançou R$ 1.542 bilhões em valores reais, representando decréscimo real de 1,5% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R$ 1.565 bilhões) e um acréscimo real de 1,1% em relação ao 3º quadrimestre de 2024 (R$ 1.525 bilhões).

18. O Gráfico 2 demonstra, em valores reais, a evolução da Receita Corrente Bruta, das Deduções, bem como da Receita Corrente Líquida divulgada pela STN nos últimos doze períodos de apuração.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Gráfico 2 – Receita Corrente Líquida da União – Valores Reais (Deduções Evidenciadas)



Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Receita Corrente Líquida da União publicados pela STN. Valores reais a preços (IPCA) de dezembro de 2025.

IV.1 Análise da Metodologia de Apuração da Receita Corrente Líquida

19. A Receita Corrente Líquida da União, assim como a metodologia utilizada em sua apuração, é divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional no Demonstrativo da RCL, constante do Anexo 3 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

20. Identificou-se divergência de aproximadamente R$ 60,5 bilhões entre os valores da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da União referente ao 3º quadrimestre de 2025 e aqueles obtidos por meio da aplicação da metodologia divulgada pela STN para calculá-los.

21. Os valores dessa rubrica equivalem à execução líquida (empenhos realizados deduzidos de restos a pagar cancelados) de programações orçamentárias específicas e são apurados com base em parâmetros (marcadores) orçamentários típicos da despesa orçamentária, tais como programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação.

22. Segundo a metodologia divulgada pela STN, a dedução é apurada por filtro cumulativo (critérios simultâneos) de programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação. Assim, apenas registros que atendam concomitantemente aos três conjuntos de parâmetros compõem o valor divulgado.

23. A análise da metodologia de cálculo divulgada revelou a inclusão de dois programas de governo, '2080 – Educação de Qualidade para Todos' e '0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo' no conjunto de parâmetros utilizados para a apuração das Transferências Constitucionais e Legais. Pela lógica do filtro cumulativo descrito no item 22, acima, a execução de uma ação somente é capturada quando o programa ao qual está vinculada também consta nos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

parâmetros selecionados. Verificou-se que nenhuma das ações orçamentárias com execução no período é vinculada aos programas 2080 ou 0032, de modo que sua inclusão não produziu efeito sobre o valor apurado. A impropriedade é, portanto, de natureza metodológica, pois o conjunto de parâmetros contém elementos estranhos à apuração, sem impacto financeiro no resultado divulgado.

24. Situação inversa ocorre em relação ao programa '5111 – Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade', pois se trata de programa que deveria constar dos parâmetros, mas foi omitido da metodologia divulgada. Pela mesma lógica cumulativa, essa omissão é suficiente para excluir do cálculo toda a execução das ações a ele vinculadas, ainda que essas ações estejam individualmente listadas na metodologia. Foi o que ocorreu com a ação orçamentária '00SB – Complementação da União ao Fundeb', que, embora explicitamente relacionada na metodologia divulgada, não teve sua execução capturada pelo filtro, dado que o programa 5111 estava ausente dos parâmetros de programa de governo. O resultado é uma divergência de aproximadamente R$ 60,5 bilhões entre o valor apurado pela aplicação integral da metodologia divulgada e o efetivamente publicado no Demonstrativo da RCL (peça 196).

25. Adicionalmente, constatou-se a inclusão de 13 ações orçamentárias na metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' sem execução no período em análise, todas não previstas na programação orçamentária do exercício de 2025. Embora não acarrete distorções nos valores divulgados, dado que não houve execução nessas ações, tal situação configura impropriedade metodológica, uma vez que o conjunto de parâmetros utilizados deve restringir-se aos elementos estritamente necessários à apuração dos valores informados.

26. Registra-se que essa impropriedade já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5), havendo reincidência no 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), ambos sob a relatoria do Min. Benjamin Zymler. No âmbito da fiscalização referente ao 1º quadrimestre, este Tribunal, por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, subitem 9.4, deu ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.

27. Considerando que o Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário foi proferido posteriormente à publicação do Demonstrativo da RCL do 2º quadrimestre de 2025, não se propôs nova deliberação sobre o mesmo tema no Acompanhamento dos RGFs desse período.

28. Não obstante, verificou-se que a impropriedade ora relatada voltou a ocorrer no 3º quadrimestre de 2025. As sucessivas reincidências ensejaram a realização de reunião em 27/2/2026 com os gestores da STN responsáveis pela elaboração dos demonstrativos fiscais do Poder Executivo para, entre outros assuntos, tratar da inconsistência metodológica em tela. Na ocasião, foi ajustado o encaminhamento de ofício de requisição de informações (peça 206), cujo objetivo era colher manifestação da STN acerca dos seguintes pontos:

> *a) diagnóstico sintético (causa e circunstâncias) da divergência identificada no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida da União, especificamente entre os valores de Transferências Constitucionais e Legais publicados e os obtidos por intermédio da metodologia divulgada, incluindo a identificação do ponto do fluxo de trabalho (extração, tratamento, parametrização/objetos, consolidação, validação ou publicação) em que a divergência se materializa;*
>
> *b) medidas já implementadas e/ou em implementação para corrigir a inconsistência, com indicação do estágio atual e de como assegurarão consistência entre metodologia divulgada e valores publicados;*
>
> *c) procedimentos adotados para garantir atualização tempestiva das metodologias dos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

demonstrativos do RGF e da RCL, de modo que reflitam integralmente os parâmetros e critérios efetivamente utilizados nos relatórios/consultas do Tesouro Gerencial que subsidiam a elaboração e publicação dos demonstrativos, evitando lacunas, itens omitidos ou regras não explicitadas;

d) avaliação sobre eventual necessidade de aperfeiçoamentos de transparência nos demonstrativos fiscais já publicados; e

e) opinião técnica da STN acerca do público efetivamente usuário das metodologias dos demonstrativos fiscais, bem como sobre como essa identificação de usuários orienta o nível de detalhamento, rastreabilidade e atualização das metodologias divulgadas.

29. Em atendimento à requisição de informações, a STN prestou esclarecimentos (peça 204), a seguir sintetizados.

Argumento

30. A STN informou que a divergência identificada no demonstrativo da RCL decorreu da ausência da ação orçamentária '00SB - Complementação da União ao Fundeb' na metodologia publicada no portal Tesouro Transparente, embora a parametrização do relatório do Tesouro Gerencial (TG) utilizado para gerar os valores do demonstrativo estivesse correta.

Análise

31. A metodologia da RCL é divulgada juntamente com o demonstrativo da RCL. O meio de divulgação oficial é o Diário Oficial da União (DOU). Adicionalmente, no portal Tesouro Transparente, ambiente em que a STN disponibiliza as informações geradas ou consolidadas pelo Tesouro Nacional, o demonstrativo da RCL e a metodologia utilizada para calculá-la são disponibilizados em formato de planilha Excel. Constatou-se que as metodologias disponibilizadas em ambos os meios de divulgação – DOU e Tesouro Transparente – eram idênticas (peças 196 e 230).

32. Ao contrário do afirmado pela STN, ambas as versões da metodologia já contemplavam a ação '00SB - Complementação da União ao Fundeb'. A divergência originava-se da ausência do programa de governo '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade' nos parâmetros de cálculo das Transferências Constitucionais e Legais – programa ao qual a ação 00SB está vinculada – e não da ausência da própria ação.

33. No Acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5) e ao 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), constatou-se, em ambas as fiscalizações, divergência entre os valores da RCL da União publicados pela STN e os valores calculados segundo a metodologia oficial divulgada. A origem da divergência estava na rubrica de dedução 'Transferências Constitucionais e Legais', especificamente nos valores executados na ação orçamentária '00SB - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB', vinculada ao programa de governo '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade'.

34. Segundo a metodologia divulgada, as 'Transferências Constitucionais e Legais' correspondem às despesas empenhadas (liquidadas + inscritas em restos a pagar não processados), deduzidas dos restos a pagar cancelados, observando simultaneamente três critérios: 'programa de governo', 'ação orçamentária' e 'modalidade de aplicação', cujos valores estão relacionados na metodologia publicada (peças 196 e 230). Em razão dessa lógica, os valores executados na ação orçamentária 00SB somente seriam considerados no cálculo se o programa de governo ao qual ela está vinculada – o 5111 – estivesse relacionado nos parâmetros de 'programa de governo'. Como esse programa não foi incluído na metodologia, os valores da ação 00SB foram excluídos do cálculo, originando a divergência.

35. Conclui-se, portanto, que houve reincidência, no 3º quadrimestre de 2025, da impropriedade constatada no Acompanhamento dos RGFs referentes ao 1º quadrimestre de 2025, no

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

sentido de que a divergência apurada entre os valores da Receita Corrente Líquida da União publicados e os calculados mediante a aplicação da metodologia divulgada decorreu da ausência do programa de governo '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade' nos critérios de apuração da rubrica 'Transferências Constitucionais e Legais'.

Argumento

36. Quanto às medidas adotadas para corrigir a inconsistência, a STN declarou ter ajustado a metodologia mediante a inclusão da ação orçamentária faltante no rol descrito na linha 'Transf. Constitucionais e Legais' e a publicação da nova versão no portal Tesouro Transparente. Para garantir a consistência histórica, a STN esclareceu que todas as ações, mesmo aquelas sem saldo no período corrente, são mantidas no filtro utilizado no TG.

Análise

37. Conforme demonstrado nos §§ 31 a 34, supra, a metodologia originalmente divulgada no portal Tesouro Transparente já contemplava a ação orçamentária 00SB. A divergência decorreu da ausência do programa de governo 5111 nos parâmetros da metodologia, não da ausência da ação em si. Assim, a medida anunciada pela STN – inserção da ação 00SB no rol da metodologia – não é suficiente para sanar a impropriedade. De fato, enquanto o programa 5111 não for incluído nos parâmetros de 'programa de governo', os valores executados na ação 00SB continuarão excluídos do cálculo apurado a partir da metodologia publicada.

38. Embora as manifestações da STN até aqui examinadas não tenham esclarecido adequadamente a causa nem apresentado correção aderente ao problema identificado, os valores da RCL constantes dos demonstrativos oficiais estão corretos, subsistindo a impropriedade apenas na metodologia divulgada, razão pela qual mostra-se suficiente reiterar a deliberação expedida à Secretaria do Tesouro Nacional por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, no sentido de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, c/c art. 48 da mesma lei.

Argumento

39. Acerca das medidas adotadas para garantir a atualização tempestiva das metodologias, a STN aponta a complexidade do Tesouro Gerencial e a dinâmica da execução orçamentária como fatores que dificultam a atualização eficaz das metodologias. Acrescenta que a plataforma tecnológica utilizada pelo TG não dispõe de funcionalidades para automatizar a extração das parametrizações dos objetos utilizados nos relatórios, exigindo atualizações manuais. Em complemento, afirma que está desenvolvendo aplicações para automatizar a elaboração e conferência dos relatórios fiscais, o que deve reduzir erros e aumentar a eficiência desse processo no futuro.

Análise

40. A iniciativa de automação descrita pela STN, embora ainda em fase de desenvolvimento, é relevante para solucionar as inconsistências metodológicas reiteradamente constatadas. Considerando a periodicidade quadrimestral do RGF e a recorrência da impropriedade identificada, revela-se pertinente acompanhar o andamento dessa iniciativa nas próximas fiscalizações. Registra-se, ainda, que a atualização tempestiva das metodologias dos demonstrativos, assim como a dos relatórios disponibilizados aos usuários no Tesouro Gerencial, é condição necessária para a verificação de conformidade dos valores publicados com os critérios declarados, contribuindo para a efetividade do acompanhamento do cumprimento das regras fiscais.

Argumento

41. Em relação ao aperfeiçoamento da transparência dos demonstrativos fiscais, a STN

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

considera que as medidas de transparência já adotadas, como as divulgações no portal Tesouro Transparente e as respostas a solicitações via Lei de Acesso à Informação (LAI), são suficientes para o controle social. Além disso, os relatórios fiscais são elaborados em conformidade com os parâmetros legais e o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), que detalha as metodologias e conceitos aplicáveis. Entende, também, que as informações atualmente divulgadas atendem às exigências de transparência previstas na LRF.

Análise

42. A avaliação da STN, no sentido de que os instrumentos de transparência atualmente disponíveis são suficientes para o controle social, não afasta a necessidade de aperfeiçoamento contínuo da transparência da metodologia dos demonstrativos fiscais. As impropriedades constatadas nesta e em fiscalizações anteriores evidenciam que a publicidade dos demonstrativos, desacompanhada de metodologia consistente e tempestivamente atualizada, não assegura, por si só, a verificação externa dos valores divulgados. Assim, a manifestação da STN deve ser considerada sem prejuízo da conclusão de que a efetividade da transparência fiscal pressupõe aderência entre os valores publicados e a metodologia divulgada.

Argumento

43. Quanto ao público efetivamente usuário das metodologias dos demonstrativos fiscais, a STN considera que esse público está restrito a usuários cadastrados no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), como agentes públicos e órgãos de controle interno e externo. Considera, ainda, que a complexidade das metodologias dificulta sua utilização até mesmo por usuários experientes do Tesouro Gerencial, sendo mais eficiente divulgar links de acesso às consultas e objetos gerenciais utilizados na elaboração dos relatórios fiscais, facilitando a auditoria e o uso por usuários autorizados.

Análise

44. A tese da STN de que o público efetivo das metodologias dos demonstrativos fiscais se restringe a usuários cadastrados no Siafi merece ressalvas. É verdade que a geração das consultas, relatórios e objetos gerenciais que subsidiam a elaboração dos demonstrativos pressupõe acesso a esse sistema. Esse requisito, contudo, não reduz a relevância da metodologia ao universo de usuários credenciados. Isso porque a metodologia não se destina apenas à replicação operacional da apuração por meio de sistemas, mas também à descrição de 'como' os valores publicados foram apurados: há uma explicitação destinada a terceiros acerca dos critérios, filtros e parâmetros empregados na composição dos valores divulgados.

45. A LRF estabelece, como pressuposto da responsabilidade fiscal, a 'ação planejada e transparente' (art. 1º, § 1º), e aponta o RGF como instrumento de transparência que deve ser divulgado com 'amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico' (arts. 48 e 55, § 2º). O art. 48, § 1º, II, desse diploma legal assegura a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações detalhadas de execução orçamentária e financeira em meios eletrônicos. A LAI reforça esse arcabouço ao consagrar a publicidade como regra, o sigilo como exceção, e ao estabelecer como diretriz a 'divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações' (art. 3º, II). O próprio Decreto 10.540/2020 define 'meio eletrônico de amplo acesso público' como aquele que não exige cadastramento de usuário ou senha, conceito que permite estabelecer a distinção entre ambientes de acesso público e ambientes com diferentes níveis de acesso.

46. Nesse contexto, a identificação do público das metodologias não pode ser reduzida ao público operador do Siafi. A metodologia dos demonstrativos fiscais é o instrumento por meio do qual qualquer interessado, como órgãos de controle, pesquisadores, imprensa, organizações da sociedade civil e cidadãos, pode verificar se os valores publicados correspondem ao processo declarado de apuração. Essa função independe de acesso ao sistema, pois é exercida a partir dos documentos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

públicos disponibilizados nos canais de transparência, como o portal Tesouro Transparente e o próprio Diário Oficial da União. Restringir o público efetivo aos usuários internos equivale, na prática, a transformar a metodologia em documento de uso operacional, esvaziando sua função de transparência.

47. A impropriedade reiteradamente constatada nesta e em fiscalizações anteriores consiste na divergência entre os valores publicados e os calculados conforme a metodologia divulgada, ilustra precisamente o risco de se subestimar o público externo da metodologia: quando a metodologia é insuficiente para reproduzir os valores publicados, o controle social e a possibilidade de auditabilidade externa ficam comprometidos, ainda que os parâmetros internos estejam corretos. A função da metodologia publicada não é documentar o processo interno da STN para uso próprio, mas permitir que terceiros confirmem, de forma independente, a aderência entre o processo declarado e o resultado divulgado.

48. Não se ignora a dificuldade técnica apontada pela STN na atualização manual das metodologias diante da complexidade do Tesouro Gerencial. Esse argumento, todavia, aponta para a necessidade de aprimorar os processos e ferramentas de atualização, e não para reduzir o escopo e o nível de detalhamento das metodologias dos demonstrativos fiscais. A iniciativa de automação em desenvolvimento pela STN é promissora nesse sentido, na medida em que pode viabilizar a geração e a atualização mais tempestiva e confiável dos parâmetros que compõem a metodologia. Também não há óbice a que a STN disponibilize aos órgãos de controle links para consultas, relatórios e objetos gerenciais efetivamente utilizados, bem como informações sobre rotinas de automação em desenvolvimento, desde que tais medidas não sejam tomadas como substitutivas da metodologia pública exigida pelas normas de transparência fiscal.

49. Conclui-se, portanto, que os usuários das metodologias dos demonstrativos fiscais compreendem, além dos servidores habilitados no Siafi, todo e qualquer interessado no acompanhamento da gestão fiscal da União, nos termos da LRF c/c art. 3º, II, da LAI. A divulgação de metodologia completa, consistente e tempestivamente atualizada, que descreva fielmente os critérios e parâmetros efetivamente adotados na apuração dos valores publicados, não é, portanto, mera faculdade dos responsáveis pela gestão fiscal e orçamentária, mas condição necessária ao cumprimento dos deveres de transparência e publicidade impostos pelo ordenamento vigente.

50. Ante essas considerações, e sem prejuízo da reiteração proposta no item 38 supra, propõe-se, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com detalhamento suficiente para evidenciar, de forma fidedigna e tempestivamente atualizada, os critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação.

51. Ressalta-se, por fim, que a impropriedade identificada se circunscreve à metodologia divulgada, e não à apuração da RCL em si. De fato, os critérios de cálculo utilizados na apuração estão em conformidade com os preceitos da Lei Complementar 101/2000, especialmente o art. 2º, inciso IV, e seus parágrafos, e com a jurisprudência desta Corte, notadamente os Acórdãos 476/2003 (rel. Min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. Min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. Min. Bruno Dantas). Dessa forma, os valores apurados e publicados no Demonstrativo estão corretos, limitando-se a falha exclusivamente à transparência e precisão da metodologia divulgada.

V. DESPESAS COM PESSOAL

52. Com o objetivo de apresentar uma visão geral do cumprimento da LRF em relação às despesas com pessoal, é apresentado a seguir um sumário dos dados apurados. Os valores,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

detalhados no Apêndice C deste relatório, foram calculados e conferidos individualmente, seguindo as normas da LRF para cada Poder e órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

53. A conferência dos valores de despesa com pessoal apresentados pelos órgãos e Poderes da União é feita por meio de cotejamento de informações extraídas do Tesouro Gerencial, levando-se em consideração os elementos de despesa que compõem o Grupo de Natureza da Despesa (GND) 1 - Pessoal e Encargos Sociais e o Elemento de Despesa 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização do GND 3 - Outras Despesas Correntes. A Tabela 2 apresenta as despesas com pessoal consolidadas, conforme informado pelos órgãos.

Tabela 2 – Despesa com Pessoal – 3º Quadrimestre de 2025

Receita Corrente Líquida (RCL) = R$ 1.517.735.496.759,09 (Portaria-STN/MF 137/2026)

R$

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal \1	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial \2	Limite de Alerta TCU \3	Realizado/ Limite Máximo	Realizado/ Limite Prudencial	Realizado/ Limite Alerta TCU
		(A)	(B)	(95% x B)	(90% x B)	(A/B)	(A/C)	(A/D)
1. Poder Executivo	**308.135.752.058**	**20,302335%**	**40,900000%**	**38,855000%**	**36,810000%**	**49,638962%**	**52,251539%**	**55,154402%**
1.1 Poder Executivo Federal	284.021.285.954	18,713490%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	49,375964%	51,974699%	54,862182%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	24.114.466.104	1,588845%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	52,961503%	55,748951%	58,846115%
1.2.1 Amapá	1.019.988.068	0,067205%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	39,766035%	41,858985%	44,184484%
1.2.2 Roraima	688.789.745	0,045383%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	45,841138%	48,253829%	50,934597%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	18.784.320.416	1,237654%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	56,257019%	59,217915%	62,507799%
1.2.4 MPDFT[4]	950.734.117	0,062642%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	47,098963%	49,577856%	52,332181%
1.2.5 TJDFT[5]	2.670.633.758	0,175962%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	44,100686%	46,421775%	49,000762%
2. Poder Legislativo	**11.871.343.491**	**0,782175%**	**2,500000%**	**2,375000%**	**2,250000%**	**31,286989%**	**32,933673%**	**34,763321%**
2.1 Câmara dos Deputados	5.365.862.025	0,353544%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	29,218508%	30,756324%	32,465009%
2.2 Senado Federal	4.496.310.142	0,296251%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	34,447818%	36,260861%	38,275353%
2.3 Tribunal de Contas da União	2.009.171.324	0,132380%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	30,785940%	32,406253%	34,206600%
3. Poder Judiciário	**39.566.059.817**	**2,606914%**	**6,000000%**	**5,700000%**	**5,400000%**	**43,448567%**	**45,735334%**	**48,276186%**
3.1 Supremo Tribunal Federal	481.796.536	0,031744%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	43,057312%	45,323486%	47,841457%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	118.028.427	0,007777%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	45,744786%	48,152407%	50,827541%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.251.045.243	0,082428%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	36,829801%	38,768212%	40,922002%
3.4 Justiça Militar	524.616.250	0,034566%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	42,898286%	45,156091%	47,664762%
3.5 Justiça Federal	11.414.233.232	0,752057%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	46,168592%	48,598518%	51,298435%
3.6 Justiça Eleitoral	5.607.459.430	0,369462%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	40,043248%	42,150787%	44,492498%
3.7 Justiça do Trabalho	20.168.880.700	1,328880%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	43,522811%	45,813485%	48,358679%
4. Ministério Público	**6.091.339.529**	**0,401344%**	**0,600000%**	**0,570000%**	**0,540000%**	**66,890658%**	**70,411219%**	**74,322953%**
Total da União	**365.664.494.895**	**24,092768%**	**50,000000%**	**47,500000%**	**45,000000%**	**48,185536%**	**50,721617%**	**53,539485%**

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 3º quadrimestre de 2025.

Notas:

\1 Art. 20 da LRF.

\2 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

\3 Inciso II do § 1º do art. 59 da LRF.

\4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

\5 Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

54. Os limites da despesa com pessoal considerados na presente análise são aqueles definidos no art. 20, inciso I, e parágrafos, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais.

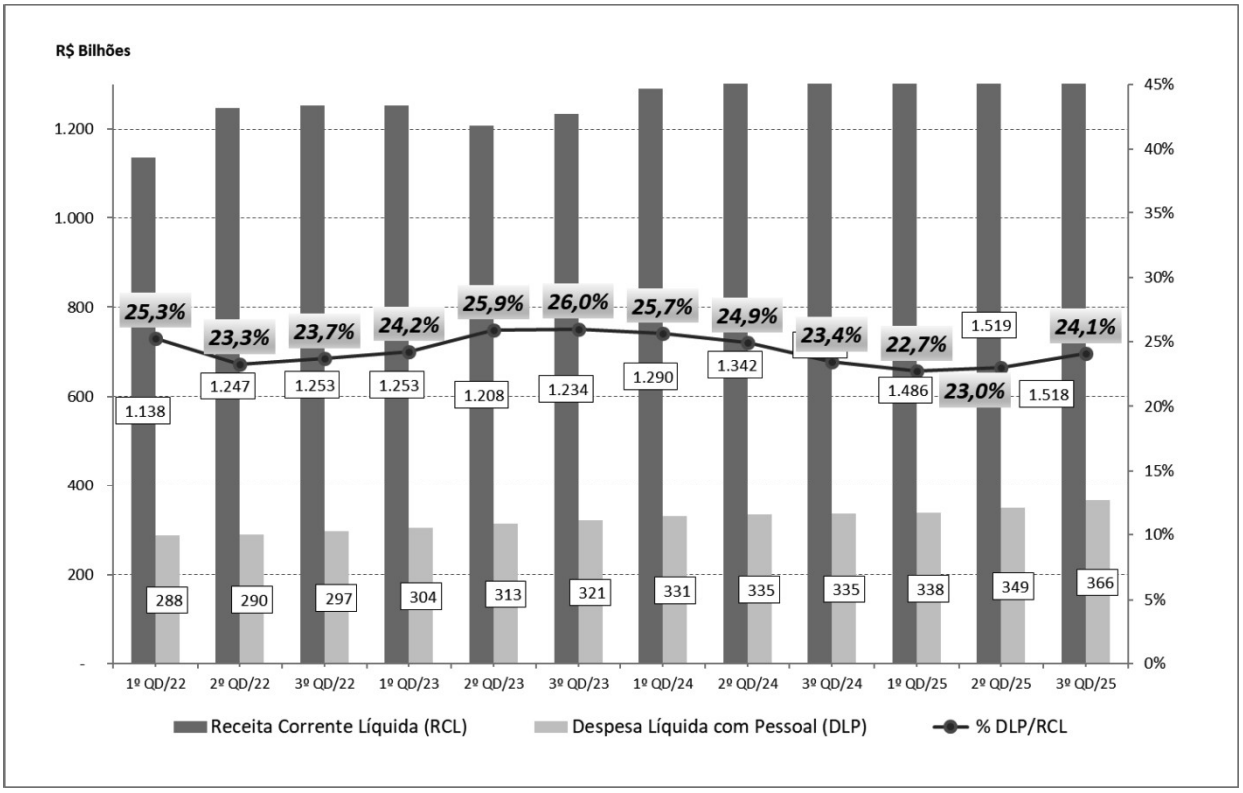
55. Todos os órgãos dos três Poderes e do Ministério Público da União (MPU) observaram os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) da despesa com pessoal no 3º quadrimestre de 2025, conforme os montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Apêndice C) e consolidados na tabela anterior.

56. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

valores nominais nos últimos doze períodos de apuração.

Gráfico 3 – Relação entre Despesa Líquida com Pessoal e Receita Corrente Líquida da União



Fontes: Elaboração própria, com base na despesa com pessoal dos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais e na RCL dos Demonstrativos da RCL publicados pela STN.

57. No 3º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL atingiu 24,1%, observando-se acréscimo de 0,7 p.p. em relação ao 3º quadrimestre de 2024 (23,4%) e aumento de 1,1 p.p. em relação ao período de apuração imediatamente anterior (23%).

58. Constatou-se o cumprimento integral do Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo) pelos órgãos jurisdicionados fiscalizados, o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991, o art. 185 da Lei 8.112/1990 e o Decreto 977/1993.

59. Não se constatou, ademais, o emprego de recursos provenientes de fontes/destinações de recursos vinculadas ao pagamento de inativos e pensionistas para ações alheias a essas finalidades. De fato, as verificações realizadas evidenciaram que as receitas provenientes das fontes/destinações de recursos 054 - Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, 055 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do FCDF - Contribuição do Segurado, 125 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do FCDF - Contribuição Patronal, 056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União, 023 - Pensões Militares da União e dos ex-territórios e 024 - Pensões Militares e Remuneração dos Inativos Militares do FCDF destinaram-se exclusivamente ao pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários de civis e militares, em plena conformidade com as normas de regência, em especial os arts. 167, XI e XII, da Constituição Federal de 1988.

60. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Siafi por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.

Despesas com pessoal não executadas orçamentariamente

61. Nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, as despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência orçamentária ou financeira, devem ser evidenciadas na linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' do Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Anexo 1 do RGF).

62. No 3º quadrimestre de 2025, apenas o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT 2) evidenciou em seu RGF despesas com pessoal não executadas orçamentariamente, no valor de R$ 513.398,05 (peça 142, p. 2), devidamente registradas em nota explicativa ao demonstrativo.

Inconsistência na apuração da despesa com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima

63. As despesas da União com os servidores dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima alcançaram, em julho de 2025, R$ 429 milhões e R$ 291 milhões, respectivamente, valores consideravelmente superiores às médias mensais observadas de janeiro a junho desse mesmo exercício, de aproximadamente R$ 25 milhões (Amapá) e R$ 16 milhões (Roraima).

64. As justificativas para essa distorção constam em nota de rodapé (peça 162, p. 5-7), que se transcreve a seguir.

> *Em 2025, a União alterou a classificação organizacional e programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima. (...). Para o Amapá, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R$ 212.614 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R$ 136.730 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025. Para Roraima, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R$ 142.882 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R$ 94.475 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025.*

65. Essa ocorrência, entretanto, já era esperada, uma vez que no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025, abrangendo o período de maio de 2024 a abril de 2025, foram identificadas variações atípicas decorrentes de alterações promovidas na classificação programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima, a partir de janeiro de 2025.

66. Naquela oportunidade, verificou-se que as inconsistências decorreram da execução dessas despesas na unidade orçamentária (UO) 72146, a qual não dispunha de marcadores orçamentários que possibilitassem a segregação e individualização dos valores, comprometendo a aferição dos limites de despesa com pessoal. Essa situação foi consequência da centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), determinada pelo Decreto 10.620/2021.

67. O problema foi mitigado mediante o remanejamento de dotações para a UO 73113, unidade dotada de planos orçamentários adequados à identificação dos gastos com pessoal dos ex-territórios, e a reclassificação das despesas executadas entre janeiro e junho de 2025 para as ações orçamentárias corretas. Embora essa reclassificação não tenha retroagido contabilmente, as medidas adotadas restabeleceram a rastreabilidade e viabilizaram a recomposição dos demonstrativos fiscais, quando avaliados no período de 12 meses, confirmando o cumprimento dos limites legais.

68. Concluiu-se, à época, que as distorções observadas decorreram do emprego de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

marcadores orçamentários inadequados à verificação dos limites de despesa com pessoal, sem indícios de dolo por parte dos gestores. Ressaltou-se, ainda, a importância de haver coordenação prévia entre a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) para definir classificações e parâmetros orçamentários apropriados, visando garantir a segregação, a comparabilidade e a transparência das informações nos demonstrativos fiscais.

69. Nesse sentido, o TCU, por intermédio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), subitem 9.5, deu ciência aos referidos órgãos, 'de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social da União, no âmbito do Poder Executivo federal, deve ser precedida da definição e da adoção de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas, bem como a integridade, comparabilidade e transparência das informações nos demonstrativos fiscais'.

70. Embora as falhas cometidas, assim como as medidas adotadas visando a sua correção, tenham causado oscilações pontuais na execução orçamentária da despesa com servidores dos extintos territórios federais no corrente período de apuração, não foram identificadas inconformidades que demandassem proposta de deliberação por este Tribunal.

71. Por fim, considerando que as medidas corretivas adotadas – remanejamento de dotações e reclassificação das despesas – foram efetivadas em julho de 2025, espera-se que os demonstrativos de pessoal do 1º quadrimestre de 2026 apresentem variações semelhantes às observadas no período ora analisado.

Divergências identificadas – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e Tribunal de Contas da União

72. Verificaram-se divergências pontuais nos demonstrativos da despesa com pessoal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e do Tribunal de Contas da União. O TJDFT, ao ser questionado a respeito da origem da divergência de R$ 2.014,07 na despesa bruta com pessoal, esclareceu tratar-se de despesa executada com dotação originária do Supremo Tribunal Federal (STF). Orientou-se, então, que 'para fins fiscais e de registro no demonstrativo de pessoal, a despesa deve ser lançada no demonstrativo do órgão em que foi orçamentariamente executada. (...) tendo a despesa sido executada com orçamento do STF, o registro deve constar no RGF do STF, e não no do TJDFT.' Em resposta, o TJDFT informou que procederá à retificação no RGF do 1º quadrimestre de 2026, mediante a exclusão da referida despesa de seu demonstrativo e o registro de nota explicativa (peça 210). As medidas informadas pelo órgão não causarão impacto significativo no cumprimento do limite da despesa com pessoal do TJDFT.

73. A divergência identificada no demonstrativo da despesa com pessoal do TCU, de aproximadamente R$ 20 milhões referentes a despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, ensejou a retificação de seu RGF no Siconfi (peça 228) e a republicação desse relatório no DOU (peça 229).

VI. DISPONIBILIDADES DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

74. O inciso III do art. 55 da LRF determina que o RGF do 3º quadrimestre deve incluir demonstrativos do montante da disponibilidade de caixa em 31 de dezembro, da inscrição das despesas em restos a pagar e, quando houver operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, do cumprimento das regras de vedação e liquidação dessas operações, estabelecidas no art. 38 desse diploma normativo.

75. A 14ª edição do MDF, válida para o exercício de 2025, estabelece a elaboração e publicação do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar como Anexo 5 do RGF. Nesse demonstrativo, a identificação dos recursos é agregada em grupos de fonte/destinação,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

subdivididos em vinculados e não vinculados.

76. Como esse nível de agregação não é suficiente para refletir a realidade da execução orçamentário-financeira dos órgãos do Ministério Público, dos Poderes Legislativo e Judiciário e da Defensoria Pública nem para atender às necessidades de padronização, divulgação e transparência impostas pela legislação fiscal, o próprio MDF possibilita a subdivisão dos grupos, desde que as linhas definidas no demonstrativo sejam mantidas como totalizadores, de forma a guardar correspondência com a padronização estabelecida para o Siconfi.

77. Dessa forma, acrescentou-se ao demonstrativo a informação da fonte/destinação dos recursos, mantendo-se como totalizadores os recursos não vinculados e os vinculados, bem como as totalizações correspondentes às linhas do demonstrativo disponibilizado no Siconfi.

78. A classificação de fonte/destinação de recursos vigente para 2025 no âmbito da União está prevista na Portaria-SOF 14.956/2021, a qual foi editada em conformidade com as diretrizes estabelecidas pela Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021.

79. Além de padronizar a codificação de fonte/destinação de recursos a ser utilizada por todos os entes da Federação na elaboração dos orçamentos e na execução contábil e orçamentária, a Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021 passou a associar o conceito de fonte exclusivamente ao destino dos recursos.

80. Segundo o § 1º do art. 1º desse ato normativo conjunto, 'denomina-se fonte ou destinação de recursos o agrupamento de receitas que possuem as mesmas normas de aplicação na despesa'. Por esse conceito, a fonte de recursos passa a identificar exclusivamente a destinação.

81. O código de classificação de fontes de recursos segundo a padronização vigente para a União é composto por quatro dígitos, dos quais o primeiro indica o grupo de fontes de recursos, enquanto os demais dígitos correspondem aos códigos de fontes de recursos propriamente ditos.

82. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DDCRP) visa dar transparência ao montante disponível para fins de inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas, cujo limite é a disponibilidade de caixa líquida, que deve ser apurada pelo ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as suas obrigações financeiras. No DDCRP de 2025, os recursos e as obrigações são identificados por fontes de recursos.

83. Conceitualmente, a disponibilidade de caixa bruta deve ser composta por ativos de alta liquidez sem restrições ao uso imediato. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviços, incluídos os depósitos de diversas origens, os restos a pagar processados e os restos a pagar não processados de exercícios anteriores.

84. Nesse sentido, a prudência fiscal deve nortear o processo de avaliação do grau de liquidez dos ativos e de exigibilidade dos passivos, uma vez que esse princípio pressupõe o emprego de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

85. O Manual de Demonstrativos Fiscais orienta a adoção da metodologia constante do documento '021301 – Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar – RGF' do Manual Siafi, cuja última atualização ocorreu em setembro de 2019. Na introdução do assunto, a STN ressaltou, quanto às orientações apresentadas no referido documento, que:

> *Estas orientações representam a metodologia que será adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para apuração do demonstrativo do Poder Executivo Federal. A STN recomenda a utilização desta metodologia por parte dos demais Poderes e Órgãos para a apuração de seus*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

> *respectivos demonstrativos. A STN recomenda ainda que a eventual adoção, por parte do órgão, de critérios diferentes daqueles apresentados neste documento seja devidamente explicitada e justificada em notas explicativas.*

86. Esse realce é importante porque, de fato, nas instruções e na consulta disponibilizadas, são estabelecidos critérios para o cálculo da disponibilidade líquida do órgão, que, por sua vez, sustentará a inscrição de restos a pagar não processados (RPNP). Essencialmente, a STN inclui, nas disponibilidades e obrigações dos órgãos, os recursos a receber (e a liberar) para pagamento de restos a pagar, bem como os recursos a receber (e a liberar) por Termo de Execução Descentralizada (TED). Esses valores não são contabilizados em contas contábeis financeiras propriamente ditas (Indicador de Superávit Financeiro = 'F'), mas em contas de controle da classe 8. A inclusão dessas contas, conforme o Manual Siafi, deve ser explicitada em nota explicativa.

87. Quando as contas de controle não são consideradas, o valor das disponibilidades após a inscrição de restos a pagar não processados geralmente coincide com a diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do Balanço Patrimonial do órgão.

88. O art. 42 da LRF veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação que não possa ser integralmente paga até seu término, ou que gere parcelas para o exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. No âmbito do TCU, o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar) consolidou o entendimento de que essa vedação alcança os titulares de todos os Poderes e órgãos dotados de autonomia administrativa, orçamentária e financeira assegurada pela Constituição, independentemente do período de mandato do titular no cargo. Segundo esse entendimento, a regra se projeta até o encerramento do exercício, em 31 de dezembro, em consonância com os princípios que regem o orçamento público, especialmente o da anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964.

89. Desse entendimento decorre a exigência de que o órgão disponha de caixa suficiente para suportar a inscrição de restos a pagar. Apesar disso, a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, com vigência a partir de 2019, passou a adotar, nas instruções de preenchimento do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, um novo referencial de análise:

> ***Neste demonstrativo, deverão ser apresentados, separadamente, o cálculo da disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados, bem como o cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes.*** *Se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários, este montante pode ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos* ***vinculados*** *cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas. (Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição, p. 612) (os destaques constam do texto original)*

90. A 8ª edição do MDF apenas citava que a disponibilidade de caixa deveria ser calculada para cada uma das vinculações e, em sequência, a disponibilidade de recursos não vinculados. A edição do MDF válida para o exercício de 2025 reproduz, sem os destaques, o parágrafo introduzido para o exercício de 2019 (página 612).

91. O objetivo do demonstrativo é dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como entre a inscrição em restos a pagar não processados e o caixa disponível. Nesse sentido, constatado que, ao final do exercício financeiro, as disponibilidades líquidas de caixa em determinada fonte de recursos vinculados são insuficientes para honrar os restos a pagar de despesas não liquidadas, o órgão deve avaliar se dispõe de recursos ordinários (não vinculados) suficientes para cobrir essa insuficiência, conforme previsto no MDF. Havendo recursos ordinários disponíveis, estes podem ser utilizados para tal finalidade; inexistindo saldo suficiente de recursos livres, o órgão deve adotar as providências necessárias para promover o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

reequilíbrio dessa equação, seja mediante cancelamento de restos a pagar, seja por meio de ajustes na programação financeira.

92. Com efeito, constatada insuficiência de disponibilidade de caixa em determinada fonte de recursos vinculados, o MDF admite que eventual saldo de disponibilidade de caixa líquida de recursos ordinários – isto é, recursos não vinculados – remanescente após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício seja utilizado para cobrir esse desequilíbrio. Desse modo, a existência de recursos de livre aplicação suficientes pode suprir a insuficiência verificada em fontes vinculadas, sem que seja necessária, nesse caso, a adoção de medidas adicionais de reequilíbrio, em consonância com o art. 42 da LRF, c/c o subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar) e com o entendimento expresso no Manual de Demonstrativos Fiscais (14ª edição, p. 612).

93. Com a finalidade de subsidiar a verificação do cumprimento da norma, foram consolidadas, a partir das informações das versões finais dos demonstrativos, na forma do Apêndice D deste relatório, as disponibilidades financeiras dos Poderes e órgãos federais previstos no art. 20 da LRF em 31/12/2025. Um resumo dessas informações é apresentado na tabela a seguir. Inicialmente, apuraram-se, para cada órgão, a disponibilidade de caixa bruta, as obrigações financeiras, a disponibilidade de caixa líquida e os valores inscritos em restos a pagar não processados ao final do exercício de 2025. A partir dessa apuração, procedeu-se ao exame global das disponibilidades e, posteriormente, à análise individualizada por fonte/destinação de recursos. No caso do Poder Executivo, essa análise é também apresentada por grupos de destinação de recursos.

Tabela 3 – Disponibilidades de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar Não Processados em 2025

R$ milhões

Poderes / Órgãos	*Disponibilidade de Caixa Bruta*	*Obrigações \1*	*Disponibilidade de Caixa Líquida*	*Inscrição de Restos a Pagar Não Processados do Exercício*	*Suficiência após a inscrição de RPNP*
	(1)	*(2)*	*(3) = (1) – (2)*	*(4)*	*(5) = (3) – (4)*
Poder Executivo	***2.173.227***	***192.166***	***1.981.061***	***220.250***	***1.760.811***
Poder Legislativo	***6.323***	***448***	***5.876***	***658***	***5.218***
1. Câmara dos Deputados	*4.233*	*202*	*4.031*	*315*	*3.717*
2. Senado Federal	*1.301*	*139*	*1.161*	*243*	*918*
3. Tribunal de Contas da União	*789*	*107*	*683*	*100*	*582*
Poder Judiciário	***22.819***	***1.873***	***20.946***	***3.691***	***17.255***
1. Supremo Tribunal Federal	*354*	*41*	*313*	*80*	*233*
2. Conselho Nacional de Justiça	*104*	*18*	*86*	*7*	*79*
3. Superior Tribunal de Justiça	*695*	*150*	*545*	*99*	*447*
4. Justiça Militar da União	*91*	*24*	*67*	*33*	*35*
5. Justiça Federal	*6.184*	*555*	*5.629*	*2.619*	*3.010*
6. Justiça Eleitoral	*3.626*	*357*	*3.269*	*366*	*2.903*
7. Justiça do Trabalho	*10.435*	*663*	*9.772*	*371*	*9.402*
8. Justiça do DF e dos Territórios	*1.330*	*65*	*1.265*	*117*	*1.147*
Ministério Público	***783***	***41***	***742***	***56***	***686***
Total Geral	***2.203.152***	***194.528***	***2.008.625***	***224.655***	***1.783.970***

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do 3º quadrimestre de 2025.
Nota: \1 As Obrigações compreendem os Restos a Pagar Processados (de Exercícios Anteriores e do Exercício), os Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores e as Demais Obrigações Financeiras.

94. Os valores publicados nos Demonstrativos de Disponibilidade de Caixa foram objeto de verificação, utilizando-se os valores registrados no Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN. Assim, verificou-se, para todos os órgãos, tanto a disponibilidade global, que está evidenciada no Apêndice D deste relatório, quanto a disponibilidade por fonte de recursos. No caso do Poder Executivo, essas fontes são consolidadas em grupos de destinação de recursos.

95. Consideradas todas as fontes de recursos – livres e vinculadas – conjuntamente, nenhum órgão apresentou disponibilidade líquida de caixa negativa após a inscrição de restos a pagar não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

processados. Esse resultado consolidado, contudo, não afasta a necessidade de exame individualizado por fonte de recursos, conforme analisado a seguir.

96. Examinando-se separadamente por fonte de recursos, identificaram-se órgãos com disponibilidades negativas – alguns em recursos não vinculados, outros em fontes vinculadas. A Tabela 4 relaciona essas ocorrências.

Tabela 4 – Órgãos com Insuficiência de Recursos após a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados

Órgão	Fonte de Recursos	Insuficiência (R$)	Recursos Livres (R$)[1]
Justiça Federal da 1ª Região (TRF 1)	000 - Recursos Livres da União	37.020,53	-
Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13)	000 - Recursos Livres da União	1.111.997,55	-
Justiça Federal da 5ª Região (TRF 5)	056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União	7.960,85	10.897,94
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16)	056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União	3.159,26	4.996.154,20
Defensoria Pública da União (DPU)	052 - Recursos Livres da UO	106.207,15	389.118.105,89

Fonte: Elaboração própria, com dados dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do 3º quadrimestre de 2025.
Nota: \1 Disponibilidade de caixa líquida após a inscrição de Restos a Pagar Não Processados na Fonte 000 - Recursos Livres da União.

97. O desequilíbrio de caixa apresentado pela Justiça Federal da 1ª Região (TRF 1) em recursos de livre aplicação foi acompanhado das medidas adotadas pelo órgão para saneá-lo, conforme nota de rodapé aposta ao demonstrativo: '3. A insuficiência de recursos de R$ 37.020,53 na fonte 000 foi corrigida em 2026 com a anulação de empenho da UG 090037 – JFAP'. De fato, o órgão procedeu ao lançamento contábil de cancelamento de empenho em 23/1/2026, comprovado pelo documento Siafi 2026RO000036, UG 090037 (peça 212).

98. O Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13) também apresentou disponibilidade de caixa líquida negativa em recursos de livre aplicação – fonte 000 (Recursos Livres da União), no valor de R$ 1.111.997,55. O próprio órgão, reconhecendo o desequilíbrio, noticiou em nota de rodapé que solicitou ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) o 'remanejamento de recursos financeiros da fonte 1056 com saldo suficiente para a 1000, no valor de R$ 1.111.997,55, em razão da insuficiência financeira identificada no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal do 3º Quadrimestre de 2025'.

99. Em decorrência do desequilíbrio identificado e da solicitação de remanejamento registrada, expediu-se mensagem eletrônica ao TRT 13 (peça 214) para esclarecer que a utilização de recursos vinculados ao pagamento de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União (Fonte 056) para cobertura de insuficiência em Recursos Livres (Fonte 000) contraria o art. 8º, parágrafo único, da LRF, que restringe a aplicação de recursos legalmente vinculados ao atendimento de sua finalidade específica. Na mesma comunicação, requisitou-se ao órgão a apresentação das medidas adotadas para regularizar a impropriedade identificada, acompanhadas da respectiva documentação comprobatória.

100. Contudo, o TRT 13 não atendeu integralmente à solicitação (peça 215), o que levou a equipe de fiscalização a buscar esclarecimentos junto ao Órgão Setorial de Orçamento e Finanças da Justiça do Trabalho, a Secretaria de Orçamento e Finanças do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (Seofi/CSJT).

101. A Seofi/CSJT informou (peça 216) que a inconsistência decorreu de lançamento contábil incorreto – anulação de despesa vinculada a empenho na Fonte 056 (2025NE000174) com indicação indevida de empenho (2025NE000034) na Fonte 000, no documento 2025FL000216 –, o qual provocou desequilíbrio entre o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial e o saldo das disponibilidades por destinação de recursos, situação evidenciada nas equações contábeis do Siafi (Eq. 0197 e 0198).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

102. Como o exercício de 2025 já se encontrava encerrado, foram realizadas tratativas com a STN (peça 217) com vistas à regularização da ocorrência, das quais resultou o ajuste contábil 2026NL003046 (peça 218), medida suficiente para que, na ausência de inconsistência contábil, a unidade voltasse a apresentar reequilíbrio de fontes.

103. Para recomposição dos saldos, a Seofi/CSJT realizou ajustes da programação financeira do TRT 13 (peça 219), com previsão de correção definitiva em 20/3/2026. Adicionalmente, o CSJT, por meio do Ofício CSJT.GP.SG.SEOFI 71/2026, requisitou ao TRT 13 a comprovação das medidas adotadas e recomendou o aperfeiçoamento das equipes responsáveis pelos demonstrativos fiscais.

104. As informações prestadas pela Seofi/CSJT evidenciam que a inconsistência identificada decorreu de falha operacional na execução dos registros contábeis, não havendo elementos que indiquem má-fé por parte dos gestores do TRT 13. Consideradas as providências adotadas para correção do lançamento, recomposição dos saldos entre fontes e saneamento da inconsistência, tem-se por suficiente a documentação encaminhada para considerar a situação regularizada.

105. Em relação às insuficiências observadas em fontes vinculadas, a Justiça Federal da 5ª Região (TRF 5), apesar de dispor de recursos livres suficientes para reequilibrar a disponibilidade líquida de caixa na Fonte 056, registrou em nota de rodapé do próprio demonstrativo (peça 143, p. 2) que cancelou empenhos em valor suficiente para anular a mencionada insuficiência, o que foi comprovado pelo documento Siafi 2026RO000111, UG 090009 (peça 220).

106. O Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16), por sua vez, apesar de ter registrado justificativa para a insuficiência apresentada na Fonte 056, dispunha de recursos de livre aplicação suficientes para reequacionar o saldo negativo apresentado, sendo desnecessária, portanto, a adoção de ações corretivas.

107. Já a Defensoria Pública da União (DPU) apresentou insuficiência de disponibilidades na Fonte 052 - Recursos Próprios Livres da Unidade Orçamentária, no montante de R$ 106.207,15. O órgão atribuiu tal insuficiência à ausência de repasse financeiro por parte do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), conforme previsto no Termo de Compartilhamento de Imóvel e Rateio de Despesas 1/2024, firmado entre os dois órgãos, nos termos dos esclarecimentos prestados na mensagem juntada à peça 221.

108. A DPU fundamentou sua justificativa na Macrofunção Siafi 020317 - Restos a Pagar, que permite a inscrição de despesas em Restos a Pagar desde que haja garantia de liberação dos recursos financeiros pela unidade descentralizadora. Em suporte à justificativa, o órgão apresentou a seguinte documentação comprobatória (peças 222 a 224):

a) Termo de Compartilhamento de Imóvel e Rateio de Despesas 1/2024, celebrado com o Inmetro, que prevê, em sua cláusula 6.6, a liberação dos recursos financeiros necessários ao pagamento das despesas compartilhadas;

b) comunicação oficial ao Inmetro, realizada antes do encerramento do exercício de 2025, informando os valores a serem inscritos em Restos a Pagar, em conformidade com as orientações da Macrofunção Siafi 020318 - Encerramento do Exercício; e

c) mensagem eletrônica do Inmetro confirmando a previsão de repasse dos recursos financeiros correspondentes.

109. Embora indique a intenção do Inmetro de honrar o compromisso financeiro, a documentação apresentada não afasta os riscos inerentes à efetivação do repasse. Com efeito, não há mecanismos de garantia que assegurem a execução da transferência em tempo hábil, subsistindo a possibilidade, mesmo que remota, de atrasos ou inadimplência por parte do Inmetro, autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com potenciais

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

impactos sobre a gestão fiscal da DPU.

110. O art. 1º, § 1º, da LRF estabelece que a gestão fiscal deve se pautar pela transparência e pela prudência, com a adoção de medidas que previnam riscos e corrijam desvios aptos a comprometer o equilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, a melhor prática fiscal impõe que a DPU não considere como certa a transferência de recursos do Inmetro, mesmo havendo previsão contratual e comunicação formal.

111. Entretanto, o montante global de recursos livres disponíveis apresentado no demonstrativo da DPU, sustentado pelo saldo expressivo da Fonte 000 - Recursos Livres da União (superior a R$ 389 milhões, conforme Tabela 4), é suficiente para cobrir a insuficiência verificada na Fonte 052, o que, nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, afasta a caracterização de inconformidade com o art. 42 da LRF. Não se identificou, portanto, fundamento para propor deliberação corretiva ao Tribunal. Considerou-se suficiente encaminhar orientação à DPU (peça 225) indicando as medidas a serem adotadas em situações semelhantes, com vistas a evitar a reincidência de insuficiências financeiras e assegurar o cumprimento das normas de responsabilidade fiscal.

112. Diante do exposto, conclui-se que a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, é regular e compatível com as disponibilidades de caixa discriminadas por fonte/destinação de recursos.

VI.1 Disponibilidade por Grupos de Destinação de Recursos – Poder Executivo

113. A disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo no final dos exercícios de 2025 e 2024, após a inscrição em Restos a Pagar Não Processados, com os valores discriminados conforme a estrutura de grupos de destinação de recursos, é apresentada na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 – Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados – Poder Executivo – 2025 e 2024

R$ milhões

Grupo de Destinação de Recursos	***Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados***				***% Total***	
	2025	*2024*	*Var. (R$ milhões)*	*Var. %*	*2025*	*2024*
Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)	***101.570***	***44.981***	***56.589***	***125,8%***	***5,8%***	***3,2%***
Total de Recursos Vinculados (II)	***1.659.241***	***1.371.440***	***287.801***	***21,0%***	***94,2%***	***96,8%***
1. Recursos Vinculados à Educação	*42.832*	*34.594*	*8.238*	*23,8%*	*2,4%*	*2,4%*
2. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência)	*73.120*	*70.651*	*2.469*	*3,5%*	*4,2%*	*5,0%*
3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)	*560*	*522*	*38*	*7,2%*	*0,0%*	*0,0%*
4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)	*133*	*-3.136*	*3.268*	*-104,2%*	*0,0%*	*-0,2%*
5. Recursos da Dívida Pública	*1.179.892*	*871.306*	*308.586*	*35,4%*	*67,0%*	*61,5%*
6. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF, Municípios	*10.218*	*11.221*	*-1.004*	*-8,9%*	*0,6%*	*0,8%*
7. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas	*355.124*	*385.272*	*-30.147*	*-7,8%*	*20,2%*	*27,2%*
8. Recursos Extraorçamentários	*69*	*114*	*-46*	*-39,8%*	*0,0%*	*0,0%*
9. Recursos Não Classificados	*-2.707*	*895*	*-3.602*	*-402,6%*	*-0,2%*	*0,1%*
Total (III) = (I + II)	***1.760.811***	***1.416.421***	***344.390***	***24,3%***	***100,0%***	***100,0%***

Fonte: Elaboração própria, com dados dos RGFs do 3º quadrimestre do Poder Executivo de 2025 e de 2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

114. Analisando-se os dados apresentados na Tabela 5, verifica-se que o total das disponibilidades ao final de 2025 (R$ 1,76 trilhão) superou as de 2024 (R$ 1,42 trilhão) em 24,3%. Em termos nominais, isso representa um aumento aproximado de R$ 344 bilhões. Além disso, os recursos de livre aplicação (não vinculados ou ordinários) mais que dobraram de um exercício para o outro (125,8% de aumento), passando de R$ 45 bilhões para R$ 101,6 bilhões.

115. Na análise da participação dos grupos no conjunto de recursos, tem-se que 94% dos recursos são vinculados: 67% à dívida pública e 20% a Fundos, Órgãos e Programas, os quais se mantiveram como grupos dominantes em termos de participação. Cabe notar, contudo, que o grupo de Fundos, Órgãos e Programas registrou redução de 8% em relação a 2024.

116. Tanto em 2024 quanto em 2025, os recursos da dívida pública são os de maior representatividade, respondendo isoladamente por cerca de 67% do total das disponibilidades. O crescimento de 35,4% nesse grupo – de R$ 871 bilhões para R$ 1,18 trilhão – reforça o peso crescente do serviço da dívida na composição das disponibilidades de caixa da União.

117. Diferentemente do exercício anterior, o Poder Executivo não apresentou insuficiência de recursos vinculados ao Regime Geral da Previdência Social (Grupo 4) em 2025, registrando saldo positivo de R$ 133 milhões. Trata-se de reversão relevante em relação ao déficit de R$ 3,14 bilhões observado em 2024. Em contrapartida, o grupo 'Recursos Não Classificados' (Grupo 9) passou de uma disponibilidade positiva de R$ 895 milhões em 2024 para uma disponibilidade negativa de R$ 2,71 bilhões em 2025, variação que merece atenção pela dificuldade de diagnóstico associada à ausência de classificação desses recursos, analisada de forma detalhada a seguir.

118. O art. 42 da LRF estabelece que é vedado ao titular de Poder ou órgão executar, nos últimos dois quadrimestres do mandato, despesa que não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. A verificação do cumprimento desse dispositivo é feita mediante a verificação da existência de disponibilidade financeira suficiente para fazer face à inscrição de Restos a Pagar Não Processados ao final do exercício.

119. A apuração leva em conta a vinculação dos recursos, uma vez que fontes vinculadas não podem garantir obrigações estranhas àquelas para as quais foram legalmente destinadas. Esse critério é aderente ao parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual 'os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso'. Dessa forma, eventuais saldos negativos em grupos de recursos vinculados podem ser cobertos por disponibilidades de recursos livres.

120. Para o Poder Executivo, essa apuração pode ser realizada por diferentes critérios: a) de forma individualizada, por fonte de recursos; b) de forma agregada, por grupos de destinação de recursos, tais como recursos vinculados à educação, à seguridade social, a fundos, órgãos e programas, entre outros; ou c) de forma global, considerando a totalidade das disponibilidades e obrigações. Na agregação por grupo, a suficiência tende a ser maior, pois fontes negativas dentro de um grupo são compensadas por fontes positivas do mesmo grupo.

121. A apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2025 pelo Poder Executivo federal é demonstrada na Tabela 6, segundo os três critérios metodológicos aplicáveis, com base em dados extraídos do Siafi, por meio da ferramenta Tesouro Gerencial, e do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) do 3º quadrimestre de 2025 publicado no DOU e homologado no Siconfi (peça 162, p. 13).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Tabela 6 – Cumprimento do art. 42 da LRF em 2025 – Poder Executivo

R$ milhões

Critério	*Suficiência Recursos Não Vinculados/Ordinários (A)*	*Valores Negativos (B)[1]*	*Suficiência Final (C) = (A) – (B)*
Grupos de Destinação de Recursos	*101.570*	*2.707*	*98.863*
Fontes de Recursos	*101.570*	*8.538*	*93.032*
Global (Soma de Todas as Disponibilidades)	*101.570*	*—*	*101.570*

Fonte: Elaboração própria, com dados do RGF do 3º quadrimestre do Poder Executivo de 2025.
Nota: [1] Soma das insuficiências em fontes de recursos ou grupos de destinação de recursos.

122. A disponibilidade de caixa líquida do Poder Executivo, apurada segundo qualquer dos critérios metodológicos aplicáveis, é suficiente para honrar os restos a pagar não processados inscritos ao final do exercício de 2025. Pelo critério global, a disponibilidade líquida final totalizou R$ 1.760.811 milhões. Pelos critérios de compensação com recursos ordinários, a suficiência final foi de R$ 98.863 milhões na agregação por grupo de destinação de recursos e R$ 93.032 milhões na agregação por fonte de recursos.

123. Assim, diante do quadro apresentado, propõe-se considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição em restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos. Ressalta-se, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo 'Recursos Não Classificados', no valor de R$ 2,71 bilhões, cuja cobertura é assegurada pela disponibilidade positiva de R$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados.

124. Considerando as disponibilidades de caixa líquidas após a inscrição de restos a pagar não processados do Poder Executivo ao final do 3º quadrimestre de 2025, por fonte de recursos, foram identificadas 21 fontes com disponibilidade de caixa líquida negativa, totalizando R$ 8.538 milhões. Desse total, 88% concentram-se em 6 fontes, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Tabela 7 – Insuficiência da Caixa Líquida por Fonte de Recursos em 2025 – Poder Executivo

Código	***Descrição da Fonte***	***Valor (R$ milhões)***	***Part. %***	***Acum. %***
014	*Rec. FS Dest. Educ. Pública e Saúde Básica*	*2.984*	*35%*	*35%*
490	*Recursos a Classificar*	*1.947*	*23%*	*58%*
-9	*Não se Aplica (código inexistente)*	*760*	*9%*	*67%*
001	*Rec. Livres da Seguridade Social*	*703*	*8%*	*75%*
123	*Seg. Social / Superávit Fin. Dívida Pub.*	*702*	*8%*	*83%*
209	*Transf. Const. FNE (Setor Produtivo NE)*	*393*	*5%*	*88%*
TOTAL	***6 Fontes (mais representativas)***	***7.489***	***88%***	
213	*Cotas Estaduais/Municipais Salário-Educacao*	*347*	*4%*	*92%*
210	*Transf. Const. FNE - Semiárido*	*234*	*3%*	*95%*
208	*Transf. Const. FCO*	*213*	*2%*	*97%*
207	*Transf. Const. FNO*	*201*	*2%*	*99%*
—	*Demais (11 Fontes)*	*56*	*1%*	*100%*
TOTAL	***21 Fontes***	***8.538***	***100%***	***100%***

Fonte: Elaboração própria, com dados do RGF do 3º quadrimestre do Poder Executivo de 2025.

125. No bojo da análise por fonte de recursos, merecem destaque os saldos negativos observados na Fonte '490 – Recursos a Classificar' e na rubrica '-9 Não se Aplica', valores esses que compõem o Grupo de Destinação de Recursos '9. Recursos Não Classificados' – o único a apresentar insuficiência de caixa líquida negativa ao final de 2025.

126. Juntos, esses dois itens somaram R$ 2.707 milhões em disponibilidade negativa, representando 32% do total do déficit apurado ao nível de fonte. Individualmente, a Fonte 490

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

respondeu por R$ 1.947 milhões (23%) e a rubrica '-9' por R$ 760 milhões (9%).

127. A natureza desses registros distingue-se das demais fontes com saldo negativo: enquanto nas fontes com vinculação constitucional ou legal a insuficiência pode indicar comprometimento de recursos com destinação específica, no Grupo 9 a insuficiência decorre, por definição, de recursos pendentes de identificação e classificação definitiva.

128. Diante da representatividade dos saldos negativos do Grupo 9 e de sua natureza atípica, entendeu-se necessário solicitar esclarecimentos à Secretaria do Tesouro Nacional (peça 226) acerca dos fatores que levaram ao surgimento dos saldos negativos já mencionados, das razões pelas quais esses recursos permaneceram sem classificação no encerramento do exercício de 2025, das providências adotadas para sanar a situação verificada e evitar sua recorrência em exercícios futuros e das implicações dos saldos negativos não classificados sobre a programação financeira de 2026.

129. Em atenção à solicitação expedida, o órgão esclareceu (peça 227), primeiramente, que os saldos negativos na Fonte 490 e na rubrica '-9' decorrem das características transitórias do processo de arrecadação via Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), no qual os ingressos financeiros são inicialmente contabilizados em fonte provisória, até que se disponha das informações necessárias à sua classificação definitiva. Especificamente, os valores em questão referem-se ao terceiro decêndio de dezembro, cujos recursos ingressam na Conta Única do Tesouro Nacional no primeiro dia útil do ano seguinte, mas cuja classificação retroage ao último dia do exercício encerrado – mecanismo que produz saldo negativo transitório nessas rubricas ao final do ano.

130. Declarou, adicionalmente, que a não classificação ao final do exercício é inerente à dinâmica operacional descrita, já analisada pelo TCU no Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), no âmbito do qual a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil detalhou as dificuldades técnicas e operacionais do processo de classificação das receitas arrecadadas via DARF.

131. Esclareceu, por fim, que a existência de saldos negativos transitórios em recursos não classificados não implica, por si só, descumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que os valores envolvidos não superam os recursos ordinários disponíveis no Poder Executivo, não configurando assunção de obrigações sem disponibilidade financeira. Ademais, tal situação resulta de rotinas operacionais contínuas e regulares do processo de arrecadação, sendo a inversão observada no último dia do exercício naturalmente regularizada pelo ingresso financeiro ocorrido no primeiro dia útil do ano subsequente, e, por essas razões, não causa impacto relevante na programação financeira de 2026.

132. Os esclarecimentos fornecidos pela STN são suficientes para afastar o risco de afronta à legislação fiscal. De fato, a explicação do mecanismo de arrecadação via DARF e a referência ao Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário, relatório de auditoria financeira do TC 008.777/2023-3, rel. Min. Vital do Rêgo, contextualizam adequadamente a origem e a natureza transitória dos saldos negativos observados no Grupo 9. Ademais, a conclusão de que os valores não configuram violação ao art. 42 da LRF, por não superarem os recursos ordinários disponíveis, está respaldada na LRF e na jurisprudência do TCU (art. 42 da LRF, Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar).

133. Em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), verificou-se que nenhum dos grupos de destinação de recursos vinculados à seguridade social apresentou disponibilidade de caixa líquida negativa após a inscrição em RPNP no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar relativo ao 3º quadrimestre de 2025 do Poder Executivo.

134. A suficiência das disponibilidades de caixa em grupos de destinação de recursos vinculados à seguridade social do Poder Executivo continuará a ser monitorada pela Unidade de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) nas fiscalizações dos Relatórios de Gestão Fiscal do último quadrimestre do exercício, em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo).

VII. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

135. Além de definir os limites para a despesa com pessoal e a metodologia para apuração da RCL, a LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para o controle do endividamento público e, nesse contexto, merece destaque o acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal, cuja fiscalização por este Tribunal é determinada pela própria LRF (art. 59).

136. O controle do endividamento se processa por vários mecanismos, mas, para instrumentalizar o acompanhamento pelos cidadãos ou pelos órgãos de controle, a LRF determinou, em seu art. 32, § 4º, que o Ministério da Fazenda efetuasse registro eletrônico centralizado e atualizado das informações detalhadas sobre as dívidas públicas interna e externa da União e de todos os demais entes da Federação, notadamente os encargos e condições de contratação, saldos e limites de endividamento, de contratação de operações de crédito e de concessão de garantias.

137. O acesso público às informações citadas pode ser realizado por meio da plataforma 'Visão Integrada das Dívidas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios', inserida no portal Tesouro Transparente (www.tesourotransparente.gov.br/historias/visao-integrada-das-dividas-da-uniao-dos-estados-do-distrito-federal-e-dos-municipios), bem como por consultas ao Siconfi e/ou ao Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios.

138. No exercício de sua competência constitucional (art. 52, incisos VII e VIII), o Senado Federal estabeleceu os limites e condições para a concessão de garantias pela União, bem como, para todos os entes federativos, os limites globais para o volume anual da contratação de operações de crédito. No caso da dívida consolidada, o Senado Federal não fixou o limite para a dívida consolidada da União, tendo fixado limites para as demais esferas de governo. Já o Congresso Nacional não fixou limite para a dívida mobiliária federal.

139. Por outro lado, ao final de agosto de 2023 houve a sanção da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, na União, com a finalidade de assegurar a sustentabilidade da dívida, tendo estabelecido como parâmetro a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB) e como objetivo a estabilização desta relação.

140. A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 3º quadrimestre de 2025.

141. Para fins deste acompanhamento, adotam-se como variáveis avaliadas: a) Dívida Consolidada Líquida/RCL e Dívida Mobiliária/RCL; b) operações de crédito líquidas/RCL; e c) garantias concedidas/RCL. Quando aplicável, utilizam-se como parâmetros os limites vigentes definidos em normativos do Senado Federal e do Congresso Nacional e, no caso de parâmetros não vigentes, estes são tratados apenas como referências analíticas de risco, sem caracterização de descumprimento.

142. Tais demonstrativos estão previstos no art. 55 da LRF e devem ser publicados quadrimestralmente, de forma a garantir amplo acesso público, bem como controle pelos órgãos competentes. De acordo com o inciso III do § 1º do art. 59 da referida lei, os tribunais de contas alertarão os Poderes quando constatarem que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantias se encontrarem acima de 90% dos respectivos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

limites.

143. Assim, de forma a verificar a acurácia dos dados publicados pelo Poder Executivo federal, os valores divulgados são conferidos com os dados constantes do Siafi (obtidos por meio do Tesouro Gerencial), examinando-se a aderência à metodologia de cálculo elaborada pela STN, com ênfase na verificação dos dados constantes do Siconfi (e divulgados, também, por meio deste).

144. Nesta averiguação, foi constatada divergência no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF), que diz respeito à inserção do demonstrativo no Siconfi com dados arredondados na casa dos milhares (inclusive com erros). Tal situação, no entanto, não se deu nos dados referentes ao 3º quadrimestre de 2025, mas na retificação dos valores do quadrimestre anterior (2º quadrimestre).

145. Este problema foi tratado em reunião com a STN, formalizado por diligência e resolvido conforme resposta à peça 213, ou seja, com a correção dos erros no demonstrativo do Siconfi (correção da retificação, que havia sido realizada com valores arredondados).

VII.1 Dívida Consolidada

146. A dívida pública pode ser classificada em mobiliária e contratual, sendo que, de acordo com a LRF, a Dívida Consolidada (DC) de cada ente federativo deve incluir também outras obrigações, como precatórios e operações equiparadas a operações de crédito, abrangendo, além das obrigações assumidas pelos órgãos da administração direta, as assumidas por seus fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes (exceto as operações entre esses órgãos e/ou entidades).

147. Para o acompanhamento do nível de endividamento dos entes federativos, a LRF facultou a proposição de limites 'em termos de dívida líquida', o que, a depender do grau de liquidez e certeza dos haveres financeiros, proporciona uma representação mais fidedigna da situação. No caso da União, em que a Dívida Mobiliária (DM) passou a representar a quase totalidade da Dívida Consolidada, a manutenção de recursos em caixa, prática conhecida por 'colchão da dívida', possibilita um melhor gerenciamento da liquidez e até a redução de taxas de juros (devido a uma menor percepção de risco, por exemplo).

148. O estabelecimento do limite para a Dívida Consolidada é competência do Senado Federal (conforme o inciso VI do art. 52 da Constituição) e o do limite para a Dívida Mobiliária da União é competência do Congresso Nacional (conforme o inciso XIV do art. 48 da Carta Magna), sendo que o art. 30 da LRF estabeleceu requisitos a serem cumpridos quando da proposição desses limites e de suas alterações.

149. No caso da Dívida Consolidada, os limites foram propostos pelo Presidente da República 'em termos de dívida líquida', por meio da Mensagem 1.069/2000 (no Senado Federal, Mensagem 154/2000), propondo-se, para a União, o limite de 350% da RCL para a Dívida Consolidada Líquida (DCL). Desse modo, para o cálculo da DCL são deduzidos os valores de alguns ativos (Ativo Disponível e Haveres Financeiros) e somados os valores de restos a pagar processados. A proposta referente aos estados, Distrito Federal (DF) e municípios foi desmembrada no Senado Federal (Mensagem 154-A/2000) e houve a aprovação da Resolução 40/2001 (Projeto de Resolução do Senado 73/2001). No caso da DCL da União, apenas em 2007 a proposta se tornou o Projeto de Resolução do Senado 84/2007, o qual foi arquivado definitivamente ao final de 2018. Ou seja, o limite de Dívida Consolidada da União ainda carece de nova proposição pelo Presidente da República e de aprovação pelo Senado Federal.

150. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

151. A definição desses limites é importante para que o endividamento federal se paute pelas balizas estabelecidas na LRF e, além de relevante para o equilíbrio intertemporal das contas públicas, para que possibilite a esta Corte de Contas efetuar os alertas previstos na LRF (art. 59, § 1º, inciso III), nos casos em que o montante apurado superar 90% do respectivo limite. Embora os limites não tenham sido estabelecidos, o Regime Fiscal Sustentável estabeleceu regra que objetiva a estabilização da dívida (no caso, da relação DBGG/PIB).

152. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei de Crimes Fiscais e na legislação citada no art. 73 da LRF.

153. A Tabela 8 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 3º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 8 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

R$ milhares

Especificação	*Até o 3º Quadrim. de 2024*	*Até o 1º Quadrim. de 2025*	*Até o 2º Quadrim. de 2025*	*Até o 3º Quadrim. de 2025*	*Var. % Quadr.*	*Var. % 12 meses*
Dívida Consolidada - DC (I)	***9.967.635.161***	***10.425.698.272***	***10.968.303.086***	***11.545.342.915***	***5,26***	***15,83***
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	***9.774.068.510***	***10.253.578.543***	***10.865.117.555***	***11.442.439.148***	***5,31***	***17,07***
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	*6.958.206.651*	*7.303.987.127*	*7.837.793.949*	*8.306.731.840*	***5,98***	*19,38*
(-) Aplicações em Títulos Públicos	*-2.695.461*	*-2.512.880*	*-2.552.335*	*-1.160.539*	***-54,53***	*-56,94*
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no Bacen)	*2.517.512.689*	*2.692.235.822*	*2.774.385.516*	*2.860.607.717*	***3,11***	*13,63*
Dívida Securitizada	*7.418.345*	*6.485.249*	*6.953.353*	*2.278.189*	***-67,24***	*-69,29*
Dívida Mobiliária Externa	*293.626.286*	*253.383.225*	*248.537.072*	*273.981.942*	***10,24***	*-6,69*
Relações Financeiras entre a União/Bacen (L. 13.820/2019)	*95.195.050*	*0*	*0*	*0*	***0,00***	*-100,00*
Dívida Contratual	*91.929.539*	*98.057.941*	*88.462.496*	*92.042.540*	***4,05***	*0,12*
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)	*522.622*	*67.560.388*	*7.254.509*	*4.505.369*	***-37,90***	*762,07*
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	*1.922.411*	*1.804.944*	*1.737.006*	*0*	***-100,00***	*-100,00*
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	*3.997.030*	*4.696.457*	*5.731.520*	*6.355.858*	***10,89***	*59,01*
Deduções (II)	***2.857.925.135***	***3.064.409.405***	***3.266.823.561***	***3.522.327.985***	***7,82***	***23,25***
Ativo Disponível	*1.627.514.230*	*1.737.630.506*	*1.867.880.881*	*2.063.884.698*	***10,49***	*26,81*
Haveres Financeiros	*1.360.404.966*	*1.501.009.325*	*1.526.668.872*	*1.607.517.633*	***5,30***	*18,16*
(-) Restos a Pagar Processados	*-129.994.061*	*-174.230.426*	*-127.726.192*	*-149.074.346*	***16,71***	*14,68*
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	***7.109.710.026***	***7.361.288.867***	***7.701.479.525***	***8.023.014.931***	***4,17***	***12,85***
Receita Corrente Líquida – RCL	*1.430.035.654*	*1.486.166.039*	*1.518.925.094*	*1.517.735.497*	***-0,08***	*6,13*
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	*697,02%*	*701,52%*	*722,11%*	*760,70%*	***5,34***	*9,14*
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	***497,17%***	***495,32%***	***507,03%***	***528,62%***	***4,26***	***6,33***
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	***683,48%***	***689,93%***	***715,32%***	***753,92%***	***5,40***	***10,30***

Fonte: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

154. Inicialmente, convém ressaltar que, na publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2025, houve retificação dos dados referentes ao quadrimestre anterior (2º quadrimestre de 2025). Tal retificação decorre da correção, com redução, do saldo devedor referente a precatórios constantes na tabela sob o título 'Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)'. A redução realizada no montante anteriormente divulgado foi de R$ 38,5 bilhões, que se refere aos valores que já haviam sido pagos por meio da ação orçamentária 'OOWU – Sentenças judiciais transitadas em julgado (Precatórios)' e que não haviam sido deduzidos. Tal retificação afetou os montantes da DC e da DCL, com impacto também nos respectivos indicadores (% da RCL), sendo que, no caso da DCL, o indicador foi retificado de 509,57% para 507,03%.

155. Na esfera federal, a Dívida Consolidada atingiu R$ 11,5 trilhões ao final do 3º quadrimestre de 2025, com crescimento de 5,26% (R$ 577 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a DC da União também é composta por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Dívida Mobiliária, sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM permaneceu representando mais de 98% daquela.

156. O crescimento da Dívida Consolidada, no 3º quadrimestre de 2025, decorreu do acréscimo de igual cifra (R$ 577 bilhões) à Dívida Mobiliária, o que representou um crescimento de 5,31% desta. Note-se que, com a correção do saldo devedor de precatórios, o resultado das variações nos demais componentes da Dívida Consolidada foi inferior a R$ 0,3 bilhão, embora as variações tenham sido significativas (em termos relativos).

157. O crescimento da Dívida Mobiliária decorreu principalmente do acréscimo de R$ 469 bilhões à carteira de títulos públicos 'em mercado' (com aumento de 5,98%), a qual atingiu o montante de R$ 8,3 trilhões. Em termos relativos, o maior crescimento dos componentes da DM se deu no saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), que cresceu 10,24% (R$ 25 bilhões) devido principalmente a novas emissões, ocorridas em setembro e novembro de 2025, e cujo saldo representa pouco mais de 2% da DM (R$ 274 bilhões). Desse modo, mais de 97% do montante da Dívida Mobiliária é classificado como dívida 'interna' (embora parte dos detentores dos títulos sejam 'não residentes', aproximadamente 10%, conforme divulgado pelo Tesouro Nacional).

158. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R$ 2,86 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), os quais instrumentalizam a execução da política monetária e correspondem a aproximadamente um quarto da DM (e da Dívida Consolidada). Essa participação, nos montantes da DM e da DC, tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020 e, no quadrimestre em análise, o crescimento desse saldo foi de 3,11% (R$ 86 bilhões).

159. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na 'carteira Bacen', além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada a seguir), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), cujo montante encerrou o 3º quadrimestre de 2025 em R$ 8,31 trilhões (conforme estatísticas fiscais disponíveis em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida e que, ao final do mesmo período, somou R$ 8,64 trilhões (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).

160. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R$ 321 bilhões (4,17%) no 3º quadrimestre de 2025, totalizando R$ 8,02 trilhões ao final do exercício. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).

161. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (aumento de 4,17%) demonstra elevado crescimento do endividamento, embora inferior ao aumento da Dívida Consolidada (5,26%) e da Dívida Mobiliária (5,31%). Tal variação da DCL deve-se ao fato de que as deduções da DC aumentaram 7,82% (R$ 256 bilhões).

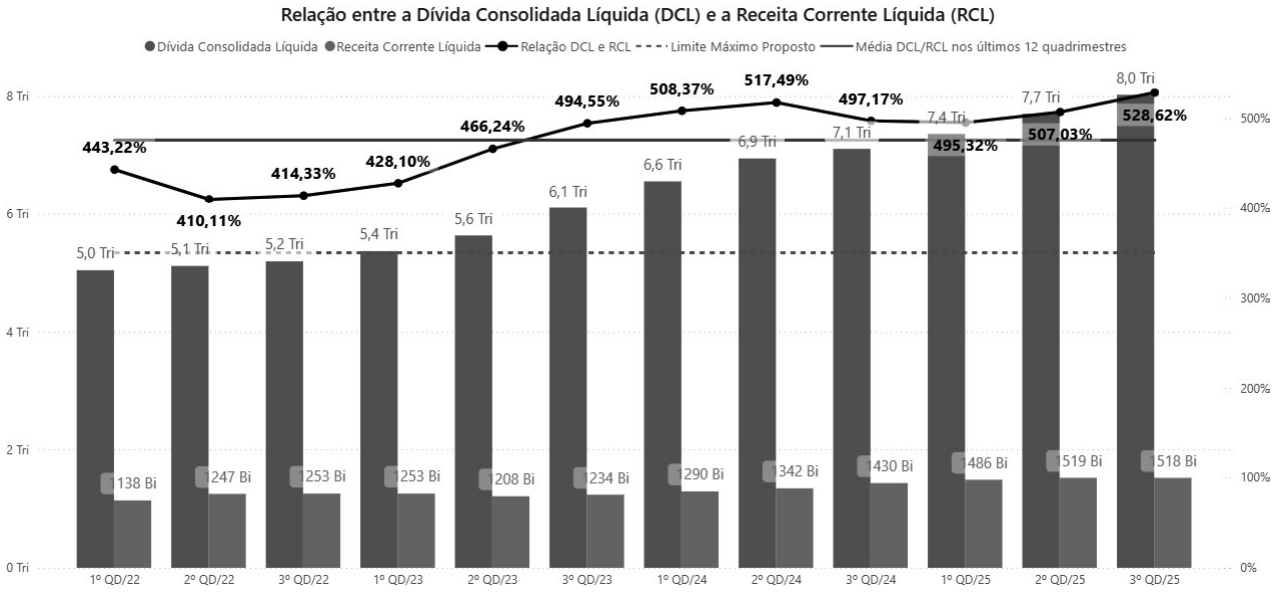
162. No acumulado de doze meses, a DCL cresceu 12,85% (R$ 913 bilhões) e a Dívida Consolidada cresceu 15,83% (R$ 1,58 trilhão). Tais crescimentos superam bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 4,26% em 2025. A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público avançou de 61,30% para 65,26% do PIB e a Dívida Bruta do Governo Geral (conceito Bacen) subiu de 76,27% para 78,66% do PIB (conforme consulta realizada em 9/3/2026 ao Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Bacen – séries temporais 4513 e 13762, respectivamente, disponível em www3.bcb.gov.br/sgspub).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

163. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 507,03% ao final do 2º quadrimestre de 2025 (após retificação – 509,57% na publicação original) para 528,62% ao final do 3º quadrimestre de 2025, o que foi potencializado pela estagnação da RCL no quadrimestre (decréscimo de 0,08%). Registre-se que, ao final de 2020 (ano da pandemia de Covid-19), a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto no ano 2000, mas não aprovado.

164. O gráfico a seguir apresenta a evolução do referido indicador nos últimos doze quadrimestres.

Gráfico 4 – Relação entre Dívida Consolidada Líquida e Receita Corrente Líquida

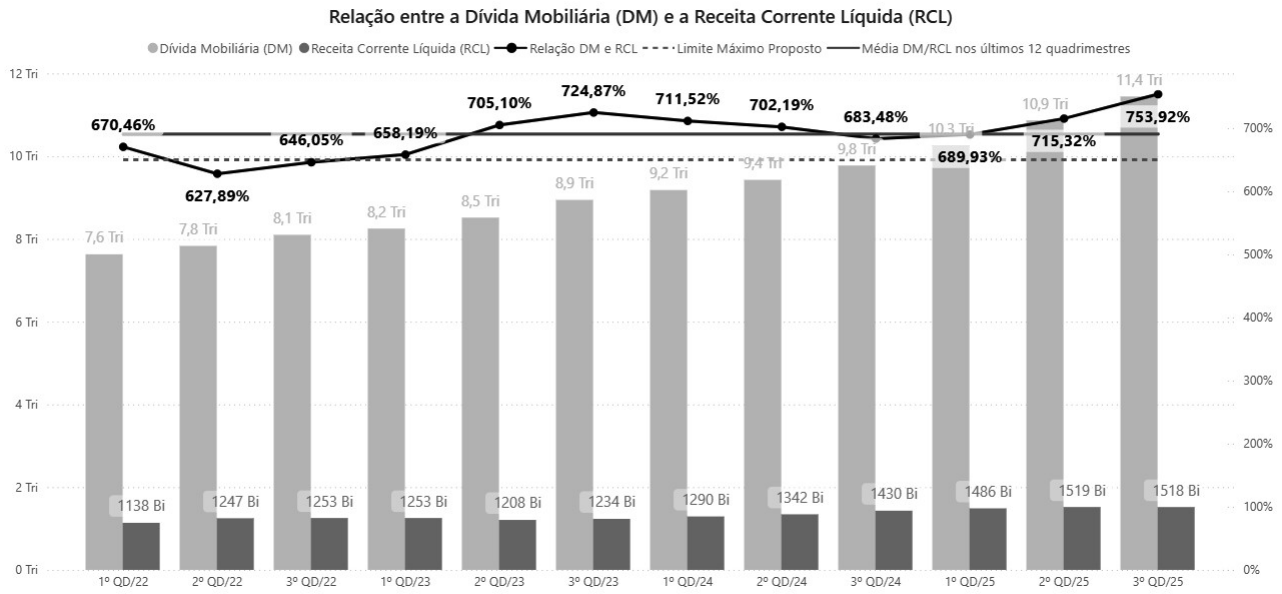


Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

165. Em relação à Dívida Mobiliária, apresentada no Gráfico 5 a seguir, o indicador DM/RCL avançou de 715,32% ao final do 2º quadrimestre de 2025 para 753,92% ao final do 3º quadrimestre de 2025. Esse patamar permanece superior ao limite de 650% proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingiu o recorde de 1.059,86%. Assim, este quadro apresenta indício de risco fiscal e demanda atenção quanto à gestão do endividamento, em que pese a ausência de descumprimento de limite legal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Gráfico 5 – Relação entre Dívida Mobiliária e Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

VII.2 Operações de Crédito

166. O Demonstrativo das Operações de Crédito é outro importante instrumento para acompanhar o endividamento ao longo do exercício. No entanto, enquanto a dívida é acompanhada pelo saldo existente ao final de cada quadrimestre (controle do estoque), o controle das contratações é realizado sobre o fluxo das operações realizadas a partir do primeiro dia do ano.

167. De acordo com o art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007, o limite para a União contratar operações de crédito é de 60% da RCL por exercício financeiro. Para efeito da apuração desse limite, consideram-se apenas as contratações realizadas no exercício, isto é, os valores das operações de crédito que se acumularam ao longo de 2025, incluindo as contratações internas e externas.

168. A própria norma, no entanto, estabelece diversas deduções a serem realizadas para a apuração do montante, notadamente os valores de operações de crédito que sejam destinados à amortização do principal da dívida (inclusive no caso de refinanciamento) e, dessa forma, confere a esse limite a característica de ser um 'teto' para o crescimento do estoque da dívida a cada exercício (haja vista que busca mensurar o montante que excede ao refinanciamento), embora não controle a elevação da dívida que decorre da apropriação de juros.

169. A forma de cálculo, por meio da razão entre operações de crédito e RCL, confere certa particularidade à evolução desse quociente nos dois primeiros RGFs de cada exercício, pois, enquanto o numerador (operações de crédito) é a soma das operações realizadas apenas no 1º quadrimestre (ou no 1º e 2º quadrimestres) do exercício de referência, o denominador é sempre composto pelo fluxo da RCL relativo aos últimos três quadrimestres. Desse modo, a possibilidade de descumprimento do limite é maior com o decorrer dos períodos de apuração.

170. No caso de ocorrer o atingimento do limite estabelecido em algum dos dois primeiros quadrimestres, será vedada à União a contratação de novas operações até o final do exercício (exceto para o pagamento da dívida mobiliária), conforme estabelece o art. 31 da LRF.

171. Feita essa contextualização, apresentam-se na tabela a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 3º quadrimestre de 2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Tabela 9 – Demonstrativo das Operações de Crédito

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

R$ milhares

Operações de Crédito	*No 1º Quadrim. (A)*	*No 2º Quadrim. (B)*	*No 3º Quadrim. (C)*	*Até o 3º Quadrim. (A+B+C)*	*% RCL (Até o 3º Quad.)*
Operações de Crédito (I)	***1.057.278.067***	***714.670.203***	***692.280.971***	***2.464.229.241***	***162,36%***
Mobiliária	*1.057.092.071*	*714.132.200*	*691.389.376*	*2.462.613.647*	*162,26%*
Interna	*1.042.610.071*	*698.723.273*	*661.675.677*	*2.403.009.022*	*158,33%*
Externa	*14.482.000*	*15.408.927*	*29.713.699*	*59.604.626*	*3,93%*
Contratual	*185.996*	*538.002*	*891.595*	*1.615.593*	*0,11%*
Externa	*185.996*	*538.002*	*891.595*	*1.615.593*	*0,11%*
Apuração do Cumprimento dos Limites	***No 1º Quadrim. (R$)***	***Até o 2º Quadrim. (R$)***	***Até o 2º Quadrim. (% RCL)***	***Até o 3º Quadrim. (R$)***	***Até o 3º Quadrim. (% RCL)***
Operações Vedadas (II)	***0***	***0***	***0,00%***	***0***	***0,00%***
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	***905.852.302***	***1.309.111.459***	***86,19%***	***1.799.263.416***	***118,55%***
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	*905.852.302*	*1.309.111.459*	*86,19%*	*1.799.263.416*	*118,55%*
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	*0*	*0*	*0,00%*	*0*	*0,00%*
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	*0*	*0*	*0,00%*	*0*	*0,00%*
Concessão de Garantias	*0*	*0*	*0,00%*	*0*	*0,00%*
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	***151.425.766***	***462.836.811***	***30,47%***	***664.965.824***	***43,81%***
Receita Corrente Líquida (RCL)	***1.486.166.039***	***1.518.925.094***	***100,00%***	***1.517.735.497***	***100,00%***
Limite Geral (definido pelo SF)	***891.699.623***	***911.355.057***	***60,00%***	***910.641.298***	***60,00%***
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	***802.529.661***	***820.219.551***	***54,00%***	***819.577.168***	***54,00%***

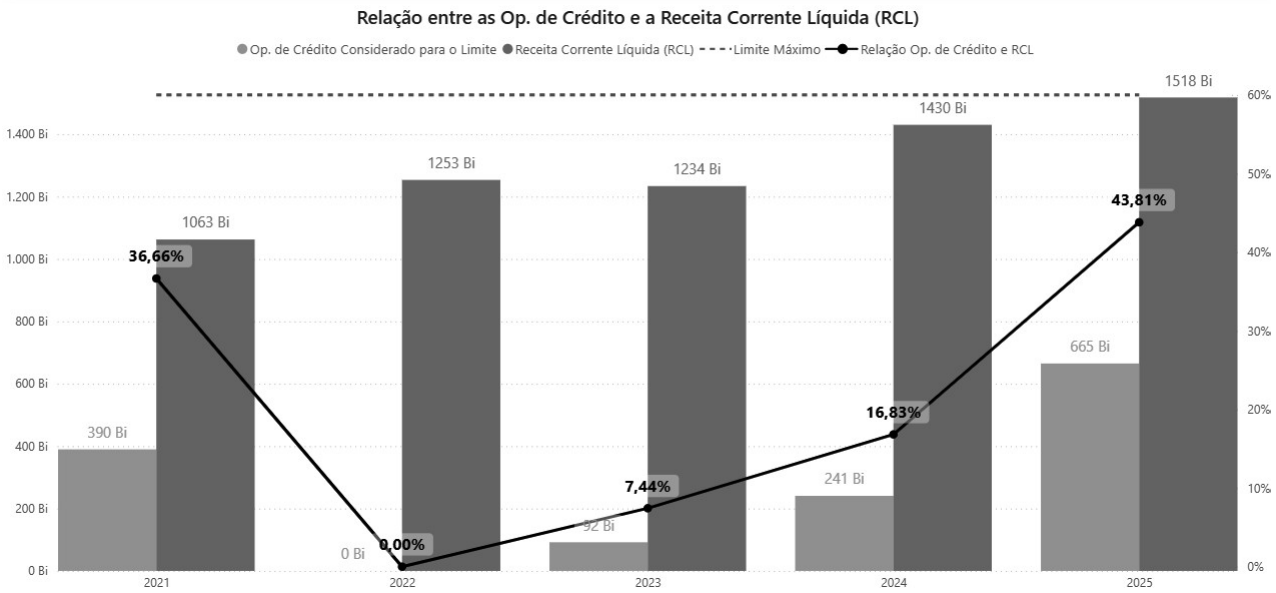
Fonte: Elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

172. Conforme evidenciado na Tabela 9, as operações de crédito contratadas até o 3º quadrimestre de 2025 totalizaram R$ 2,46 trilhões, majoritariamente constituídas por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal, foi deduzido R$ 1,8 trilhão referente ao refinanciamento do principal da dívida.

173. Nesse contexto, no 3º quadrimestre de 2025, o 'montante líquido das novas operações de crédito' a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R$ 665 bilhões, o que corresponde a 43,81% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

174. O gráfico a seguir apresenta as apurações do referido indicador ao final dos últimos cinco exercícios.

Gráfico 6 – Relação entre Operações de Crédito e Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

175. Importante ressaltar que este resultado não representa a variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

remanescente. Desse modo, convém registrar que, em 2025, a Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 913 bilhões e a Dívida Consolidada, R$ 1,58 trilhão, conforme registrado no item anterior (VII.1 Dívida Consolidada).

VII.3 Garantias Concedidas

176. Um importante mecanismo para o controle de potencial aumento do endividamento da União é o acompanhamento do montante de garantias concedidas em operações de crédito interno e externo. Esse montante também não poderá ultrapassar 60% da RCL, conforme estabelece o art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007.

177. Embora o valor percentual desse limite seja o mesmo do limite para as operações de crédito (análise anterior), não se trata aqui da variação do montante em determinado período, mas da verificação do nível atingido em datas específicas, ou seja, do saldo devedor atualizado das operações garantidas pela União ao final de cada quadrimestre.

178. O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores apresenta o montante das contragarantias recebidas nessas operações, as quais são exigidas conforme o § 1º do art. 40 da LRF. Essas contragarantias não são obrigatórias para órgãos e entidades do próprio ente federativo (da União, no caso), tendo em vista a permissão dada pelo inciso I do referido artigo.

179. É importante observar que a União poderá conceder garantias desde que os entes beneficiários (estados, DF e municípios), ou suas respectivas entidades, comprovem o cumprimento das condicionantes fixadas pela Constituição Federal, pela própria LRF e pelas resoluções do Senado Federal. Dentre essas condicionantes destacam-se o recebimento de contragarantias (em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida) e a adimplência do pleiteante relativamente às obrigações junto ao garantidor e suas entidades.

180. Frise-se que as contragarantias exigidas dos estados, DF ou municípios consistem na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retenção dos valores que vierem a ser utilizados no pagamento da respectiva dívida vencida, conforme dispõem o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF e o § 4º do art. 167 da Constituição.

181. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 3º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 10 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores

(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea 'c')

R$ milhares

Garantias Concedidas	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Até o 2º Quadr. de 2025	Até o 3º Quadr. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 Meses
Aos Estados (I)	**240.499.941**	**228.949.842**	**227.621.891**	**230.986.804**	**1,48**	**-3,96**
Em Operações de Crédito Externas	137.346.457	127.853.236	121.876.369	122.269.622	**0,32**	-10,98
Em Operações de Crédito Internas	103.153.484	101.096.606	105.745.522	108.717.182	**2,81**	5,39
Aos Municípios (II)	**56.385.712**	**55.416.941**	**55.620.404**	**59.019.279**	**6,11**	**4,67**
Em Operações de Crédito Externas	31.673.956	29.279.543	28.427.503	29.075.975	**2,28**	-8,20
Em Operações de Crédito Internas	24.711.755	26.137.398	27.192.901	29.943.304	**10,11**	21,17
Às Entidades Controladas (III)	**36.972.437**	**34.588.421**	**34.719.288**	**46.641.383**	**34,34**	**26,15**
Em Operações de Crédito Externas	31.973.769	29.701.070	29.940.508	31.972.130	**6,79**	-0,01
Em Operações de Crédito Internas	4.998.668	4.887.351	4.778.781	14.669.253	**206,97**	193,46
Por meio de Fundos e Programas (IV) (1)	**20.975.246**	**18.269.891**	**17.473.046**	**17.231.216**	**-1,38**	**-17,85**
FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) (2)	764.938	641.035	516.484	390.003	-24,49	-49,02
Fundo de Garantia à Exportação – FGE	15.588.282	13.371.377	13.129.471	13.103.585	-0,20	-15,94
Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB	23.186	0	0	0	0,00	-100,00
Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB	533.875	477.803	516.418	482.450	-6,58	-9,63
Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas	2.580.776	2.565.800	2.543.246	2.500.305	-1,69	-3,12
Emgea - MP 2.155/2001 (2)	1.484.189	1.213.876	767.426	754.873	-1,64	-49,14
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	**354.833.335**	**337.225.094**	**335.434.629**	**353.878.682**	**5,50**	**-0,27**
Receita Corrente Líquida - RCL (VI)	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	1.517.735.497	**-0,08**	6,13

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Garantias Concedidas	Até o 3º Quadr. de 2024	Até o 1º Quadr. de 2025	Até o 2º Quadr. de 2025	Até o 3º Quadr. de 2025	Var. % Quadr.	Var. % 12 Meses
% do Total das Garantias sobre a RCL	**24,81%**	**22,69%**	**22,08%**	**23,32%**	**5,58**	**-6,03**
Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%	*858.021.393*	*891.699.623*	*911.355.057*	*910.641.298*	***-0,08***	*6,13*
Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%	*772.219.253*	*802.529.661*	*820.219.551*	*819.577.168*	***-0,08***	*6,13*
Contragarantias Recebidas	**Até o 3º Quadr. de 2024**	**Até o 1º Quadr. de 2025**	**Até o 2º Quadr. de 2025**	**Até o 3º Quadr. de 2025**	**Var. % Quadr.**	**Var. % 12 Meses**
Dos Estados (VII)	*240.499.941*	*228.949.842*	*227.621.891*	*230.986.804*	***1,48***	*-3,96*
Dos Municípios (VIII)	*56.385.712*	*55.416.941*	*55.620.404*	*59.019.279*	***6,11***	*4,67*
Das Entidades Controladas (IX)	*12.646.705*	*12.556.332*	*12.297.800*	*12.457.391*	***1,30***	*-1,50*
Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)	*0*	*0*	*0*	*0*	***0,00***	*0,00*
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	*309.532.357*	*296.923.114*	*295.540.095*	*302.463.474*	***2,34***	*-2,28*

Fontes: Elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 3º quadrimestre de 2025 e anteriores.
1) A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);
2) Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

182. No 3º quadrimestre de 2025, o saldo das garantias concedidas pela União cresceu R$ 18,4 bilhões (crescimento de 5,5%), encerrando o exercício com o saldo de R$ 354 bilhões. Ressalte-se que quase dois terços do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (R$ 231 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R$ 59 bilhões corresponde a 16,7% do total. Destaca-se que há crescimento continuado da participação dos municípios nas garantias concedidas a partir do 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%. Em termos nominais, o saldo dessas garantias triplicou desde o final de 2019, início da pandemia de Covid-19 (crescimento de 118% em termos reais).

183. Nesse quadrimestre, no entanto, a maior variação no saldo devedor das garantias se deu nas Operações de Crédito Interno das Entidades Controladas, com crescimento de R$ 9,89 bilhões (206,97%), o que representa mais da metade da variação de R$ 18,4 bilhões ocorrida no período. Essa variação decorre, principalmente, da liberação de recursos do empréstimo realizado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (Correios), ao final de 2025, que foi contratado com garantia da União (e cuja operação é dispensada de contragarantias por se tratar de entidade do próprio ente federativo).

184. Essa situação pode ser verificada nas notas explicativas do RGF, assim como se constata que, dos R$ 46,6 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas (garantidas pela União), quase 80% são de responsabilidade de empresas estatais federais e o restante (R$ 9,4 bilhões), de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

185. Historicamente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras, o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas. Essa proporção, no entanto, vem diminuindo gradativamente, a ponto de, no caso dos municípios, o saldo devedor das operações de crédito internas ter superado o das externas.

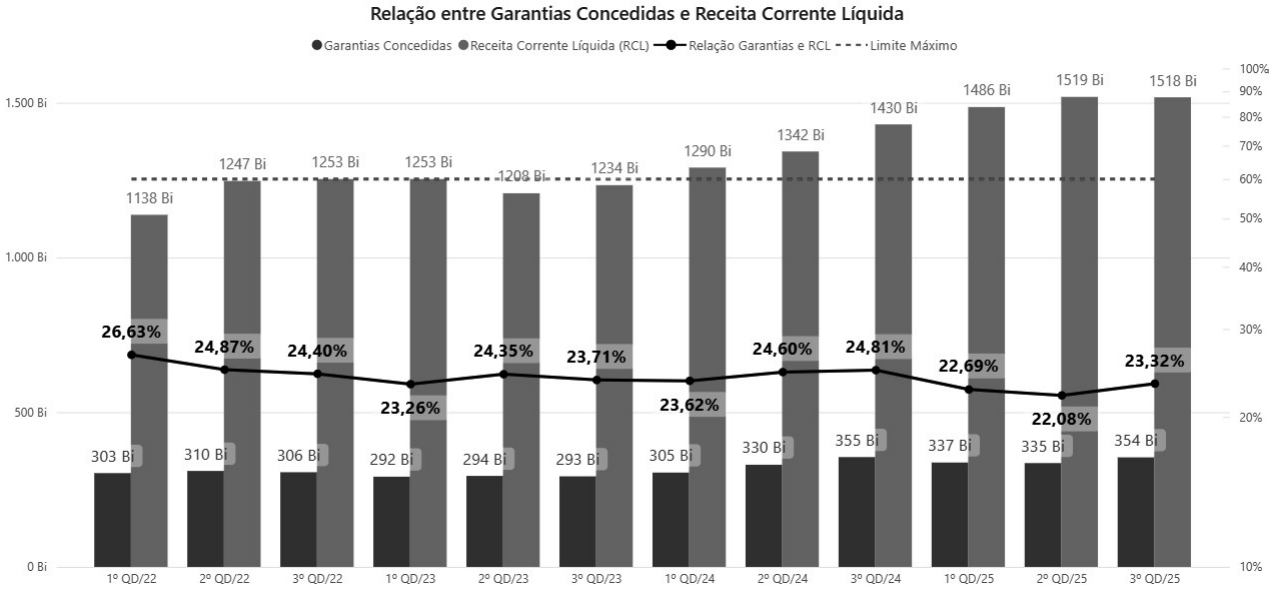
186. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve valorização de 1,4% (saindo do valor unitário de R$ 5,4258 para R$ 5,5018 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta 'Conversor de Moedas' de seu sítio eletrônico), o que colaborou para o crescimento do saldo devedor das garantias, embora o citado empréstimo dos Correios corresponda a mais da metade do crescimento de 5,5% observado no período.

187. Quanto à apuração do limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal 48/2007, houve cumprimento desse ao final do 3º quadrimestre de 2025, sendo que o indicador aumentou de 22,08% para 23,32% da RCL, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

188. O gráfico a seguir apresenta as apurações do referido indicador ao final dos últimos doze quadrimestres. Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.

Gráfico 7 – Relação entre Garantias Concedidas e Receita Corrente Líquida



Fonte: Elaboração própria (SecexContas/NDContas).

189. O tópico a seguir inclui informações a respeito das novas operações de crédito garantidas que foram contratadas pelos entes subnacionais.

VII.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

190. O Senado Federal tem exercido sua competência privativa, conforme o inciso V do art. 52 da Carta Magna, de aprovar a realização de operações de crédito externo de interesse dos entes federativos, formalizadas por meio de Resoluções.

191. No decorrer do 3º quadrimestre de 2025, a referida casa legislativa autorizou o prosseguimento da contratação de treze operações de crédito externo com garantias da União, sendo apenas uma de interesse de instituição federal e doze do interesse dos entes subnacionais. Essas últimas, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante aproximado de US$ 1,46 bilhão (o equivalente a R$ 8,06 bilhões na cotação do encerramento do exercício, citada no item anterior). A tabela a seguir apresenta informações sobre as operações de crédito autorizadas no referido quadrimestre.

Tabela 11 – Operações de Crédito Externo Autorizadas no 3º Quadrimestre de 2025

RSF (2025)	DATA	TIPO	DEVEDOR	MOEDA	VALOR	CREDOR
27	11/09	ESTADO	ESPÍRITO SANTO	USD	162.400.000,00	BIRD
28	11/09	ESTADO	ALAGOAS	JPY	41.623.036.649,00	BIRD
29	11/09	ESTADO	CEARÁ	EUR	8.000.000,00	FIDA
31	14/10	MUNICÍPIO	FEIRA DE SANTANA/BA	USD	64.000.000,00	FONPLATA
34	06/11	ESTADO	PERNAMBUCO	USD	275.000.000,00	BIRD
35	12/12	ESTADO	CEARÁ	EUR	92.000.000,00	ICO
36	12/12	ESTADO	CEARÁ	USD	80.000.000,00	BID
37	19/12	ESTADO	RIO GRANDE DO SUL	USD	50.000.000,00	BIRD
38	19/12	ESTADO	RIO GRANDE DO SUL	USD	359.633.746,00	BIRD
41	19/12	BANCO FEDERAL	BNDES	USD	150.000.000,00	BID

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

RSF (2025)	DATA	TIPO	DEVEDOR	MOEDA	VALOR	CREDOR
42	19/12	MUNICÍPIO	ITAJAÍ/SC	USD	30.438.595,07	BIRD
43	19/12	MUNICÍPIO	NAVEGANTES/SC	USD	12.196.033,23	BIRD
44	19/12	MUNICÍPIO	BALNEÁRIO CAMBORIÚ/SC	USD	47.365.371,70	BIRD
		TOTAL (APROXIMADO)		**USD**	**1.614.368.834,75**	

Fonte: Elaboração própria (com dados obtidos em senado.leg.br e conversão em USD à cotação de 31/12/2025 disponível em bcb.gov.br/conversao).

192. O Senado Federal rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, as quais, quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios, deveriam receber o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela Instrução Normativa-TCU 73/2014). As autorizações que foram encaminhadas à AudFiscal encontram-se às peças 199 a 203.

193. Em cumprimento ao art. 4º do referido normativo, habitualmente a STN acrescenta uma nota técnica à publicação do RGF (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf), na qual consta a relação das contratações de operações de crédito externo com garantia da União efetivadas no exercício.

194. De acordo com a relação de contratos publicada, no quadrimestre em análise foram contratadas dezoito operações de crédito, onze das quais autorizadas em quadrimestres anteriores, as quais possibilitarão uma liberação total de aproximadamente US$ 3,2 bilhões (em torno de R$ 17,7 bilhões, na cotação do encerramento do exercício).

195. Ainda sobre a concessão de garantias pela União nos contratos dos entes subnacionais, convém lembrar que, em meados de 2017, houve o acréscimo do art. 9º-A à RSF 48/2007, dispondo sobre o estabelecimento de um intralimite anual (global) para essas contratações e sobre os requisitos a serem observados na proposição desse intralimite.

196. Este novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal. Em 2025, as contratações de operações de crédito externo por estados e municípios totalizaram US$ 3 bilhões (R$ 16,6 bilhões, na cotação do encerramento do exercício).

197. Em atendimento à IN-TCU 59/2009, a STN também tem informado, nos RGFs, os montantes de garantias honradas pela União em decorrência da inadimplência de estados e municípios (independentemente do ressarcimento). Embora o referido normativo tenha por objeto apenas as operações de crédito externo, os dados apresentados incluem os valores referentes às honras de garantias das operações de crédito interno, sem distingui-los.

198. As informações divulgadas na nota técnica acrescida ao RGF são uma parte do que já é divulgado mensalmente por meio do Relatório Mensal de Garantias Honradas (RMGH), que passou a ser publicado em 2016, quando tais honras de garantias voltaram a ocorrer (pois não ocorriam há mais de dez anos). A tabela a seguir apresenta tais informações (exceto o detalhamento por municípios), ressaltando-se que os montantes estão em valores históricos (não atualizados) e não deduzidos dos ressarcimentos já obtidos.

Tabela 12 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

R$ milhões

Descrição	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Rio de Janeiro	22.538,07	4.180,46	3.975,34	4.611,02	5.152,49	**4.692,83**	**45.150,21**
Minas Gerais	7.036,99	3.130,04	1.979,04	3.564,48	3.732,68	**3.552,09**	**22.995,33**
Goiás	1.356,92	1.301,48	1.288,31	919,35	903,10	**888,06**	**6.657,21**
Rio Grande do Sul	0,00	0,00	886,57	1.393,37	1.524,07	**1.591,91**	**5.395,92**
Maranhão	280,16	0,00	547,90	681,40	0,00	**0,00**	**1.509,47**
Pernambuco	354,85	0,00	443,86	645,03	0,00	**0,00**	**1.443,73**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

Descrição	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Piauí	189,20	0,00	352,16	334,22	0,00	**0,00**	**875,58**
Rio Grande do Norte	287,69	156,98	35,11	0,00	0,00	**226,19**	**705,97**
Amapá	172,44	194,32	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**366,76**
Alagoas	0,00	0,00	242,57	0,00	0,00	**0,00**	**242,57**
Bahia	239,80	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**239,80**
Roraima	135,58	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**135,58**
Mato Grosso	107,13	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**107,13**
Tocantins	88,86	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**88,86**
Espírito Santo	0,00	0,00	0,00	61,72	0,00	**0,00**	**61,72**
Mato Grosso do Sul	25,60	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**25,60**
Paraíba	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**0,65**
São Paulo	0,29	0,00	0,00	0,00	0,00	**0,00**	**0,29**
Acre	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	**0,00**	**0,10**
Total Estados	**32.814,24**	**8.963,28**	**9.750,86**	**12.210,60**	**11.312,43**	**10.951,09**	**86.002,50**
Total Municípios	**131,45**	**1,56**	**32,06**	**80,81**	**142,14**	**130,47**	**518,50**
Total Geral	**32.945,69**	**8.964,84**	**9.782,93**	**12.291,41**	**11.454,57**	**11.081,56**	**86.521,00**

Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2025.

199. A partir de 2018, o RMGH deixou de apresentar informações a respeito da recuperação dos valores desembolsados pela União, limitando-se a informar, genericamente, que 'diversos estados' obtiveram decisões liminares favoráveis no Supremo Tribunal Federal, que impediam a União de executar as respectivas contragarantias e que a mesma situação se aplicava a estados que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) (o que, até 2021, aplicava-se apenas ao Rio de Janeiro).

200. A falta de transparência na divulgação do montante das honras de garantias a recuperar foi objeto da atuação desta Corte de Contas em acompanhamentos anteriores do RGF, conforme descrito na análise realizada no Acompanhamento do RGF do 1º quadrimestre de 2022 (vide relatório do Acórdão 2.105/2022-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira).

201. Em decorrência dessa atuação, a publicação do RMGH voltou a incluir informações a respeito do saldo de honras recuperado e a recuperar, a partir do relatório referente a julho de 2022. Aquela publicação noticiou, em resumo, que todas as pendências referentes a honras a recuperar existentes até 30/6/2022 haviam sido equacionadas, por meio de contratos de refinanciamento, fundamentados no art. 23 da Lei Complementar 178/2021 (alterada pela Lei Complementar 181/2021), a qual alterou e atualizou o RRF (instituído pela Lei Complementar 159/2017). De acordo com o Balanço Geral da União do 2º trimestre de 2022, o saldo a recuperar superava R$ 46,5 bilhões.

202. Ressalte-se que, no caso dos estados que aderiram ao 'novo' RRF (Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro), o refinanciamento de novas honras de garantias continua previsto, nos montantes e situações pactuados. Já no caso de Goiás e Minas Gerais, que haviam aderido anteriormente ao RRF, esses regimes foram encerrados em dezembro de 2025, haja vista a adesão destes estados ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados que foi instituído por meio da Lei Complementar 212/2025.

203. Embora a situação excepcional tenha sido equacionada pelos Regimes de Recuperação Fiscal, a partir de julho de 2022 novas pendências começaram a surgir, em decorrência de novas liminares concedidas pelo STF, fundamentadas em discussões relacionadas à queda de arrecadação de impostos estaduais (devido a alterações legislativas federais), e cuja solução geral foi tratada no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 984 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 7191, ambas sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes.

204. Essas novas pendências tendem a ser equacionadas definitivamente, haja vista que, em 31/3/2023, a União, os estados e o DF firmaram acordo para solucionar o conflito, homologado pelo STF, e que, em 24/10/2023, foi sancionada a Lei Complementar 201/2023, que estabeleceu o montante que a União deveria compensar cada unidade federativa pelas perdas de arrecadação, totalizando R$ 27 bilhões. Desse montante, R$ 1,9 bilhão foi destinado ao ressarcimento de honras de garantias.

205. Os montantes de garantias honradas que superaram essa compensação poderão ser

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

refinanciados (ou aplicados no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da LC 201/2023. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias que, em 31/12/2025, ainda estão pendentes de regularização e em que situação se encontram.

Tabela 13 – Honras de Garantias a Recuperar

R$ milhões

Unidade da Federação	*Saldo a Recuperar em 31/12/2025*	*Situação*
Alagoas	*168,34*	*Passível de Refinanciamento*
Piauí	*561,16*	*Passível de Refinanciamento*
Estados	***729,50***	
Taubaté/SP	*286,40*	*Pendência Jurídica*
Caucaia/CE	*41,56*	*Pendência Jurídica*
São Gonçalo do Amarante/RN	*40,24*	*Pendência Jurídica*
Municípios	***368,19***	
Total	***1.097,69***	

Fonte: Elaboração própria, com dados do RMGH de dezembro de 2025.

206. Desse modo, ao final de 2025 ainda havia um saldo de R$ 1,1 bilhão de garantias a recuperar, sendo que dois terços deste montante são passíveis do citado refinanciamento e o restante depende de decisões judiciais para resolução definitiva.

207. De acordo com o RMGH de dezembro de 2025, cabe 'destacar que, dos R$ 86,52 bilhões honrados pela União (...), cerca de R$ 76,97 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)'.

208. Conclui-se, desse modo, que a situação das pendências de honras a recuperar melhorou, ressalvando-se que o que houve, de forma geral, foi a regularização dessas dívidas (honras a recuperar) por meio do refinanciamento junto à União.

VIII. CONCLUSÃO

209. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 3º quadrimestre de 2025, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais). (itens 3 a 5)

210. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos pelo Tesouro Gerencial, foram constatadas divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal (União com servidores dos ex-territórios de Roraima e do Amapá, TJDFT e TCU) e no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do RGF do Poder Executivo). (itens 8 a 9)

211. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 137/2026) acumulou, no período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2025, R$ 1.518 bilhões. A preços de dezembro de 2025, esse valor equivale a R$ 1.542 bilhões, o que representa decréscimo real de 1,5% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R$ 1.565 bilhões) e acréscimo real de 1,1% em relação ao período correspondente ao 3º quadrimestre de 2024 (R$ 1.525 bilhões). (itens 12, 15 e 17)

212. A análise do Demonstrativo da RCL identificou impropriedade na metodologia divulgada pela STN para apuração da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais'. A discrepância entre os valores divulgados e os apurados conforme a metodologia publicada, de aproximadamente R$ 60,5 bilhões, decorreu da omissão do programa '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade' na metodologia divulgada, ao qual se vincula a ação '00SB – Complementação da União

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

ao Fundeb'. Paralelamente, verificou-se a inclusão indevida dos programas '2080 – Educação de Qualidade para Todos' e '0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo' na metodologia, sem impacto no valor final, por não terem registrado execução no período. (itens 20 a 24)

213. Adicionalmente, constatou-se a inclusão de 13 ações orçamentárias na metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' sem execução no período em análise, todas não previstas na programação orçamentária do exercício de 2025. Embora tal situação não tenha acarretado distorções nos valores divulgados, configura impropriedade incompatível com os princípios de uniformidade, consistência e transparência na gestão fiscal. (item 25)

214. Considerando que a impropriedade já havia sido identificada nos acompanhamentos dos relatórios de gestão fiscal do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5) e no do 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), a reincidência verificada no presente acompanhamento motivou a solicitação de manifestação da STN a respeito de pontos diversos, a exemplo da origem da inconsistência, das providências corretivas implementadas, das medidas adotadas para assegurar a atualização tempestiva das metodologias dos demonstrativos fiscais e do público-alvo dessas metodologias. (itens 26 a 29)

215. As justificativas apresentadas pela STN quanto às causas da divergência e às medidas saneadoras não foram suficientes para afastar o diagnóstico de descompasso entre os valores publicados e aqueles obtidos por meio da aplicação da metodologia divulgada, em especial porque a correção anunciada, consistente na inserção da ação 00SB no rol da metodologia, não é suficiente para sanar a impropriedade enquanto o programa 5111 não for incluído nos respectivos parâmetros. Não obstante, os valores da RCL constantes do demonstrativo oficial estão corretos, subsistindo a impropriedade na metodologia divulgada, razão pela qual afigura-se suficiente, por ora, reiterar o teor da deliberação exarada no Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, no sentido de dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da RCL deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 48 da mesma lei. (itens 30 a 38)

216. No tocante aos esclarecimentos prestados pela STN sobre o público-alvo das metodologias, conclui-se que a metodologia dos demonstrativos não se destina exclusivamente à replicação dos cálculos por usuários cadastrados no Siafi, mas também à explicitação, em meio de amplo acesso público, dos critérios, filtros e parâmetros empregados na formação dos valores divulgados. Por essa razão, o público usuário dessas metodologias não se circunscreve a agentes credenciados em sistemas internos, alcançando todo e qualquer interessado no acompanhamento da gestão fiscal da União, nos termos do art. 1º, § 1º, e do art. 48 da Lei Complementar 101/2000, c/c o art. 3º, II, e o art. 8º da Lei 12.527/2011. A disponibilização de consultas, relatórios e objetos gerenciais em ambiente restrito pode representar medida complementar de relevante utilidade para os órgãos de controle, mas não substitui a necessidade de manter metodologia suficientemente detalhada, íntegra e tempestivamente atualizada. (itens 43 a 49)

217. Sem prejuízo da reiteração proposta no item 215, e considerando as conclusões acerca do público usuário da metodologia dos demonstrativos fiscais, mostra-se igualmente pertinente dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com detalhamento suficiente para evidenciar, de forma fidedigna e tempestivamente atualizada, os critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, inclusive quanto à disponibilização de consultas e objetos gerenciais e ao desenvolvimento de rotinas de automação. (item 50)

218. Destaca-se, por fim, que a impropriedade se circunscreve à metodologia divulgada, não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

aos critérios de cálculo efetivamente aplicados. Os valores publicados estão corretos e em conformidade com a Lei Complementar 101/2000 (art. 2º, inciso IV, e parágrafos) e a jurisprudência desta Corte – especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. Min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. Min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. Min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU –, sendo a falha restrita à transparência e integridade da metodologia divulgada. (item 51)

219. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 3º quadrimestre de 2025, os limites máximo, prudencial e de alerta da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos, respectivamente, nos arts. 20, 22, parágrafo único, e 59, § 1º, inciso II, da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais. (itens 53 a 55)

220. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. Min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor – auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde – conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991, o art. 185 da Lei 8.112/1990 e o Decreto 977/1993. (item 58)

221. Os recursos provenientes de fontes/destinações de recursos vinculados ao custeio de aposentadorias e pensões civis e militares não foram empregados em ações alheias a essas finalidades. (item 59)

222. No período de 12 meses encerrado no 3º quadrimestre de 2025, apenas o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região apresentou despesas com pessoal não executadas orçamentariamente em seu demonstrativo da despesa com pessoal. (item 62)

223. As despesas da União com pessoal dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima apresentaram valores superiores às médias mensais observadas nos meses imediatamente anteriores. Essa distorção decorreu da reclassificação, em julho de 2025, de despesas executadas entre janeiro e junho desse mesmo exercício, em razão de alterações promovidas na classificação organizacional e programática dessas despesas. A inconsistência já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5) e no do 2º quadrimestre de 2025 (TC 018.065/2025-2), e decorreu da execução dessas despesas em unidade orçamentária que não dispunha de marcadores adequados à segregação e individualização dos valores, comprometendo a aferição dos limites de despesa com pessoal. Tal situação resultou da centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, determinada pelo Decreto 10.620/2021. (itens 63 a 66)

224. O problema foi mitigado mediante o remanejamento de dotações para unidade orçamentária dotada de planos orçamentários adequados e pela reclassificação das despesas executadas para as corretas ações orçamentárias, restabelecendo a rastreabilidade e viabilizando a recomposição dos demonstrativos fiscais quando avaliados no período de doze meses. Por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), subitem 9.5, foi dada ciência aos órgãos envolvidos (SOF, STN e MGI) de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do RPPS da União deve ser precedida da definição de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas e a transparência das informações nos demonstrativos fiscais. Embora as medidas corretivas tenham causado oscilações pontuais na execução orçamentária, não foram identificadas inconformidades que demandassem nova proposta de deliberação por este Tribunal. Considerando que as medidas corretivas adotadas foram efetivadas em julho de 2025, espera-se que os demonstrativos de pessoal do 1º quadrimestre de 2026 apresentem variações semelhantes às observadas no período ora analisado. (itens 67 a 71)

225. Foram identificadas divergências nos Demonstrativos da Despesa com Pessoal do TJDFT

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

e do TCU. O TJDFT se comprometeu a retificar o demonstrativo no RGF do 1º quadrimestre de 2026, mediante correção dos valores e registro da ocorrência em nota, enquanto o TCU republicou seu relatório no DOU e o retificou no Siconfi. (itens 72 e 73)

226. Os demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar dos órgãos integrantes dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público, bem como da Defensoria Pública da União, foram objeto de verificação, utilizando-se os valores do Siafi e a metodologia de cálculo de disponibilidades de caixa editada pela STN, com os valores discriminados por fonte de recursos. Consideradas conjuntamente todas as fontes de recursos, todos os órgãos apresentaram disponibilidade de caixa líquida total, após a inscrição de restos a pagar não processados do exercício, nula ou positiva. (itens 94 e 95)

227. Não obstante, a Justiça Federal da 1ª Região (TRF 1), o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT 13), a Justiça Federal da 5ª Região (TRF 5), o Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (TRT 16) e a Defensoria Pública da União (DPU) apresentaram insuficiências pontuais de disponibilidade líquida de caixa em determinadas fontes de recursos para suportar a inscrição de despesas do exercício em restos a pagar não processados, sendo os dois primeiros em recursos de livre aplicação (não vinculados) e os demais em fontes vinculadas. O TRF 1 e o TRF 5 registraram em nota de rodapé as providências adotadas para corrigir as impropriedades identificadas, sendo desnecessárias medidas saneadoras adicionais. (itens 96, 97 e 105).

228. O TRT 13 tentou justificar a insuficiência de caixa em recursos livres registrando em nota de rodapé solicitação de remanejamento de recursos da Fonte 056 – Benefícios do RPPS da União para a Fonte 000 – Recursos Livres da União, encaminhada ao Órgão Setorial de Orçamento e Finanças da Justiça do Trabalho – Seofi/CSJT. Informado acerca da impossibilidade de se remanejar recursos de fonte vinculada ao pagamento de benefícios do RPPS (056) para fonte de livre aplicação (000), e diante da ausência de manifestação formal desse órgão, solicitou-se à Seofi/CSJT esclarecimentos a respeito dessa ocorrência. Em síntese, o CSJT informou tratar-se de equívoco cometido em operação de anulação de despesa vinculada à Fonte 056 indevidamente registrada com referência a empenho na Fonte 000, gerando inconsistência contábil que só foi corrigida por meio de lançamento realizado pela STN (2026NL003046 / UG 170999). Ante os esclarecimentos e elementos apresentados, concluiu-se tratar de falha operacional, sem indícios de má-fé, e que as providências adotadas foram suficientes para regularizar a situação. (itens 98 a 104)

229. O TRT 16, apesar de ter registrado em nota de rodapé justificativa para a insuficiência apresentada na Fonte 056, dispunha de recursos de livre aplicação suficientes para reequacionar o saldo negativo apresentado, sendo desnecessária a adoção de ações corretivas. (item 106)

230. A DPU justificou a insuficiência apresentada na Fonte 052 – Recursos Próprios Livres da UO, apresentando documentos que comprovariam o compromisso de recebimento futuro do Inmetro, referente a uso compartilhado de imóvel. Apesar de dispor de recursos livres suficientes para suportar o desequilíbrio identificado, o que dispensaria o órgão de adotar medidas para reequacionar o saldo negativo, expediu-se orientação à DPU no sentido de que, em nome da prudência fiscal, valores dependentes de eventos futuros, tais como previsões contratuais ou intenções de pagamento futuras, não devem ser considerados na apuração da disponibilidade de caixa líquida. (itens 107 a 111)

231. A inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, é regular e compatível com as disponibilidades de caixa discriminadas por fonte/destinação de recursos, consideradas as insuficiências pontuais identificadas, as quais foram saneadas, compensadas por recursos livres ou reputadas não caracterizadoras de inconformidade. (item 112)

232. A disponibilidade líquida do Poder Executivo, após a inscrição de RPNP, foi de R$ 1,76 trilhão, apresentando crescimento nominal de 24,3% em relação à disponibilidade líquida final de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

2024. Para fins de análise, esse valor é distribuído por grupos de destinação de recursos. (itens 113 e 114)

233. Na verificação por grupos de destinação, o único com insuficiência foi o Grupo 9 – Recursos Não Classificados, no valor de R$ 2,71 bilhões, contrapondo-se a uma suficiência de R$ 895 milhões em 2024. Esclarecimentos prestados pela STN demonstraram que a insuficiência nesse grupo decorre da característica operacional e transitória do processo de arrecadação via DARF, situação já analisada pelo TCU no Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo). (itens 117 e 125 a 132)

234. O Poder Executivo cumpriu integralmente o art. 42 da LRF no exercício de 2025. A disponibilidade de caixa líquida foi positiva segundo os três critérios metodológicos aplicáveis: R$ 1.760.811 milhões pelo critério global; R$ 98.863 milhões pelo critério de compensação com recursos ordinários agregado por grupo de destinação; e R$ 93.032 milhões na agregação por fonte de recursos. Na análise por fonte de recursos, identificaram-se 21 fontes com disponibilidade negativa, totalizando R$ 8.538 milhões, com concentração de 88% do déficit em apenas 6 fontes. (itens 121 a 124)

235. Em cumprimento ao subitem 9.7 do Acórdão 883/2018-TCU-Plenário, verificou-se que nenhum grupo de destinação vinculado à seguridade social apresentou disponibilidade negativa ao final do 3º quadrimestre de 2025, matéria que continuará a ser monitorada nas fiscalizações dos RGFs do último quadrimestre do exercício. (itens 133 e 134)

236. Diante do quadro apresentado, propõe-se considerar regular a inscrição em restos a pagar não processados do Poder Executivo e compatível com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, ressaltando-se, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo 9 – Recursos Não Classificados, no valor de R$ 2,71 bilhões, cuja cobertura é assegurada pela disponibilidade positiva de R$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados. (item 123)

237. A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 98% da Dívida Consolidada da União e cresceu 5,31% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R$ 11,4 trilhões, o que, devido à estagnação da RCL no quadrimestre, promoveu o aumento da relação DM/RCL de 715,32% ao final do 2º quadrimestre de 2025 para 753,92% ao final do exercício. (itens 155 a 165)

238. A Dívida Consolidada Líquida cresceu 4,17% no 3º quadrimestre de 2025 (atingindo R$ 8,02 trilhões), resultado levemente mitigado pelo crescimento de 7,82% das deduções. No acumulado de doze meses, o crescimento da DCL foi de 12,85%, em patamar muito superior à inflação oficial no período (IPCA). Ademais, no quadrimestre em análise, a relação DCL/RCL saiu de 507,03% (após retificação do valor de 509,57% na publicação original do 2º quadrimestre) para 528,62%. (itens 160 a 163)

239. O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 3º quadrimestre de 2025, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em R$ 665 bilhões (43,81% da RCL), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 173)

240. O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 3º quadrimestre de 2025 (R$ 354 bilhões) avançou de 22,08% para 23,32% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%, sendo que empréstimo realizado pelos Correios (com garantia da União) equivale a mais da metade do crescimento observado. Em 2025, não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 182, 183 e 196)

241. A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução de contragarantias obtidas por alguns estados no STF e que estão sendo resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, os estados e o DF, homologado pelo STF, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Ao final de 2025, o saldo ainda a recuperar/regularizar totalizava R$ 1,1 bilhão. (itens 201 a 206)

IX. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

242. Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 3º quadrimestre de 2025, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 3º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 15.080/2024;

c) dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, de que:

c.1) em caráter de reiteração ao subitem 9.4 do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e aos parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000;

c.2) a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve ser mantida em meio eletrônico de amplo acesso público, com explicitação dos critérios e parâmetros efetivamente utilizados na apuração dos valores divulgados e com atualização tempestiva apta a viabilizar a verificação externa de aderência ao demonstrativo publicado, nos termos do art. 48, § 1º, II, da Lei Complementar 101/2000 e do art. 8º da Lei 12.527/2011, sem prejuízo da adoção de medidas complementares voltadas aos órgãos de controle, a exemplo da disponibilização de consultas e objetos gerenciais e do desenvolvimento de rotinas de automação;

d) considerar cumpridos, no 3º quadrimestre do exercício de 2025, os limites máximo, prudencial e de alerta vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

e) considerar regular e compatível com as disponibilidades discriminadas por fonte/destinação de recursos a inscrição de restos a pagar não processados no exercício de 2025, pelos órgãos dos Poderes Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e para a Defensoria Pública da União;

f) considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição em restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agregadas por grupos de destinação de recursos, ressaltando, entretanto, a existência de disponibilidade líquida negativa no Grupo 'Recursos Não Classificados', no valor de R$ 2,7 bilhões, cuja cobertura é assegurada pela disponibilidade positiva de R$ 101,6 bilhões em recursos não vinculados;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

g) considerar atendidos, para o 3º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 43,81% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 23,32% da RCL;

h) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido neste processo, acompanhado do relatório da unidade técnica, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 59, caput, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 142, § 3º, da Lei 15.080/2024, bem como ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Controladoria-Geral da União, ao Supremo Tribunal Federal, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho da Justiça Federal, ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União; e

i) encerrar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União."

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293043.

VOTO

Examinam-se os relatórios de gestão fiscal (RGF) apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Câmara dos Deputados, Presidência da República, Ministério Público da União, Senado Federal, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas da União, Defensoria Pública da União, Justiça Federal (vinculador), Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (vinculador), órgãos da Justiça Eleitoral (vinculador), Justiça Militar (vinculador) e Justiça do Trabalho (vinculador).

2. De início, ressalto que todos os Poderes e órgãos autônomos relacionados no art. 20 da Lei Complementar (LC) 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), encaminharam seus respectivos relatórios no prazo legal, ou seja, até 30 dias após o término do período, como previsto no § 2º do art. 55 da citada lei complementar. Todos os relatórios foram disponibilizados por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), conforme previsto no art. 159 da Lei 15.080/2024, que vem a ser a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025.

3. Passo, na sequência, a discorrer sobre os diversos tópicos tratados no relatório precedente.

Receita Corrente Líquida (RCL)

4. A RCL é parâmetro para o cálculo de percentuais de despesa de pessoal, operações de crédito, concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária. Os relatórios quadrimestrais sempre informam a RCL acumulada no período de 12 meses. Assim, o RGF do 2º quadrimestre de 2025 informa a RCL apurada de setembro do ano anterior até agosto de 2025.

5. No período de doze meses findo em dezembro de 2025, a RCL apresentou crescimento nominal de 6,1%, passando de R$ 1.430 bilhões para R$ 1.518 bilhões.

6. Houve redução nominal da RCL no 3º quadrimestre de 2025 de 0,08%, uma vez que a RCL do 2º quadrimestre de 2025 foi de R$ 1.519 bilhões. Essa redução nominal, não verificada em anos anteriores, é explicada pelo crescimento das deduções em valores superiores ao da receita líquida: R$ 58,0 bilhões contra R$ 56,7 bilhões.

7. Em termos reais, considerando os preços vigentes em dezembro de 2025 (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), as taxas de crescimento foram 1,1% e -1,5%, mantidas as mesmas bases de comparação.

Despesa de pessoal

8. De acordo com as informações constantes do RGF 3/2025 consolidado, os limites de despesa de pessoal da LRF máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, II) foram cumpridos por todos os órgãos e Poderes. A despesa líquida consolidada com pessoal somou R$ 365,7 bilhões, o que representou 24,09% da RCL, portanto, abaixo do limite de 50% da RCL. Ainda assim, houve um acréscimo de cerca de 0,7 ponto percentual (p.p.) em relação ao mesmo período de 2024 e de 1,1 p.p. em relação ao 2º quadrimestre.

9. A equipe de fiscalização asseverou que não houve uso incorreto das fontes de receita para pagamento de pessoal. Ou seja, fontes associadas ao pagamento de inativos não foram utilizadas para outras despesas.

10. Apenas o Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (TRT-2) evidenciou no seu relatório despesas de pessoal, no montante de R$ 513.398,05, não executadas orçamentariamente em virtude de insuficiência orçamentária ou financeira, conforme nota explicativa (pç. 142, fl. 2). Trata-se, pois, de despesas não previstas originalmente na lei orçamentária anual (LOA) de 2025.

11. Inicialmente, o valor da rubrica "*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*" para o mês de janeiro/2025 foi registrado como R$ 946.561,31 no RGF 1/2025. Na medida em que surgia disponibilidade orçamentária, essa despesa foi sendo executada e o valor da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

rubrica, reduzido. Assim, no RGF 2/2025, esse valor passou para R$ 894.712,52, e, no RGF 3/2025, para R$ 513.398,05.

12. Como os valores listados na linha "*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*" são somados às despesas com pessoal ativo e com pessoal inativo e pensionistas, a liquidação em períodos posteriores afeta o valor declarado para a despesa bruta de pessoal nos meses em que essas despesas haviam sido lançadas, como se pode verificar na tabela seguinte:

Despesa de pessoal em janeiro de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	300.**128.329,14**	**300.067.480,35**	**299.695.165,88**
Pessoal ativo	205.934.536,07	205.934.536,07	205.934.536,07
Pessoal inativo e pensionistas	93.247.231,76	93.247.231,76	93.247.231,76
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	**946.561,31**	**894.712,52**	**513.398,05**

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

13. Portanto, ao diminuir a rubrica "*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*" sem a correspondente alteração retroativa dos itens "*pessoal ativo*" ou "*pessoal inativo e pensionistas*", o valor da "*despesa bruta de pessoal*" dos respectivos meses vai sendo alterado de um RGF para outro, conforme surge disponibilidade orçamentária.

14. Situação semelhante aconteceu relativamente aos meses de fevereiro a abril de 2025:

Despesa de pessoal em fevereiro de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	251.**894.661,41**	251.**581.430,98**	250.**992.525,51**
Pessoal ativo	184.298.505,13	184.298.505,13	184.298.505,13
Pessoal inativo e pensionistas	66.694.020,38	66.694.020,38	66.694.020,38
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	**902.135,90**	**588.905,47**	**0**

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

Despesa de pessoal em março de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	254.342.847,30	254.**342.847,30**	254.**236.838,74**
Pessoal ativo	187.832.645,07	187.832.645,07	187.832.645,07
Pessoal inativo e pensionistas	66.404.193,67	66.404.193,67	66.404.193,67
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	**106.008,56**	**106.008,36**	**0**

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

Despesa de pessoal em abril de 2025

	RGF-1	RGF-2	RGF-3
Despesa bruta de pessoal	252.**474.094,48**	252.**432.225,14**	252.**326.216,58**
Pessoal ativo	186.469.245,79	186.469.245,79	186.469.245,79
Pessoal inativo e pensionistas	65.856.970,79	65.856.970,79	65.856.970,79
Desp. pessoal não executadas orçamentariamente	**147.877,90**	**106.008,56**	**0**

Fonte: RGF do Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região do 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2025.

15. Portanto, ao final de 2025, a despesa com pessoal de R$ 513.398,05, relativa ao mês de janeiro de 2025, decorrente da linha "*despesas de pessoal não executadas orçamentariamente*",

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

remanesceu execução orçamentária, daí a divergência mencionada na nota explicativa 3 do RGF 3/2025 do órgão.

16. De toda a sorte, essas diferenças não afetam o cumprimento dos limites de despesa de pessoal, como apontado na instrução.

17. Situação semelhante pode ser vista nos RGF do TRT da 15ª Região, por exemplo.

18. Aparentemente, a sistemática de contabilização adotada não está em linha de concordância com o art. 18 da LRF, que estabelece (grifos acrescidos)

> "*Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.*
> [...]
> *§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)*"

19. Veja-se que o valor não executado de R$ 513.398,05, relativo ao mês de janeiro de 2025, impactará as despesas de pessoal de 2026, caso observada a mesma sistemática adotada até aqui. Assim sendo, proponho que seja expedida recomendação à STN para normatizar, no *Manual de Demonstrativos Fiscais* os procedimentos de escrituração das "*despesas com pessoal não executadas orçamentariamente*" após sua regular liquidação.

20. Finalizando esse tópico, deve-se consignar que a presente análise não versa sobre a legalidade da despesa de pessoal em si, mais apenas sobre a conformidade de sua execução com os critérios estabelecidos para a elaboração do RGF.

21. A instrução da unidade técnica reporta também inconsistências nos dados relativos às despesas de pessoal dos ex-territórios do Amapá e de Roraima nos meses de janeiro a junho de 2025, que foram observadas também no RGF 1/2025 e 2/2025. Esse mesmo ponto foi abordado pelos Acórdãos 2.605/2024-Plenário e 1.125/2026-Plenário, motivo pelo qual transcrevo em parte o voto que fundamentou recentemente o Acórdão 1.125/2026-Plenário:

> "*10. Os valores lançados no mês de julho foram de R$ 429 milhões para o ex-território do Amapá e de R$ 291 milhões para o ex-território de Roraima, muito superiores aos R$ 25 milhões e R$ 16 milhões lançados para o mês de junho. A distorção foi esclarecida em nota de rodapé (peça 153, fls. 1-2):*
>
> *'Em 2025, a União alterou a classificação organizacional e programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima. [...]. Para o Amapá, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R$ 212.614 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R$ 136.730 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025. Para Roraima, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R$ 142.882 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R$ 94.475 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025.'*
>
> *11. Como informou a AudFiscal, tal ocorrência era esperada, pois também foram observadas variações atípicas no RGF 1/2025 do Poder Executivo decorrentes de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

alterações promovidas na classificação programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e de Roraima, a partir de janeiro de 2025. Naquela oportunidade, verificou-se que as inconsistências decorreram da execução dessas despesas na unidade orçamentária (UO) 72146, a qual não dispunha de marcadores orçamentários que possibilitassem a segregação e individualização dos valores, o que comprometeu a aferição dos limites de despesa com pessoal. Essas falhas ocorreram no processo de centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), determinada pelo Decreto 10.620/2021."

22. O relatório apontou divergência de R$ 2.014,07 na despesa bruta com pessoal do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT) e, segundo os esclarecimentos prestados pelo órgão, essa despesa foi executada com dotação orçamentária originária do Supremo Tribunal Federal (STF). Contudo, a despesa deveria ter sido lançada no órgão que a executou. O TJDFT informou que procederá a retificação no RGF do 1º quadrimestre de 2026.

23. Também se verificou divergência no Tribunal de Contas da União (TCU) de R$ 20 milhões, relativa a restos a pagar (RAP) não processados. Em resposta às indagações da unidade técnica, o TCU realizou a retificação do Siconfi.

24. Nenhuma dessas divergências comprometeu o limite de despesa de pessoal.

Disponibilidades de caixa e restos a pagar

25. O relatório informa, ao final de 2025, que todos os órgãos apresentavam disponibilidades de caixa suficientes para fazer frente aos restos a pagar (RAP) não processados, considerados de forma global — ou seja, sem levar em conta a vinculação de fontes de recursos, que limita o uso dos recursos a determinadas finalidades. Ademais, ao subdividir as disponibilidades de caixa em dois grupos — fontes vinculadas e fontes não vinculadas — nenhum órgão apresentou disponibilidade negativa. Contudo, ao analisar separadamente por fonte de recursos, foram identificados órgãos com disponibilidades negativas – sendo alguns em recursos não vinculados e outros em fontes vinculadas.

26. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF-1) apresentou disponibilidade negativa de R$ 37.020,53, mas adotou medidas para cancelar o empenho da UG 090037 – JFAP em 23/1/2026, de modo que o problema foi sanado.

27. Já o TRT-13 apresentou disponibilidade negativa de R$ 1.111.997,55 na fonte 000 (recursos livres da União), embora dispusesse de recursos na fonte 056 (benefícios do regime próprio de previdência social da União). Ao final das diligências realizadas, verificou-se que houve um equívoco na anulação de despesa vinculada ao empenho na fonte 056 (2025NE000174), com indicação indevida da fonte 000 no documento 2025FL000216. Esse erro provocou desequilíbrio entre o **superavit** financeiro apurado no balanço patrimonial e o saldo das disponibilidades por destinação de recursos. Contudo, tratativas entre o órgão setorial contábil da Justiça do Trabalho e a STN levaram à solução do problema, conforme pç. 218.

28. A insuficiência de caixa do TRF-5 de R$ 7.960,85 na fonte 056 foi corrigida mediante cancelamento de empenho. Já a insuficiência de R$ 3.159,26 do TRT-16 foi sanada mediante a utilização de recursos livres.

29. A Defensoria Pública da União (DPU) apresentou insuficiência de R$ 106.207,15 na fonte 052 (recursos livres da unidade orçamentária), mas dispunha de recursos livres suficientes para fazer frente a essa insuficiência. A origem desse problema foi a ausência de repasse financeiro por parte do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), órgão com o qual a DPU compartilhava um imóvel. Assim, a despeito de não ter recebido o repasse, a DPU inscreveu RAP não processado na fonte 052, na expectativa de que o Inmetro honrasse suas obrigações.

30. Apesar de o procedimento da DPU não estar de acordo com o princípio da prudência, por não haver mecanismos de garantia que assegurassem a execução da transferência em tempo hábil,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

não foi proposta medida corretiva, dado que o órgão possuía disponibilidade na fonte 000 (recursos de livre aplicação).

31. No âmbito do Poder Executivo, o total das disponibilidades ao final de 2025 foi de R$ 1,76 trilhão, superior aos R$ 1,42 trilhão registrados em 2024. A maior parte desses recursos (R$ 1,18 trilhão) está vinculada à dívida pública, ao passo que R$ 101,6 bilhões são originários da fonte de ordinários. Dessa forma, a insuficiência observada pelos critérios das fontes (-R$ 8.538, bilhões) ou de grupos de destinação de recursos (-R$ 2.707 milhões) foi compensada pela disponibilidade de recursos de livre aplicação.

Dívida pública, operações de crédito e concessões de garantia

32. O TCU, por determinação da LRF, acompanha a evolução da dívida pública e deveria expedir alertas quando verificasse que "*os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites*".

33. Contudo, mais de vinte e cinco anos após a edição da LRF, não foram ainda estabelecidos os limites, apesar de o Presidente da República ter encaminhado projetos de lei para a fixação dos limites da dívida consolidada líquida (DCL) e da dívida mobiliária (DM), que seriam, respectivamente, 350% e 650% da RCL.

34. Posteriormente, a LC 200/2023, em seu art. 2º, elegeu como parâmetro para a aferição da sustentabilidade da dívida pública a estabilização da trajetória da relação dívida bruta do governo geral e produto interno bruto (DBGG/PIB), na linha dos mandamentos constitucionais (art. 163, VIII, "b" e "c").

35. O exame empreendido pela AudFiscal na dívida pública baseou-se nas informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas.

36. Para tanto, foram avaliadas as seguintes relações: a) DCL/RCL e DM/RCL; b) operações de crédito líquidas/RCL; e c) garantias concedidas/RCL. Quando possível, foram utilizados como parâmetros os limites vigentes definidos em normativos do Senado Federal e do Congresso Nacional. Já os limites ainda não vigentes (ainda pendentes de aprovação) foram utilizados apenas a título de referência.

37. No 3º quadrimestre de 2025, a DCL atingiu R$ 8.023,0 bilhões, o que representou uma proporção de 528,6% da RCL (Tabela 8 do relatório). Portanto, teria ocorrido o descumprimento do limite de 350% da RCL proposto pelo Poder Executivo para a DCL (Mensagem 1.069/2000), caso estivesse em vigor.

38. O indicador DCL/RCL apresentou crescimento de 4,26% no quadrimestre (aumento de 21,59 p.p.) e de 6,33% no ano (aumento de 31,45 p.p.). Verifica-se, pois, uma tendência de aceleração da taxa de crescimento desse indicador: no 2º quadrimestre, o crescimento em relação ao 1º quadrimestre foi de 2,88% e, em relação ao ano mesmo período de 2024, foi negativo (- 1,53%).

39. Já a dívida mobiliária totalizou R$ 11.442,4 bilhões, contra R$ 10.968,3 bilhões no 2º quadrimestre e R$ 9.774,1 bilhões apurados no final de 2024. Portanto, esse item da dívida cresceu preocupantes 5,31% e 17,07% no quadrimestre e no ano, respectivamente. A proporção DM/RCL evoluiu 5,40% e 10,30% nos mesmos períodos. Em termos absolutos, esse indicador subiu de 683,48% para 753,92%, ou 70,44 p.p.. Igualmente, teria havido descumprimento do limite de 650% proposto pelo Poder Executivo no ano da aprovação da LRF (Mensagem 1.070/2000 — Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados).

40. Neste ponto, deve-se consignar que parte da colocação de títulos no mercado foi revertida para o aumento de disponibilidade de caixa, o que se percebe a partir da variação do item "*ativo disponível*" da Tabela 8 do relatório, que subiu de R$ 1.627,5 milhões no final de 2024 para R$ 2.063,9 milhões no final de 2025. Ou seja, R$ 436,4 bilhões dos valores obtidos com a colocação de DM no exercício apenas elevaram as disponibilidades financeiras da União. Caso fosse desconsiderado esse montante, a variação da DM no período seria de R$ 1.141,3 bilhões. Portanto, dos 70,44 p.p. de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

crescimento da proporção DM/RCL, 28,75 p.p. destinaram-se ao incremento das disponibilidades de caixa da União.

41. A dívida mobiliária externa foi o item que apresentou maior taxa de crescimento no quadrimestre em exame, com aumento de 10,24%. Porém, no exercício de 2025, a dívida mobiliária externa recuou 6,69% e representou 2,39% do total da DM.

42. Já a DBGG atingiu 78,7% do PIB em 2025, valor 2,4 p.p. superior ao apurado no exercício de 2024, conforme divulgação do Banco Central do Brasil na nota à imprensa de 26/1/2026 (pç. 234).

Limite de operações de crédito

43. O limite para a realização de operações de crédito, por parte da União, foi fixado em 60% da RCL pela Resolução do Senado Federal (RSF) 48/2007.

44. O cálculo do limite permite uma série de exclusões das operações de crédito, entre as quais vale mencionar a rolagem da dívida. Operações de crédito por antecipação de receitas não são consideradas, desde que liquidadas no mesmo exercício em que foram contratadas. Também não integram o cômputo as operações de crédito que tenham por objetivo inversões da União para adquirir participação acionária em empresas não controladas.

45. Ao final de 2025, as operações de crédito contratadas, líquidas das exceções previstas na RSF 48/2007, atingiram cerca R$ 665 bilhões, ou 43,81% da RCL.

46. Esse número, contudo, não representa a evolução da dívida mobiliária do período, que aumentou R$ 1.668 bilhões, ou cerca de 108,2% da RCL a preços de dezembro de 2025 (R$ 1.542 bilhões). Tal diferença é explicada, em grande medida, por não se considerar no cômputo das operações de crédito a apropriação de juros que ocorre quando da rolagem da dívida. Ou seja, a metodologia de cálculo exclui a integralidade do refinanciamento da dívida pública.

Concessões de garantia

47. O acompanhamento do estoque das garantias concedidas pela União tem por objetivo controlar o potencial aumento do endividamento do ente central, na hipótese inadimplemento das obrigações contratuais por parte do ente garantido.

48. O demonstrativo das garantias e contragarantias de valores relaciona o montante das contragarantias recebidas nessas operações, conforme exigido pelo § 1º do art. 40 da LRF. Tratando-se de órgãos e entidade da própria União, não são obrigatórias as contragarantias.

49. De acordo com o inciso II do § 1º do art. 40 da LRF, as contragarantias exigidas dos estados, Distrito Federal ou municípios poderão "*consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida*", o que reflete o disposto no § 4º do art. 167 da Constituição Federal (CF).

50. No exercício de 2025, o montante de garantias concedidas pela União equivaleu a 23,32% da RCL, ligeiramente superior aos 22,08% apurados no 2º quadrimestre, mas inferior aos 24,81% apurados no último quadrimestre de 2024. De toda a sorte, os valores estão abaixo do limite estipulado pela RSF 48/2007, que é de 60% da RCL.

51. Em termos absolutos, verificou-se, no 3º quadrimestre de 2025, comparativamente ao quadrimestre anterior, um aumento de R$ 18,4 bilhões no saldo das garantias concedidas, R$ 9,9 bilhões dos quais relativos a operações de crédito interno de entidades controladas. Deve-se consignar que, no final de 2025, a União publicou a assinatura do Contrato 1120/2025/PFN, mediante o qual concedeu garantias relativas a operações de crédito de R$ 12,0 bilhões destinadas à reestruturação da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), conforme extrato de contrato de pç. 236. Desse total, houve a liberação de R$ 10 bilhões dos valores contratados pela ECT junto às instituições financeiras.

52. Não houve fixação de intralimite anual para a concessão de garantias pela União aos demais entes da federação, conforme prevê o art. 9-A da Resolução Senado 48/2007, com a redação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

conferida pela RSF 9/2017. Dentre outros objetivos, a norma visava a redução da exposição da União e o estabelecimento de critérios técnicos para a aprovação das garantias.

Riscos relacionados aos entes subnacionais

53. O Senado Federal, com espeque na CF, art. 52, V, autorizou a contratação de treze operações de crédito externo durante o 3º quadrimestre de 2025, no total aproximado de US$ 1,61 bilhão, sendo doze de interesse dos entes subnacionais (US$ 1,46 bilhão) e a outra de interesse do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), no montante de US$ 150 milhões.

54. No quadrimestre, foram contratadas dezoito operações de crédito, no total de US$ 3,2 bilhões (aproximadamente R$ 17,7 bilhões, na cotação do encerramento do exercício).

55. A Tabela 12 do relatório precedente apresenta um histórico das garantias honradas pela União, em valores históricos e sem considerar eventuais ressarcimentos. No exercício de 2025, o ente central teve que honrar R$ 11,0 bilhões das garantias concedidas aos estados em razão da inadimplência do Rio de Janeiro (R$ 4,7 bilhões), de Minas Gerais (R$ 3,6 bilhões), de Goiás (R$ 0,9 bilhão), do Rio Grande do Sul (R$ 1,6 bilhão) e do Rio Grande do Norte (R$ 0,2 bilhão). Além disso, honrou R$ 130,47 milhões de dívidas dos municípios.

56. Comparando-se esses números com os do 2º quadrimestre, conclui-se que a União honrou, no 3º quadrimestre, R$ 4,1 bilhões em garantias concedidas aos entes subnacionais.

57. O saldo acumulado da honra de garantias dada aos entes subnacionais pela União desde 2016 é de R$ 86,5 bilhões, em valores históricos.

58. De acordo com a Tabela 13 do relatório, há apenas R$ 1,1 bilhão de garantias honradas a recuperar, notadamente R$ 368,19 milhões, relativos a municípios inadimplentes, uma vez que os R$ 729,5 milhões de garantias honradas em operações de crédito que envolvem estados são passíveis de renegociação.

59. Todavia, isso não significa que os demais R$ 85,4 bilhões tenham sido recuperados. Em sua grande maioria, foram objeto de renegociação, por força das Leis Complementares 178/2021 e 201/2023.

60. As dívidas dos entes subnacionais junto à União são frequentemente objeto de judicialização no STF — a exemplo da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 791. Como resultado, são aprovadas leis complementares que dispõem sobre a renegociação dessas obrigações, a exemplo das LC 178/2021, 201/2023 e, mais recentemente, na LC 212/2025, que instituiu o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag).

61. O relatório produzido pela então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) no TC 032.462/2019-0 já mostrava um cenário preocupante antes mesmo da edição dessas leis complementares. Nessa linha, transcrevo em parte a conclusão a que chegou a equipe de fiscalização (grifos acrescidos):

> "*704. No quadriênio 2016-2019, a União honrou garantias da ordem de R$ 19,6 bilhões. O Estado do Rio de Janeiro foi o que mais se beneficiou com a honra de garantia no quadriênio (R$ 14,29 bilhões ou 72,84%), seguido dos Estados de Minas Gerais (R$ 3,86 bilhões ou 19,68%) e de Goiás (R$ 803,74 milhões ou 4,10%). A menor parcela, de R$ 662,21 milhões (3,38%), foi destinada à honra de garantias concedidas aos Estados de Mato Grosso, Roraima, Piauí, Amapá e Rio Grande do Norte, além dos Municípios de Natal (RN), Chapecó (SC), Cachoeirinha (RS) e Belford Roxo (RJ) no período 2016-2019.*
> *705. A honra de garantia decorrente de decisões judiciais gerou um ônus fiscal para a União de R$ 4,45 bilhões em 2019, contra R$ 503,4 milhões (R$ 544,81 milhões atualizados pelo IPCA) honrados em 2017. A variação desse tipo de obrigação imposta à União apresentou um aumento real preocupante, de 717% em apenas três anos, conforme se verifica dos números seguintes.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

> *706. Esse cenário aumenta do ônus fiscal suportado pela União, com elevação do endividamento federal. Com efeito, tem-se a consequente penalização dos entes federados que se esforçaram no ajuste fiscal de suas contas, com a transferência de renda dos estados e municípios mais pobres para os mais ricos, em oposição ao inciso III do art. 3º da CRFB, além do incentivo ao endividamento excessivo no presente com base na crença de um socorro financeiro futuro, caracterizando um problema de risco moral, fragilizando o pacto de corresponsabilidade fiscal e salvaguarda do equilíbrio macroeconômico, tal como já foi apontado no âmbito do Acórdão 2.186/2013-TCU-Plenário.*"

62. O relatório mensal de garantias honradas (RMGH) de dezembro de 2025, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, informa que "*dos R$ 86,52 bilhões honrados pela União (Tabela 2), cerca de R$ 76,97 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF), ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei, e R$ 1,90 bilhão a valores compensados nos termos da LC nº 201/2023*".

63. Dados os termos repactuados, a avaliação da AudFiscal é no sentido de que as pendências que atualmente existem (o R$ 1,1 bilhão mencionado na Tabela 13) tendem a se equacionar ao longo do tempo, inclusive em virtude da possibilidade de se incluir no montante a ser refinanciado os valores das garantias honradas.

64. Registre-se, todavia, que os acordos de refinanciamento resultam em custos fiscais para a União, haja vista as condições mais favoráveis oferecidas aos estados devedores, inclusive com taxas de juros inferiores às que incidem sobre a dívida mobiliária federal. Nessa linha, a LC 212/2025 prevê taxas de juros iguais a zero para entes que realizem amortizações extraordinárias dos saldos devedores. A lei complementar também prevê a possibilidade de transferência de ativos dos entes para a União como forma de pagamento, o que não é isento de riscos para o credor, tanto no que se refere à liquidez desses ativos, quanto à definição do seu valor de mercado.

65. Por fim, deve-se consignar que a possível reparação dos efeitos da inadimplência dos entes, passa pelo refinanciamento da União, a taxas mais favoráveis aos estados, e não necessariamente pelo pagamento imediato das garantias já honradas.

Divergência entre a metodologia de cálculo da RCL publicada e a efetivamente utilizada

66. Finalizando o exame do RGF 3/2025, volto a tratar de um problema reportado nos RGF 1/2025 e 2/2025: a divergência entre a metodologia de cálculo da RCL publicada e aquela efetivamente utilizada.

67. Como mencionado nos Acórdãos 2.605/2025 e 1.105/2026, ambos do Plenário, não se discute a correção da RCL apurada, mas sim a inconsistência da metodologia publicada com a efetivamente utilizada. Como consequência, este Tribunal expediu a seguinte ciência à STN, por meio do Acórdão 2.605/2025-Plenário:

> "*9.4. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional, com fundamento no inciso I do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso II do arts. 2º e com o inciso I do art. 9º da Resolução TCU 315/2020, de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000*".

68. A seguir, transcrevo — assim como o fiz no voto que fundamentou o Acórdão 2.605/2025-Plenário — as ações constantes do demonstrativo da RCL, informadas pela STN para o cálculo da RCL (subitem 2.b). As ações destacadas em vermelho são as que não tiveram execução orçamentária nos anos de 2024 e 2025 e, portanto, não tiveram impacto no cálculo da RCL:

> "*0044 - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE (CF, art. 159);*
> *0045 - Fundo de Participação dos Municípios - FPM (CF, art. 159);*
> *0046 - Cota-Parte dos Estados e DF- Exportadores na Arrecadação do IPI (LC nº 61/89);*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

0050 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Estados e Distrito Federal
0051 - Transferências do Imposto Sobre Operações Financeiras Incidentes Sobre o Ouro - Municípios;
00D0 - Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009;
00G6 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Perda de Receita Decorrente da Arrecadação de ICMS Sobre Combustíveis Fósseis Utilizados para Geração de Energia Elétrica;
00H6 - Transferência do Imposto sobre Operações Financeiras Incidentes sobre o Ouro (Lei nº 7.766, de 1989);
0169 - Transferências a Estados e Distrito Federal (loterias CEF);
0223 - Transferência de Cotas-Partes da Compensação Financeira - Tratado de Itaipu (Lei nº 8.001/90, art. 1º);
0369 - Cota-Parte dos Estados e DF do Salário-Educação;
0546 - Transf. de Cotas-Partes da Comp. Fin. pela Utilização de Rec. Hídricos para Fins de Geração de Energia Elétrica (Lei nº 8.001/90, art. 1º);
0547 - Transferências de Cotas-Partes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Lei nº 8.001/90, art. 2º);
0999 - Recursos para a repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE - Combustíveis;
099B - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Complementar nº 87/96 e Lei Complementar nº 115/2003);
0A53 - Transferências das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478, de 1997);
0C03 - Transferências de Recursos Decorrentes de Concessões Florestais (Lei nº 11.284, de 2006 - Art. 39);
0E25 - Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomentos das Exportações;
0E36 - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
00PX - Transferências de Recursos Arrecadados por Taxa de Ocupação, Foro e Laudêmio;
0C33 - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
006M - Transferência para Municípios - Imposto Territorial Rural;
00QR - Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que recebem o FPM;
00RX - Transf. a E, DF e M de parte dos valores arrecadados com leilões (Lei 12.276/2010, art. 1º);
00S3 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios
00S7 - Auxílio Financeiro aos Estados, Ao Distrito Federal E Aos Um
00S8 - Auxílio Financeiro aos Estados, ao DF e aos Municípios - Setor Cultural (MP n. 990/2020)
00SE - Transf. Temporária aos E, DF e Munic. de Acordo ADO n. 25 (LC 176/2020)
00SB - Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

> *00UH - Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC nº 123/2022).*"

69. Segundo informado na instrução, a STN manteria na metodologia ações sem execução orçamentária para assegurar suposta "consistência histórica". Embora não concorde plenamente com essa justificativa — seja porque algumas ações foram substituídas por outras de idêntica natureza, como no caso das ações 0050 e 0051 (substituídas pela ação 00H6), 0036 (substituída pela ação 00SB), seja porque algumas ações tiveram vigência limitada no tempo, como a ação 00D0 — reconheço que a manutenção das ações na metodologia de apuração da RCL publicada não afeta os cálculos a serem efetuados por eventuais interessadas.

70. Diversamente, a não inclusão do programa 5111 — ao qual está vinculada a ação 00SB — não permitiria a terceiros considerar, entre as deduções para fins de apuração da RCL, os valores transferidos a título de complementação do Fundeb, uma vez que o critério eleito considera um filtro cumulativo, que abrange: ação orçamentária, programa de governo e modalidade de aplicação. Apenas os registros que atendam concomitantemente aos três conjuntos de parâmetros deveriam compor o valor divulgado. Assim, quem pretendesse calcular a RCL de 2025 com base na metodologia divulgada, chegaria a um valor R$ 60,5 bilhões maior que o divulgado.

71A STN alegou uma série de dificuldades de ordem prática para automatizar as informações acerca da metodologia de cálculo da RCL, em razão, inclusive, das alterações de escrituração contábil. Nessa linha, o órgão argumentou:

> "*23. Outra dificuldade encontrada na atualização das metodologias dos demonstrativos ficais decorre da dinâmica envolvida na execução orçamentária, financeira e patrimonial da União, que faz com que, não raramente, ocorram alterações nas informações que necessitam ser capturadas nos relatórios, seja por mudanças na escrituração contábil propriamente dita (contas contábeis ou contas correntes), seja por alterações em indicadores orçamentários (ação de governo, elemento de despesa etc.).*
> *24. Tais modificações exigem da equipe CCONT/STN a análise dos números gerados nas consultas que subsidiam a elaboração dos relatórios e a percepção de que alguma informação pode ter sido modificada na execução orçamentária entre um período e outro, passando o analista à busca da possível alteração, com vistas à sua incorporação no respectivo objeto do relatório. Esta busca por vezes não é precisa, e sim conduzida por experimentação, necessitando o analista efetuar diversas consultas e extrações até que se tenha a correta parametrização do objeto. Neste cenário, considerando que a plataforma MicroStrategy não dispõe de funcionalidade que grave o histórico de cada modificação em um relatório ou objeto, o analista tem que se debruçar sobre o objeto para, mediante comparação dele com a metodologia, averiguar quais modificações foram efetuadas e atualizar a metodologia. Tal atividade não tem se mostrado eficiente do ponto de vista de recursos disponíveis, tampouco eficaz, haja vista que continua apresentando erros.*"

72. Contudo, a impropriedade subsiste, de modo que se deve dar a ciência sugerida pela AudFiscal no item c.1 da proposta de encaminhamento, no sentido de que "*a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e aos parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores constantes do demonstrativo, de modo que sua aplicação permita reproduzi-los, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000*".

73. A STN, em sua resposta de pç. 204, defendeu que a utilização das metodologias de cálculo atualmente publicadas está restrita aos usuários do Siafi. Por essa razão, considerou a possibilidade de não divulgar a metodologia de cálculo juntamente com o RGF e, ao invés disso, disponibilizar **links** de acesso às consultas e objetos gerenciais utilizados na elaboração dos relatórios fiscais.

74. Ao analisar a argumentação, a equipe técnica defendeu entendimento diametralmente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

oposto àquele da STN:

> "*A metodologia dos demonstrativos fiscais é o instrumento por meio do qual qualquer interessado, como órgãos de controle, pesquisadores, imprensa, organizações da sociedade civil e cidadãos, pode verificar se os valores publicados correspondem ao processo declarado de apuração. Essa função independe de acesso ao sistema, pois é exercida a partir dos documentos públicos disponibilizados nos canais de transparência, como o portal Tesouro Transparente e o próprio Diário Oficial da União. Restringir o público efetivo aos usuários internos equivale, na prática, a transformar a metodologia em documento de uso operacional, esvaziando sua função de transparência.*"

75. Com efeito, assiste razão à unidade técnica. A STN, diante da dificuldade de criar rotinas automatizadas para atualizar a metodologia divulgada, busca, de forma inadequada, restringir o acesso a essa informação, o que vai de encontro ao princípio da transparência. Ainda que não seja possível criar rotina automatizada, não é tarefa complexa alterar a redação da metodologia de cálculo que acompanha o RGF. Ademais, o trabalho de análise e avaliação das mudanças a serem implementadas ocorre no momento do cálculo RCL. Portanto, não há justificativa para que essas alterações não sejam devidamente documentadas e incorporadas, em seguida, na metodologia divulgada.

76. Dessarte, deve-se também dar à STN a ciência sugerida na alínea c.2 da proposta de encaminhamento.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 19 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80293044.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 80391390.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.468/2026-GABPRES

Processo: 024.241/2025-3

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: 26/05/2026

(Assinado eletronicamente)
Ana Lucia Dornelles
Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.

CALENDÁRIO DE TRAMITAÇÃO DA MATÉRIA, NOS TERMOS DO ART. 120 DA RESOLUÇÃO Nº 1 DE 2006-CN

Data início	Data fim	Tipo de tramitação
28/10/2026	01/11/2026	Publicação em avulso eletrônico da matéria
28/10/2026		Despachado
02/11/2026	16/11/2026	Apresentação de relatório e eventual projeto de decreto legislativo
17/11/2026	23/11/2026	Apresentação de Emendas a Projeto de Decreto Legislativo sobre fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal
24/11/2026	30/11/2026	Votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional