



CONGRESSO NACIONAL

AVISO (CN) Nº 11, DE 2026

(nº 859/2026, na origem)

Encaminha o Acórdão 2274/2026, que trata de acompanhamento fiscal da União quanto à receitas e despesas primárias referentes ao 1º bimestre 2026.

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](#)

Aviso nº 859 - GP/TCU

Brasília, 31 de agosto de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2274, proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Extraordinária de 25/8/2026, ao apreciar o TC-004.887/2026-3, da relatoria do Ministro Antonio Anastasia.

O mencionado processo trata de acompanhamento fiscal da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 1º bimestre de 2026, para subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, bem como a produção do relatório sobre as contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 2026.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal DOMINGOS NETO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Brasília – DF

GRUPO tagGrupo – CLASSE VII – tagColegiado
TC 004.887/2026-3

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DAS PROJEÇÕES E EXECUÇÕES ATUALIZADAS DE RECEITAS E DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO REFERENTES AO 1º BIMESTRE DE 2026, EM SUBSÍDIO AOS TRABALHOS DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL (CMO) E AO RELATÓRIO SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2026. CONFORMIDADE NORMATIVA DOS PROCEDIMENTOS ANALISADOS. COMPATIBILIDADE DAS PROJEÇÕES FISCAIS DO 1º BIMESTRE DE 2026 COM AS METAS E REGRAS FISCAIS VIGENTES. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS RELACIONADOS À GESTÃO FISCAL. OPORTUNIDADES DE MELHORIA NA QUALIDADE E NA TEMPESTIVIDADE DAS INFORMAÇÕES FISCAIS. RECOMENDAÇÕES. ENVIO DE INFORMAÇÕES À CMO (ART. 157 DA LEI 15.321/2025 - LDO DE 2026). CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento para avaliação de consistência e conformidade das projeções e execuções atualizadas de receitas e despesas primárias da União referentes ao 1º bimestre de 2026, com objetivo de subsidiar o relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026, sob minha relatoria.

2. Em termos mais específicos, o relatório em análise enfoca as projeções constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre de 2026, bem como a aderência da programação orçamentária e financeira às metas fiscais da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2026), aos limites individualizados da Lei Complementar 200/2023 (dispõe sobre o Regime Fiscal Sustentável) e às regras de limitação de empenho e movimentação financeira previstas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. O presente acompanhamento decorre basicamente das disposições do art. 3º, inciso IV, alínea “a”, c/c 3º-A, da Resolução-TCU 142/2001 e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), *verbis*:

Resolução-TCU 142/2001:

Art. 3º (...)

IV - acompanhar, bimestralmente:

a) a execução orçamentária e financeira da União, por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, do Relatório do Resultado do Tesouro Nacional, da Nota para a Imprensa de Política Fiscal do Banco Central e de outros demonstrativos e documentos, com vistas a avaliar a compatibilidade dos resultados fiscais alcançados com as respectivas metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e o desempenho de outros indicadores orçamentários e financeiros frente às respectivas projeções, bem como a necessidade e a conformidade da efetivação da limitação de empenho e movimentação financeira prevista no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Art. 3º-A No âmbito do acompanhamento de que trata o inciso IV do art. 3º, a unidade técnica responsável encaminhará ao relator, em até vinte dias após o decurso do prazo previsto no art. 165, § 3º, da Constituição Federal, de publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União referente ao primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto bimestres de cada exercício, relatório conclusivo acerca:

I - das receitas e despesas primárias realizadas até o bimestre e da adequação desses montantes em relação às metas de resultado primário e nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - da realização da necessária e obrigatória limitação de empenho e movimentação financeira por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público e da Defensoria Pública, em caso de possibilidade de não serem alcançadas as metas de que trata o inciso I;

III - da redução da limitação de empenho e movimentação financeira, no caso de restabelecimento da receita prevista ou de outras situações que ensejem tal redução;

IV - do cumprimento das demais disposições relativas à limitação orçamentária e financeira constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal.

*§ 1º Para subsidiar as análises contidas no relatório de que trata o **caput**, a unidade técnica responsável examinará as informações oficiais divulgadas, assim como aquelas constantes dos sistemas estruturantes de planejamento e orçamento e de administração financeira ou obtidas junto às unidades jurisdicionadas.*

*§ 2º Constituem informações essenciais a serem objeto de análise circunstanciada no relatório de que trata o **caput**:*

a) as metas fiscais vigentes e as eventuais propostas de alteração dessas metas;

b) os resultados fiscais apurados pelo Banco Central;

c) os parâmetros macroeconômicos que serviram de base para as projeções constantes dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e de lei orçamentária anual e dos decretos de programação orçamentária e financeira, bem como as respectivas memórias de cálculo das estimativas de receitas primárias e de despesas obrigatórias;

d) as ações orçamentárias e respectivas dotações sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira;

- e) a evolução da programação orçamentária e financeira, os cronogramas de desembolso, os limites de empenho e de pagamento definidos ao longo do exercício e os respectivos atos expedidos pelas autoridades competentes;*
- f) as justificativas da limitação de empenho e da frustração de receitas;*
- g) as avaliações do cumprimento das metas fiscais, as justificativas de eventuais desvios e as medidas corretivas adotadas;*
- h) os resultados fiscais primário e nominal de que trata o art. 30, §1º, IV, da LRF;*
- i) os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e as respectivas providências informadas no Anexo de Riscos Fiscais de que trata o §3º do art. 4º da Lei Complementar 101/2000;*
- j) eventos com potencial impacto fiscal relevante no exercício e o comportamento de variáveis fiscais capazes de afetar a sustentabilidade da dívida pública.*

Lei 15.321/2025 (LDO para 2026):

Art. 157. Para fins de atendimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 [alerta de risco fiscal, especialmente sobre não cumprimento de metas de resultado primário ou nominal], o Tribunal de Contas da União enviará subsídios à Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º, da Constituição acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e a consecução das metas fiscais previstas nesta Lei, em especial a necessidade de limitação de empenho e pagamento de que trata o art. 9º da referida Lei Complementar.

4. Nesse passo, o acompanhamento obteve as conclusões assim resumidas (peça 120):

- “embora as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permaneçam formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, subsistem fragilidades relevantes na consistência e transparência das estimativas que as fundamentam”;

- “em comparação com a Lei Orçamentária Anual, houve deterioração nas projeções fiscais, caracterizada pela redução das receitas primárias líquidas e pelo aumento das despesas, resultando em ampliação do déficit projetado”;

- após a aplicação das deduções legais, “o resultado primário projetado permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício”, sem “necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal”;

- “a reestimativa das despesas primárias indicou risco de descumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023”, o que motivou “bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal”, com redução do risco fiscal;

- no plano das projeções fiscais e da gestão fiscal, “foram identificadas fragilidades relevantes que afetam a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações utilizadas no processo decisório”;

- achados específicos:

- “exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público do cômputo dos limites de despesas primárias”, com base em “interpretação ampliativa” do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922/DF, com risco de ampliação indevida do espaço fiscal;

- “utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna

das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício”;

- “risco de frustração de receitas do Imposto de Exportação de petróleo bruto, decorrente da adoção de premissas potencialmente superestimadas quanto ao volume exportado, com impacto estimado da ordem de R\$ 2,5 bilhões”, com potencial redução da “margem de cumprimento da meta de resultado primário”;

- “ausência de comunicação tempestiva por parte do Banco Central acerca de erro relevante na apuração do resultado primário das empresas estatais”, com prejuízo à “transparência ativa e à confiabilidade das estatísticas fiscais utilizadas para avaliação do cumprimento das metas”;

- “inconsistências entre os dados de arrecadação apresentados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e os registros do Siafi, especialmente no detalhamento de tributos relevantes, indicando fragilidades na conciliação e na rastreabilidade das informações fiscais”;

- “a ausência de memória de cálculo detalhada e de documentação suficiente por parte da Receita Federal”, sobre a tributação de dividendos, impossibilitando “a validação independente das estimativas de arrecadação, reduzindo a possibilidade de validação independente sobre a consistência das projeções fiscais”;

- risco de “não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado”, pois “após o primeiro quadrimestre, (...) a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R\$ 29,94 bilhões, composta por R\$ 23,76 bilhões e R\$ 6,18 bilhões”;

- prejuízo à “avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário”, em virtude da “insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas”.

5. Reproduzo a seguir, com ajustes de forma, o teor principal do relatório conclusivo da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, cuja proposta de encaminhamento foi endossada pelos respectivos dirigentes (peças 120 a 122):

SUMÁRIO

I.1. Objetivo	6
I.2. Visão geral do objeto	6
I.3. Questões da fiscalização	9
I.4. Metodologia.....	10
I.5. Panorama orçamentário e financeiro no 1º bimestre	10
II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO	14
II.1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do câmputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023	14
II.2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP	19
II.3. Risco de frustração de R\$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto.....	24
II.4. Ausência de divulgação do Banco Central sobre distorção de R\$ 1,25 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais em dezembro de 2025 e janeiro de 2026.....	29
II.5. Diferença de R\$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi	32
III. DEMAIS ASSUNTOS DO ACOMPANHAMENTO.....	38
III.1. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026	38
III.2. Avaliação do risco de descumprimento dos limites de despesas primárias estabelecidos pela LC 200/2023, consideradas as projeções constantes do RARDP do 1º bimestre de 2026	40
III.3. Avaliação se a limitação de empenho e movimentação financeira, os bloqueios orçamentários e sua eventual redução foram definidos e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas legais	42
III.4. Avaliação se há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre e se as projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis	47
IV. CONCLUSÃO.....	48
V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	49
APÊNDICE.....	53
APÊNDICE A - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES	53
1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do câmputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023	53
2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP	54
3. Risco de frustração de R\$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto	57
4. Diferença de R\$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi	57
5. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026	59

I. INTRODUÇÃO

I.1. Objetivo

1. Esta fiscalização decorre da deliberação do Acórdão 427/2026-TCU-Plenário (TC 022.517/2025-1) e tem o objetivo de avaliar a consistência e a conformidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias da União referentes ao 1º bimestre de 2026.

2. Para tanto, examinam-se a adequação das metodologias e premissas de projeção, os critérios de reestimativa e os procedimentos adotados para subsidiar decisões de limitação de empenho e movimentação financeira e de bloqueio de dotações, com vistas a verificar sua aderência às metas e regras fiscais vigentes.

I.2. Visão geral do objeto

3. O objeto da presente fiscalização consiste na avaliação dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União referentes ao 1º bimestre de 2026, bem como das projeções de receitas e despesas primárias para o exercício. O acompanhamento, previsto no art. 3º, inciso IV, alínea “a”, da Resolução-TCU 142/2001, tem por finalidade subsidiar, sobretudo, o exame das contas do Presidente da República e verificar o cumprimento das regras fiscais.

4. A legislação aplicável a esta fiscalização compreende, principalmente, a LC 200/2023, que estabelece limites para despesas primárias e metas de resultado primário; a Lei Complementar 101/2000 (LRF), que disciplina a gestão fiscal dos entes federativos; a Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 - LDO de 2026), que fixa as metas fiscais para o exercício; e a Lei 15.346/2026 (Lei Orçamentária Anual de 2026 – LOA de 2026), que estima as receitas e autoriza as despesas da União.

5. Complementam o arcabouço normativo os arts. 8º e 9º da LRF, que regulamentam os mecanismos de limitação de empenho e movimentação financeira, e os decretos de programação orçamentária e financeira vigentes no período, como o Decreto 12.846/2026 e os subsequentes que o alteraram, que disciplinam os procedimentos de contingenciamento e bloqueio no âmbito do Poder Executivo Federal.

6. Os objetivos institucionais dos órgãos fiscalizados, no contexto do acompanhamento bimestral, relacionam-se à preservação da sustentabilidade fiscal e ao cumprimento das regras do RFS, destacando-se, no âmbito do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Política Econômica, e a Secretaria de Orçamento Federal, que é vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, observando a matriz de responsabilidades definida na Resolução 13/2025 da Junta de Execução Orçamentária (JEO).

7. Os pontos críticos identificados em acompanhamentos anteriores, dentre outros, incluem a frustração de receitas primárias em relação às projeções iniciais, especialmente na alta volatilidade de algumas receitas administradas e não administradas; o subdimensionamento na projeção de despesas; a insuficiência ou intempestividade dos ajustes de despesas discricionárias quando as projeções indicam risco de descumprimento da meta fiscal; e a exclusão recorrente de despesas primárias da base de cálculo do resultado primário. A presente fiscalização verifica se as projeções apresentadas no RARDP do 1º bimestre de 2026 são factíveis, se há risco de descumprimento das metas e limites fiscais e se os procedimentos de bloqueio e contingenciamento estão em conformidade com a legislação aplicável.

8. Para 2026, a LOA previa uma receita primária total de R\$ 3.198,1 bilhões. Após a dedução das transferências constitucionais e legais a estados e municípios, a receita primária líquida projetada era de R\$ 2.590,6 bilhões. Para o mesmo período, as despesas primárias foram estimadas em R\$ 2.613,5 bilhões.

9. No RARDP 1/2026, a receita primária total estimada para o exercício de referência foi atualizada para R\$ 3.197,5 bilhões, com receita primária líquida de R\$ 2.576,9 bilhões e despesas

primárias previstas de R\$ 2.636,8 bilhões. Em relação à LOA, isso representou redução de R\$ 13,6 bilhões nas receitas líquidas e um aumento de R\$ 23,3 bilhões nas despesas estimadas. Como consequência, a projeção de déficit primário do Governo Central, antes das deduções autorizadas, passou de R\$ 22,9 bilhões para R\$ 59,8 bilhões, uma piora de R\$ 36,9 bilhões.

10. Contudo, aplicando-se as deduções relativas à Emenda Constitucional (EC) 136/2025 (quitação de precatórios) e às Leis Complementares 221/2025 (projetos estratégicos em defesa nacional) e 223/2025 (despesas temporárias com educação e saúde custeadas com recursos do Fundo Social), a projeção de resultado primário para 2026 resulta em superávit de R\$ 3,5 bilhões, valor que não excede o limite inferior de tolerância da meta, fixado em R\$ 0,00 (zero).

11. Assim, diante do estabelecido no art. 73 da LDO 2026 e considerando os dados do RARDP 1/2026, não houve necessidade de se realizar limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da LRF.

12. Ressalta-se, ainda, que as projeções de despesas do Poder Executivo ultrapassaram os limites individualizados de despesa por Poder e órgão, instituídos no art. 3º da LC 200/2023, gerando necessidade de bloqueio de dotações no montante de R\$ 1,6 bilhão, como explicado nos parágrafos 12 e 13 do RARDP 1/2026 (peça 81, p. 10).

13. No mais, registra-se que em 2026 não haverá o acréscimo de limite de despesas previsto no § 1º do art. 4º, da LC 200/2023. Isso ocorre porque a diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de julho de 2024 a junho de 2025 e o valor efetivamente apurado nos doze meses de 2025 foi negativa.

14. Esses números evidenciam a magnitude das contas públicas federais e reforçam a importância do acompanhamento sistemático da execução orçamentária e do cumprimento do ordenamento jurídico correlato. A análise de sua composição, de sua aderência às metas estabelecidas e de sua consistência com os limites do regime fiscal constitui o objeto dos achados apresentados no capítulo seguinte.

15. Nesse contexto, cabe destacar que a confiabilidade das estimativas de receitas e despesas primárias depende da adoção de premissas e parâmetros consistentes, que reflitam de maneira fidedigna o cenário mais provável para a execução orçamentária. A comparação entre as projeções governamentais e as estimativas do mercado (mediana extraída do relatório Prisma Fiscal de março), apresentada a seguir, oferece uma perspectiva adicional sobre a razoabilidade das premissas adotadas pelo Poder Executivo no RARDP 1/2026.

Tabela 1 - Receita primária líquida

R\$ milhões

RECEITA PRIMÁRIA LÍQ.	Valor
LOA 2026 (a)	2.590.594,3
Avaliação 1.º bimestre (b)	2.576.939,0
Diferença (c) = (b) – (a)	-13.655,3
Diferença (%) (d) = (c) / (a)	-0,5%
Mercado (e)	2.520.000,0
Diferença (f) = (e) – (b)	-56.939,0
Diferença (%) (g) = (f) / (b)	-2,2%

1

Fontes: RARDP, Tabela 3 (peça 81, p.13), Prisma Fiscal (peça 83).

16. Como se pode observar, as projeções do mercado para a receita primária líquida são inferiores às do Executivo em R\$ 56.939,0 milhões, correspondendo a -2,2% do total projetado. Esta diferença constitui indício de possível superdimensionamento das estimativas de receita do governo, o que, caso se confirme ao longo do exercício, poderá exigir a adoção de medidas de contingenciamento nos bimestres subsequentes.

Tabela 2 - Despesa primária total

R\$ milhões

DESPESA PRIMÁRIA LÍQ.	Valor
LOA 2026 (a)	2.613.510,2
Avaliação 1.º bimestre (b)	2.636.779,3
Diferença (c) = (b) – (a)	23.269,1
Diferença (%) (d) = (c) / (a)	0,9%
Mercado (e)	2.587.717,0
Diferença (f) = (e) – (b)	-49.062,3
Diferença (%) (g) = (f) / (b)	-1,9%

Fontes: RARDP, Tabela 7, p. 21 (peça 81), Prisma Fiscal (peça 83).

17. Aponta-se, ainda, que a projeção do mercado para a despesa primária total de 2026 é inferior à do Executivo em R\$ 49.062,3 milhões (-1,9%) quando comparada à estimativa do RARDP 1/2026.

¹ **Prisma Fiscal:** sistema oficial do Ministério da Fazenda que coleta e divulga previsões de bancos, corretoras e consultorias sobre a economia nacional.

Tabela 3 - Resultado primário

Prisma Fiscal é um sistema oficial do [Ministério da Fazenda](#) que coleta e divulga previsões de bancos, corretoras e consultorias sobre a economia do Brasil

R\$ milhões

RESULTADO PRIMÁRIO	Valor
LOA 2026 (a)	-22.915,9
Avaliação 1.º bimestre (b)	-59.840,3
Diferença (c) = (b) – (a)	-36.924,4
Diferença (%) (d) = (c) / (a)	161,1%
Mercado (e)	-65.958,9
Diferença (f) = (e) – (b)	-6.118,6
Diferença (%) (g) = (f) / (b)	10,2%

Fontes: RARDP, Tabela 1, p. 10 (peça 81), Prisma Fiscal (peça 83).

18. Como se observa, as estimativas de mercado apontam um déficit primário superior à estimativa do Poder Executivo feita no 1º bimestre de 2026 em R\$ 6.118,6 milhões (10,2%). Destaca-se que a estimativa de déficit feita no 1º bimestre, de R\$ 59.840,3 milhões, já apresentava substancial deterioração em comparação com a da LOA 2026, quando a estimativa foi de déficit de R\$ 22.915,9 milhões.

19. Após as deduções legais, a projeção do 1º bimestre requer ajuste de R\$ 30.749,4 milhões para alcançar o centro da meta e tem folga de R\$ 3.515,2 milhões para o limite inferior da meta.

20. Assim, diante do estabelecido no art. 73 da LDO 2026 e considerando os dados do RARDP 1/2026, não haverá necessidade de realizar limitação de empenho e movimentação financeira.

21. O bloqueio de dotações para a preservação dos limites individualizados de despesas por Poder e órgão autônomo, definidos pela LC 200/2023, por sua vez, foi outra medida de ajuste fiscal, realizada no montante de R\$ 1,6 bilhão.

I.3. Questões da fiscalização

22. Consoante o objetivo geral e a matriz de planejamento, formularam-se as questões apresentadas a seguir:

Q1. As projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis?

Q2. As projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis?

Q3. Dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre, há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício?

Q4. Dadas as projeções de despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre, há risco de descumprimento dos limites de despesas da LC 200/2023?

Q5. A limitação de empenho e movimentação financeira, os bloqueios orçamentários e sua eventual redução/reversão foram definidos e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas legais?

Q6. Existem requisitos legais, no âmbito das competências previstas no art. 3º, inciso IV, e art. 3º-A da Resolução-TCU 142/2001, que não tenham sido contemplados pelas questões de fiscalização anteriores e que, ainda assim, tenham sido descumpridos pelos jurisdicionados?

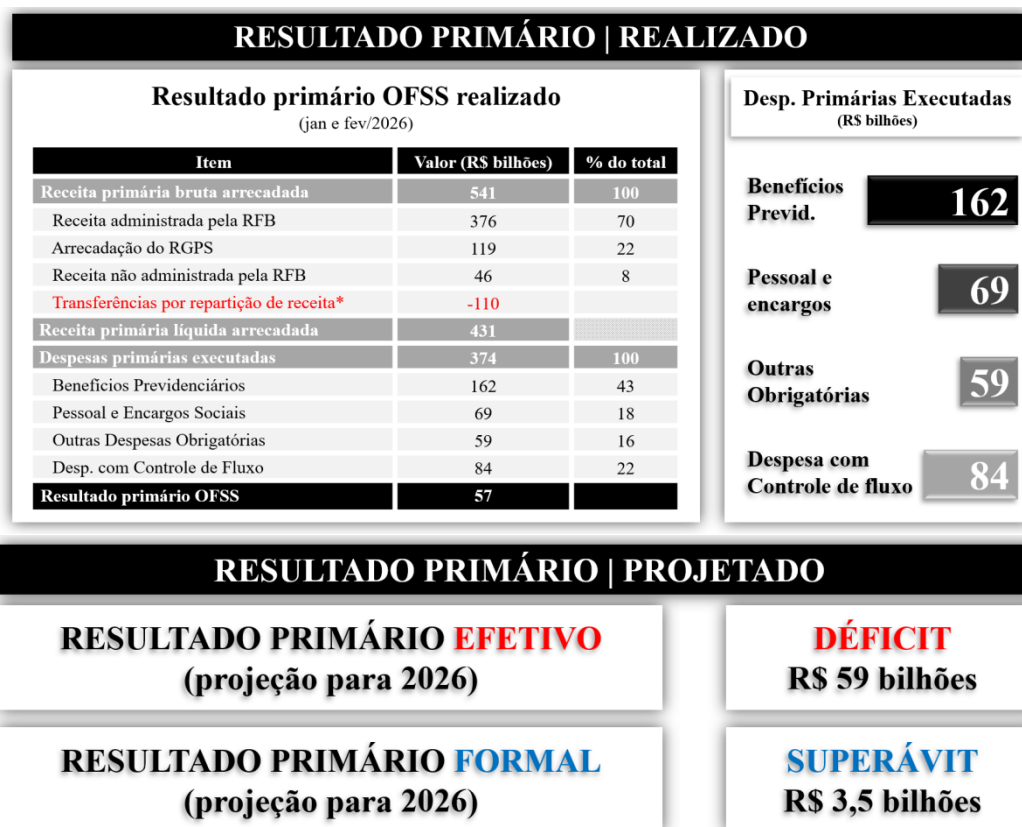
I.4. Metodologia

23. O presente trabalho foi realizado de acordo com o Manual de Acompanhamento TCU de 2018 e com o manual Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria-Segecex 26/2009). A metodologia envolveu procedimentos de auditoria consistentes na leitura da legislação indicada na subseção I.2, além de manuais e relatórios oficiais, em especial os Decretos de programação orçamentária e financeira (Decreto 12.846/2026 e os subsequentes que o alteram) e o Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2026, publicado em 25/3/2026. Ademais, foram realizadas consultas ao Siafi e ao Siop, além de cruzamento de dados, procedimentos analíticos, comparação entre valores previstos e realizados e análise de séries históricas.

24. Se não houver afirmação em sentido contrário, os montantes de receitas e de despesas primárias são apresentados nas tabelas, nos gráficos e no texto em geral a preços correntes (nominais). Quando apresentados a preços constantes (valores reais), têm como referência o IPCA acumulado até fevereiro de 2026.

I.5. Panorama orçamentário e financeiro no 1º bimestre

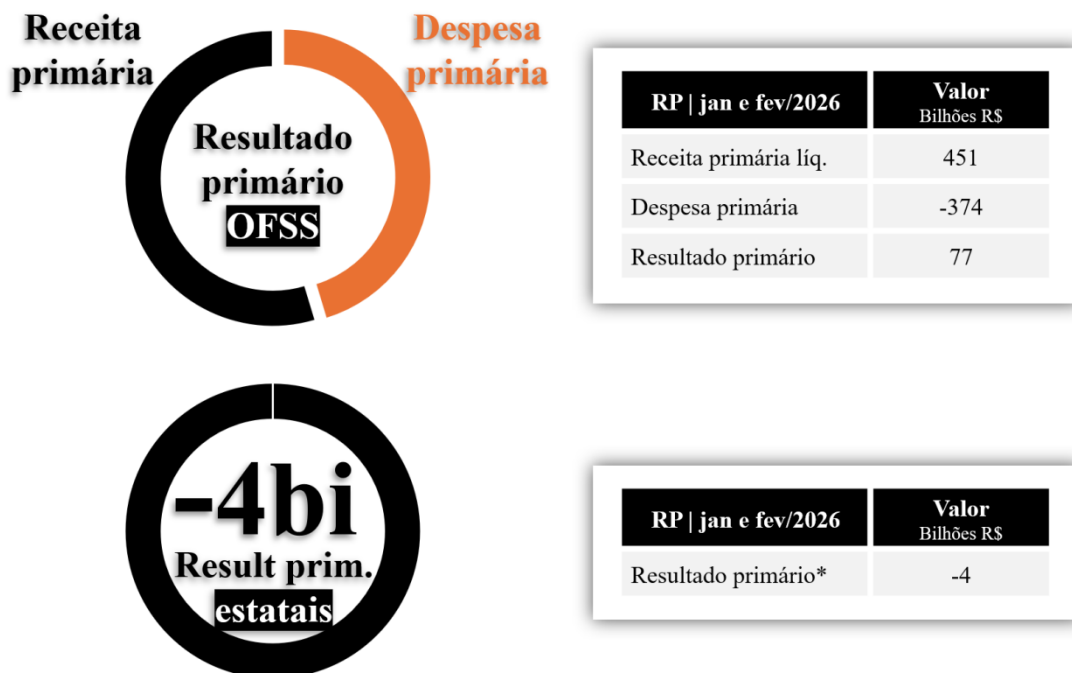
Figura 1 – Resultado primário realizado até fev/2026 e resultado primário projetado para 2026



Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.846/2026 e alterações, e do RARDP 1/2026.

*Informação extraída do RTN em razão de não haver informação no Decreto 12.846/2026 e alterações.

Figura 2 – Resultado primário realizado do OFSS e do PDG



*Fonte: elaboração própria a partir das estatísticas do BCB.

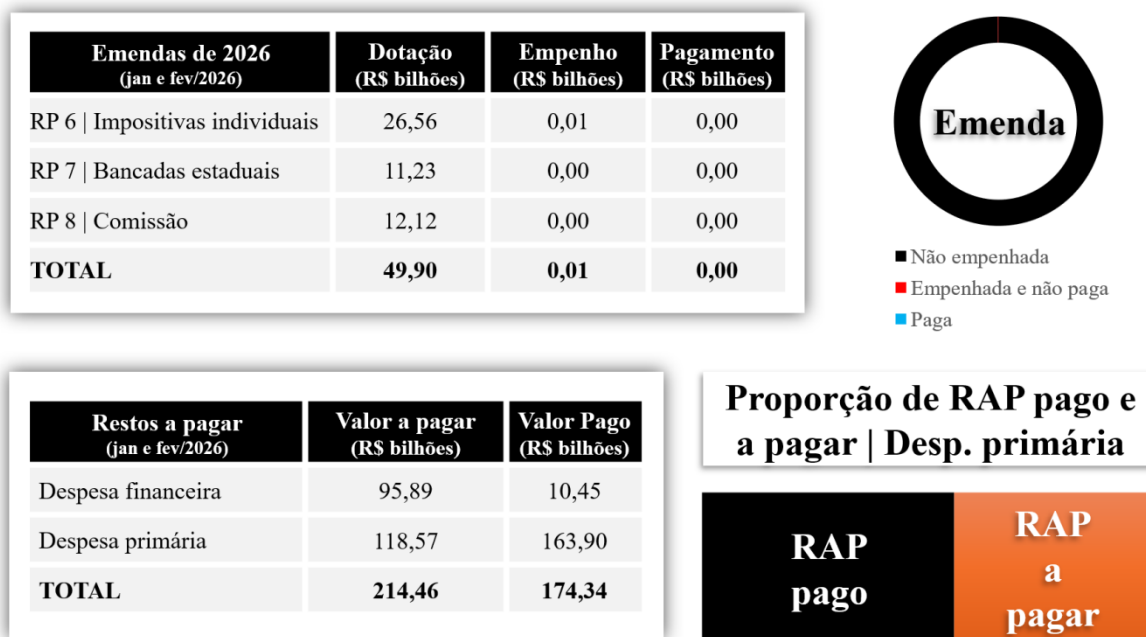
Figura 3 – Lista dos dez órgãos com maior contenção orçamentária e limitação de pagamento de despesas primárias com controle de fluxo

Órgãos orçamentários	Valor (R\$ milhões)
Ministério dos Transportes	483,48
Ministério da Saúde	192,61
Ministério da Integração e Des. Regional	151,46
Ministério da Agricultura e Pecuária	133,31
Ministério do Empreendedorismo	132,95
Ministério da Fazenda	100,00
Ministério das Cidades	98,51
Agência Nacional de Transportes Terrestres	81,25
Ministério do Esporte	70,36
Ministério de Portos e Aeroportos	30,53
Total desp. primárias com controle	1.594,90

Órgãos orçamentários	Valor (R\$ milhões)
Ministério da Saúde	28,67
Ministério da Educação	13,72
Emendas de comissão	13,07
Emendas de bancada	10,78
Ministério da Defesa	8,94
Emendas individuais	8,73
Ministério das Cidades	7,28
Ministério da Integração e do Des. Regional	5,89
Ministério dos Transportes	4,79
Emendas de relator	3,77
Total	124,99

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.846/2026 e alterações.

Figura 4 – Emendas parlamentares realizadas e segregação dos restos a pagar entre despesa financeira e despesa primária



Fonte: elaboração própria a partir do Siafi.

Figura 5 – Resultado primário realizado da previdência urbana e rural até fev/2026

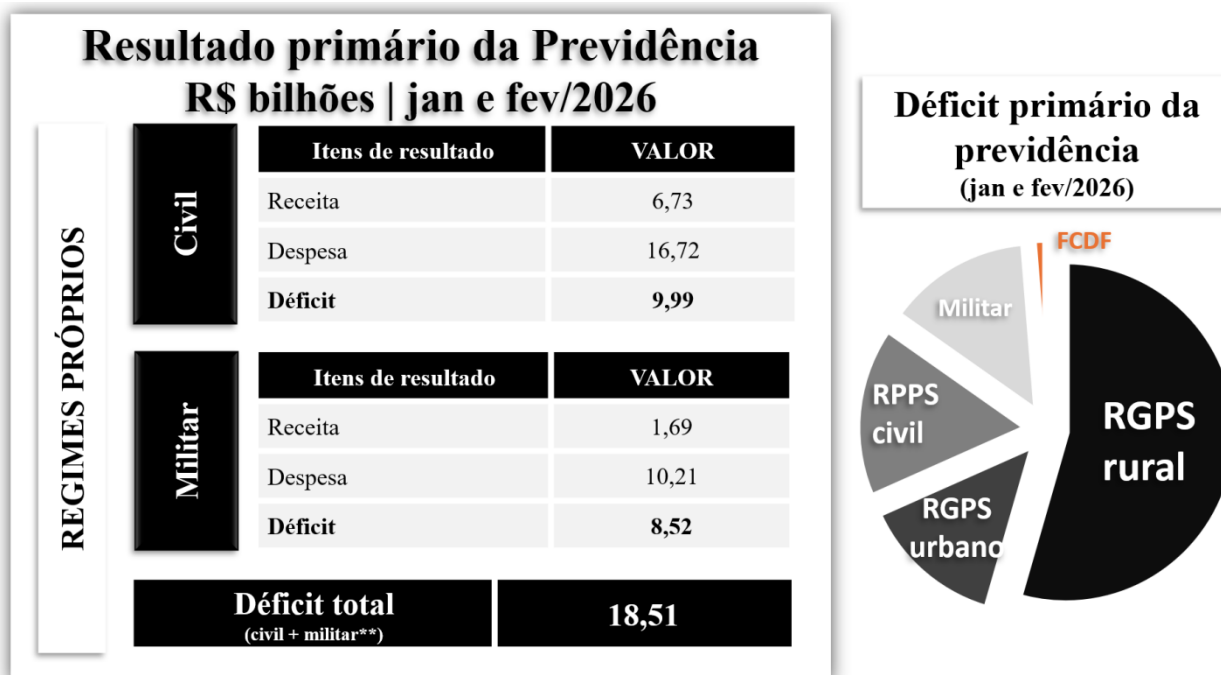


Fonte: elaboração própria a partir do RREO.

*O cálculo considerou somente despesa liquidada, ou seja, sob a ótica orçamentária.

**Os dados da previdência rural foram extraídos do RTN.

Figura 6 - Resultado primário realizado da previdência dos servidores e do serviço de proteção dos militares até fev/2026



Fonte: elaboração própria a partir do RREO.

*O cálculo considerou somente despesa liquidada, ou seja, sob a ótica orçamentária.

**Os militares integram Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, em conformidade com a lei 6.880/1980.

Figura 7 – Lista dos órgãos com maior volume de despesa primária empenhada e composição da despesa empenhada por indicador de resultado primário

Despesa primária empenhada por órgão R\$ bilhões jan e fev/2026	
Unid. Orçamentária - Órgão máximo	Valor
Ministério da Fazenda	536,24
Ministério da Previdência Social	250,39
Ministério da Educação	181,45
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social	143,71
Ministério da Defesa	90,36
Ministério da Saúde	67,87
Judiciário + MPU + CNMP + DP	53,84
Ministério da Gestão e da Inovação	25,83
Legislativo + TCU	15,64
Demais	68,56
Total	1.433,89

Identificador de Resultado Primário Despesa empenhada R\$ bilhões jan e fev/2026		
RP	ITEM	VALOR
0	Financeiro	894,67
1	Primário obrigatório	1.397,53
2	Primário discricionário	29,00
3	Primário discricionário PAC	7,34
4	Discricionário do orçamento de investimento	-
5	Discricionário do orçamento de investimento PAC	-
6	Emendas individuais	0,01
7	Emendas de bancada	-
8	Emendas de comissão	-
9	Emendas do relator	-
Total		2.328,55

Fonte: elaboração própria a partir do Siafi.

II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO

II.1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do câmputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023

Situação encontrada

25. No RARDP 1/2026, o Poder Executivo excluiu do câmputo dos limites de despesas primárias previstos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023 as despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) custeadas com recursos classificados nas fontes 050 e 051.

26. A medida foi fundamentada na medida cautelar deferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7.922, em 27/1/2026, a qual reconheceu que receitas próprias ou decorrentes de convênios, contratos e instrumentos congêneres, vinculadas ao custeio de atividades específicas do Ministério Público da União (MPU), não se submetem ao limite de despesas primárias da LC 200/2023.

27. A controvérsia não reside no cumprimento da decisão judicial em relação ao MPU, mas na inclusão do CNMP em seu alcance. Essa inclusão não decorreu de menção expressa do Supremo Tribunal Federal (STF) ao Conselho, mas de interpretação administrativa, por parte da SOF/MPO, em razão da atribuição na Resolução-JEO 13/2025, item A.II.4.7 da matriz de responsabilidades, de que o CNMP estaria compreendido na expressão “Ministério Público da União” ou, conforme registrado no RARDP, de aplicação por simetria da lógica adotada para o Poder Judiciário na ADI 7.641, que tratava da exclusão das receitas próprias do Poder Judiciário Federal.

Crítério

28. O art. 3º da LC 200/2023 estabelece limites individualizados de despesas primárias. No inciso II, a lei inclui o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) “no âmbito do Poder Judiciário”; no inciso III, inclui o Tribunal de Contas da União “no âmbito do Poder Legislativo”; e, no inciso IV, trata do “Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público”, sem empregar fórmula equivalente que absorva o CNMP no âmbito do MPU.

29. O CNMP integra o sistema constitucional do Ministério Público como órgão nacional de controle, mas não figura entre os ramos do MPU enumerados no art. 128, I, da Constituição Federal (CF). Essa distinção é reforçada pela Lei 13.316/2016, que disciplina carreiras e quadros de pessoal do MPU e do CNMP de modo separado, veda a movimentação de servidores entre ambos e prevê dotações orçamentárias próprias do CNMP.

Causa

30. A causa do achado reside na adoção, pelo Poder Executivo, de interpretação ampliativa do alcance subjetivo da cautelar deferida na ADI 7.922. A exclusão das despesas custeadas por receitas próprias não decorreu de menção expressa do STF ao CNMP, mas de entendimento administrativo de que estaria compreendido na expressão “Ministério Público da União”, adotando o entendimento de que a analogia aplicada ao CNJ quanto ao Poder Judiciário poderia ser empregada.

31. Em outras palavras, o Poder Executivo pretende estender a um órgão de controle externo, o CNMP, o mesmo tratamento conferido a um órgão de natureza distinta, o CNJ, voltado ao controle interno do Poder Judiciário, sem que haja prescrição judicial explícita nesse sentido.

32. Tal interpretação desconsidera que a LC 200/2023, ao disciplinar o limite aplicável, mencionou separadamente o MPU e o CNMP, submetendo-os a limite agregado, mas sem fundi-los institucionalmente. A agregação fiscal não autoriza, por si só, a transposição automática de exceção judicial incidente sobre um dos componentes do limite para o outro.

33. A Advocacia-Geral da União (AGU) abordou pontos que supostamente sugerem a adoção, no caso retratado, de analogia entre o Poder Judiciário e o Ministério Público. Para cada argumento, haverá uma análise detalhada a seguir.

Análise dos argumentos da AGU

34. Na ADI 7.641 (peça 84, p. 2), o STF julgou “procedente a presente ação direta (...), de forma a excepcionar do teto ali previsto as **receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União** destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário da União” (grifou-se).

35. A Suprema Corte poderia ter restringido a exceção ao teto apenas às receitas próprias dos tribunais. Nessa hipótese, o CNJ estaria fora do alcance da decisão, por não se enquadrar no conceito de "tribunal". Optou, contudo, por estender expressamente a exceção também às receitas próprias dos "órgãos do Poder Judiciário" (peça 85, p. 11).

36. Cumpre observar que a própria Constituição Federal, em seu art. 92, I-A, qualifica o CNJ como órgão do Poder Judiciário, razão pela qual ele se encontra abrangido pela exceção fixada pelo STF. Diferentemente do que se verifica no caso do CNMP, não foi necessário grande esforço interpretativo para alcançar essa conclusão: bastou a constatação da literalidade do texto constitucional.

37. O relator da ADI 7.922, Min. Alexandre de Moraes, por sua vez, na decisão cautelar, consignou que os "valores relativos a tais receitas (receitas próprias) que ainda não foram despendidos pelos **órgãos do Ministério Público da União** (...) devem ser empregados para o custeio de suas despesas" (grifos acrescidos).

38. A AGU sustenta que a exclusão das despesas custeadas por receitas próprias do CNMP estaria fundada diretamente na medida cautelar da ADI 7.922, pois o Conselho estaria logicamente compreendido na expressão “Ministério Público da União”. O argumento, contudo, depende de premissa controvertida: a de que o CNMP, por ser órgão constitucional da União inserido na seção do Ministério Público, integra organicamente o MPU para fins de aplicação automática da decisão judicial.

39. Essa premissa não decorre de modo inequívoco da Constituição. O fato de o CNMP estar previsto no art. 130-A, na seção dedicada ao Ministério Público, demonstra sua vinculação ao sistema constitucional do Ministério Público. Não demonstra, porém, que o Conselho integre ou seja ramo do MPU. Diversamente do Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o CNMP não consta da enumeração do art. 128, I, da CF.

40. A comparação feita pela AGU com os referidos ramos do MPU, portanto, não é conclusiva. Esses órgãos são expressamente ramos do MPU; o CNMP não é. A decisão judicial dirigida ao MPU alcança naturalmente os seus ramos constitucionais, mas a inclusão do CNMP exige passo interpretativo adicional, não explicitado na decisão judicial.

41. Também não procede a dicotomia segundo a qual, se o CNMP não integra os Ministérios Públicos estaduais, necessariamente integraria o MPU. O CNMP é órgão constitucional da União, de caráter nacional e presidido pelo Procurador-Geral da República, mas tais características não equivalem à sua absorção orgânica pelo MPU para fins de aplicação automática de exceção fiscal.

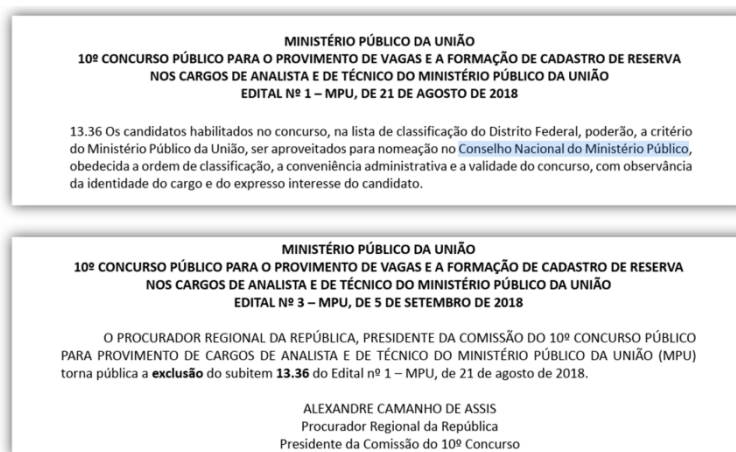
42. O CNMP, no relatório de suas atividades 2026, qualifica-se como Órgão de Controle Constitucional, posicionamento expressamente reconhecido pelo seu Plenário ao apreciar o Procedimento Interno da Comissão de Planejamento Estratégico 337/2016-92, na 2ª Sessão Extraordinária de 2016.

43. Na ocasião, também foi destacado que o CNMP não integra funcionalmente a União nem as suas entidades de Administração Direta e Indireta, tendo em vista que a CF lhe confere, no que concerne às suas atividades finalísticas, a função de órgão de controle externo do Ministério Público brasileiro como instituição de caráter nacional, o que abrange, portanto, o controle externo dos Ministérios Públicos da União e dos Estados (peça 82, p. 21). Essa caracterização, entretanto, não impede o controle de atos do CNMP por esta Corte de Contas.

44. Tal distinção é reforçada pelo arcabouço normativo infraconstitucional, notadamente pela Lei 13.316/2016, que disciplina, em seu art. 2º, os cargos próprios do MPU e, em seu art. 29, § 1º, os cargos próprios do CNMP, vedando expressamente, no art. 9º, § 4º, a movimentação de servidores entre as duas instituições.

45. A autonomia do quadro de pessoal do CNMP foi igualmente reconhecida pelo próprio Conselho no Procedimento de Controle Administrativo 1.00825/2018-06 (peça 80, pp. 3-4), por meio do qual se determinou a exclusão da previsão contida no item 13.36 do Edital 1, do MPU, de 21/8/2018, que tratava do aproveitamento, no âmbito do CNMP, de candidatos habilitados no concurso para os cargos de Analista e Técnico do MPU (Figura 8).

Figura 8 – Edital do concurso do MPU que previa aproveitamento no CNMP e edital que excluiu o referido item do edital inicial



Fonte: elaboração própria a partir dos editais 1 e 3 do concurso para o MPU 2018.

46. A invocação do art. 5º, § 9º, da LDO 2026 tampouco resolve a controvérsia. O dispositivo estabelece que, nas referências ao MPU constantes daquela Lei, considera-se incluído o CNMP. A própria redação limita o alcance da cláusula à LDO, como técnica de remissão interna. Não se trata de norma apta a redefinir o sentido da expressão MPU na Constituição, na LC 200/2023 ou em decisão judicial do STF.

47. A própria LDO 2026 contém elementos que confirmam a autonomia institucional do CNMP. Embora utilize cláusula geral de inclusão do CNMP nas referências ao MPU, a lei distingue, em dispositivo específico, os atos do Procurador-Geral da República, do Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público e do Defensor Público-Geral Federal para abertura de créditos. Essa distinção reforça que o art. 5º, § 9º, tem função operacional e redacional, não de fusão institucional.

48. A Portaria SOF/MPO 134/2025, por sua vez, tem natureza infralegal e procedimental, voltada à elaboração do PLOA 2026. Ao considerar o CNMP incluído nas referências ao MPU para fins da Portaria, o ato não amplia o alcance da LC 200/2023 nem complementa decisão judicial que não tenha contemplado expressamente o Conselho.

49. O argumento relativo à Portaria PGR 192/2010 também deve ser lido em seu contexto. A inclusão da despesa total com pessoal do CNMP no cálculo do limite do MPU, para fins do art. 20 da

LRF, foi autorizada “até a fixação do percentual próprio, por lei”. Trata-se, portanto, de solução administrativa transitória para lacuna específica da LRF, editada antes da criação do CNMP, e não de reconhecimento definitivo de que o Conselho seja parcela indistinta da estrutura do MPU.

50. A comparação entre a LRF e a LC 200/2023 também deve considerar a diferença textual e temporal entre os regimes. A LRF foi editada antes da EC 45/2004, que criou o CNMP. A LC 200/2023, ao contrário, foi editada quando o CNMP já existia e optou por mencioná-lo expressamente ao lado do MPU no art. 3º, IV. Essa opção legislativa enfraquece a tese de que toda referência ao MPU abrangeria automaticamente o CNMP.

51. No mais, a existência de limite agregado para MPU e CNMP no art. 3º, IV, da LC 200/2023 não implica identidade institucional. O dispositivo estabelece um somatório fiscal, inclusive sujeito a compensações entre órgãos referidos no mesmo inciso, mas não elimina a distinção entre os órgãos que compõem esse limite.

52. A prática institucional de limitação de empenho e movimentação financeira reforça, em caráter complementar, a autonomia operacional do CNMP. Diferentemente do Poder Judiciário, que adota ato conjunto dos órgãos que o integram (Figura 9), o CNMP edita ato próprio de limitação de empenho, distinto daqueles expedidos pelo MPU (Figura 10). Tal arranjo corrobora o entendimento de que o CNMP não é tratado, na execução fiscal ordinária, como mera unidade subordinada ao MPU.

Figura 9 – Portaria conjunta do Poder Judiciário, incluindo o CNJ, sobre limitação de empenho e de movimentação financeira

PORTARIA CONJUNTA Nº 2, DE 6 DE ABRIL DE 2017

Dispõe sobre limitação para empenho e movimentação financeira.

A PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, OS PRESIDENTES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES, DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL E DO CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO E O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no artigo 9º da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, e no artigo 58, caput e §§ 1º e 3º da Lei n.13.408, de 26 de dezembro de 2016 e na Mensagem n. 93, de 30 de março de 2017, resolvem:

Art. 1º Ficam indisponíveis para empenho e movimentação financeira os valores constantes do Anexo desta Portaria, consignados aos Órgãos do Poder Judiciário da União pela Lei 13.414, de 10 de janeiro de 2017.

Art. 2º Fica revogada a Portaria Conjunta nº 1, de 29 de março de 2017.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Presidente do Supremo Tribunal Federal
e do Conselho Nacional de Justiça

ANEXO

LÍMITE INDISPONÍVEL PARA EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA
OUTROS CUSTEIOS E CAPITAL
R\$ 1,00

	Órgão	Valor
10.000	Supremo Tribunal Federal	2.921.262
11.000	Superior Tribunal de Justiça	13.965.211
12.000	Justiça Federal	93.018.542
13.000	Justiça Militar da União	2.985.196
14.000	Justiça Eleitoral	235.528.289
15.000	Justiça do Trabalho	86.815.191
16.000	Justiça do DF e Territórios	8.202.214
17.000	Conselho Nacional de Justiça	16.149.999

Fonte: Diário Oficial da União.

Figura 10 - Portaria do CNMP e do MPU sobre limitação de empenho e de movimentação financeira

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO	
Publicado em: 27/11/2025 Edição: 226 Seção: 1 Página: 253	
Órgão: Conselho Nacional do Ministério Público	
PORTARIA CNMP-PRESI Nº 306, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2025	
Dispõe sobre a Limitação de Empenho e Movimentação Financeira para o CNMP no Exercício Financeiro de 2025.	
DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO	
Publicado em: 28/11/2025 Edição: 227 Seção: 1 Página: 406	
Órgão: Ministério Público da União/Atos do Vice-Procurador-Geral da República	
PORTARIA PGR/MPU Nº 783, DE 26 DE NOVEMBRO DE 2025	
Dispõe sobre a limitação de empenho e movimentação financeira e altera o Cronograma Anual de Desembolso Mensal do Ministério Público da União.	

Fonte: Diário Oficial da União.

53. O Manual Técnico do Orçamento (MTO) de 2006, primeiro ano em que o CNMP e o CNJ foram inseridos, colocou esses conselhos como Unidades Orçamentárias (UO) do MPU e do STF, respectivamente, conforme evidenciado na Figura 11 a seguir.

Figura 11 – CNJ e CNMP no MTO 2006

**O CNJ era
uma UO do
STF em 2006**

**O CNMP era
uma UO do
MPU em 2006**

Código	Órgão/Unidade Orçamentária
01000	CÂMARA DOS DEPUTADOS
01101	Câmara dos Deputados
01901	Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados
02000	SENADO FEDERAL
02101	Senado Federal
02103	Secretaria Especial de Informática - Prodasen
02104	Secretaria Especial de Editoração e Publicação
02901	Fundo Especial do Senado Federal
02903	Fundo de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
02904	Fundo da Secretaria Especial de Editoração e Publicação
03000	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
03101	Tribunal de Contas da União
10000	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
10101	Supremo Tribunal Federal
10102	Conselho Nacional de Justiça
11000	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Código	Órgão/Unidade Orçamentária
33000	MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
33101	Ministério da Previdência Social
33201	Instituto Nacional do Seguro Social
33904	Fundo do Regime Geral de Previdência Social
34000	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
34101	Ministério Público Federal
34102	Ministério Público Militar
34103	Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios
34104	Ministério Público do Trabalho
34105	Escola Superior do Ministério Público da União
34106	Conselho Nacional do Ministério Público
35000	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES
35101	Ministério das Relações Exteriores
35201	Fundação Alexandre de Gusmão

Fonte: MTO 2006, pp. 1 e 6 (peça 74).

54. Posteriormente, o MTO 2010, primeiro manual a prever o CNJ e o CNMP como órgãos orçamentários, colocou o CNJ no código 17000, seguindo a sequência dos órgãos do Poder Judiciário, de modo a refletir vinculação institucional a esse Poder. O CNMP, entretanto, não foi posicionado na sequência numérica do MPU, o que sugeriria proximidade com o referido órgão ministerial (Figura 12). Pelo contrário, o CNMP foi alocado ao final da lista, antes somente dos cinco órgãos que não correspondiam a uma estrutura administrativa: Encargos financeiros da União (71000), Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios (73000), Operações oficiais de crédito (74000), Refinanciamento da dívida pública mobiliária federal (75000) e Reserva de contingência (90000).

Figura 12 – CNJ e CNMP no MTO 2010

O CNMP passou a ser órgão orçamentário no MTO 2010. Poderia ser o órgão 37000, mas passou a ser o 59000.

O CNJ passou a ser órgão orçamentário no MTO 2010. Seguindo a ordem do Judiciário, passou a ser o órgão 17000.

Fonte: MTO 2010, pp. 98, 103, 106 (peça 78).

55. Cumpre destacar, ainda, que eventual alegação de que essa proximidade entre o CNMP e o MPU não seria possível em razão de o código 35000 já estar atribuído ao Ministério das Relações Exteriores não se sustentaria, dado que o código 37000 encontrava-se disponível no MTO de 2004 a 2010 (peças 72 a 78). Não obstante essa possibilidade, optou-se por alocar o CNMP no código 59000, em desalinho com a lógica de proximidade orçamentária observada no caso do CNJ.

56. Ao submeter o relatório para comentário do jurisdicionado, a AGU afirmou que a interpretação decorre de detida análise dos dispositivos legais e da jurisprudência, estando amparada no Parecer 00120/2026/CONJUR-MPO/CGU/AGU. Contudo, pareceres jurídicos consultivos possuem natureza opinativa e orientadora, sem eficácia normativa primária para alterar lei complementar, redefinir conceito constitucional ou ampliar o alcance subjetivo de decisão judicial.

57. Por fim, a própria manifestação da AGU reconhece que o MPO não poderia estender decisão judicial por analogia, simetria constitucional ou fundamento assemelhado. Assim, o ponto decisivo é saber se a inclusão do CNMP é realmente lógica e necessária. Diante da ausência de menção expressa ao CNMP na decisão cautelar, da enumeração dos ramos do MPU no art. 128, I, da Constituição, da redação do art. 3º, IV, da LC 200/2023 e da disciplina administrativa própria do Conselho, a inclusão revela interpretação administrativa controvertida, e não mera execução automática do *decisum*.

58. O art. 3º, *caput* e § 2º, da LC 200/2023 estabelece rol taxativo de exceções aos limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, não comportando ampliação por via interpretativa em matéria de exceção a regime fiscal restritivo.

59. Diante desse regime de exceções taxativas, a Administração deve observar estritamente o alcance da lei e das decisões judiciais aplicáveis. Ainda que decisão do STF possa afastar a incidência do limite por fundamento constitucional, não cabe ao Poder Executivo ampliar, por interpretação própria, o alcance subjetivo de cautelar que não tenha incluído expressamente o órgão beneficiado.

Efeito

60. A exclusão das despesas do CNMP custeadas por receitas próprias reduz a base de despesas submetida ao limite do art. 3º, IV, da LC 200/2023 e amplia o espaço fiscal disponível no âmbito do limite agregado MPU/CNMP sem autorização legal ou judicial expressa.

61. Além do impacto fiscal imediato, a medida cria precedente relevante: admitir que órgão não expressamente contemplado em decisão judicial seja incluído em exceção fiscal por interpretação administrativa da expressão utilizada no *decisum*. Tal precedente fragiliza a segurança jurídica do regime de limites de despesas primárias e pode favorecer futuras ampliações subjetivas de exceções fiscais sem suporte normativo ou decisão judicial expressa.

Proposta de encaminhamento

62. Dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que considerar despesas do Conselho Nacional do Ministério Público como exceção aos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, sem respaldo legal, judicial ou administrativo expresso contraria o referido dispositivo e a decisão na ADI 7.922 que reconheceu somente “quanto ao Ministério Público da União, que receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023”.

II.2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP

Situação encontrada

63. O orçamento público federal é construído a partir de diversas estimativas de receitas e despesas, produzidas pelos órgãos designados pela Resolução-JEO 13/2025 como responsáveis por cada rubrica, os quais utilizam modelos de projeção específicos, adequados ao seu respectivo contexto. Para que essas diferentes estimativas formem um conjunto coerente e permitam avaliar o resultado primário do setor público de modo confiável, é esperado que todas partam de uma base

macroeconômica comum, ou seja, que utilizem as mesmas premissas sobre variáveis como câmbio, inflação, Produto Interno Bruto (PIB) e preço do petróleo.

64. Com esse propósito, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda tem a atribuição de elaborar e publicar, a cada ciclo bimestral, a grade de parâmetros macroeconômicos: um conjunto de projeções oficiais que deve orientar as estimativas de todos os órgãos que contribuem para o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, conforme preconiza o art. 73, § 4º, inciso II, da LDO de 2026.

65. Para o 1º bimestre de 2026, a grade foi disponibilizada em 5/3/2026 e incorporada ao RARDP como referência central (peça 81, p. 12).

66. A adoção de uma grade comum não é uma formalidade administrativa. Receitas de petróleo, por exemplo, são sensíveis ao câmbio e ao preço do barril; despesas previdenciárias são influenciadas pela inflação; e a arrecadação tributária acompanha o crescimento do PIB. Quando cada órgão utiliza premissas distintas para essas variáveis, as estimativas de receitas e despesas perdem coerência entre si e podem gerar um resultado primário mais favorável ou desfavorável do que o que seria obtido caso o cenário macroeconômico oficialmente projetado pela SPE/MF fosse considerado. Assim, a aplicação de uma grade única mitiga esse risco ao assegurar que divergências reflitam diferenças de desempenho, e não de premissas.

67. Estabelecido esse contexto, o exame de parte das notas técnicas que fundamentaram estimativas de receitas primárias incluídas no RARDP 1/2026 revelou que determinados órgãos adotaram parâmetros distintos dos definidos pela grade elaborada pela SPE/MF:

Tabela 4 – Comparativo entre parâmetros utilizados por alguns órgãos na elaboração de projeções de receitas e despesas primárias e a grade SPE/MF vigente para o RARDP 1/2026 (de 5/3/2026)

Órgão / Receita estimada	Parâmetro utilizado pelo órgão	Documento com detalhes do cálculo do governo	Desvio identificado
Subsecretaria de Política Fiscal/MF – Imposto de exportação sobre óleos brutos de petróleo	Brent: US\$ 90,00/barril (sem fonte expressa) Dólar: R\$ 5,41 (mediana do Boletim Focus de 6/3/2026)	Exposição de motivos da Medida Provisória (MP) 1.340/2026, de 11/3/2026 e da Nota 1/2026/SPF/SPE-MF, de 11/3/2026 (peça 59, p. 36)	Brent 23,1% e câmbio R\$ 0,09 acima da grade (Brent: US\$ 73,09/barril; Dólar: R\$ 5,32).
Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) – Royalties e participação especial de petróleo	Brent: US\$ 78,71/barril (U.S. Energy Information Administration) Dólar: R\$ 5,32 (séries de estatísticas do BCB)	NT 11/2026/SPG/ANP-RJ, de 16/3/2026 (peça 70, item 2.2)	Brent 7,7% acima da grade (Brent: US\$ 73,09/barril); câmbio coincide com a grade.
Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA) – Comercialização do excedente em óleo	Brent: US\$ 79,00/barril (U.S. Energy Information Administration) Dólar: R\$ 5,40 (mediana do Boletim Focus de 13/3/2026)	NT.PPSA.DAFC.009/2026, de 16/3/2026 (peça 71, p. 4)	Brent 8,1% e câmbio R\$ 0,08 acima da grade (Brent: US\$ 73,09/barril; Dólar: R\$ 5,32).
Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) – Concessões e permissões relativas ao setor aeroviário	IPCA: 3,97% (Boletim Focus de 6/2/2026)	Ofício 34/2026/SRA-ANAC, de 20/2/2026 (peça 31, item 4.1)	IPCA 0,23 p.p. acima da grade (IPCA: 3,74%).

Fonte: elaboração própria.

68. Embora não tenha sido objeto desta análise quantificar o impacto financeiro dos desvios identificados, a natureza das variáveis envolvidas, especialmente o preço do petróleo e a taxa de câmbio, indica que diferenças dessa magnitude podem produzir efeitos relevantes sobre o resultado primário projetado.

69. Ressalte-se, ainda, que, em nenhum dos quatro casos analisados, foi apresentada justificativa expressa para o afastamento da grade de parâmetros elaborada pela SPE/MF, tampouco há registro de autorização da Secretaria de Orçamento Federal para a adoção de parâmetros divergentes.

70. Ademais, observa-se que todos os documentos que detalham os cálculos das projeções, elencados na Tabela 4, foram assinados ou publicados após 5/3/2026, data de divulgação da grade de parâmetros que subsidiou o RARDP 1/2026, à exceção do Ofício 34/2026/SRA-ANAC. Depreende-se, portanto, que os demais órgãos já dispunham dos indicadores projetados pelo governo no momento da elaboração de suas estimativas.

71. Nesse contexto, esclarece-se que, em manifestação acerca das propostas de encaminhamento, a STN/MF informou ter estabelecido prazo intermediário até 2/3/2026 para recebimento das estimativas dos órgãos setoriais responsáveis pelas receitas de “concessões e permissões”, anteriormente, portanto, à divulgação da grade de parâmetros da SPE/MF. Dessa forma, confirmou-se que a Anac não teve acesso aos parâmetros macroeconômicos oficiais antes da data limite para elaboração de suas projeções. Tal situação evidencia a premente necessidade de compatibilização entre os cronogramas do processo de reprogramação orçamentária e da disponibilização da grade, sob pena de comprometimento da utilização efetiva desse instrumento pelos órgãos responsáveis pelas projeções fiscais.

72. Por fim, verifica-se que, em geral, o RARDP não explicita a eventual utilização de parâmetros distintos daqueles constantes da grade oficial por órgãos ou rubricas específicas. A identificação das divergências apontadas nesta subseção demandou a análise de documentos individualizados, os quais não são amplamente acessíveis ao público. Dessa forma, agentes externos, como o Congresso Nacional e a sociedade, nem sempre dispõem de informações suficientes para aferir a coerência das bases que fundamentam o RARDP.

Critério

73. O art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020 dispõe que a grade de parâmetros macroeconômicos subsidiará a elaboração de projeções de receitas e despesas, em conformidade com a matriz de responsabilidades aprovada pela Junta de Execução Orçamentária.

74. O Ofício Circular 48/2026/MPO, por sua vez, estabelece de forma expressa a obrigatoriedade de utilização dos parâmetros macroeconômicos mais atualizados, disponibilizados pela SPE/MF, na elaboração das estimativas de receitas e despesas para o RARDP 1/2026.

75. O art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026 também prevê a adoção dos parâmetros da SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias. Quanto a esse dispositivo, cabe esclarecer que a expressão “quando cabível” não implica uma autorização para afastamento da grade de parâmetros por conveniência ou preferência metodológica. Ela reconhece, apenas, a possibilidade de existirem exceções técnicas legítimas.

76. Algumas estimativas podem depender, por exemplo, de variáveis setoriais que não estão presentes na grade, de valores fixos ou de resultado de modelos econométricos que consideram sazonalidade própria. Nesses casos ilustrativos, o afastamento é cabível, mas, ainda assim, deveria ser justificado e submetido à avaliação do órgão coordenador das estimativas (definido no Anexo da Resolução-JEO 13/2025), bem como à SOF/MPO, na qualidade de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária.

77. Ademais, o art. 1º, § 1º, da LRF consagra a transparência como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal, exigência que encontra respaldo no plano constitucional por meio do princípio da publicidade, expresso no art. 37 da Constituição Federal.

Causa

78. A constatação dos desvios mencionados sugere que o processo de verificação da “adequação, consistência e fidedignidade das especificações, metodologias e memórias de cálculo” (art. 2º, § 1º, da Resolução-JEO 13/2025) pelos órgãos coordenadores e pela SOF/MPO apresenta fragilidades, indicando falhas no controle interno do processo de estimação de receitas e despesas primárias.

79. Nesse contexto, não foi possível determinar, com base nas evidências disponíveis, se o afastamento da grade decorreu de escolha metodológica deliberada, de desconhecimento da grade publicada ou de limitações de prazo. O que os documentos registram é a ausência de justificativa ou aprovação expressa por parte dos órgãos coordenadores ou da SOF/MPO para tratar esses casos como exceções à adoção obrigatória dos parâmetros divulgados pela SPE/MF.

Efeito

80. O uso de parâmetros distintos da grade SPE, sem justificativa expressa, produz efeitos que se manifestam tanto na qualidade das informações fiscais quanto no processo de tomada de decisão sobre o ajuste das contas públicas.

81. O efeito mais imediato é o comprometimento da avaliação integrada do orçamento. Quando receitas e despesas são projetadas com parâmetros diversos, que não compartilham as mesmas premissas e referências de dados, o resultado primário projetado no RARDP pode ser mais favorável ou desfavorável do que seria com premissas uniformes. Assim, essa assimetria pode induzir a conclusões equivocadas sobre a situação fiscal do exercício.

82. Tal distorção se conecta diretamente ao risco de retardo na adoção de medidas de contingenciamento. O art. 9º da LRF e o art. 73 da LDO 2026 determinam que, quando as projeções de receitas e despesas indicarem risco de não cumprimento da meta de resultado primário, o Poder Executivo deve promover limitação de empenho e movimentação financeira.

83. Se as receitas e despesas forem projetadas com parâmetros mais favoráveis do que os previstos pela SPE/MF, a cargo de uniformizar a visão do governo sobre a tendência dos indicadores que orientam a economia do país, a folga fiscal declarada pode não refletir a expectativa da administração e o contingenciamento necessário pode ser postergado. Quando finalmente adotado de forma tardia, o ajuste tende a ser mais abrupto e menos planejado, com impacto mais severo sobre políticas públicas e sobre os órgãos que dependem de dotações discricionárias.

84. Há, ainda, um efeito sobre a confiabilidade das informações para o controle externo. O RARDP é o principal instrumento por meio do qual o Congresso Nacional, o TCU e a sociedade avaliam a execução fiscal bimestral e a condução da política econômica. Quando as projeções nele contidas não derivam de premissas uniformes e transparentes, a capacidade de controle é comprometida, pois não é possível verificar, sem acesso a documentos específicos de cada órgão, se uma receita foi projetada de forma consistente com o cenário macroeconômico adotado pelo governo.

85. Por fim, a não adoção generalizada dos parâmetros da grade produz um efeito de esvaziamento do próprio instrumento. A grade de parâmetros da SPE/MF existe precisamente para ser usada, visto que sua razão de ser é garantir que as estimativas do RARDP compartilhem uma base macroeconômica comum. O art. 73, § 4º, inciso II, da LDO 2026 elenca explicitamente as variáveis que devem constar dessa grade — câmbio, preço do petróleo, IPCA, PIB, entre outras —, sinal de que o legislador conferiu a esses parâmetros o status de dado oficial para fins de elaboração das projeções fiscais.

86. Quando órgãos substituem esses parâmetros por referências próprias, sem justificativa, a grade perde progressivamente sua função coordenadora e passa a ser uma referência nominal, publicada e divulgada, mas de reduzido valor prático. A manutenção desse padrão ao longo dos ciclos bimestrais torna o RARDP um instrumento de avaliação fragmentado, que reflete visões não comparáveis da situação fiscal em vez de uma leitura integrada do resultado primário.

Proposta de encaminhamento

87. Ante o exposto, propõe-se:

a) dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, ressalvadas exceções devidamente justificadas e aprovadas pela Secretaria de Orçamento Federal, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, contraria o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, na Portaria SOF/MPO 6/2026 e no Ofício Circular 48/2026/MPO, prejudicando a clareza, consistência, transparência e confiabilidade das informações que subsidiam a gestão fiscal;

b) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, que:

b.1) estabeleça procedimento formal para o registro, a justificativa e a aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, assegurando a rastreabilidade dessas decisões, bem como institua mecanismo de verificação quanto à efetiva utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

b.2) divulgue orientação reforçando aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, o caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela Secretaria de Orçamento Federal, de modo a preservar a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações fiscais.

Benefícios esperados

88. As medidas propostas têm potencial de produzir benefícios concretos e duradouros para a qualidade da gestão fiscal e para a efetividade do controle externo.

89. O primeiro benefício esperado é o aprimoramento da consistência das projeções fiscais. Com a padronização efetiva do uso dos parâmetros da SPE/MF, receitas e despesas passam a ser projetadas a partir de uma base macroeconômica comum, permitindo que o resultado primário apresentado no RARDP reflita a expectativa de diferenças de desempenho arrecadatário e de execução de despesas e não assimetrias de premissas. Isso torna o RARDP um instrumento mais fidedigno de avaliação fiscal.

90. O segundo benefício é a redução do risco de retardo nas decisões de contingenciamento. Quando as projeções de receitas e despesas partem das mesmas premissas macroeconômicas, a avaliação da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira torna-se mais precisa e tempestiva. Evita-se, com isso, que uma eventual folga fiscal aparente, criada por parâmetros

assimétricos, retarde medidas que seriam necessárias para o cumprimento da meta de resultado primário.

91. O terceiro benefício diz respeito à transparência e à comparabilidade das informações para o controle externo. A garantia da aplicação da grade permite que agentes externos realizem suas análises, façam conclusões e tomem ações com a confiança de que estão se apoiando em um cenário macroeconômico comum e oficialmente reconhecido. Isso fortalece a *accountability* e a qualidade do debate público sobre as contas do governo.

92. A exigência de justificativa expressa para os afastamentos da grade, por sua vez, assegura maior transparência, clareza e rastreabilidade sobre o processo de estimação.

II.3. Risco de frustração de R\$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto

Limitação de escopo

93. Não houve devida explicação por parte da Secretaria de Política Econômica, nem da Secretaria Especial da Receita Federal sobre a origem dos valores da equação do *share* para compor o cálculo do volume de petróleo a ser exportado.

94. Como o fato gerador e a base de cálculo do Imposto de Exportação (IE) estão associados à operação de exportação, e não à produção total de petróleo, a ausência de memória de cálculo detalhada fragiliza a rastreabilidade da estimativa de R\$ 15,6 bilhões.

Situação encontrada

95. O RARDP 1/2026 registrou, no grupo “Outras Receitas Administradas”, acréscimo de R\$ 15,6 bilhões na estimativa de arrecadação do IE, decorrente da edição da Medida Provisória 1.340/2026, que instituiu incidência do tributo sobre a exportação de petróleo bruto. O referido incremento foi incorporado ao Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) como receita adicional destinada a compensar frustrações de arrecadação identificadas no bimestre.

96. A MP 1.340/2026 estabeleceu alíquota de 12% do Imposto de Exportação sobre a exportação de óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, classificados no código 2709 da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), incidente sobre o valor total das exportações.

97. A RFB, por meio da nota Cetad/Coest 027/2026, informou que em razão da exiguidade do prazo para manifestação e das dificuldades técnicas envolvidas, limitou-se a ratificar a Nota SEI 1/2026/SPF/SPE-MF (peça 59, p. 29).

98. A nota da SPE (peça 59, p. 35-37), na análise da consistência metodológica da estimativa de arrecadação, indica que a projeção oficial considerou, como variável física de referência, produção nacional de petróleo de 4,4 milhões de barris (bbl) por dia em 2026, com fundamento no Plano Decenal de Expansão de Energia 2035 (PDE 2035), elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE).

99. A utilização da projeção da EPE não é, por si só, desprovida de fundamento técnico. O PDE 2035 informa que suas previsões se baseiam em documentos enviados à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis ou publicados pelas companhias de exploração e produção, tais como Boletim Anual de Reservas, Programa Anual de Produção (PAP), Programa Anual de Trabalho, Planos de Desenvolvimento, Planos de Avaliação de Descoberta e Planos Estratégicos. Também informa que, para o período de 2025 a 2029, foi adotada a previsão de produção constante do PAP 2025, com poucos ajustes.

100. Contudo, o próprio PDE 2035 ressalva que suas projeções se referem a eventos futuros, envolvem riscos e incertezas conhecidos e desconhecidos, não constituem garantia de realizações futuras e possuem caráter informativo, destinado a subsidiar o planejamento do setor energético

nacional. Dessa forma, sua utilização como premissa determinística para fins de projeção fiscal exige cautela adicional, em especial quando a estimativa é empregada para compensar frustrações de arrecadação no âmbito da programação orçamentária e financeira.

101. A partir da equação apresentada na Figura 13, a SPE informa que a projeção para 2026 seguiu quatro etapas: a) fixa-se a produção esperada de petróleo em cerca de 4,4 MM de bbl/dia [milhões de barris por dia], conforme projeção da EPE; b) define-se a capacidade doméstica de refino em 2,3 MM de bbl/dia, também com base em dados da EPE, preservando-se a noção de excedente estrutural como diferença entre produção e absorção interna; c) adotam-se as hipóteses de câmbio (R\$ 5,41/US\$ e preço do petróleo Brent em US\$ 90,00) e d) aplica-se à produção projetada o *share* exportado estimado pelo modelo, multiplicando-se o volume resultante pelo preço internacional ajustado por fator prudencial de 0,87 (deságio de 13%) — razão média histórica entre o preço efetivamente realizado nas exportações brasileiras de petróleo bruto e o Brent no período de estimação.

Figura 13 – Equação da SPE para estimar o *share* exportado

$$0,29747 + 0,09294 * (\text{excedente}) + 0,00014 * (\text{brent} * \text{cambio})$$

Fonte: Secretaria de Política Econômica (peça 59, p. 36)

102. Para avaliar os valores apontados pela SPE, a equipe técnica desta Corte obteve, na base Comex Stat do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), os dados mensais de exportação referentes ao período de janeiro a abril dos anos de 2020 a 2026, filtrando-se a NCM 2709.00.10 — óleos brutos de petróleo. Foram extraídos, para cada mês analisado, os valores de exportação em US\$, na modalidade *Free On Board* (FOB).

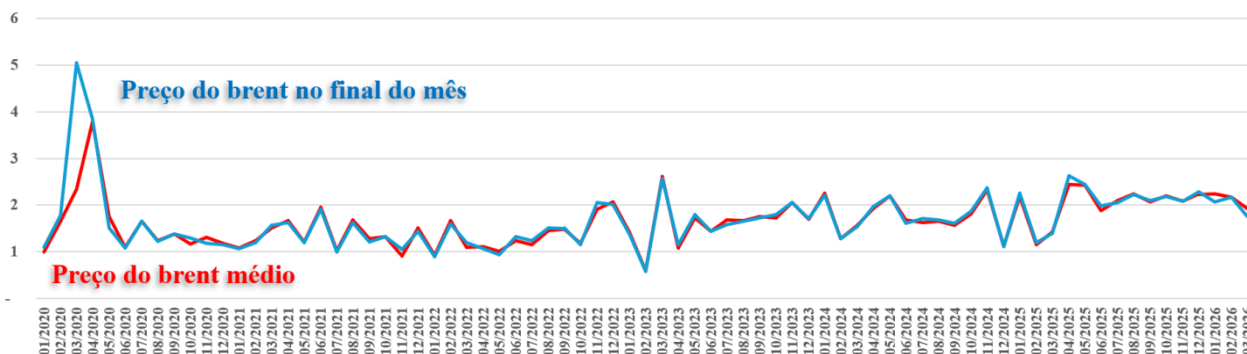
103. Em seguida, a equipe obteve, na série divulgada pela U.S. Energy Information Administration (EIA), os preços do petróleo Brent correspondentes aos mesmos meses, considerando duas métricas: o preço de referência no final de cada mês e o preço médio mensal. A utilização dessas duas referências buscou verificar a sensibilidade da estimativa a diferentes critérios de precificação do barril de petróleo no período analisado. A figura 14 revela que os preços não apresentam diferença significativa, exceto no período de 2/2020 a 4/2020.

104. A partir dos valores FOB extraídos do Comex Stat/MDIC e dos preços do Brent informados pela EIA, a equipe aplicou o referido deságio de 13% informado pela SPE (peça 59, p. 36). Com esse procedimento, buscou-se aproximar o preço efetivo de exportação do petróleo nacional e, a partir dele, estimar o volume diário exportado em barris por dia.

105. Observando-se o exercício completo, de 2020 a 2026, constata-se que, em poucas situações, o volume de exportação supera 2 MM bbl/dia de 2020 a 2024. Nos quatro primeiros meses de 2026, observa-se que a média é de 2,1 MM bbl/dia, ou seja, mais de 15% inferior ao volume projetado pela SPE.

Figura 14 – Volume de bbl/dia exportado de 2020 a 2026

milhões de bbl/dia



Fonte: elaboração própria com base nos dados de exportação para a NCM 2709.00.10 extraídos do sistema Comex Stat do MDIC.

106. A aplicação, ao modelo de cálculo do IE, dos demais parâmetros considerados pela SPE — câmbio de R\$ 5,41/US\$, deságio estrutural de 13% do petróleo brasileiro em relação ao Brent e cotação central do Brent de US\$ 90,00/bbl e média de produção de 2,1 MM bbl/dia por 122 dias resulta em arrecadação estimada de R\$ 13 bilhões. A diferença em relação à projeção oficial de R\$ 15,6 bilhões indica risco de superestimação de cerca de R\$ 2,5 bilhões.

Tabela 5 – Cálculo da equipe do TCU x cálculo da SPE sobre a projeção do IE a ser arrecadado, considerando o preço do petróleo Brent em US\$ 90,00

CASO SE CONSIDERE O PREÇO DO BRENT EM USD 90,00			
Volume exportado estimado (em bbl/dia)			
Produção por dia x share (TCU)			2.100.000
Produção por dia x share (SPE)			2.500.000
Receita bruta de exportação			
<i>O Brasil tende a vender o preço do Brent com deságio de 13%</i>			
Preço realizado na venda por bbl (deságio de 13%)	R\$		423,60
Receita bruta de exportação por 122 dias base tributável Exportação de 2,5 MM	R\$	129.198.915.000,00	
Receita bruta de exportação por 122 dias base tributável Exportação de 2,1 MM	R\$	108.527.088.600,00	
Imposto de exportação (IE) Alíquota de 12% Exportação de 2,5 MM (SPE)	R\$	15.503.869.800,00	
Imposto de exportação (IE) Alíquota de 12% Exportação de 2,1 MM (TCU)	R\$	13.023.250.632,00	
Diferença	R\$	2.480.619.168,00	

Fonte: elaboração própria.

107. Ainda que o cálculo anterior, referente ao risco de superestimação, tenha utilizado os mesmos parâmetros macroeconômicos aplicados pela SPE na Nota SEI 1/2026/SPF/SPE-MF (peça 59, p. 35 a 37), a fim de isolar o efeito da produção de óleo sobre as receitas projetadas, destaca-se a possibilidade de haver, também, variação nas estimativas decorrente da não adoção do valor de referência do Brent divulgado na grade de parâmetros da mesma secretaria, conforme descrito no achado apresentado na subseção II.2.

108. Na fase de comentário do relatório, a RFB afirmou que previsões não comportam certeza ou exatidão, configurando inferência probabilística com margem de erro tolerável, de modo que eventual divergência *a posteriori* entre o valor projetado e o arrecadado não constitui, *per se*, falha metodológica. Todavia, os argumentos do jurisdicionado não afastam o achado. A natureza probabilística das projeções de arrecadação não dispensa a apresentação de premissas, metodologia, memória de cálculo e cenários de sensibilidade. A manifestação da RFB limitou-se a justificar a incerteza inerente às estimativas e a ratificar a nota da SPE, sem discriminar os parâmetros utilizados nem a origem dos coeficientes.

Critério

109. A responsabilidade na gestão fiscal, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, pressupõe ação planejada e transparente, orientada à prevenção de riscos e à correção de

desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante cumprimento das metas de resultado entre receitas e despesas.

110. O art. 12 da LRF estabelece que as previsões de receita devem observar normas técnicas e legais, considerar os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, e ser acompanhadas da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas. A norma impõe, portanto, dever de fundamentação técnica das projeções de receita e de compatibilidade das premissas adotadas com os melhores dados disponíveis sobre a base econômica do tributo.

111. O art. 13 da LRF determina o desdobramento das receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação, cujo acompanhamento pressupõe fidedignidade das projeções que fundamentam a programação financeira.

112. O art. 48 da LRF consagra o princípio da transparência fiscal, o qual exige que os instrumentos de gestão fiscal divulguem informações consistentes, tecnicamente fundamentadas e aptas a permitir o controle social e institucional da execução orçamentária.

113. Em complemento, as boas práticas de projeção de receitas tributárias recomendam que, quando utilizadas variáveis físicas como base de estimativa, tais como produção, exportação ou consumo, sejam adotadas premissas compatíveis com a série histórica observada, com dados oficiais realizados e com cenários de sensibilidade, sobretudo quando a variável projetada depende de condições operacionais sujeitas a atraso, *ramp-up*, restrições logísticas ou volatilidade de mercado.

Causa

114. A causa do achado é a adoção, pela SPE, de projeção setorial de planejamento energético como premissa fiscal determinística com base em dados do PDE 2035, chegando ao volume de exportação de 2,5 MM bbl/dia, acima da média constatada nos primeiros quatro meses de 2026 (2,1 MM bbl/dia).

115. Também se identifica insuficiência de transparência metodológica quanto à conversão da produção nacional projetada em volume efetivamente exportável e tributável pelo Imposto de Exportação.

Efeito

116. A adoção de premissa de produção possivelmente superestimada gera risco de frustração da arrecadação do Imposto de Exportação sobre petróleo bruto no montante estimado de R\$ 2,5 bilhões, mantidos os demais parâmetros informados.

117. No plano fiscal, eventual frustração dessa receita reduzirá a margem de cumprimento da meta de resultado primário de 2026, especialmente porque o acréscimo de arrecadação foi registrado como receita compensatória de frustrações identificadas no próprio RARDP. Caso a arrecadação efetiva do IE fique abaixo da estimada, a compensação originalmente apresentada poderá revelar-se insuficiente, exigindo novas medidas de ajuste fiscal ao longo do exercício.

118. No plano orçamentário e financeiro, a superestimação tende a comprometer a qualidade do desdobramento bimestral da arrecadação e pode resultar em revisões sucessivas da programação financeira, com potencial necessidade de contingenciamento adicional de despesas discricionárias ou de identificação de fontes alternativas de receita.

119. No plano gerencial, a utilização de projeção de planejamento energético superestimada pode comprometer a qualidade das decisões de política fiscal e de programação orçamentária, com reflexos sobre a credibilidade das estimativas de arrecadação divulgadas pelo Poder Executivo federal.

120. A realização integral da receita projetada com o IE previsto na MP 1.340/2026 está sujeita a risco jurídico relevante, decorrente de questionamentos judiciais promovidos por sociedades exportadoras de petróleo bruto.

121. No Mandado de Segurança Cível 5029245-88.2026.4.02.5101, impetrado por TotalEnergies, Repsol Sinopec, Petrogal, Shell e Equinor, as impetrantes sustentam vício de constitucionalidade material por desvio de finalidade do tributo, ao argumento de que o Imposto de Exportação, embora formalmente amparado no art. 153, II, c/c § 1º, da Constituição Federal, teria sido utilizado com finalidade predominantemente arrecadatória. Segundo essa tese, a descaracterização da finalidade extrafiscal afastaria a justificativa para a cobrança imediata, tornando exigível a observância das garantias do princípio da anterioridade.

122. A decisão de primeiro grau acolheu a tese das impetrantes, tendo sido posteriormente suspensa pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região em sede de suspensão de liminar requerida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com fundamento em risco de grave lesão à ordem econômica. A controvérsia, contudo, permanece *sub judice*, com possibilidade de reversão em instâncias recursais e de afetação ao STF, dada a matéria constitucional envolvida.

123. Eventual provimento definitivo favorável aos contribuintes ensejará: a) a inexigibilidade prospectiva do tributo e b) o direito à repetição do indébito quanto aos valores recolhidos sob exigibilidade, nos termos do art. 165 do Código Tributário Nacional, com impacto direto sobre a estimativa arrecadatória de R\$ 13,9 a R\$ 17,4 bilhões para o quadrimestre de referência. Acresce-se o risco de caducidade da medida provisória por decurso do prazo constitucional de conversão (art. 62, §§ 3º e 7º, CF), hipótese que implicaria a perda de eficácia desde a edição, ressalvada a disciplina das relações jurídicas constituídas no período por decreto legislativo, nos termos do art. 62, § 3º, da Constituição.

124. Por fim, embora se tenha constatado aumento substancial na arrecadação do IE em comparação com a média mensal de R\$ 0,05 milhão observada em 2025, cumpre destacar que, conforme se verifica nos relatórios L77 e L88, a arrecadação no código de receita 0107 — único código do tributo avaliado a apresentar alteração substancial e, portanto, o que reflete a medida em análise — alcançou apenas R\$ 17,73 milhões, ante a previsão de R\$ 15,6 bilhões para o período de quatro meses, ressalvado que esse código abrange outras situações arrecadatórias do referido tributo.

Tabela 6 – Arrecadação do código de receita 0107 no período de validade da MP 1.340/2026

R\$ milhões

ARRECAÇÃO DO IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO RELATÓRIOS L77 E L88		
Março 2º decêndio	R\$	1,11
Março 3º decêndio	R\$	5,83
Abril Os três decêndios	R\$	10,79
TOTAL	R\$	17,73
Projeção total	R\$	15.600,00
Valor a arrecadar	R\$	15.582,27

Fonte: elaboração própria a partir dos relatórios L77 e L88.

125. Cabe ressaltar que há defasagem entre a elevação da alíquota do tributo e a sua efetiva arrecadação. Nos termos do art. 1º, § 2º, da Portaria MF 674/1994, o prazo para pagamento do imposto de exportação incidente sobre óleos brutos de petróleo é de até sessenta dias, contado da data da conclusão do embarque para o exterior. Dessa forma, o incremento de arrecadação projetado para os quatro meses subsequentes à edição da MP 1.340, de 12/3/2026 — cujo termo final ocorreria em junho —, somente produziria efeitos integrais sobre a arrecadação em agosto de 2026, segundo a estimativa apresentada na exposição de motivos da referida MP.

Proposta de encaminhamento

126. Recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas.

II.4. Ausência de divulgação do Banco Central sobre distorção de R\$ 1,25 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais em dezembro de 2025 e janeiro de 2026

Situação encontrada

127. Avaliar se o governo está cumprindo as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias pressupõe a disponibilidade de dados confiáveis. No caso das empresas estatais federais, essa avaliação depende, em particular, do resultado primário apurado pelo Banco Central do Brasil, que serve de referência oficial para verificar o cumprimento da meta do Programa de Dispêndios Globais (PDG), estabelecida na LDO do respectivo ano, como dispõe o art. 2º, § 4º, da LC 200/2023.

128. Esse resultado, apurado pelo BCB, é obtido pela ótica "abaixo da linha", método que parte da variação do endividamento líquido das entidades para inferir se houve superávit ou déficit primário. Trata-se de abordagem complementar à apuração "acima da linha", realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais com base no confronto direto entre receitas e despesas registradas no PDG. Em condições normais, as duas metodologias deveriam convergir para resultados próximos, com divergências residuais.

129. No ciclo de avaliação do 1º bimestre de 2026, o RARDP (peça 81, p. 54-56) registrou discrepância de pouco mais de R\$ 1,3 bilhão entre o resultado das estatais apurado pelo BCB e pela Sest. Tal diferença decorreu majoritariamente de um erro no cômputo de ativos financeiros da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) da ordem de R\$ 1,25 bilhão, ocorrido em dezembro de 2025 e corrigido na apuração de janeiro de 2026 (peça 43, p. 4-5).

130. Segundo o BCB, o tratamento padrão adotado pelo órgão para situações desse tipo consiste em não revisar os dados já divulgados e incorporar a correção na estatística de estoque imediatamente posterior à detecção do erro (peça 43, parágrafos 5 e 10).

131. Ainda conforme o Banco, a não revisão dos dados divulgados se fundamenta em dois aspectos principais. Primeiro, busca-se evitar “ruídos e/ou desconfiâncias sobre o efetivo cumprimento das metas, questionamentos judiciais sobre valores contratuais, passivos governamentais etc.” (peça 43, parágrafo 5). Segundo, considera-se que as estatísticas de fluxo se compensam intertemporalmente, de modo que o erro registrado em dezembro de 2025 seria revertido na apuração de janeiro de 2026. Assim, sob a ótica do período acumulado, o resultado convergiria para o valor correto (peça 43, parágrafos 9-10 e 18).

132. Em complemento à sua alegação, o BCB cita a prática do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de também não revisar índices de preços utilizados como indexadores em contratos, buscando garantir a segurança jurídica das condições pactuadas.

133. Independentemente do mérito metodológico dessa abordagem, ela não resolve o problema informacional nos períodos afetados. Durante o intervalo em que os dados distorcidos permanecem divulgados sem comunicação formal e proativa sobre a existência do erro, sua magnitude e seus efeitos sobre os dados divulgados, usuários como o Congresso Nacional, órgãos de controle e agentes de mercado baseiam suas análises em informações incorretas.

134. Ademais, a própria “Política de revisão das estatísticas econômicas oficiais compiladas pelo Departamento de Estatísticas (DSTAT) do Banco Central do Brasil (BCB)” (disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/notas_metodologicas/Politica_de_Revisoes_de_Estatisticas.pdf, acesso em: 5/5/2026, p. 5), citada pela autarquia em sua resposta à diligência do TCU

(peça 43, parágrafo 6), reconhece a necessidade de que o BCB informe, junto à divulgação da estatística, a existência de revisão extraordinária, o que demonstra a importância de se comunicar eventuais erros ou modificações associadas aos dados apurados. Tal diretriz evidencia a relevância da transparência, que deve ser resguardada em todos os casos, ainda que não haja modificação de informações já publicizadas pela entidade.

135. Ressalta-se, ainda, que o BCB registrou apenas um outro precedente de situação similar, ocorrido entre 2021 e 2022, o que sugere que o evento não é recorrente (peça 43, p. 7).

136. Assim, é importante distinguir duas questões: a eventual existência de falha nos controles internos do BCB, que seria uma questão de governança e processo de qualidade, e a ausência de comunicação sobre o erro identificado, que constitui o objeto deste achado. O presente relatório não adentra o mérito de que o BCB falhou em identificar o erro, mas afirma que, identificado o erro, o órgão não o comunicou de forma proativa aos usuários das estatísticas afetadas, em desacordo com as obrigações de transparência ativa previstas na legislação vigente.

137. Nesse sentido, o IBGE, mencionado como referência pelo BCB, possui a boa prática de divulgar, em seu sítio eletrônico, notas com eventuais erros identificados, inclusive nos índices de preços, como o IPCA, ainda que não revise o valor da estatística divulgada, como demonstra a nota de 16/2/2024 (disponível em: <https://www.ibge.gov.br/novo-portal-erramos.html?pesquisa=todos&mes=02&ano=2024>).

138. No mais, também cabe reconhecer a boa prática adotada pela Sest e pelo BCB de conciliar os resultados apurados pelos métodos “acima da linha” e “abaixo da linha” (peça 43, p. 6, e peça 54, p. 3), procedimento que permite identificar inconsistências e justificar eventuais divergências.

Critério

139. O critério central decorre dos princípios de publicidade e transparência ativa que regem a Administração Pública federal. O art. 37 da Constituição Federal consagra a publicidade como vetor de toda a atividade administrativa. Em linha, a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), art. 3º, inciso II, estabelece a transparência ativa como diretriz, isto é, a obrigação de divulgar informações de interesse público independentemente de solicitação. Estatísticas fiscais utilizadas para verificar o cumprimento de metas do governo são, por natureza, informações de interesse público qualificado, cuja divulgação adequada é condição para o controle social e institucional das contas públicas.

140. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça esse entendimento. O art. 1º, § 1º, estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas. Erros na apuração de estatísticas fiscais que impactam materialmente o resultado de um período específico são exatamente o tipo de informação que esse dispositivo exige que seja tratada com clareza.

Causa

141. Segundo o BCB, a correção, incorporada automaticamente na estatística de estoque subsequente, seria suficiente para tratar a situação (peça 43, parágrafo 18).

142. O ponto de divergência entre esse entendimento e o critério aplicável está na distinção entre o problema contábil e o problema informacional. A compensação automática pode corrigir as séries no longo prazo, mas não restaura a qualidade da informação disponível nos períodos afetados. Para os usuários que utilizaram os dados de dezembro/2025 e janeiro/2026 para avaliar o cumprimento da meta fiscal ou comparar o resultado das estatais com o de outros períodos, a ausência de comunicação equivale, na prática, à indisponibilidade de informação correta, e isso não é corrigido retroativamente pela estatística do mês seguinte.

Efeito

143. O efeito mais imediato da ausência de comunicação é o comprometimento da confiabilidade das estatísticas fiscais disponibilizadas ao Congresso Nacional, aos órgãos de controle e aos agentes de mercado nos períodos afetados. Como a compensação do erro ocorre em exercício distinto daquele em que se verificou sua origem (o ajuste se dá em 2026, enquanto o erro ocorreu em 2025), avaliações do cumprimento das metas fiscais desses exercícios, baseadas em dados não corrigidos, podem conduzir a conclusões equivocadas.

144. O parágrafo 17 da peça 43 detalha os impactos da divergência em cada exercício:

Em resumo, a informação superestimada de ativos financeiros (depósitos à vista) da ECT para a data-base de dezembro de 2025, ao reduzir a dívida líquida da empresa, gerou o mencionado superávit primário de R\$ 0,9 bilhão em dezembro de 2025. Uma revisão das informações de dezembro de 2025 apontaria para déficit primário de R\$ 0,3 bilhão. A correção do valor desse estoque na base de dados do BCB para a compilação da data-base de janeiro de 2026 resultou em déficit primário de R\$ 2,9 bilhões, montante que seria de R\$ 1,7 bilhão caso houvesse revisão nos dados de dezembro.

145. Nota-se, portanto, que em 2025 o resultado primário divulgado pelo BCB para as estatais federais não dependentes do setor não financeiro foi cerca de R\$ 1,2 bilhão mais favorável do que o cenário corrigido, em decorrência do erro identificado. Considerando o valor correto, o déficit acumulado nesse exercício passaria de R\$ 5,1 bilhões para R\$ 6,3 bilhões, valor que ainda cumpriria a meta fiscal do PDG (de R\$ 6,2 bilhões), quando excluídas as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que totalizaram R\$ 3,1 bilhões, bem como o resultado da Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A (ENBPar), negativo em R\$ 0,3 bilhão.

146. Permanece, contudo, o risco de que distorções levem à interpretação de cumprimento da meta fiscal em situações nas quais tal resultado não se verificaria de fato.

147. No mais, quando um erro é silenciosamente corrigido na estatística subsequente, a série histórica passa a conter um salto artificial que não reflete comportamento real das estatais e que pode induzir erros em modelos econométricos, avaliações de tendência e comparações entre exercícios, gerando conclusões distorcidas sobre a trajetória dos indicadores fiscais. Assim, a comunicação expressa e tempestiva de eventuais divergências permite, ao menos, a realização de ajustes analíticos nas estatísticas, reduzindo o risco de conclusões equivocadas.

148. Em síntese, a ausência de comunicação de erros relevantes compromete simultaneamente a confiabilidade, a comparabilidade e a transparência das estatísticas fiscais, afetando tanto a avaliação do cumprimento das metas quanto a interpretação da dinâmica dos resultados ao longo do tempo.

Proposta de encaminhamento

149. Ante o exposto, propõe-se:

a) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimento formal para dar ampla publicidade, de maneira proativa e tempestiva, a eventuais erros e inconsistências identificados na apuração de estatísticas fiscais, como o resultado primário, de modo a assegurar a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal.

Benefícios esperados

150. O benefício central da adoção de procedimento formal de comunicação de erros pelo BCB é o fortalecimento da confiabilidade e da credibilidade das estatísticas fiscais divulgadas pela autarquia. Quando usuários têm a garantia de que erros materiais serão comunicados de forma proativa, a confiança no dado aumenta. Um procedimento formal de comunicação eleva, portanto, o padrão de transparência do órgão, permitindo que usuários das estatísticas ajustem adequadamente

suas avaliações e reduzindo o risco de interpretações equivocadas sobre a trajetória fiscal do setor público.

151. Além disso, a previsibilidade quanto ao tratamento institucional de erros contribui para maior segurança metodológica no uso das estatísticas fiscais em estudos técnicos, projeções econômicas e processos decisórios.

152. Por fim, a medida contribui para o aprimoramento da governança do processo de apuração e divulgação de estatísticas fiscais. A existência de um rito formal para tratamento e divulgação de inconsistências, com critérios claros sobre quando e como comunicar, reduz a discricionariedade na condução de situações incomuns e cria um registro rastreável dos erros identificados e das providências adotadas. Esse registro, por sua vez, fornece aos órgãos de controle e ao Congresso Nacional informações relevantes para avaliar a qualidade dos processos de apuração e a evolução dos controles internos do BCB ao longo do tempo.

153. Registre-se, ainda, que, em oportunidade concedida ao BCB para manifestação acerca da proposta de encaminhamento elaborada pela equipe técnica, inclusive quanto às consequências práticas de sua implementação e à existência de eventuais alternativas, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, a autarquia afirmou considerar bem-vinda a recomendação proposta, sinalizando que providenciará “a comunicação formal, proativa e tempestiva de eventuais erros e inconsistências em suas estatísticas” (peça 103, item 10).

II.5. Diferença de R\$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi

Situação encontrada

154. O fluxo financeiro da arrecadação de tributos, representado como "Mundo Financeiro" na Figura 15 apresentada a seguir, tem início com o pagamento, pelo contribuinte, de um documento de arrecadação em uma instituição financeira (IF) — como o Banrisul, ilustrado no exemplo. Ao receber o valor do tributo, a IF registra qual documento foi quitado, dando início ao processo.

155. O recurso, então, é transferido para a Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN), mantida no Banco Central. Essa movimentação não acontece de forma isolada: ela ocorre dentro da Rede do Sistema Financeiro Nacional (RSFN), por meio de mensagens eletrônicas trocadas entre as IFs, o BCB e a Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). Quem operacionaliza essas transferências dentro do BCB é o Sistema de Transferências de Reservas (STR). Ao final dessa etapa, o Siafi registra contabilmente a entrada do recurso — debitando a CUTN e creditando a conta de Variação Patrimonial Aumentativa (VPA) Bruta a Classificar, além de reconhecer a transição entre Receita a Realizar e Receita Realizada (lançamento 1 da Figura 15).

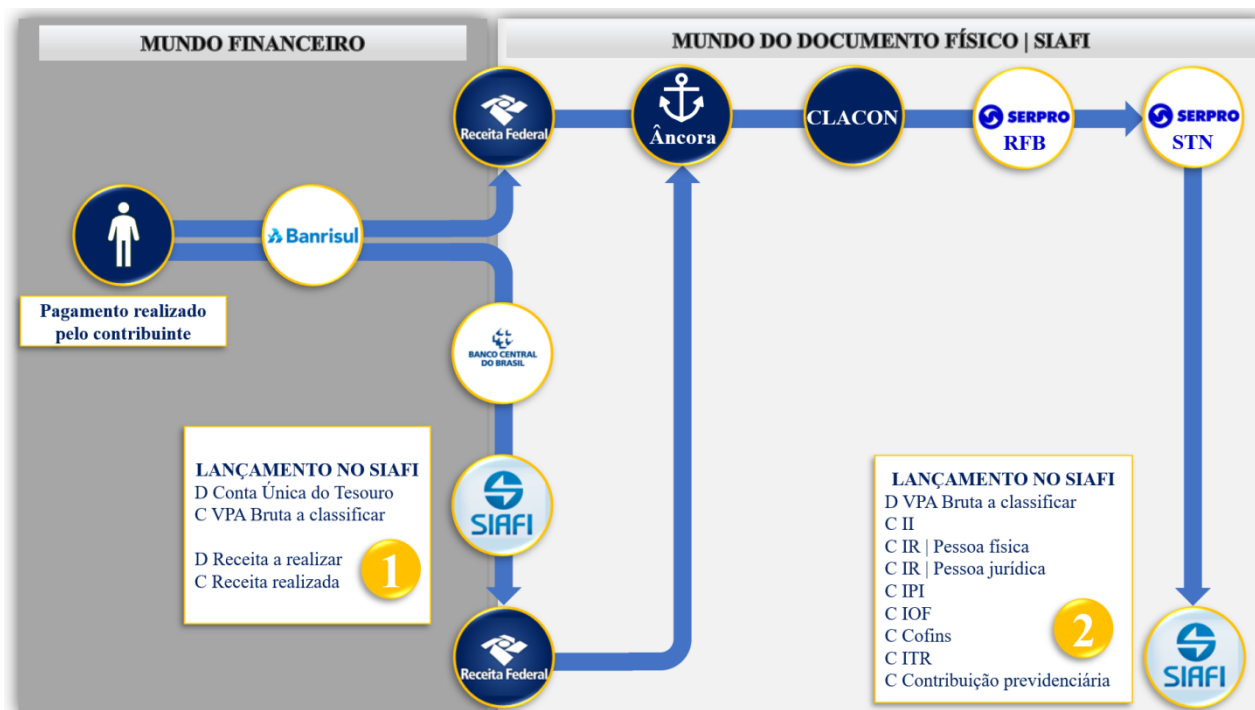
156. Em paralelo ao fluxo do dinheiro, segue o fluxo das informações dos documentos pagos (Mundo do Documento Físico | Siafi na Figura 15). A IF envia ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) a remessa com cada documento e seu respectivo valor; o Serpro identifica o tipo de documento e o encaminha ao sistema validador adequado e, caso algum item não seja validado, ocorre o aceite parcial da remessa. Os documentos validados seguem para o sistema Ancora, sistema no qual as IFs podem consultar a conciliação por meio do AncoraWeb.

157. Após a conciliação entre o fluxo físico (remessa de documentos dos bancos) e o fluxo financeiro (recursos creditados na Conta Única), a Receita Federal valida os dados e, a cada dez dias (decêndio), os encaminha ao Sistema de Classificação Contábil da Receita (Clacon), em que as receitas acumuladas são tabuladas para a confecção da Fita 50 e do relatório L77, em processo que envolve interação com o Serpro e a STN.

158. Por fim, todos os pagamentos são somados por código de receita e os totais consolidados são lançados no Siafi — debitando-se a VPA Bruta a Classificar e creditando-se cada tributo específico (Imposto de Importação, Imposto de Renda - IR Pessoa Física, IR Pessoa Jurídica, ITR, Imposto sobre Produtos Industrializados, Contribuição Previdenciária, entre outros), conforme detalhado no lançamento 2 da Figura 15. É nesse momento que a arrecadação ganha seu reconhecimento contábil definitivo na União.

159. Os lançamentos dos tributos no Siafi apresentam, no campo “observação”, a indicação “registro da classificação da arrecadação do primeiro/segundo/terceiro decêndio”, o que evidencia que os valores registrados no sistema decorrem de processo periódico de classificação da arrecadação efetivamente recebida.

Figura 15 – Fluxo processual de pagamento de tributo



Fonte: elaboração própria.

160. Com base na arrecadação realizada, a RFB elabora dados de arrecadação realizada que integram um dos anexos do DPOF, denominada “arrecadação/previsão das receitas federais – líquida de restituições e incentivos fiscais”.

161. A equipe desta Corte realizou conciliação entre os registros no Siafi e o DPOF. A diferença entre os registros em todos os tributos não se revelou material (abaixo de 1%). Contudo, o detalhamento da natureza de receita do Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural apresentou diferença, apontando inversão nos valores.

162. Os detalhamentos que apresentaram diferença foram: Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) Outros rendimentos e IRRF - Rendimentos do trabalho; IPI – outros e IPI – Vinculado à importação; e ITR de município conveniado e ITR de município não conveniado.

163. Para apuração dos valores de arrecadação registrados no Siafi, foi realizada consulta ao referido sistema estruturante, com extração dos valores registrados nas contas de controle orçamentário da receita indicadas na Tabela 7.

164. Foram avaliadas, especificamente, as contas 6.2.1.2.0.00.00 — Receita Realizada, 6.2.1.3.1.00.00 — Restituições, 6.2.1.3.2.00.00 — Retificações, 6.2.1.3.3.00.00 — Compensações e

6.2.1.3.9.00.00 — Outras Deduções da Receita Orçamentária. Em razão de o DPOF somente incluir as receitas primárias, houve exclusão das receitas financeiras no filtro da consulta. O valor líquido da arrecadação foi obtido mediante a soma algébrica dos valores registrados em cada uma dessas contas contábeis, observados os sinais próprios dos lançamentos no Siafi.

Tabela 7 – Registros consolidados no Siafi dos impostos com diferença no 1º bimestre de 2026

R\$ 1,00

Receita	Nome do código de receita	Conta Contábil					Receita orçamentária líquida
		621200000	621310000	621320000	621330000	621390000	
		↳ RECEITA REALIZADA	* = RESTITUIÇÕES	* = RETIFICAÇÕES	* = COMPENSAÇÕES	* = OUTRAS DEDUÇÕES DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA	
11120111	ITR-MUNICIPIOS CONVENIADOS-PRINCIPAL			53.305.662,70			53.305.662,70
11120112	ITR-MUNICIPIOS CONVENIADOS-MULTAS E JUROS			22.351.339,41			22.351.339,41
11120121	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-PRINCIPAL	64.359.591,43	(4.429.229,35)	(33.533.807,43)	(34.688,38)		26.361.866,27
11120122	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-MULTA	28.857.577,96	-5290,52	(14.711.960,84)			14.189.338,59
11120123	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-DIVIDA	13.010.362,39	(87.116,03)	(12.953.420,48)	(56.831,04)		-87.005,16
11120127	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-MULTA	3.089.470,34		(3.041.308,99)	(46.664,93)		1.496,42
11120128	ITR-MUNICIPIOS NAO CONVENIADOS-JUROS	5.667.788,45		(5.638.615,65)	(29.120,86)		51,94
11130311	IRRF-TRABALHO-PRINCIPAL	46.149.235.930,23	(1.031.083.797,07)	93.948.680,96	3.939.248.482,49		49.151.349.296,61
11130312	IRRF-TRABALHO-MULTAS E JUROS	257.089.633,26	(247.222,65)	(9.055.692,88)	46.501.229,15		294.287.946,88
11130317	IRRF-TRABALHO-MULTAS DA DIVIDA ATIVA	25.210.098,83		1.322.200,60	73.687,99		26.605.987,42
11130318	IRRF-TRABALHO-JUROS DA DIVIDA ATIVA	66.068.407,17		14.799.217,55	191.685,98		81.059.310,70
11130341	IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-PRINCIPAL	3.839.879.141,96	(34.674.157,43)	249.592,48	357.000.286,00		4.162.454.863,01
11130343	IRRF-OUTROS RENDIMENTOS-DIVIDA ATIVA	246.342.830,48	(489.960,08)	4.418.615,26	364.078,89		250.635.564,55
11140141	IPI-VINCULADOS A IMPORTACAO-PRINCIPAL	4.949.002.952,44	(3.837.889,07)	2.266.550,46	(9.678,80)		4.947.421.935,03
11140142	IPI-VINCULADOS A IMPORTACAO-MULTAS E JUROS	5.474.349,17	(30.254,92)	416.736,10	60.366,21		5.921.196,56
11140151	IPI-OUTROS PRODUTOS-PRINCIPAL	5.573.435.481,55	(159.428.139,61)	(6.713.442,89)	(852.920.240,62)		4.554.373.658,43
11140152	IPI-OUTROS PRODUTOS-MULTAS E JUROS	126.389.214,41	(234.541,30)	(16.936.128,77)	7.028.411,90		116.246.956,24
11140153	IPI-OUTROS PRODUTOS-DIVIDA ATIVA	150.284.631,53	(39.973,47)	56.756.716,51	169.589,82		207.170.964,39
11140157	IPI-OUTROS PRODUTOS-MULTAS DA DIVIDA ATIVA	17.220.664,97		12.369.646,63	70.241,66		29.660.553,26
11140158	IPI-OUTROS PRODUTOS-JUROS DA DIVIDA ATIVA	33.433.877,91		37.466.741,59	160.467,06		71.061.086,56

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.914/2026 e do Siafi.

Tabela 8 – Batimento entre o DPOF e o Siafi no 1º bimestre

R\$ milhões

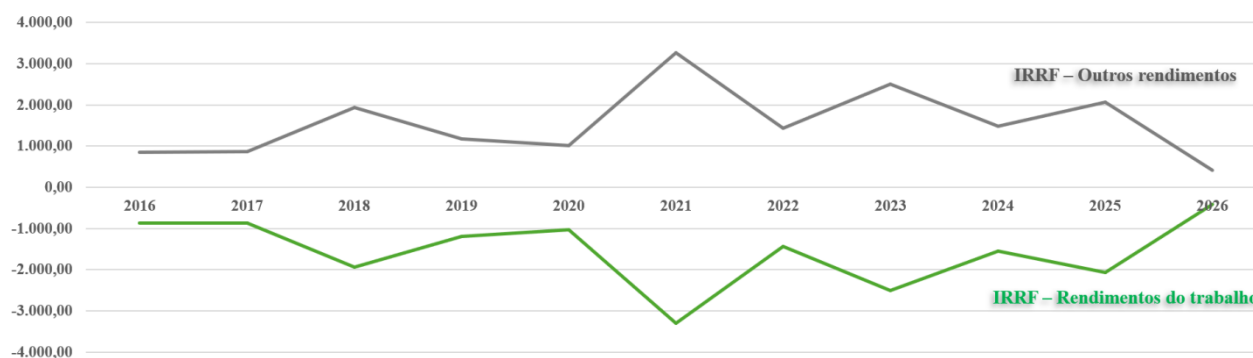
RECEITAS	1º BIMESTRE		DIFERENÇA (DPOF-SIAFI)
	DPOF	SIAFI	
Imposto sobre Produtos Industrializados	14.029	14.029	0
IPI - Vinculado à Importação	4.947	4.953	-6
IPI - Outros	4.985	4.979	6
Imposto de Renda	181.932	181.930	2
IRRF - Rendimentos do Trabalho	49.139	49.553	-414
IRRF - Outros Rendimentos	4.825	4.413	412
Imposto Territorial Rural	115	116	-1
Conveniado	104	76	28
Não Conveniado	12	40	-28

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.914/2026 e do Siafi.

165. Analisando-se os resultados do 5º bimestre dos exercícios de 2016 a 2025 (Figuras 16 a 18), observa-se o mesmo padrão de comportamento para os três tributos apontados, com maior volume para IRRF. Não foi possível utilizar os dados anualizados em razão de não haver publicação do decreto para o 6º bimestre ou não ter sido localizado documento da RFB que informe os dados de resultado primário no mesmo detalhamento utilizado na presente análise.

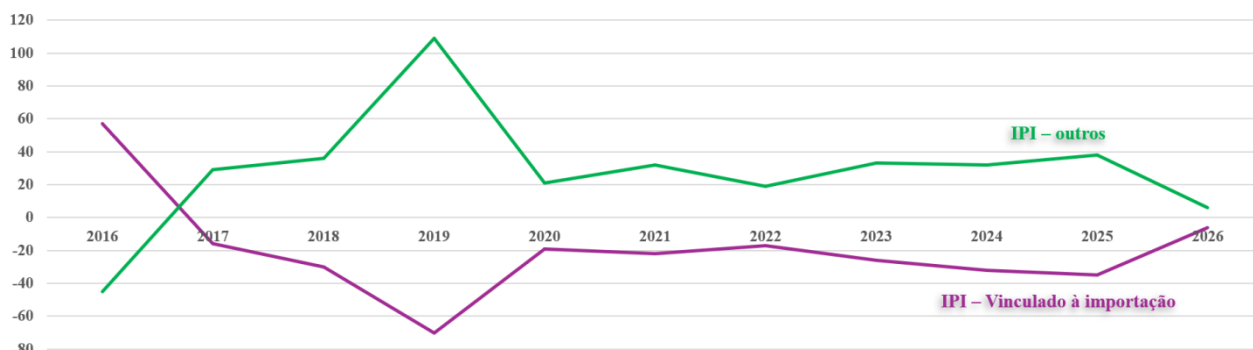
Figura 16 – Diferença no detalhamento do IR entre o DPOF e o Siafi no período de 2016 a 2026

R\$ milhões



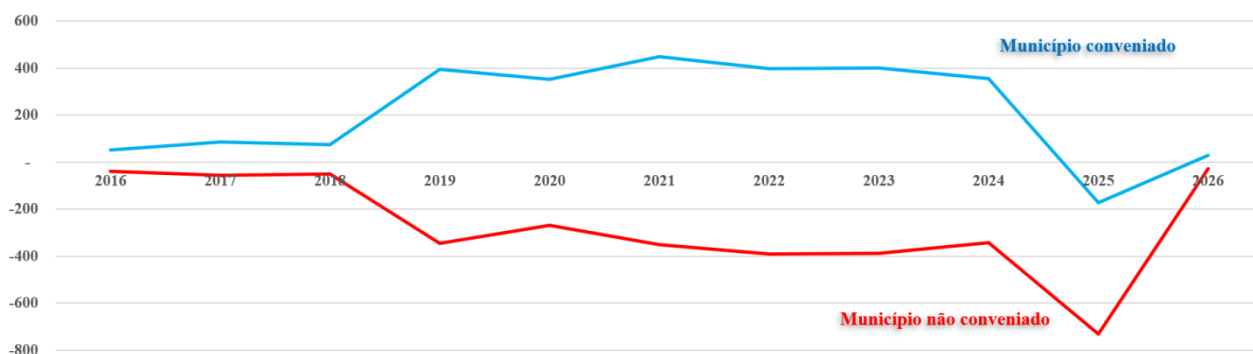
Fonte: elaboração própria a partir dos DPOF do 5º bimestre de 2016 a 2025 e do 1º bimestre de 2026, e do Siafi.

Figura 17 – Diferença no detalhamento do IPI entre o DPOF e o Siafi no período de 2016 a 2026
R\$ milhões



Fonte: elaboração própria a partir dos DPOF do 5º bimestre de 2016 a 2025 e do 1º bimestre de 2026, e do Siafi.

Figura 18 – Diferença no detalhamento do ITR entre o DPOF e o Siafi no período de 2016 a 2026
R\$ milhões



Fonte: elaboração própria a partir dos DPOF do 5º bimestre de 2016 a 2025 e do 1º bimestre de 2026, e do Siafi.

166. Na Figura 18, observou-se comportamento atípico em 2025, possivelmente decorrente, em grande parte, do lançamento negativo de R\$ 2,2 bilhões na conta de retificação, registrado pelo documento 2025NS092935. O campo "observação" do Siafi, contudo, não esclarece a razão do lançamento, limitando-se a informar tratar-se do "registro da classificação da arrecadação do terceiro decêndio".

167. Ao ser indagada pela equipe desta Corte, a RFB informou que os sistemas de acompanhamento da arrecadação da RFB utilizam o código de receita como base para as agregações que compõem as tabelas dos relatórios de avaliação bimestral, sendo que itens como acréscimos legais, depósitos judiciais, parcelamentos e arrecadações da dívida ativa, no caso dos Impostos Retidos na Fonte e do IPI, são reunidos em categorias específicas que formam as agregações "IRRF Outros" e "IPI — Outros"; e, quanto ao ITR, a área de previsão e análise adota um percentual fixo de 90% como estimativa de arrecadação para os municípios conveniados.

168. Na fase de comentário dos gestores, a RFB informou que, no exercício de sua missão institucional voltada ao acompanhamento da arrecadação tributária federal, mantém estruturas e sistemas próprios destinados à consolidação fiscal e previdenciária, ao cruzamento de dados analíticos dos contribuintes e à integração cadastral. No entanto, segundo a secretaria, o Siafi, plataforma central das contas públicas federais, teria sua governança, gestão e normatização sob responsabilidade exclusiva da STN.

169. A equipe técnica acolheu parcialmente os argumentos apresentados pela RFB, alterando o direcionamento da proposta de encaminhamento para o Ministério da Fazenda, para que coordene a

atuação da RFB juntamente com a STN. A participação da RFB é relevante, porquanto a informação que alimenta o Siafi não se origina na STN, mas na RFB. No fluxo de arrecadação administrado pela RFB, a Fita 50 constitui um dos produtos informacionais gerados no âmbito do Clacon, a partir da consolidação e classificação dos documentos de arrecadação. Por essa razão, não procede o argumento de que a conciliação extrapolaria as competências da RFB.

Critério

170. A infringência ao art. 12 da LRF não decorre simplesmente da existência de estimativa, mas da ausência de demonstração de sua aderência à arrecadação efetivamente realizada. A estimativa de receita deve estar acompanhada de premissas e memória de cálculo; já a receita realizada deve ser conciliável com os registros oficiais de execução.

171. O art. 48 da LRF define os instrumentos de transparência da gestão fiscal e exige ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. O § 1º do mesmo artigo prevê a liberação, ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. O art. 48-A determina, quanto à receita, a disponibilização de informações sobre o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras.

172. A classificação por natureza de receita deve identificar a origem do recurso de acordo com o fato que ocasiona o ingresso nos cofres públicos. O MTO 2026 registra que a classificação orçamentária por natureza de receita foi criada para dar cumprimento à Lei 4.320/1964 e serve de base para análises econômico-financeiras da atuação estatal.

173. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas) estabelece que a classificação por natureza de receita orçamentária visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador, isto é, o acontecimento real que ocasiona o ingresso da receita nos cofres públicos. O manual também orienta que, quando o ente arrecada recursos que pertencem a outro ente por determinação constitucional ou legal, a dedução de receita orçamentária é o procedimento padrão, devendo ser registrado o valor total arrecadado na receita realizada e, em seguida, a transferência ou dedução correspondente na natureza de receita originária.

Causa

174. Para o ITR, a causa imediata da divergência, conforme informado pela RFB, é a utilização de percentual fixo de 90% para estimar a arrecadação relativa a municípios conveniados nas tabelas produzidas para subsidiar os relatórios de avaliação bimestral, em vez da apuração a partir dos valores efetivamente registrados e classificados no Siafi.

175. Averiguando-se o 5º bimestre de cada exercício entre 2016 e 2025 e o 1º bimestre de 2026, constata-se o percentual de 90% aplicado sobre o ITR total para caracterizar a receita decorrente de municípios conveniados e 10%, para os não conveniados.

176. Para o IR e o IPI, a causa do achado está relacionada à ausência de controle que assegure a compatibilidade entre os agrupamentos utilizados nos sistemas de acompanhamento da arrecadação da RFB, baseados em códigos de receita, e a classificação por natureza de receita registrada no Siafi. Conforme informado pela RFB, itens como acréscimos legais, depósitos judiciais, parcelamentos e arrecadações da dívida ativa são reunidos em categorias específicas que compõem agregações como “IRRF Outros” e “IPI — Outros”. Esse procedimento pode gerar deslocamento de valores entre subcategorias, quando comparado à forma como a arrecadação é reconhecida contabilmente no Siafi.

177. A causa sistêmica do achado consiste na inexistência, ou insuficiência, de rotina formal de conciliação entre os valores de arrecadação realizada utilizados no DPOF e os registros oficiais do Siafi, antes da publicação dos dados.

178. Essa fragilidade permite que dados de natureza gerencial, estimativa ou agregada sejam apresentados como arrecadação realizada em nível de detalhamento, sem que haja demonstração suficiente de aderência aos registros oficiais da execução orçamentária e financeira.

Efeito

179. No plano contábil e orçamentário, a inconsistência entre os registros do Siafi e os valores consolidados no DPOF compromete a fidedignidade das informações orçamentárias e financeiras divulgadas pela administração pública federal, prejudicando a confiabilidade dos demonstrativos elaborados a partir desses instrumentos. Ainda que a diferença agregada por tributo não tenha se mostrado material, a inversão ou o deslocamento de valores entre detalhamentos de natureza de receita prejudica a adequada compreensão da composição da arrecadação realizada.

180. No plano da transparência fiscal, a divergência pode induzir usuários externos, como Congresso Nacional, órgãos de controle, gestores públicos, pesquisadores e sociedade, a interpretações equivocadas sobre a origem dos ingressos, a evolução da arrecadação por subcategoria e a aderência das receitas realizadas às previsões constantes dos relatórios de avaliação bimestral. Essa situação é agravada pelo fato de o padrão de divergência ter sido observado em exercícios anteriores, indicando fragilidade recorrente e não episódio isolado.

181. No caso do ITR, a utilização de percentual fixo para estimar a arrecadação de municípios conveniados pode comprometer a evidenciação da parcela da receita pertencente à União e aos municípios.

182. No caso do IR e do IPI, a alocação de valores em rubricas residuais, como “IRRF Outros” e “IPI — Outros”, sem plena conciliação com a natureza de receita registrada no Siafi, pode dificultar a análise de receitas que servem de referência para avaliações fiscais, projeções de arrecadação e acompanhamento de receitas compartilhadas ou vinculadas.

183. Assim, o efeito principal do achado é a perda de confiabilidade do detalhamento da arrecadação realizada divulgado no DPOF, com risco de prejuízo à transparência, ao controle social, à análise fiscal e à consistência entre os demonstrativos públicos e os registros oficiais de execução.

Não escopo

184. Os reflexos do IR e do IPI nos fundos constitucionais, repartições de receita ou demais destinações legais e o reflexo do ITR sobre o valor que pertenceria à União e aos municípios não foram avaliados no âmbito do presente trabalho.

Proposta de encaminhamento

185. Recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

a) instituição de rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

b) revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema;

c) documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes.

III. DEMAIS ASSUNTOS DO ACOMPANHAMENTO

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

III.1. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026

187. A Lei 15.270/2025 instituiu, a partir de janeiro de 2026, a retenção na fonte de 10% sobre lucros e dividendos pagos, creditados, empregados ou entregues por uma mesma pessoa jurídica a uma mesma pessoa física residente no Brasil, quando o montante superar R\$ 50.000,00 no mês. A lei também sujeitou lucros ou dividendos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos ao exterior ao Imposto de Renda Retido na Fonte de 10%, bem como instituiu tributação mínima anual de altas rendas a partir do exercício de 2027, ano-calendário de 2026.

188. A própria Receita Federal estimou, na Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025, impacto fiscal negativo de R\$ 28,04 bilhões em 2026 decorrente da desoneração do IRPF para rendas de até R\$ 5.000,00 e redução decrescente até R\$ 7.350,00, a ser compensado por aumento de arrecadação estimado em R\$ 23,76 bilhões com o Imposto Mínimo e R\$ 6,18 bilhões com a tributação de dividendos remetidos ao exterior. Assim, a estimativa de aumento de arrecadação relacionada às novas regras alcançaria aproximadamente R\$ 29,94 bilhões em 2026.

189. Para operacionalizar o recolhimento, o Ato Declaratório Executivo Codar 30/2025 instituiu o código de receita 1841 — IRRF — Lucros ou Dividendos, aplicável ao IRRF incidente sobre lucros ou dividendos de que tratam o art. 10, § 4º, da Lei 9.249/1995 e o art. 6º-A da Lei 9.250/1995, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026. A Receita Federal também orientou que os valores apurados seriam vinculados aos códigos 1841-01, para residentes no país, e 1841-02, para não residentes.

190. Com intuito de analisar as projeções utilizadas pela RFB, a equipe desta Corte solicitou várias informações mediante ofício (peça 18). Houve o envio das respostas (peça 59), mas as limitações de escopo apresentadas a seguir impediram a equipe desta Corte de avaliar conclusivamente as projeções. Entretanto, a matéria será objeto de nova diligência, no próximo acompanhamento bimestral, para aprofundar a análise da situação. As lacunas relevantes são as seguintes:

a) Composição dos valores no método dos indicadores. A RFB apresenta apenas os índices finais que reproduzem os efeitos preço, quantidade e legislação utilizados no método dos indicadores (peça 59, p. 25), sem demonstrar a memória de cálculo que conduz aos valores adotados. A informação foi formalmente solicitada por esta equipe técnica por meio de ofício (peça 18, p. 1), no qual se requereu "a memória de cálculo das estimativas, mês a mês, para 2026, do impacto orçamentário-financeiro associado à Lei 15.270/2025 sobre a arrecadação do IR — Pessoa Física, IR — Pessoa Jurídica e IR — Retido na Fonte, em nível de detalhamento que evidencie as premissas e a consistência dos cálculos e **permita a reprodutibilidade das projeções**", sem que tenha havido resposta satisfatória. A RFB resume a explicação em informar os valores de cada efeito. Ressalta-se, ainda, que se solicitou "a memória de cálculo que subsidiou a projeção, mês a mês, do PIS/Pasep, da Cofins, do IR e do II", mas a RFB somente informou o valor de cada efeito, sem demonstrar como cada efeito descrito no detalhamento dos efeitos no RARDP é convertido em índice para chegar ao valor final do efeito.

b) Origem das deduções aplicadas à base de cálculo. A Nota Técnica Cetad/Coest 134/2025 indica (peça 59, p. 21) que as informações prestadas pelas fontes pagadoras dos dividendos revelam que um volume muito significativo dos dividendos é distribuído para sócios constituídos como pessoas jurídicas. No entanto, não foram informados o valor nem a memória de cálculo.

c) Redutor referente a beneficiários excluídos no exterior. A RFB não informou o índice de redução da base de cálculo nem a memória de cálculo aplicada às remessas de dividendos ao

exterior em razão da exclusão dos beneficiários abrangidos pelo art. 3º da Lei 15.270/2025 — governos estrangeiros, fundos soberanos e entidades de previdência (peça 59, p. 17);

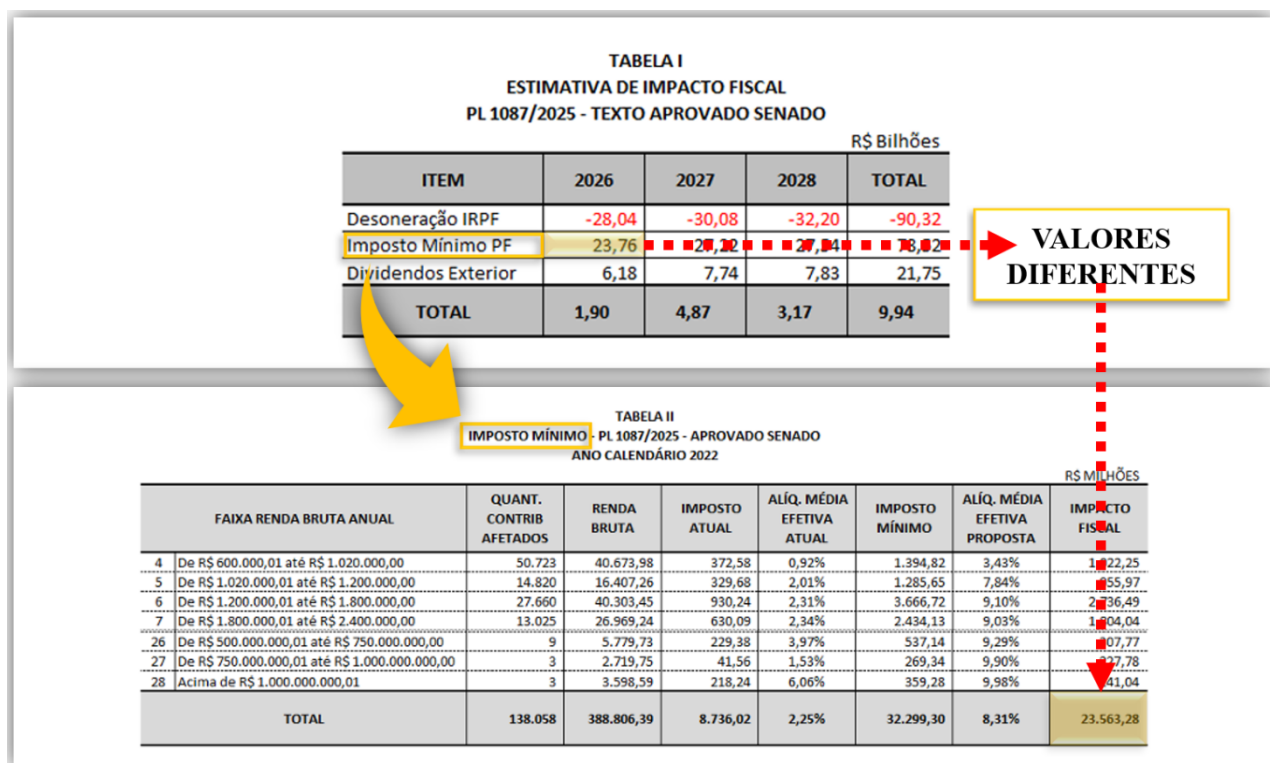
d) Memória de cálculo dos redutores comportamentais. Não foram disponibilizados os cálculos que justificam os percentuais de redução de volume adotados como hipótese de alteração no comportamento dos contribuintes, de 24% para empresas do Lucro Real e do Lucro Presumido, e de 38% para empresas do Simples Nacional constantes da peça 59, p. 18;

e) Memória de cálculo da composição da base de incidência. A RFB não apresentou a metodologia que fundamenta a afirmação contida na peça 59, p. 23, segundo a qual "as empresas tributadas pelo Lucro Real correspondiam a 30% do volume de retenção na fonte dos dividendos estimado para o ano de 2026, e as empresas do Simples e Lucro Presumido correspondiam a aproximadamente 70% desse volume";

f) Utilização da Declaração de Ajuste Anual do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (DIRPF) do ano-calendário 2022. A RFB alegou que em 2023 houve uma queda de mais de 15% no volume de dividendos distribuídos em relação ao ano anterior, mas não deixou claros os critérios que levaram à escolha da DIRPF do ano-calendário de 2022 como base para as projeções (peça 59, p. 24);

g) Possível inconsistência entre tabelas. Constataram-se possíveis inconsistências entre as Tabelas I e II da referida Nota Técnica (peça 59, pp. 17 e 21). Na Tabela I, o item “Imposto Mínimo PF” apresenta impacto fiscal estimado de R\$ 23,76 bilhões para 2026. Entretanto, na Tabela II da peça 59, p. 20, que detalha o cálculo do “Imposto Mínimo”, o impacto fiscal total informado é de R\$ 23,56 bilhões. Há, portanto, divergência de R\$ 196,72 milhões entre as duas tabelas para o mesmo componente de arrecadação.

Figura 19 – Divergência entre informação da tabela I e da tabela II enviadas pela RFB



Fonte: peça 59, pp. 17 e 20.

h) Amostra das empresas de grande porte. A RFB não disponibilizou a relação das empresas de grande porte, de capital aberto e listadas em bolsa, que serviram de amostra para embasar a hipótese aplicada às empresas do Lucro Real, com base no maior volume de distribuição de

dividendos no período de 2019 a 2024 (peça 59, p. 23). Adicionalmente, não foi esclarecido o conceito de "grande porte" adotado — se aquele do art. 3º, parágrafo único, da Lei 11.638/2007 (ativo total superior a R\$ 240 milhões ou receita bruta anual superior a R\$ 300 milhões) ou o conceito residual da Lei Complementar 123/2006 (aquela que não se enquadra como pequeno porte) nem foi informado o volume de dividendos distribuídos pela amostra no período.

i) Memória de cálculo do índice de dividendos de resultados anteriores. Não foi apresentada a memória de cálculo que sustenta o percentual de 40% de dividendos pagos no ano corrente cuja origem seria atribuível a resultados de anos anteriores, parâmetro relevante para a aplicação da regra de transição da Lei 15.270/2025 (peça 59, p. 23).

191. O efeito imediato das limitações e inconsistências identificadas é a impossibilidade de reproduzir, verificar e validar de forma independente as estimativas de impacto fiscal associadas à tributação de dividendos. Em razão da ausência das memórias de cálculo e da falta de detalhamento das premissas, a equipe técnica não pôde concluir, com segurança, quanto à consistência das projeções de aumento de arrecadação de R\$ 23,76 bilhões com o Imposto Mínimo e de R\$ 6,18 bilhões com a tributação de dividendos remetidos ao exterior, nem sobre a suficiência desses valores para compensar a desoneração estimada de R\$ 28,04 bilhões no IRPF.

192. Como efeito adicional, a ausência de transparência metodológica reduz a confiabilidade das projeções utilizadas para fins orçamentários e fiscais, pois impede avaliar se os valores projetados decorrem de dados observados, de hipóteses comportamentais, de ajustes de legislação, de variações de preço ou de estimativas discricionárias. Essa limitação dificulta a avaliação da consistência técnica das previsões de receita.

193. As previsões de receita devem observar normas técnicas e legais, considerar alterações na legislação, variação de preços, crescimento econômico e outros fatores relevantes, bem como estar acompanhadas da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, nos termos do art. 12 da LRF. Assim, eventual desconformidade com o dispositivo não decorre da simples frustração da estimativa, mas da ausência de demonstração de sua aderência às premissas adotadas e aos registros oficiais da arrecadação realizada.

194. Em que pese não ter sido possível à equipe desta Corte avaliar as projeções da RFB, **ressalta-se a existência de risco relevante de não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado, já que dados extraídos dos relatórios L77 e L88 apontam que a arrecadação acumulada até o segundo decêndio de maio de 2026 foi de R\$ 1,42 bilhão.** Ou seja, após o primeiro quadrimestre, correspondente a 1/3 do exercício, a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R\$ 29,94 bilhões, composta por R\$ 23,76 bilhões e R\$ 6,18 bilhões.

III.2. Avaliação do risco de descumprimento dos limites de despesas primárias estabelecidos pela LC 200/2023, consideradas as projeções constantes do RARDP do 1º bimestre de 2026

195. A LOA 2026 evidencia os limites individualizados de despesas primárias por Poder e órgão, em conformidade com a sistemática instituída pela LC 200/2023. Esses limites encontram correspondência nos registros do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e nas projeções constantes do RARDP 1/2026. A reestimativa das despesas primárias sujeitas ao limite resultou em acréscimos de R\$ 4.113,2 milhões e reduções de R\$ 1.535,8 milhões em relação aos valores constantes da LOA.

196. O efeito líquido dessas variações correspondeu a aumento de R\$ 2.577,3 milhões nas despesas sujeitas ao limite. Com isso, a programação, que inicialmente apresentava margem de suficiência em relação ao teto dessas despesas, passou a evidenciar insuficiência frente ao limite aplicável, tornando necessária a adoção de bloqueio orçamentário no montante de R\$ 1.594,9 milhões, com a finalidade de recompor a aderência da programação orçamentária ao regime fiscal instituído pela LC 200/2023.

Figura 20 – Limite orçamentário por poder segundo o Siop e Discriminação das despesas primárias orçamentárias no RARDP 1/2026

Orçamentários	Financeiros	Limites por Poder
Limite por Poder/Órgão Autônomo		Limite Legal
A. TOTAL GERAL		2.392.697.789,974
B. PODER EXECUTIVO		2.298.467.611,724
C. DEMAIS PODERES		94.230.178,250
C.1. PODER JUDICIÁRIO		64.735.128,477
Supremo Tribunal Federal		978.148.841
Superior Tribunal de Justiça		2.270.905.307
Justica Federal		16.753.097.494
Justica Militar da União		815.249.597
Justica Eleitoral		11.039.450.369
Justica do Trabalho		28.524.785.329
Justica do DF e Territórios		4.034.683.632
Conselho Nacional de Justiça		318.807.908
C.2. PODER LEGISLATIVO		18.791.576,852
Câmara dos Deputados		9.033.132.704
Senado Federal		6.649.143.226
Tribunal de Contas da União		3.109.300.922
C.3. MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO		9.883.911,423
Ministério Público da União		9.758.200.785
Conselho Nacional do Ministério Público da União		125.710.638
C.4. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO		819.561,498

Discriminação	LOA 2026 (a)	Avaliação 1º Bimestre (b)	Variação (c) = (b) - (a)
TOTAL DE DESPESAS (ORÇAMENTÁRIAS)	3.207.632,7	3.234.997,1	27.364,4
I. DESPESAS NÃO SUJEITAS AO LIMITE	815.917,3	840.704,4	24.787,0
I.1. Transferências por Repartição de Receita (Inciso I e IX)	592.157,0	600.470,0	8.313,0
I.2 Despesas Primárias	223.760,4	240.234,4	16.474,0
II. DESPESAS SUJEITAS AO LIMITE	2.391.715,3	2.394.292,7	2.577,3
III. LIMITE = III (a-1) * (1+IPCA) * (1+ cresc. real)	2.392.697,8	2.392.697,8	-
IV. ESPAÇO (+) / AJUSTE (-) CONFORME LIMITE [III - II]	982,5	(1.594,9)	(2.577,3)
V. LIMITE Legislativo/Judiciário/MPU/DPU	94.230,2	94.230,2	-
VI. LIMITE Poder Executivo [III - V]	2.298.467,6	2.298.467,6	-
VII. ACRÉSCIMO LIMITE EXECUTIVO (DIFERENÇA IPCA)	-	-	-
VIII. LIMITE TOTAL COM ACRÉSCIMO IPCA [III + VII]	2.392.697,8	2.392.697,8	-
IX. ESPAÇO (+) / AJUSTE (-) com acréscimo IPCA [VIII - II]	982,5	(1.594,9)	(2.577,3)

Fonte: Siop (à esquerda) e RARDP 1/2026 (à direita, peça 81, p. 37)

197. Apesar da existência desse risco, sua probabilidade de materialização, no curto prazo, mostra-se baixa. Isso porque o arcabouço fiscal vigente contém mecanismos de correção e contenção da despesa, notadamente o bloqueio orçamentário para atendimento aos limites da LC 200/2023, a limitação de empenho e movimentação financeira prevista na LRF e os controles de programação financeira e cronograma de desembolso. Além disso, a execução orçamentária federal historicamente apresenta empoçamento de recursos, o que reduz a probabilidade de que a totalidade das dotações autorizadas se converta, no exercício, em execução financeira efetiva.

198. Assim, à luz da lógica de avaliação de riscos e controles, compreende-se que o risco inerente associado ao descumprimento dos limites de despesas primárias deve ser caracterizado como risco fiscal relevante. Contudo, diante da existência e do acionamento efetivo de instrumentos legais e operacionais capazes de recompor a aderência da programação aos limites aplicáveis, o risco residual, no momento, é baixo. A adoção do bloqueio de R\$ 1.594,9 milhões, após a reestimativa das despesas, evidencia que o Poder Executivo acionou mecanismo de ajuste orçamentário para impedir que a programação permanecesse incompatível com o limite de despesas primárias.

199. Não obstante, ainda que juridicamente necessário para assegurar a observância da LC 200/2023, o bloqueio produz efeito fiscal restritivo sobre a execução de políticas públicas, pois reduz a disponibilidade orçamentária de órgãos setoriais responsáveis por programas finalísticos relevantes. Conforme indicado na Figura 3, as maiores contenções orçamentárias concentraram-se no Ministério dos Transportes, no Ministério da Saúde e no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, pastas com elevada relevância na prestação de serviços públicos, na execução de investimentos estruturantes e na implementação de ações com impacto social e econômico.

200. Desse modo, a medida adotada mitiga o risco de descumprimento do limite de despesas primárias, mas desloca parte do ajuste fiscal para despesas discricionárias e investimentos, que são mais suscetíveis à contenção no curto prazo.

201. Conclui-se, portanto, que, com base nas projeções do RARDP 1/2026, havia risco de descumprimento dos limites de despesas primárias da LC 200/2023 antes da adoção do bloqueio. Após a implementação da contenção orçamentária, o risco residual de extrapolação do limite mostra-se baixo, em razão dos mecanismos de controle existentes e do histórico de empoçamento de recursos. Essa avaliação, entretanto, não afasta limitações relacionadas à completude das informações de receita

encaminhadas pela RFB, as quais podem afetar a avaliação mais ampla do cenário fiscal e da eventual necessidade de contingenciamento.

III.3. Avaliação se a limitação de empenho e movimentação financeira, os bloqueios orçamentários e sua eventual redução foram definidos e implementados de forma necessária, tempestiva e conforme as normas legais

Descrição geral

202. Analisando-se os Anexos XV a XIX do Decreto 12.914/2026, verifica-se que a projeção da receita primária bruta do Governo Federal alcança R\$ 3.197.503 milhões. Após a dedução das transferências constitucionais e legais a estados, Distrito Federal e municípios, estimadas em R\$ 620.564 milhões, a receita primária líquida projetada totaliza R\$ 2.576.939 milhões.

203. Confrontada a receita primária líquida com despesas primárias estimadas em R\$ 2.636.779 milhões e consideradas as deduções autorizadas, no montante de R\$ 63.355 milhões, apura-se resultado primário deficitário de R\$ 29.091 milhões. À luz do intervalo de tolerância definido para a meta de resultado primário, especialmente do limite inferior previsto na sistemática do art. 5º, § 3º, da LC 200/2023, verifica-se margem fiscal positiva de R\$ 3.515 milhões.

204. Nessa condição, segundo os parâmetros do art. 73, *caput*, da LDO 2026, não se caracterizou necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira fundada no art. 9º da LRF, uma vez que a projeção de resultado primário permaneceu compatível com o intervalo admitido para a meta fiscal do exercício.

Avaliação do bloqueio em atendimento à LC 200/2023

205. A LC 200/2023 estabelece limites individualizados para as despesas primárias, mas exclui determinadas despesas da respectiva base de cálculo e dos limites, nos termos do art. 3º, § 2º. Assim, a verificação de conformidade com o regime fiscal sustentável exige a segregação entre despesas sujeitas e não sujeitas ao limite.

206. Para as despesas sujeitas, o limite aplicável resulta da atualização da base de cálculo do exercício anterior, mediante aplicação da variação acumulada do IPCA e do crescimento real da despesa, observado o fator de contenção de 70% e o teto de crescimento real de 2,5%, conforme sistemática prevista na citada lei complementar. A aplicação desses parâmetros resultou no limite de R\$ 2.392.697,8 milhões (Figura 21).

Figura 21 – Memória de cálculo do limite da LC 200/2023 e do índice de atualização desse limite

Memória de cálculo do limite da LC 200/2023 Limite inicial de 2026 (R\$ milhões)	
Etapas	Valor
Limite aplicável a 2025 — base inicial	2.248.990,00
Ajustes na base de cálculo*	- 308,20
Base ajustada para 2026	2.248.681,80
Reajuste nominal do limite — 7,98375%	179.529,13
Limite inicial de 2026 — PLOA	2.428.210,93
Autógrafo	2.392.697,80
LOA 2026	2.392.697,80

Cálculo do reajuste nominal de 7,98%	
Índice de atualização do limite de 2026 = IPCA Art. 4º da LC 200/2023	5,35%
Crescimento real Art. 5º da LC 200/2023	2,50%
Reajuste nominal	7,98%

Determinação do crescimento real aplicado ao limite (Art. 5º da LC 200/2023)		
Etapas	Valor	Cálculo
Crescimento real da receita primária ajustada	6,37%	dado de referência
Aplicação da trava de 70%	4,46%	6,37% x 70%
Aplicação do teto da LC nº 200/2023	2,5%	máximo permitido
Crescimento real efetivamente aplicado ao limite de despesa	2,5%	menor entre 4,46% e 2,5%

Fonte: elaboração própria a partir da LC 200/2023 e da LOA 2026.

*Esses ajustes dizem respeito à classificação do HFA, Ipea, IBGE, INPI, ITI, TCU e AGU como Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs), para enquadrar suas despesas custeadas com fontes próprias e de convênios na exceção do art. 3º, § 2º, IV, da LC 200/2023.

207. No RARDP 1/2026, a projeção das despesas primárias sujeitas ao limite foi elevada de R\$ 2.391.715,3 milhões para R\$ 2.394.292,7 milhões. Com essa reestimativa, a programação passou de uma margem positiva de R\$ 982,5 milhões para uma insuficiência de R\$ 1.594,9 milhões em relação

ao limite legal, tornando necessário o bloqueio orçamentário desse montante para preservação da conformidade fiscal.

208. Para definição da parcela do bloqueio incidente sobre despesas discricionárias e sobre emendas parlamentares, adotou-se critério proporcional, mediante aplicação do percentual de 0,7% sobre os respectivos universos de despesas sujeitas ao limite em atendimento ao art. 14 da LC 210/2024 e à ADPF 854/DF. A aplicação desse parâmetro resultou em bloqueio de R\$ 1.260,5 milhões sobre as despesas discricionárias ordinárias e de R\$ 334,4 milhões sobre emendas parlamentares (peça 81, p. 39).

209. Os valores globais do bloqueio foram refletidos no Decreto 12.914/2026 e no Siop. Todavia, a análise comparativa dos componentes por identificador de resultado primário (RP) e por órgão evidenciou divergências pontuais na distribuição interna do bloqueio. No caso das despesas classificadas como RP 2, o valor previsto no DPOF foi superior ao registrado no Siop em determinados órgãos, totalizando diferença de R\$ 241,2 milhões, compensada por registro a menor, em igual montante, no Ministério das Cidades.

210. Em relação às despesas classificadas como RP 3, o DPOF não evidenciou bloqueio, enquanto o Siop registrou bloqueio de R\$ 21,3 milhões no Ministério dos Transportes. Por fim, foram constatadas diferenças na distribuição das despesas RP 7, com registros a maior de R\$ 73,1 milhões em alguns órgãos e registros a menor, no mesmo montante, em outros.

Tabela 9 – Bloqueio em atendimento à LC 200/2023 | Registro no Siop x Previsão no DPOF, em R\$ milhões

Órgão	Decreto 12914/2026 Anexo XXIII – RP 2	Decreto 12914/2026 Anexo XXIII – RP 3	Decreto 12914/2026 Anexo XXIII – RP 7	Siop RP 2	Siop RP 3	Siop RP 7	Diferença RP 2 (Decreto – Siop)	Diferença RP 3 (Decreto – Siop)	Diferença RP 7 (Decreto – Siop)
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	124.071	-	-	9.242	124.071	-	7.951	-	1.291
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	-	-	-	1.293	-	126	-	-	1.167
25000 - Ministério da Fazenda	100.000	-	-	-	88.079	-	-	11.921	-
26000 - Ministério da Educação	-	-	-	30.425	-	38.541	-	-	(8.116)
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	-	-	-	17.011	-	42.349	-	-	(25.338)
36000 - Ministério da Saúde	1.700	-	-	190.914	1.700	130.293	-	-	60.621
36213 - Agência Nacional de Saúde Suplementar	3.370	-	-	-	3.370	-	-	-	-
39000 - Ministério dos Transportes	476.663	-	-	6.820	373.007	21.337	43.698	103.655	(21.337)
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres	81.245	-	-	-	-	-	-	81.245	-
41000 - Ministério das Comunicações	19.335	-	-	-	19.335	-	-	-	-
42000 - Ministério da Cultura	23.906	-	-	-	23.906	-	-	-	-
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	-	-	-	730	-	330	-	-	400
51000 - Ministério do Esporte	67.667	-	-	2.695	67.667	2.603	-	-	91
52000 - Ministério da Defesa	-	-	-	812	-	2.902	-	-	(2.090)
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	100.998	-	-	50.472	55.238	49.960	45.760	-	511
54000 - Ministério do Turismo	7.322	-	-	4.417	7.322	1.835	-	-	2.582
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	-	-	-	2.973	-	3.344	-	-	(371)
56000 - Ministério das Cidades	84.041	-	-	14.470	325.286	10.006	(241.245)	-	4.464
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	8.830	-	-	-	8.830	-	-	-	-
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	30.312	-	-	216	30.312	500	-	-	(284)
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Port	131.004	-	-	1.950	111.004	-	20.000	-	1.950
Total	1.260.462	-	-	334.438	1.239.125	21.337	334.438	21.337	(21.337)

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siop | Painel do Orçamento Federal e do Decreto 12.914/2026.

211. A equipe técnica considerou que as diferenças identificadas podem decorrer de realocações internas, ajustes de classificação ou diferenças temporais entre a extração no Siop e a publicação do DPOF. Considerando que o montante global do bloqueio coincide com o valor indicado no RARDP para atendimento à LC 200/2023, entendeu-se adequado registrar a inconsistência distributiva e aprofundar sua apuração no próximo ciclo de acompanhamento.

Avaliação dos limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias (limitação de empenho decorrente do art. 9º da LRF, limites distribuídos por órgãos, limites não distribuídos - bloqueio em atendimento à LC 200/2023 e limites não distribuídos – faseamento de empenho)

212. O Anexo I do Decreto 12.914/2026 disciplina os limites de movimentação e empenho das despesas primárias discricionárias do Poder Executivo. Sob a ótica orçamentária, esse anexo consolida três componentes, organizados por identificador de resultado primário: eventual limitação de empenho decorrente do art. 9º da LRF, limites de crédito orçamentário distribuído por órgãos e limites de crédito orçamentário não distribuídos, que se subdividem em bloqueio em atendimento aos limites da LC 200/2023 e em faseamento de empenho. Somando-se os três componentes em cada período

apresentado (maio, novembro e dezembro), deve-se manter aderência à despesa discricionária autorizada.

213. A citada alocação dos limites compreende aqueles distribuídos diretamente aos órgãos e os limites não distribuídos, que são repartidos entre as unidades orçamentárias ao longo do exercício, conforme a evolução da programação orçamentária e financeira.

214. No Anexo I, considerado o mês de dezembro, o subtotal dos limites distribuídos entre os órgãos do Poder Executivo corresponde a R\$ 244.683,3 milhões. Em linha destacada, são evidenciados limites não distribuídos relativos ao bloqueio em atendimento à LC 200/2023, no valor de R\$ 1.594,9 milhões, perfazendo o total de R\$ 246.278,2 milhões. Esse montante inclui a reserva financeira, detalhada a seguir, constituída no âmbito da programação financeira do exercício.

Tabela 10 – Composição dos limites de empenho por período

R\$ 1,00

	Maio	Novembro	Dezembro
Limites distribuídos por órgão/ unidade orçamentária	142.129.050.002	201.707.895.756	244.683.297.333
Limites não distribuídos - faseamento de limites de empenho	102.554.247.331	42.975.401.577	0
Limites não distribuídos - Bloqueio em atendimento à LC 200/2023	1.594.899.600	1.594.899.600	1.594.899.600
TOTAL	246.278.196.933	246.278.196.933	246.278.196.933

Fonte: Decreto 12.914/2026.

215. A equipe técnica verificou que os valores constantes do Anexo I guardam correspondência com o RARDP 1/2026 (peça 81, p. 10) e com a Demonstração da Compatibilidade das Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo Federal constante do próprio decreto, observada a necessidade de distinguir dotação, limite de empenho, limite de pagamento, bloqueio orçamentário e reserva financeira.

216. O subtotal distribuído entre os órgãos do Poder Executivo no Anexo I, no valor de R\$ 244.683,3 milhões, exclui o bloqueio de R\$ 1.594,9 milhões, mas incorpora a reserva financeira. Essa reserva constitui mecanismo de gestão da programação financeira e do cronograma de pagamento do Poder Executivo federal, previsto no art. 72, § 15, da LDO 2026. Sua finalidade é apartar, nos cronogramas ou limites de pagamento, espaço financeiro correspondente a créditos adicionais em tramitação ou a eventual margem fiscal demonstrada no RARDP.

217. No Anexo XXI do Decreto 12.914/2026, o total da dotação corresponde igualmente a R\$ 246.278,2 milhões. Contudo, o limite de empenho evidenciado é de R\$ 239.128,5 milhões. A diferença de R\$ 7.149,7 milhões decorre da soma de duas parcelas: R\$ 1.594,9 milhões referentes ao bloqueio para atendimento à LC 200/2023 e R\$ 5.554,8 milhões relativos à reserva financeira. Assim, embora a reserva permaneça alocada na programação orçamentária, ela não se converte, naquele momento, em limite efetivo de empenho ou pagamento.

Tabela 11 – Memória de cálculo das despesas sujeitas a controle de fluxo do Poder Executivo e da composição da reserva financeira

R\$ milhões

	Limite de empenho
Discricionária	239.128,52
Discricionária Reserva financeira	5.554,78
Discricionária Total	244.683,30
Obrigatória com controle de fluxo	374.064,79
Total	618.748,09

Órgão	Anexo I (RP2 + RP3)	Anexo XXI limite de empenho	Reserva financeira implícita
Ministério da Educação	41.728,58	41.680,81	47,78
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.511,20	3.490,85	20,35
Ministério da Saúde	44.771,58	41.784,93	2.986,65
Ministério da Defesa	15.294,51	12.794,51	2.500,00
Total	105.305,88	99.751,10	5.554,78

Fonte: Decreto 12.914/2026.

218. Em relação às emendas classificadas como RP 6 e RP 8, a comparação entre os registros do Siop e os valores constantes do Decreto 12.914/2026 demonstrou compatibilidade integral por órgão. Para as emendas classificadas como RP 7, foram identificadas divergências pontuais na distribuição por órgão, sem alteração do montante global (Tabela 12). Tais diferenças indicam possível redistribuição interna ou defasagem entre a base de consulta e o ato normativo, sem impacto sobre o total autorizado para a categoria.

Tabela 12 – Limite de empenho no DPOF x Previsão no Siop

R\$ milhares

Órgão	Detecção Líquida da Contenção (Siop)					Decreto 12.914/2026 - Anexo I (Limites até dezembro)					Diferença (Siop - Anexo I)				
	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8	RP 2	RP 3	RP 6	RP 7	RP 8
20000 - Presidência da República	1.473.518	16.571	34.598	-	-	1.502.018	16.571	34.598	-	-	(28.500)	-	-	-	-
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	2.113.630	199.087	250.554	302.240	470.000	2.109.730	199.087	250.554	300.949	470.000	3.900	-	-	1.291	-
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	9.203.404	2.411.627	108.191	43.268	-	8.720.591	2.861.627	108.191	42.102	-	482.814	(450.000)	-	1.167	-
25000 - Ministério da Fazenda	7.434.797	-	700	-	-	7.146.694	-	700	-	-	288.113	-	-	-	-
26000 - Ministério da Educação	36.338.794	4.891.612	534.176	982.655	-	36.340.739	4.880.844	534.176	990.771	-	(508.975)	10.769	-	(8.116)	-
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	3.798.196	-	321.118	528.635	-	3.511.201	-	321.118	553.973	-	286.995	-	-	(25.338)	-
32000 - Ministério de Minas e Energia	510.710	55.503	-	-	-	476.216	49.503	-	-	-	34.494	6.000	-	-	-
32266 - Agência Nacional de Energia Elétrica	180.102	-	-	-	-	177.802	-	-	-	-	2.300	-	-	-	-
32396 - Agência Nacional de Mineração	115.408	-	-	-	-	110.188	-	-	-	-	5.220	-	-	-	-
36000 - Ministério da Saúde	32.297.425	9.516.966	14.888.874	6.277.689	6.326.833	35.234.614	9.516.966	14.888.874	6.217.068	6.326.833	(2.937.189)	-	-	60.621	-
36212 - Agência Nacional de Vigilância Sanitária	240.962	-	-	-	-	235.182	-	-	-	-	5.800	-	-	-	-
39000 - Ministério dos Transportes	906.659	13.682.106	2.500	185.213	-	981.799	13.774.586	2.500	222.091	-	(74.940)	(92.480)	-	(36.878)	-
39250 - Agência Nacional de Transportes Terrestres	327.132	-	-	-	-	279.455	-	-	-	-	47.677	-	-	-	-
42000 - Ministério da Cultura	2.025.366	542.560	450.432	-	100.000	2.025.366	502.560	450.432	-	100.000	-	40.000	-	-	-
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1.775.319	-	124.969	-	-	1.592.319	-	124.969	-	-	183.000	-	-	-	-
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	1.969.923	-	-	-	-	1.801.229	-	-	-	-	168.693	-	-	-	-
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	383.242	-	101.310	24.170	-	2.906.789	-	101.310	23.770	-	(3.900)	-	-	400	-
51000 - Ministério do Esporte	383.242	200.000	532.858	87.844	600.000	383.242	200.000	532.858	87.753	600.000	-	-	-	91	-
52000 - Ministério da Defesa	7.595.433	5.199.081	178.070	24.352	-	7.595.433	7.699.081	178.070	26.442	-	(2.500.000)	-	-	(2.090)	-
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	2.556.822	2.481.509	447.610	1.644.103	2.038.417	2.360.636	2.481.509	447.610	1.643.592	2.038.417	196.186	-	-	511	-
53210 - Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	231.002	-	310	-	-	192.557	-	310	-	-	38.445	-	-	-	-
54000 - Ministério do Turismo	406.349	-	164.569	146.411	1.100.000	406.808	-	164.569	143.829	1.100.000	(460)	-	-	2.582	-
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	9.075.349	500.000	998.047	96.431	230.000	9.796.734	500.000	998.047	96.802	230.000	(221.385)	-	-	(971)	-
56000 - Ministério das Cidades	624.565	11.875.686	97.280	475.662	1.250.000	1.315.646	11.918.686	97.280	471.198	1.250.000	(691.081)	(41.000)	-	4.464	-
60000 - Advocacia-Geral da União	590.352	-	1.000	-	-	589.002	-	1.000	-	-	1.350	-	-	-	-
60000 - Ministério das Mulheres	283.380	-	75.584	-	-	283.623	-	75.584	-	-	(243)	-	-	-	-
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	89.457	1.093.580	100	6.750	-	89.457	1.093.580	100	7.034	-	-	-	-	(284)	-
68201 - Agência Nacional de Transportes Aquaviários	67.026	-	-	-	-	58.326	-	-	-	-	8.700	-	-	-	-
68213 - Agência Nacional de Aviação Civil	120.852	-	-	-	-	113.904	-	-	-	-	6.948	-	-	-	-
92000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa	213.229	-	36.800	65.450	-	193.229	-	36.800	63.500	-	20.000	-	-	1.950	-
Total	136.610.375	52.773.094	26.560.925	10.890.874	12.115.250	139.316.442	55.799.806	26.560.925	10.890.874	12.115.250	(2.706.067)	(3.026.712)	-	-	-

Fonte: elaboração própria a partir do Siop e Decreto 12.914/2026.

219. Quanto às despesas discricionárias classificadas como RP 2 e RP 3, foram constatadas divergências entre os valores registrados por órgão no Siop e aqueles constantes do Decreto 12.914/2026, apontando, na consolidação, diferença de aproximadamente de 2% e 5%, respectivamente, dos valores totais indicados no decreto para essas categorias.

Avaliação da programação financeira

220. A equipe técnica consolidou, para todos os órgãos do Poder Executivo, os limites de pagamento das despesas primárias discricionárias e os valores constantes dos cronogramas de pagamento das despesas com controle de fluxo financeiro, descritos no Anexo X do Decreto 12.846/2026.

221. As despesas sujeitas a controle de fluxo constantes do RARDP 1/2026 foram conciliadas com os registros do Siafi, tendo sido apurada diferença global de 0,62%. Os valores consolidados

correspondem, em termos globais, à programação das despesas primárias discricionárias e obrigatórias apresentada nos Anexos XXI e XXII do Decreto 12.914/2026. Também guardam correspondência com a Tabela 7 do RARDP 1/2026, relativa às despesas com controle de fluxo, e com a linha “4.4 — Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo” constante da previsão do resultado primário no Anexo XVIII do referido decreto.

Tabela 13 – Memória de cálculo sintética dos limites de movimentação financeira, incluindo a reserva financeira, em R\$

Valor autorizado para pagamento de despesas discricionárias	
	VALOR AUTORIZADO PARA PGTO
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, nas fontes do Tesouro especificadas	117.651.596
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, ressalvadas nos termos da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025, nas fontes do Tesouro especificadas	6.799.099
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), nas fontes do Tesouro especificadas	48.778.753
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), ressalvadas nos termos da LDO, nas fontes do Tesouro especificadas	2.215.434
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, nas fontes próprias especificadas	8.533.440
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias, ressalvadas nos termos da LDO, nas fontes próprias especificadas	4.345.829
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), nas fontes próprias especificadas	1.659.426
Valores autorizados para pagamento de despesas discricionárias do Novo PAC (RP3), ressalvadas nos termos da LDO, nas fontes próprias especificadas	646.193
Valores autorizados para pagamento de despesas de emendas individuais (identificador de resultado primário RP 6) e de bancada estadual (identificador de resultado primário RP 7), de execução obrigatória	37.451.799
Valores autorizados para pagamento de despesas de emendas de comissão (identificador de resultado primário RP 8), nas fontes Tesouro especificadas	11.046.950
Subtotal	239.173.519
Reserva financeira	5.554.779
Total despesas discricionárias	244.683.298
Cronograma de pagamento de despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo	
Cronograma de pagamento das despesas primárias obrigatórias sujeitas a controle de fluxo, de que trata o Anexo X, nas fontes do Tesouro especificadas	369.451.688
Cronograma de pagamento das despesas primárias obrigatórias sujeitas a controle de fluxo, de que trata o Anexo X, nas fontes próprias especificadas	4.613.100
Total despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo	374.064.788
TOTAL Despesas com Controle de Fluxo do Poder Executivo	
Total despesas obrigatórias sujeitas a controle de fluxo	618.748.086

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.914/2026.

222. Com base nessa conciliação, a equipe verificou o atendimento ao art. 72, § 8º, da LDO 2026, segundo o qual o somatório dos cronogramas ou limites de pagamento das despesas primárias sujeitas a controle de fluxo, acrescido da reserva financeira, não deve superar a previsão global das despesas com controle de fluxo do Poder Executivo federal constante do RARDP. A comparação realizada indica aderência global entre os valores autorizados dessas despesas no decreto e a previsão constante do relatório bimestral.

223. A equipe também avaliou a compatibilidade entre as despesas obrigatórias com controle de fluxo constantes do Anexo XXII e as despesas discricionárias constantes do Anexo XXI, descontada a reserva financeira. Essa reserva corresponde à soma do espaço fiscal apurado com os créditos adicionais em tramitação, nos termos do art. 72, § 15, da LDO 2026.

224. No recálculo efetuado, foi identificada diferença de R\$ 50,6 milhões. Considerando que esse montante representa aproximadamente 0,9% do valor total da reserva financeira, a equipe considerou a diferença de baixa materialidade relativa, sem prejuízo de sua verificação junto ao jurisdicionado no próximo acompanhamento.

Tabela 14 – Memória de cálculo da reserva financeira e sítio do Congresso Nacional sobre as propostas de crédito adicional em tramitação

R\$ milhões

Memória de cálculo da reserva financeira		Valor
Espaço fiscal		3.515,20
Créditos adicionais em tramitação		1.989,02
TOTAL		5.504,22
Reserva financeira informada no Decreto 12.944/2026		5.554,78
Diferença		50,55

Créditos adicionais em tramitação — PLNs 2026		Valor (R\$ milhões)
PLN		
PLN 13/2026		488,11
PLN 12/2026		563,49
PLN 11/2026		56,25
PLN 10/2026		24,91
PLN 9/2026		4,21
PLN 8/2026		21,56
PLN 6/2026		543,68
PLN 5/2026		33,63
PLN 4/2026		240,00
PLN 3/2026		13,19
Total		1.989,02

Fonte: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/propostas> e Decreto 12.914/2026.

225. Por fim, verificou-se que as despesas discricionárias sujeitas ao limite, no montante de R\$ 236.380,10 milhões, e as despesas discricionárias não sujeitas ao limite, no montante de R\$ 8.303,20 milhões, correspondem, em termos agregados, aos limites de movimentação e empenho apresentados no Anexo I do Decreto 12.914/2026 e à soma, no Anexo XIX do referido decreto, dos itens “Emendas de Execução Obrigatória”, “Outras Emendas” e “Discricionárias Total”. Essa correspondência reforça a consistência global entre os demonstrativos de programação financeira, os limites orçamentários e a apuração das despesas discricionárias sujeitas e não sujeitas ao limite da LC 200/2023.

Avaliação das alterações orçamentárias

226. A equipe técnica, por fim, verificou que as alterações nas programações orçamentárias ocorridas, no período avaliado, não resultaram em acréscimo na disponibilidade orçamentária, conforme consulta no Siop.

III.4. Avaliação se há risco de descumprimento da meta de resultado primário no exercício dadas as projeções de receitas e despesas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre e se as projeções de receitas primárias apresentadas no RARDP do 1º bimestre são factíveis

227. A avaliação restou comprometida em razão da falta de informação da SPE e da RFB, apontada no item III.1, e sobre a falta da memória de cálculo da RFB para chegar na correção da base, no efeito preço, efeito quantidade e efeito legislação apresentados na tabela 15 a despeito de esta equipe ter realizado a solicitação (peça 18).

Tabela 15 – Informações dos efeitos que atualizam as previsões de receita de tributos, solicitadas pela equipe do TCU à RFB

Nome do tributo	Correção da base (R\$ mi)	Efeito preço	Efeito quantidade	Efeito legislação
I.R. - Pessoa Jurídica	—	1,0299	1,0234	1,0203
CSLL	—	1,0301	1,0235	1,0208
PIS/Pasep	(90,0)	1,0296	1,0237	0,9998
Cofins	(450,0)	1,0297	1,0238	0,9988
Imposto sobre a Importação	—	0,9671	1,1649	1,1375
IPI - Vinculado à importação	—	0,9677	1,1651	1,0763

Fonte: elaboração própria a partir de informações do RARDP 1/2026.

IV. CONCLUSÃO

228. O presente acompanhamento avaliou a consistência e a conformidade das projeções de receitas e despesas primárias da União constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 1º bimestre de 2026, com vistas a subsidiar o exame das contas do Presidente da República e verificar a aderência às regras fiscais vigentes.

229. A análise evidenciou que, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, houve deterioração nas projeções fiscais, caracterizada pela redução das receitas primárias líquidas e pelo aumento das despesas, resultando em ampliação do déficit projetado.

230. Não obstante, após a aplicação das deduções legais previstas no ordenamento vigente, o resultado primário projetado permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício, razão pela qual não se configurou, no momento da avaliação, a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

231. Por outro lado, a reestimativa das despesas primárias indicou risco de descumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023, o que levou à adoção de bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal. Após essa medida, o risco residual foi considerado reduzido, em razão da existência de mecanismos institucionais de controle e ajuste ao longo do exercício.

232. No que se refere à qualidade das projeções fiscais e à condução da gestão fiscal, foram identificadas fragilidades relevantes que afetam a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações utilizadas no processo decisório.

233. Dentre os achados, destaca-se a exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público do cômputo dos limites de despesas primárias, com base em interpretação ampliativa de decisão judicial não aplicável expressamente ao referido órgão. Tal prática amplia o espaço fiscal sem respaldo legal ou judicial direto, fragilizando a segurança jurídica do regime de limites de despesas.

234. Verificou-se, ainda, a utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício.

235. No campo das estimativas de arrecadação, foi identificado risco de frustração de receitas do Imposto de Exportação de petróleo bruto, decorrente da adoção de premissas potencialmente superestimadas quanto ao volume exportado, com impacto estimado da ordem de R\$ 2,5 bilhões. Caso materializado, esse risco pode reduzir a margem de cumprimento da meta de resultado primário e exigir medidas adicionais de ajuste fiscal.

236. Adicionalmente, constatou-se ausência de comunicação tempestiva por parte do Banco Central acerca de erro relevante na apuração do resultado primário das empresas estatais, o que compromete a transparência ativa e a confiabilidade das estatísticas fiscais utilizadas para avaliação do cumprimento das metas.

237. Também foram identificadas inconsistências entre os dados de arrecadação apresentados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e os registros do Siafi, especialmente no detalhamento de tributos relevantes, indicando fragilidades na conciliação e na rastreabilidade das informações fiscais.

238. No tocante à tributação de dividendos instituída recentemente, a ausência de memória de cálculo detalhada e de documentação suficiente por parte da Receita Federal impossibilitou a validação independente das estimativas de arrecadação, reduzindo a possibilidade de validação independente sobre a consistência das projeções fiscais. Contudo, **ressalta-se a existência de risco relevante de não**

concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado, já que dados extraídos dos relatórios L77 e L88 apontam que a arrecadação acumulada até o segundo decêndio de maio de 2026 foi de R\$ 1,42 bilhão. Ou seja, após o primeiro quadrimestre, correspondente a 1/3 do exercício, a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R\$ 29,94 bilhões, composta por R\$ 23,76 bilhões e R\$ 6,18 bilhões.

239. Por fim, a avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário restou prejudicada pela insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas.

240. Diante do exposto, conclui-se que, embora as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permaneçam formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, subsistem fragilidades relevantes na consistência e transparência das estimativas que as fundamentam.

241. Essas fragilidades reduzem a confiabilidade do processo de avaliação fiscal e podem comprometer a tempestividade e a adequação das decisões de ajuste ao longo do exercício, reforçando a necessidade de aprimoramento dos controles, da padronização metodológica e da transparência das informações fiscais.

V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

a) dar ciência à Secretaria de Orçamento Federal, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que considerar despesas do Conselho Nacional do Ministério Público como exceção aos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, sem respaldo legal, judicial ou administrativo expresso contraria o referido dispositivo e a decisão na ADI 7.922 que reconheceu somente “quanto ao Ministério Público da União, que receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023”.

b) dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Portos e Aeroportos, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, ressalvadas exceções devidamente justificadas e aprovadas pela Secretaria de Orçamento Federal, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, contraria o disposto no art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, na Portaria SOF/MPO 6/2026 e no Ofício Circular 48/2026/MPO, prejudicando a clareza, consistência, transparência e confiabilidade das informações que subsidiam a gestão fiscal;

c) recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, que:

c.1) estabeleça procedimento formal para o registro, a justificativa e a aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, assegurando a rastreabilidade dessas decisões, bem como institua mecanismo de verificação quanto à efetiva utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

c.2) divulgue orientação reforçando aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, o caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela Secretaria de Orçamento Federal, de modo a preservar a consistência, a transparência e a confiabilidade das informações fiscais;

d) recomendar ao Banco Central do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimento formal para dar ampla publicidade, de maneira proativa e tempestiva, a eventuais erros e inconsistências identificados na apuração de estatísticas fiscais, como o resultado primário, de modo a assegurar a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, em conformidade com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal;

e) recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas.

f) recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

f.1) instituição de rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

f.2) revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema;

f.3) documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes;

g) encaminhar cópia do presente relatório ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para conhecimento das limitações de escopo e inconsistências informacionais identificadas, registrando que a matéria será objeto de nova diligência e aprofundamento no próximo acompanhamento bimestral;

h) encaminhar cópia da decisão a ser proferida nestes autos, bem como do Relatório de Fiscalização da equipe técnica, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério de Portos e Aeroportos, à Controladoria-Geral da União, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

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

6. Concluída a fase de instrução, o Ministério do Planejamento e Orçamento, representado pela Advocacia-Geral da União, apresentou memorial (peça 126), com as informações e alegações a seguir resumidas, com o intuito de descaracterizar as propostas de encaminhamento referentes à exclusão das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) dos limites do Novo Arcabouço Fiscal e ao uso de parâmetros macroeconômicos nas estimativas fiscais:

1. Exclusão das despesas do CNMP dos limites da LC 200/2023

Alega que a SOF não ampliou indevidamente os efeitos da decisão do STF na ADI 7.922 ao excluir as despesas do CNMP custeadas por receitas próprias dos limites individualizados previstos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023. Isso porque a equipe de auditoria partiu de uma premissa equivocada ao considerar que a decisão do STF alcançaria apenas o Ministério Público da União (MPU), tendo em vista que:

- o julgamento de mérito da ADI 7.922 ocorreu posteriormente à elaboração da interpretação questionada pela auditoria;
- o voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes registrou expressamente que a compreensão adotada se aplica ao **"Ministério Público da União, em seus diferentes ramos e órgãos, incluindo o Conselho Nacional do Ministério Público"**;
- a ata do julgamento foi publicada em **3 de julho de 2026**, data a partir da qual a decisão passou a produzir efeitos obrigatórios para a Administração Pública;
- o CNMP está previsto no **art. 130-A da Constituição Federal**, inserido na seção constitucional do Ministério Público, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República, circunstâncias utilizadas para sustentar sua vinculação institucional ao MPU.

Conclui, nesse ponto, que a decisão definitiva do STF eliminou qualquer dúvida interpretativa e confirmou, de forma expressa, que o CNMP está abrangido pela mesma compreensão aplicada ao MPU, o que exclui o fundamento da proposta de ciência à SOF.

2. Utilização de parâmetros macroeconômicos nas estimativas fiscais

Questiona a proposta da AudFiscal de:

- dar ciência ao Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia e Ministério de Portos e Aeroportos sobre a não utilização dos parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica (SPE); e
- recomendar à SOF a criação de procedimentos formais para aprovar exceções e fiscalizar o uso desses parâmetros.

Aduz que o marco regulatório vigente não atribui à SOF competências para aprovar desvios ou validar metodologias de projeção fiscal, a saber:

Instrumento	Informação relevante
Portaria SOF/MPO nº 6/2026	Determina o uso dos parâmetros da SPE apenas "quando cabível".
Resolução-JEO nº 2/2020	Atribui à SPE a elaboração da grade de parâmetros macroeconômicos.
Resolução-JEO nº 13/2025	Distribui entre diversos órgãos a responsabilidade pelas estimativas fiscais.
Decreto nº 11.353/2023	Define as competências da SOF como coordenação, orientação e consolidação.
Nota Técnica SEI nº 671/2026/MPO	Afirma que a SOF não exerce auditoria, revisão ou validação técnica das projeções.

Nesse passo, o memorial sustenta que:

- cada órgão responsável por determinada receita ou despesa deve produzir suas próprias estimativas, metodologias e memórias de cálculo;
- eventuais divergências em relação aos parâmetros da SPE podem ser tecnicamente justificadas conforme a natureza da rubrica analisada;
- não existe norma que exija aprovação prévia da SOF para utilização de premissas distintas.

Em conclusão, a AGU entende que a recomendação da auditoria atribui à SOF funções de controle, aprovação e validação técnica que não constam de suas competências legais e regulamentares.

É o Relatório.

APÊNDICE

APÊNDICE A - ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

243. Este Apêndice atende ao disposto nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), itens 144 a 148, e ao disposto no art. 14 da Resolução TCU 315, de 22 de abril de 2020, no sentido de oportunizar aos destinatários das deliberações a apresentação de comentários sobre as propostas de determinação e/ou recomendação, solicitando, em prazo compatível, informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e eventuais alternativas.

244. Segundo as NAT, a inclusão e a análise desses comentários no relatório final resultam em um documento que não só apresenta os achados, as conclusões e as propostas da equipe, mas também a perspectiva dos dirigentes e as ações corretivas que pretendem tomar.

1. Exclusão indevida das despesas do Conselho Nacional do Ministério Público custeadas por recursos das fontes próprias do câmputo dos limites de despesas primárias da LC 200/2023

Argumentos do jurisdicionado

245. Em síntese, alega o jurisdicionado que a ausência da expressão "no âmbito do Poder" no inciso IV do art. 3º da LC 200/2023 não afasta, em termos orçamentários e fiscais, a identidade normativa entre MPU e CNMP. Essa compreensão se materializa no § 8º do mesmo artigo, que prevê a compensação entre os limites individuais dos órgãos, e tratamento diferenciado entre entes componentes de um mesmo inciso quanto à exclusão de despesas dos limites implicaria falta de isonomia. A mera citação em separado dos órgãos não converge para tratamento diferenciado na aplicação do limite, conforme reforçado pelo § 8º.

246. Afirma ainda que o reconhecimento previsto na LDO 2026 é elemento adicional que estabelece o vínculo legal entre as duas instituições do ponto de vista orçamentário e fiscal, vinculação que se associa expressamente ao art. 32 da LC 200/2023, o qual remete ao § 8º do art. 3º quanto à possibilidade de compensações entre limites, pressupondo a integração dos órgãos. A interpretação decorre de detida análise dos dispositivos legais e da jurisprudência, estando amparada no Parecer 00120/2026/CONJUR-MPO/CGU/AGU, com a ressalva de que, havendo decisão da Corte de Contas em sentido contrário, seriam realizados os ajustes necessários para seu pleno cumprimento.

Análise dos argumentos

247. O cerne do achado é que limite agregado não equivale a unidade institucional, e a resposta adversa confunde os dois em três planos normativos distintos. A LC 200/2023, nos incisos II e III do art. 3º, incorpora CNJ e TCU às estruturas dos Poderes; já o inciso IV apenas justapõe "MPU e CNMP", redação aditiva que, pelo princípio de que a lei não contém palavras inúteis, impõe leitura de soma de tetos, e não de fusão. A compensação do § 8º o confirma, pois só incide sobre limites já individualizados — fosse fusão, bastaria gestão unilateral de teto único. Editada quando o CNMP já existia, a lei o pôs ao lado, e não dentro, do MPU; a Lei 13.316/2016 separa seus quadros e proíbe permuta, preservando-se a segregação por órgão, unidade, ação, fonte e natureza.

248. A exceção, ademais, jamais foi deferida ao CNMP pelo STF: sua aplicação ao órgão decorre de leitura da SOF/MPO, e em regra fiscal restritiva não se admite estender benefício por presunção, simetria ou analogia. Tampouco a isonomia socorre a tese, porque ela não equipara sujeitos juridicamente diversos — o MPU é instituição finalística (art. 128, I) e o CNMP, órgão de controle externo (art. 130-A) que fiscaliza o próprio Ministério Público, inclusive o MPU; conceder ao controlador a exceção do controlado inverteria a isonomia. O paralelo com a ADI 7.641 não procede: o CNJ é órgão do Poder Judiciário por força do art. 92, I-A, enquanto o CNMP não figura entre os ramos do MPU do art. 128, I, e a analogia ampliativa viola a legalidade estrita e a taxatividade do regime fiscal.

249. Na execução, a exigência de "ato conjunto dos dirigentes dos órgãos envolvidos" supõe vontades autônomas, e o CNMP de fato edita ato próprio de limitação de empenho — distinto do ato único adotado pelo Judiciário —, mecanismo da LRF avesso à ideia de absorção. O art. 5º, § 9º, da LDO 2026 é remissão interna de efeito operacional, e lei ordinária anual não redefine o alcance subjetivo de lei complementar permanente nem alarga decisão em controle concentrado; a própria LDO, aliás, distingue os atos do PGR, do Presidente do CNMP e do DPGF. Por fim, pareceres consultivos são apenas opinativos: excluir essa despesa da base de cálculo afeta a âncora e o espaço fiscal e a credibilidade da regra, revelando interpretação administrativa ampliativa controvertida, e não cumprimento automático do *decisum*.

2. Uso de parâmetros macroeconômicos distintos dos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda na elaboração de estimativas de receitas primárias do RARDP

Argumentos do jurisdicionado

250. Considerando os encaminhamentos propostos, a Agência Nacional de Aviação Civil, quando provocada a se manifestar sobre o assunto pelo Ministério de Portos e Aeroportos (MPOR), informou que a estimativa de receitas encaminhada para o RARDP 1/2026 utilizou como referência projeções do Boletim Focus, publicado pelo Banco Central do Brasil, por se tratar da informação mais atual disponível à época e de fonte amplamente reconhecida para elaboração de projeções financeiras. Reforçou que o encaminhamento das estimativas ocorreu anteriormente à divulgação da grade de parâmetros macroeconômicos, bem como que o prazo estabelecido no Ofício Circular SEI 216/2026/MF para envio das informações expirava em 2/3/2026. Aduziu, ainda, que a diferença observada possui reduzida materialidade e não compromete a consistência geral da projeção encaminhada. Por fim, registrou que buscará observar, nos próximos ciclos, a grade de parâmetros divulgada pela SPE/MF, sempre que possível e compatível com os prazos aplicáveis (peça 109).

251. Cabe registrar, todavia, que a resposta do MPOR foi encaminhada extemporaneamente e, por isso, a rigor, deveria ser desconsiderada da análise. Sem embargo, excepcionalmente, a comunicação será admitida nesta oportunidade, em atenção ao princípio da busca da verdade material, sem prejuízo de que manifestações futuras observem rigorosamente os prazos estabelecidos no curso da fiscalização.

252. O Ministério da Fazenda, por intermédio da STN, informou que a sistemática de projeção envolve diversos órgãos setoriais e agências reguladoras, responsáveis pelas estimativas individualizadas de contratos de concessão com características heterogêneas, o que inviabilizaria mera atualização automática das projeções com base na grade macroeconômica da SPE/MF. Argumentou que os prazos intermediários fixados pela STN/MF para recebimento das informações dos órgãos setoriais antecederam a divulgação da grade da SPE/MF, ocorrida em 5/3/2026, sendo necessário estabelecer prazo até 2/3/2026 para viabilizar a consolidação tempestiva das estimativas. Acrescentou que o intervalo entre a divulgação da grade e o prazo final de envio das estimativas à SOF/MPO compreendeu apenas três dias úteis, o que inviabilizaria operacionalmente a reabertura do processo para atualização integral das projeções recebidas até então. Sustentou, assim, que a utilização de referências distintas decorreu de restrições operacionais e de prazo inerentes ao processo descentralizado de consolidação das receitas de concessões. Ao final, manifestou concordância quanto à necessidade de explicitar de forma mais clara as justificativas associadas ao uso de parâmetros distintos da grade oficial nos relatórios e documentos de suporte futuros (peça 106).

253. A SOF/MPO alegou que a Portaria SOF/MPO 6/2026 prevê a utilização dos parâmetros macroeconômicos da SPE/MF “quando cabível”, e que a Resolução-JEO 2/2020 atribui à grade caráter de subsídio às estimativas, sem estabelecer obrigatoriedade absoluta de adoção em todos os casos. Argumentou que as exceções identificadas seriam justificáveis, especialmente nas receitas relacionadas à exploração de petróleo, em razão da elevada volatilidade das variáveis envolvidas e da

defasagem temporal entre a modelagem executada pela ANP e a consolidação da grade oficial da SPE/MF. Desse modo, a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE/MF na elaboração de receitas e despesas primárias não configuraria uma irregularidade. Nesse sentido, a SOF/MPO solicitou a retirada da ciência vinculada a esse achado.

254. A Secretaria também afirmou que suas atribuições possuem natureza coordenadora, orientadora e consolidadora, não abrangendo auditoria ou controle técnico detalhado das metodologias e documentações produzidas pelos órgãos responsáveis pelas estimativas. Por essa razão, solicitou a retirada da recomendação relativa à criação de mecanismo de verificação da utilização dos parâmetros macroeconômicos da SPE/MF (peça 100).

255. O Ministério de Minas e Energia não encaminhou comentários (peça 105).

Análise dos argumentos

256. As manifestações apresentadas esclarecem as circunstâncias associadas à não aplicação da grade de parâmetros da SPE/MF nas estimativas de concessões e permissões consolidadas pela STN/MF, mas não afastam as conclusões centrais do trabalho.

257. A avaliação das informações encaminhadas pela Anac e pela STN/MF evidencia um descasamento entre cronogramas de entregas, situação que pode dificultar ou mesmo inviabilizar a utilização dos parâmetros macroeconômicos divulgados pela SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias. Quando os prazos intermediários estabelecidos pelos órgãos coordenadores, em conformidade com o art. 2º, § 3º, da Resolução-JEO 13/2025, antecedem a divulgação da grade oficial, a utilização efetiva desse instrumento pode restar comprometida.

258. A situação relatada demonstra que a efetividade da grade de parâmetros macroeconômicos depende não apenas de sua elaboração e divulgação tempestiva, mas também de alinhamento procedimental entre os órgãos participantes do processo de reprogramação orçamentária.

259. No mais, ressalta-se que o Ministério da Fazenda não se manifestou sobre o emprego, na Nota 1/2026/SPF/SPE-MF, de 11/3/2026 (peça 59, p. 36), de dados de câmbio e de preço do barril de petróleo divergentes dos que constavam na grade de parâmetros da SPE/MF divulgada em 5/3/2026.

260. Quanto ao pedido da SOF/MPO para exclusão da ciência, a equipe técnica esclarece que o achado não parte da premissa de obrigatoriedade absoluta de utilização da grade da SPE/MF em toda e qualquer estimativa. O ponto central da análise reside no risco de que o afastamento da grade deixe de constituir situação excepcional e ocorra sem justificativa expressa, transparência ou validação formal. Nesse contexto, a ciência mostra-se medida adequada para prevenir a repetição da impropriedade identificada.

261. A grade de parâmetros constitui instrumento previsto no art. 73, § 4º, inciso II, da LDO 2026 como elemento integrante da gestão fiscal. O elenco expresso das variáveis que devem compô-la, como câmbio, preço do petróleo, IPCA e PIB, reforça sua natureza de referência oficial para elaboração das projeções fiscais. Assim, a expressão “quando cabível”, constante do art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026, deve ser compreendida como reconhecimento da possibilidade de exceções técnicas legítimas, e não como autorização para adoção generalizada de parâmetros provenientes de fontes diversas, sem transparência ou validação técnica.

262. A equipe de auditoria não desconsidera a eventual necessidade de afastamento da grade em situações específicas. Contudo, tais hipóteses devem possuir caráter excepcional, pontual e devidamente justificado, sob pena de esvaziamento da finalidade do instrumento como mecanismo de uniformização e coerência do processo de estimação de receitas e despesas, em consonância com o art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020.

263. Nesse contexto, cabe destacar, ainda, que o art. 1º, § 1º, da LRF consagra a transparência como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal, exigência que também encontra respaldo no plano constitucional por meio do princípio da publicidade, expresso no art. 37 da Constituição Federal.

264. As manifestações apresentadas, inclusive, convergem com o encaminhamento proposto: a STN/MF reconheceu como adequado aprimorar a explicitação das justificativas para o emprego de parâmetros distintos daqueles publicados na grade; e a Anac afirmou que buscará observar os parâmetros da SPE/MF nos próximos ciclos de projeção, em consonância com os prazos e fluxos procedimentais aplicáveis.

265. Dessa forma, os órgãos envolvidos no processo, especialmente aqueles responsáveis pela coordenação e pelo fornecimento de insumos para a elaboração das projeções, devem buscar adequar procedimentos, prazos e fluxos de trabalho, de modo a compatibilizar os cronogramas do processo de reprogramação orçamentária com a disponibilização da grade de parâmetros macroeconômicos, assegurando sua utilização efetiva nas estimativas fiscais.

266. Adicionalmente, não prospera a alegação de que a recomendação à SOF/MPO para que “institua mecanismo de verificação quanto à efetiva utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária” estaria fora das atribuições do órgão. Como expresso em sua manifestação (peça 100, item 20), a Subsecretaria de Assuntos Fiscais está à cargo de **supervisionar** a elaboração periódica da necessidade de financiamento do Governo Central e de **acompanhar** as atividades de projeção e acompanhamento da receita pública da União.

267. O art. 20, inciso XVII, do Decreto 11.353/2023 ainda dispõe que compete à SOF/MPO “**coordenar** e gerir o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, envolvendo a orientação, a coordenação e a **supervisão técnica** dos órgãos setoriais de orçamento” (grifos acrescidos).

268. Ademais, o Decreto-Lei 200/1967, que trata da organização da Administração Federal, assenta que:

Art. 30. **Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, necessitem de coordenação central.** (Vide Decreto 64.777, de 1969)

§ 1º **Os serviços incumbidos do exercício das atividades** de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e **ficam, conseqüentemente, sujeitos** à orientação normativa, à **supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema**, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados. (grifos acrescidos)

269. Nesse cenário, a supervisão técnica pressupõe não apenas o direcionamento das atividades, mas também a adoção de mecanismos mínimos de acompanhamento quanto à observância das diretrizes estabelecidas pelos órgãos centrais do sistema.

270. Ademais, o Decreto-Lei 200/1967 prevê expressamente a atividade de fiscalização como componente das competências atribuídas aos órgãos centrais dos sistemas administrativos federais, entre eles o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

271. Esclarece-se, ainda, que a proposta de encaminhamento em debate não determina revisão metodológica exaustiva das projeções elaboradas pelos órgãos responsáveis e deve ser implementada em observância às limitações operacionais e às atribuições da SOF/MPO no exercício da coordenação que lhe foi legalmente atribuída.

272. Dessa forma, as alegações apresentadas não afastam as conclusões do trabalho quanto ao uso da grade de parâmetros macroeconômicos divulgada pela SPE/MF como regra e à necessidade de

formalização, transparência, rastreabilidade e padronização do tratamento das exceções. Assim, mantêm-se os encaminhamentos originalmente propostos, sem alteração de redação.

3. Risco de frustração de R\$ 2,5 bilhões na arrecadação do Imposto de Exportação de petróleo bruto

Argumentos do jurisdicionado

273. A análise da RFB, embora realizada em prazo exíguo, limita-se às atribuições da secretaria relativas às projeções de arrecadação das receitas administradas. Cumpre destacar que tais previsões não comportam certeza ou exatidão, configurando inferência probabilística com margem de erro tolerável. As estimativas baseiam-se em variáveis sujeitas a alterações ao longo do tempo, de modo que eventual divergência *a posteriori* entre o valor projetado e o arrecadado não constitui, *per se*, falha metodológica, sobretudo diante de componentes difusos como vieses cognitivos, efeitos de manada e proliferação de notícias falsas e verdadeiras.

274. No processo orçamentário, as projeções devem manter coerência com as estimativas macroeconômicas do Ministério da Fazenda e com os impactos oficiais das alterações na legislação tributária — cuja mensuração, em regra, não compete à área de previsão e arrecadação. Ademais, em razão da complexidade do Sistema Tributário, os efeitos das mudanças legais somente podem ser dimensionados após meses ou anos, quando disponibilizadas as obrigações acessórias dos contribuintes. Por fim, as bases econômicas que melhor aderem às projeções macroeconômicas são as da arrecadação bruta agregada conforme os sistemas da RFB, com foco na estimativa do fluxo futuro de arrecadação.

Análise dos argumentos

275. Os argumentos do jurisdicionado não afastam o achado. A natureza probabilística das projeções de arrecadação não dispensa a apresentação de premissas, metodologia, memória de cálculo e cenários de sensibilidade, especialmente quando a receita estimada é incorporada ao RARDP como compensação de frustrações arrecadatórias.

276. A manifestação da RFB limitou-se a justificar a incerteza inerente às estimativas e a ratificar a nota da SPE, sem discriminar os parâmetros utilizados, a origem dos coeficientes da equação de participação exportada, a aderência da projeção aos dados observados de exportação, nem os riscos de prazo de recolhimento e judicialização. A disposição para prestar esclarecimentos futuros não supre a ausência de informação formal e tempestiva no RARDP 1/2026, razão pela qual permanece a limitação de escopo e o risco de frustração de arrecadação estimado pela equipe.

4. Diferença de R\$ 446 milhões, no mínimo, entre os valores de Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural registrados no Decreto 12.914/2026 e no Siafi

Argumentos do jurisdicionado

277. Em resposta, a RFB informou que, no exercício de sua missão institucional voltada ao acompanhamento da arrecadação tributária federal, mantém estruturas e sistemas próprios destinados à consolidação fiscal e previdenciária, ao cruzamento de dados analíticos dos contribuintes e à integração cadastral.

278. Já o Siafi, segundo a secretaria, plataforma central das contas públicas federais, teria sua governança, gestão e normatização sob responsabilidade exclusiva da STN, à qual compete padronizar protocolos, leiautes e interfaces de interoperabilidade com sistemas de outros órgãos. A STN, entretanto, não se manifestou sobre o caso.

279. Nesse contexto, a proposta de realização de conciliação de registros pela RFB, com a respectiva publicação e documentação, extrapolaria os limites de competência institucional e técnica

do órgão, configurando extensão exógena às suas atribuições finalísticas de acompanhamento da arrecadação.

280. No que concerne à revisão da metodologia de estimativa da arrecadação líquida do ITR, a RFB submeterá a matéria a reexame pelas equipes especializadas no tributo, com eventual adequação caso se mostre necessária.

Análise dos argumentos

281. Os argumentos apresentados pela RFB devem ser acolhidos apenas parcialmente. Embora o Siafi seja sistema estruturante sob governança, administração e normatização da STN, nos termos do art. 35, inciso XXIV, do Decreto 11.907/2024, essa circunstância não afasta a responsabilidade da RFB pela consistência, rastreabilidade e fidedignidade dos dados de arrecadação que produz, agrega, classifica e encaminha para fins contábeis, orçamentários e fiscais.

282. A divergência identificada não decorre de simples questão tecnológica ou de governança do Siafi. Trata-se de inconsistência material, de no mínimo R\$ 446 milhões, entre valores de receitas tributárias federais constantes do Decreto 12.914/2026 e registros do sistema oficial de execução orçamentária, financeira e contábil da União. O ponto central não é atribuir à RFB a administração do Siafi, mas exigir que os dados de arrecadação por ela apurados e informados sejam conciliáveis com os registros oficiais que deles decorrem.

283. A matéria situa-se no núcleo das competências do Ministério da Fazenda. O art. 29 da Lei 14.600/2023 atribui ao Ministério competências relativas à política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira, bem como à administração financeira e à contabilidade públicas. Assim, a inconsistência examinada envolve atribuições integradas do próprio Ministério, abrangendo arrecadação, classificação de receitas, registros contábeis, programação financeira e divulgação de informações fiscais.

284. No âmbito da estrutura regimental, o art. 27, incisos VIII e IX, do Decreto 11.907/2024 atribui à RFB competência para planejar, dirigir, supervisionar, orientar, coordenar e executar os serviços de fiscalização, lançamento, cobrança, arrecadação e controle dos tributos e demais receitas da União sob sua administração, bem como realizar a previsão, o acompanhamento, a análise e o controle dessas receitas. Tais competências abrangem não apenas a arrecadação operacional, mas também a qualidade da informação fiscal produzida a partir dos tributos administrados.

285. Ademais, a informação que alimenta o Siafi não se origina da STN. No fluxo de arrecadação administrado pela RFB, a Fita 50 constitui um dos produtos informacionais gerados no âmbito do Clacon, a partir da consolidação e classificação dos documentos de arrecadação. Assim, ainda que o Siafi seja administrado pela STN, a RFB participa de etapa anterior e essencial do processo: a produção, validação, consolidação e classificação dos dados que subsidiam o registro contábil e os demonstrativos fiscais.

286. Por essa razão, não procede o argumento de que a conciliação extrapolaria as competências da RFB. A conciliação demandada não consiste em administrar, normatizar ou alterar o Siafi, mas em confrontar os dados produzidos pela própria RFB, por código de receita, agregações fiscais, deduções, classificações e demais parâmetros, com os registros contábeis oficiais e com os valores divulgados no Decreto 12.914/2026. Trata-se de procedimento inerente à governança de dados fiscais, à rastreabilidade da informação e à confiabilidade dos demonstrativos oficiais.

287. Sob o aspecto contábil e orçamentário, a divergência evidencia fragilidade de integridade informacional. Sistemas gerenciais e agregações próprias são legítimos para fins de administração tributária, previsão de arrecadação e acompanhamento econômico; contudo, quando seus resultados subsidiam relatórios de avaliação bimestral, DPOF e demonstrativos fiscais, devem ser conciliáveis com o Siafi e reproduzíveis pelos órgãos de controle.

288. A competência da STN prevista no art. 35, inciso XXIV, do Decreto 11.907/2024 deve ser interpretada de forma coordenada com as competências da RFB previstas no art. 27, incisos VIII e IX. À STN compete a governança do Siafi e dos registros contábeis federais; à RFB compete a arrecadação, controle, previsão, acompanhamento, análise, classificação e consolidação das receitas tributárias sob sua administração. A divergência ora examinada situa-se justamente na interface entre essas atribuições, exigindo atuação conjunta, e não transferência integral de responsabilidade para um único órgão.

289. A manifestação da RFB quanto ao reexame da metodologia de estimativa do ITR é positiva, mas insuficiente para afastar o achado. Primeiro, porque a divergência abrange também Imposto de Renda e IPI. Segundo, porque o reexame anunciado não especifica escopo, prazo, responsáveis, produto esperado, metodologia de conciliação ou compromisso de correção dos demonstrativos eventualmente afetados. Terceiro, porque o problema não é apenas prospectivo ou metodológico, mas também contábil, orçamentário e fiscal, pois envolve a compatibilidade entre valores já registrados no Siafi e valores divulgados em ato de programação financeira.

290. A governança do Siafi pela STN não exige a RFB de demonstrar a consistência dos dados que produz e encaminha, inclusive aqueles consolidados na Fita 50 no âmbito do Clacon. A impropriedade deve ser tratada como falha de conciliação e documentação no âmbito do Ministério da Fazenda, demandando atuação coordenada entre RFB e STN para identificar a origem das diferenças, validar os critérios de agregação e classificação das receitas, demonstrar a correspondência entre códigos de receita, naturezas orçamentárias e contas contábeis e, se cabível, promover a retificação ou evidenciação complementar dos demonstrativos fiscais afetados.

5. Limitações na análise e inconsistências de informações da Receita Federal do Brasil sobre dados do imposto sobre dividendos em 2026

Argumentos do jurisdicionado

291. A RFB se colocou à disposição para, na medida do possível, esclarecer as premissas adotadas nas estimativas de impacto decorrentes das alterações na legislação tributária promovidas pela Lei 15.270/2025.

Análise dos argumentos

292. A manifestação da RFB deve ser acolhida apenas como disposição colaborativa futura, mas não afasta o achado. A afirmação de que o órgão se coloca à disposição para esclarecer, “na medida do possível”, as premissas adotadas não suprem a ausência, no momento da elaboração e avaliação do RARDP do 1º bimestre de 2026, de memória de cálculo, base de dados, parâmetros quantitativos e justificativas metodológicas suficientes para validação independente da projeção de arrecadação associada à tributação de dividendos.

293. A Lei 15.270/2025 promoveu alterações relevantes na tributação da renda, inclusive com efeitos a partir de 2026 sobre lucros e dividendos, o que torna indispensável a evidenciação dos critérios utilizados para estimar o impacto arrecadatário da medida no exercício. A Receita Federal divulgou que, a partir de 1º de janeiro de 2026, há tributação na fonte à alíquota de 10% sobre lucros e dividendos distribuídos a pessoas físicas residentes no Brasil em montante superior a R\$ 50 mil por mês pagos por uma mesma pessoa jurídica, tendo em vista a Lei 15.270/2025.

294. Em matéria de finanças públicas, a projeção de receita decorrente de alteração legislativa deve ser verificável, reproduzível e aderente às premissas econômicas e tributárias utilizadas. O art. 12 da LRF exige que as previsões de receita observem normas técnicas e legais, considerem os efeitos das alterações na legislação, da variação de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante, e sejam acompanhadas da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas.

295. Assim, não basta a indicação genérica de disponibilidade para esclarecimentos posteriores. Para que a projeção pudesse ser avaliada neste RARDP, seria necessário que a RFB tivesse apresentado, tempestivamente, pelo menos: a base histórica de lucros e dividendos utilizada; a segmentação por tipo de beneficiário e faixa de valor; os critérios de exclusão de dividendos não alcançados pela nova regra; a forma de tratamento de lucros acumulados e distribuições aprovadas antes da vigência da lei; as hipóteses de comportamento dos contribuintes, inclusive antecipação ou postergação de distribuições; a estimativa de recolhimento mensal; os códigos de arrecadação considerados; a separação entre impacto bruto e líquido; e a conciliação com as rubricas de receita administrada constantes do RARDP.

296. A ausência desses elementos comprometeu a análise sob os enfoques orçamentário, contábil e fiscal. Sob o enfoque orçamentário, inviabilizou verificar se a reestimativa de receita constante do RARDP refletiu adequadamente os efeitos da alteração legislativa. Sob o enfoque contábil, impediu rastrear a correspondência entre fato gerador estimado, código de receita, natureza orçamentária e registro previsto. Sob o enfoque fiscal, limitou a avaliação sobre a suficiência da receita projetada para o cumprimento da meta de resultado primário e para a definição da necessidade de contingenciamento ou de bloqueio.

297. A limitação é especialmente relevante porque o RARDP é o instrumento utilizado pelo Poder Executivo para acompanhar o cumprimento da meta fiscal e subsidiar eventual contingenciamento quando a receita reestimada não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. A Resolução-TCU 142/2001, por sua vez, atribui ao acompanhamento bimestral a função de avaliar as receitas e despesas primárias, a compatibilidade dos resultados fiscais com as metas da LDO e a necessidade ou conformidade da limitação de empenho e movimentação financeira.

298. Portanto, a resposta da RFB não elimina a impropriedade, pois a avaliação exigida pelo acompanhamento bimestral deve ocorrer com base nas informações disponíveis no próprio ciclo fiscal examinado. Esclarecimentos posteriores podem contribuir para o saneamento da metodologia nos próximos bimestres, mas não corrigem a insuficiência de evidenciação que, neste RARDP 1/2026, impossibilitou a validação da projeção de arrecadação do imposto sobre dividendos.

299. Conclui-se, assim, pela manutenção do achado. A disposição da RFB para prestar esclarecimentos não substitui o dever de apresentar, de forma tempestiva, documentação técnica suficiente sobre a metodologia, as premissas e a memória de cálculo da projeção. A ausência dessas informações reduziu a transparência fiscal, comprometeu a rastreabilidade da estimativa e inviabilizou a avaliação conclusiva, neste acompanhamento, sobre a consistência da receita projetada decorrente da tributação de dividendos instituída pela Lei 15.270/2025.

VOTO

Trata-se de relatório de acompanhamento fiscal da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao **1º bimestre de 2026**, elaborado nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, c/c art. 3º-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), para subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, bem como a produção do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

2. Em termos mais específicos, o relatório em análise enfoca as projeções constantes do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 1º bimestre de 2026, bem como a aderência da programação orçamentária e financeira às metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2026, aos limites individualizados da Lei Complementar 200/2023 (dispõe sobre o Regime Fiscal Sustentável) e às regras de limitação de empenho e movimentação financeira previstas na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

APURAÇÕES E ACHADOS

3. Segue-se o resumo das principais apurações e achados do presente acompanhamento:

- conclusões gerais:

- embora as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permaneçam formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, subsistem fragilidades na consistência e transparência das estimativas que as fundamentam;

- “em comparação com a Lei Orçamentária Anual, houve deterioração nas projeções fiscais, caracterizada pela **redução das receitas** primárias líquidas, em R\$ 13,6 bilhões, e pelo **aumento das despesas**, em R\$ 23,3 bilhões, resultando em **ampliação do déficit** [efetivo] **projetado**”, de R\$ 22,9 bilhões para R\$ 59,8 bilhões;

- após a aplicação das deduções legais, o **resultado primário projetado**, de R\$ 3,5 bilhões, **permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta** estabelecida para o exercício”, sem “necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal”;

- a reestimativa das despesas primárias indicou **risco de descumprimento dos limites individualizados** estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023”, o que motivou “bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal”, no valor de R\$ 1,6 bilhão, resultando em **redução do risco fiscal, classificado como baixo**;

- achados específicos:

- “exclusão de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público do cômputo dos limites de despesas primárias”, com base em “interpretação ampliativa” do decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922/DF, com risco de ampliação indevida do espaço fiscal;

- “utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício”;

- “risco de frustração de receitas do Imposto de Exportação de petróleo bruto, decorrente da adoção de premissas potencialmente superestimadas quanto ao volume exportado, com impacto estimado da ordem de R\$ 2,5 bilhões”, com potencial redução da “margem de cumprimento da meta

de resultado primário”; a projeção de exportações utilizada pela SPE foi de 2,5 milhões de barris de petróleo por dia, porém, nos quatro primeiros meses de 2026, a média apurada dessas exportações foi 2,1 milhões de barris/dia, número cerca de 16% inferior ao projetado;

- ausência de comunicação tempestiva por parte do Banco Central sobre a ocorrência de distorção de R\$ 1,25 bilhão na apuração do resultado primário das empresas estatais federais em dezembro de 2025 e janeiro de 2026, com prejuízo à “transparência ativa e à confiabilidade das estatísticas fiscais utilizadas para avaliação do cumprimento das metas” (essa diferença foi motivada principalmente por “erro no cômputo de ativos financeiros da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT -, da ordem de R\$ 1,25 bilhão, ocorrido em dezembro de 2025 e corrigido na apuração de janeiro de 2026”; peça 43, p. 4-5);

- “inconsistências entre os dados de arrecadação apresentados no Decreto 12.914/2026 (Programação Orçamentária e Financeira) e os registros do Siafi, especialmente no detalhamento de tributos relevantes, indicando fragilidades na conciliação e na rastreabilidade das informações fiscais”; apurou-se diferença de, no mínimo, R\$ 446 milhões entre os valores de Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) registrados no Decreto e no Siafi;

- “a ausência de memória de cálculo detalhada e de documentação suficiente por parte da Receita Federal”, sobre a tributação de dividendos, prejudicando a validação independente das estimativas de arrecadação e da consistência das projeções fiscais;

- risco de “não concretização da arrecadação prevista para 2026 para o tributo avaliado” (sobre dividendos), pois “após o primeiro quadrimestre, (...) a RFB arrecadou somente 4,7% da previsão total de R\$ 29,94 bilhões, composta por R\$ 23,76 bilhões e R\$ 6,18 bilhões”;

- desnecessidade de limitação de empenho e movimentação financeira fundada no art. 9º da LRF, pois a projeção de resultado primário permaneceu compatível com o intervalo admitido para a meta fiscal do exercício;

- prejuízo à “avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário”, em virtude da “insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas”.

PROPOSTAS DA UNIDADE TÉCNICA

4. A par dessas conclusões, a unidade técnica propõe as seguintes medidas:

a) ciência à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) quanto à impropriedade de considerar despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público como exceção aos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023, procedimento não amparado nas normas de regência nem alcançado pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922, cujo alcance é restrito ao Ministério Público da União;

b) ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia e ao Ministério de Portos e Aeroportos de que a não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do RARDP, ressalvadas exceções justificadas e aprovadas pela SOF, coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, contraria disposições regulamentares (art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020, Portaria SOF/MPO 6/2026 e Ofício Circular 48/2026/MPO);

c) recomendação à SOF, na condição de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, para que adote as seguintes providências com o objetivo de otimizar a consistência, a transparência, a rastreabilidade e a confiabilidade das informações fiscais:

c.1) estabeleça procedimento formal para registro, justificativa e aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela SPE, e institua mecanismo de verificação da utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

c.2) divulgue orientação aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, acerca do caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela SOF;

d) recomendação ao Banco Central do Brasil para que estabeleça procedimento formal de divulgação tempestiva de eventuais erros e inconsistências identificados na apuração de estatísticas fiscais, como o resultado primário, de modo a assegurar a transparência ativa prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011 e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000;

e) recomendação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil para que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas;

f) recomendação ao Ministério da Fazenda para aprimoramento dos controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

f.1) instituição de rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

f.2) revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema; e

f.3) documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes.

5. Propõe, ainda, seja dada ciência da presente deliberação aos órgãos e entidades interessados, inclusive à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea 'a', c/c art. 3º-A, *caput*, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026).

6. Feita essa necessária introdução, passo a decidir.

7. De plano, acolho as análises e conclusões da unidade técnica, devidamente transcritas no Relatório, exceto quanto à alegada impropriedade de considerar despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público e ao uso do instrumento da ciência, nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em relação ao achado referente à não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do RARDP, conforme exponho mais adiante.

CONFORMIDADE LEGAL DA GESTÃO FISCAL DA UNIÃO

9. De um modo geral, as apurações levadas a efeito denotam a conformidade legal da gestão fiscal da União, sem evidências concretas de inexecutabilidade das metas de receitas e despesas, embora tenham sido identificados riscos para tal mister, além de fragilidades e oportunidades de melhoria relacionadas a aspectos de consistência e transparência das estimativas, com reflexos sobre a confiabilidade da avaliação fiscal.

RESULTADOS PRIMÁRIOS EFETIVO E FORMAL

10. Merece destaque a diferença significativa entre os resultados primários efetivo e formal. Enquanto o primeiro retrata o grau real de equilíbrio fiscal, a aplicação do segundo restringe-se à aferição de conformidade normativa da gestão fiscal. Sob tais circunstâncias, é importante estabelecer tal distinção nos acompanhamentos desse indicador, de forma a subsidiar a elaboração orçamentária e o controle da gestão fiscal com informações realistas. O quadro abaixo, extraído do Relatório, bem ilustra essa diferença:

Resultado primário efetivo e formal projetados para 2026

RESULTADO PRIMÁRIO PROJETADO	
RESULTADO PRIMÁRIO EFETIVO (projeção para 2026)	DÉFICIT R\$ 59 bilhões
RESULTADO PRIMÁRIO FORMAL (projeção para 2026)	SUPERÁVIT R\$ 3,5 bilhões

Fonte: elaboração própria a partir do Decreto 12.846/2026 e alterações, e do RARDP 1/2026.

11. A conversão do **déficit real** em **superávit formal** resultou das deduções legais e constitucionais de despesas previstas para **quitação de precatórios** (EC 136/2025), **projetos estratégicos em defesa nacional** (LC 221/2025) e **despesas temporárias com educação e saúde custeadas com recursos do Fundo Social** (LC 223/2025). Tais alterações normativas, ao transmutarem o déficit primário (R\$ 59 bilhões) em superávit (R\$ 3,5 bilhões), mantiveram a projeção fiscal no limite inferior de tolerância da meta, fixado em zero.

MEMORIAL DA AGU NO INTERESSE DA SOF

ADI 7.922 e despesas com recursos próprios do CNMP

12. Quanto à proposta de ciência referente ao custeio com recursos próprios de despesas do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), registro que a Advocacia-Geral da União, representando o Ministério do Planejamento e Orçamento, apresentou memorial em 5/8/2026 (peça 126), após a conclusão da fase instrutória deste processo, esclarecendo que os fundamentos da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922-DF, publicada em 3/7/2026, incluem expressamente o Conselho Nacional do Ministério Público como unidade alcançada pelo respectivo acórdão.

13. Conforme visto, a proposta de ciência baseia-se na conclusão da AudFiscal de que a exclusão das despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público dos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023 não é amparada nas normas de regência nem alcançada pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 7.922, restrita ao Ministério Público da União.

14. Seguem-se os principais argumentos da AGU no referido memorial para refutar a proposta em questão:

- a conclusão da unidade técnica partiu de uma premissa equivocada ao considerar que a decisão do STF alcançaria apenas o Ministério Público da União (MPU);

- isso porque o voto condutor do Ministro Alexandre de Moraes registrou expressamente que a compreensão adotada se aplica ao "**Ministério Público da União, em seus diferentes ramos e órgãos, incluindo o Conselho Nacional do Ministério Público**";

- o julgamento de mérito da ADI 7.922 foi posterior ao relatório conclusivo da AudFiscal, emitido em 2/6/2026 (peça 120); e sua ata do julgamento foi publicada em **3/7/2026**, data a partir da qual a decisão passou a produzir efeitos obrigatórios para a Administração Pública;

- a inclusão do CNMP no raio de alcance da decisão do STF se justifica porque esse órgão está previsto no art. 130-A da Constituição Federal, inserido na seção constitucional do Ministério Público, sendo presidido pelo Procurador-Geral da República, o que justifica sua vinculação institucional ao MPU;

- nesses termos, a proposta de ciência à SOF/MPO perde fundamento.

15. Acolho as razões apresentadas pela Advocacia-Geral da União para, com as vênias de estilo, rejeitar a proposta de ciência sob análise.

16. A decisão proferida na ADI 7.922 seguiu, por simetria, a mesma tese já aplicada aos órgãos do Poder Judiciário no julgamento da ADI 7.641 (relator: Min. Alexandre de Moraes, Pleno, julg: 11/4/2025), em face da identidade de fundamentos. Na ação precedente, o E. STF decidiu pela exclusão das receitas próprias dos tribunais e órgãos do Judiciário do teto de gastos do arcabouço fiscal (Lei Complementar 200/2023). Nessa esteira, o acórdão de mérito na ADI 7.922, proferido em 26/6/2026, fundamentou-se na necessidade de preservar a simetria entre o Ministério Público e o Poder Judiciário, assegurando sua autonomia financeira quanto à gestão de receitas próprias. Segue-se o resumo do julgado, extraído do Informativo 1223, do E. STF:

Os valores custeados com as receitas próprias do Ministério Público da União (MPU), bem como com as decorrentes de convênios, contratos ou instrumentos congêneres celebrados com entes federativos ou entidades privadas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal).

A autonomia financeira e orçamentária é prerrogativa imprescindível para que o Ministério Público exerça, de forma independente, sua missão constitucional de defesa da ordem jurídica e do regime democrático. Embora o Ministério Público deva atuar com responsabilidade fiscal e observar, em regra, os limites de despesas primárias para garantir a sustentabilidade da dívida pública, a incidência do teto de gastos sobre receitas geradas pela própria instituição compromete sua capacidade de autossustento e gestão autônoma.

Ademais, a simetria constitucional estabelecida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 entre o Ministério Público e o Poder Judiciário impõe que o tratamento jurídico-orçamentário a eles conferido seja convergente. Uma vez que o Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que as receitas próprias dos tribunais federais estão excluídas do teto de gastos da LC nº 200/2023 (1), o mesmo regime deve ser aplicado ao MPU, por força do paralelismo institucional e das garantias de autogoverno (2).

Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por unanimidade, julgou procedente a ação para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, caput e IV, e § 2º, IV, da LC nº 200/2023 (3), para reconhecer, quanto ao Ministério Público da União, que os valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela LC nº 200/2023.

17. Assim, resta elidida a impropriedade anotada pela AudFiscal, quanto à ausência de amparo jurídico à exclusão das despesas custeadas com recursos próprios do Conselho Nacional do Ministério Público dos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da Lei Complementar 200/2023.

Não utilização dos parâmetros macroeconômicos gerados pela SPE

18. O mesmo memorial também questiona a emissão de ciência referente à “não utilização dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE do Ministério da Fazenda, na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias no âmbito do RARDP, ressalvadas exceções justificadas e aprovadas pela SOF”.

19. Para tanto, argumenta, em síntese, que:

- cada órgão responsável por determinada receita ou despesa deve produzir suas próprias estimativas, metodologias e memórias de cálculo;

- eventuais divergências em relação aos parâmetros da SPE podem ser tecnicamente justificadas conforme a natureza da rubrica analisada;

- não haveria imposição normativa de aprovação prévia da SOF para utilização de premissas distintas, pois não seria sua atribuição “aprovar os afastamentos da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e verificar a efetiva utilização desses parâmetros pelos órgãos responsáveis pelas estimativas fiscais”;

- o §8º do art. 4º da Portaria SOF/MPO 6/2026, ao prever a adoção dos parâmetros macroeconômicos elaborados pela SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, dispõe expressamente que tal procedimento aplica-se “quando cabível”, ou seja, não estabelece “sua aplicação obrigatória e indistinta a todas as estimativas”;

- portanto, esse ponto questionado pela AudFiscal não pode ser classificado como “irregularidade” para justificar a expedição de ciência nos termos do art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU nº 315/2020.

20. A AudFiscal, a seu turno, considera que as disposições aplicáveis ao caso impõem, como regra, o uso dos aludidos parâmetros macroeconômicos na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias do RARDP, bem como sua coordenação pela Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária (CFGOF), da SOF. Daí as propostas de ciência e recomendações. Reforça que a função de coordenação exercida, impõe-lhe o dever de supervisionar o referido procedimento.

21. Por isso, conclui: “(...) a utilização de parâmetros macroeconômicos distintos daqueles definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE) na elaboração de estimativas de receitas primárias, sem justificativa formal ou validação institucional. Essa divergência compromete a coerência interna das projeções fiscais e pode distorcer a avaliação da necessidade de ajuste fiscal ao longo do exercício”.

22. Seguem-se os critérios normativos invocados pela AudFiscal para fundamentar sua proposta de ciência:

- art. 5º, inciso I, da Resolução-JEO 2/2020: dispõe que a grade de parâmetros macroeconômicos subsidiará a elaboração de projeções de receitas e despesas, em conformidade com a matriz de responsabilidades aprovada pela Junta de Execução Orçamentária;

- Ofício Circular 48/2026/MPO: estabelece de forma expressa a obrigatoriedade de utilização dos parâmetros macroeconômicos mais atualizados, disponibilizados pela SPE/MF, na elaboração das estimativas de receitas e despesas para o RARDP 1/2026;

- art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026: prevê a adoção dos parâmetros da SPE/MF na elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias; embora esse dispositivo registre que o uso dos parâmetros macroeconômicos disponibilizados pela SPE deve ser usado “quando cabível” (“§ 8º Quando cabível, os parâmetros macroeconômicos a serem utilizados nas estimativas serão os divulgados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em Processo SEI específico”), isso não implica autorização para afastamento da grade de parâmetros por conveniência ou preferência metodológica, mas apenas reconhece a possibilidade de exceções técnicas legítimas.

23. Embora considere bem sustentado o entendimento da AudFiscal, tenho que os argumentos trazidos no memorial da AGU são suficientes para demonstrar que a questão sob exame admite interpretações distintas, o que não permite caracterizar, com segurança, a ocorrência de falha procedimental a justificar o instituto da ciência, embora se trate de evidente oportunidade de melhoria na gestão, na padronização e na qualidade dos parâmetros que subsidiam as previsões de despesas e receitas primárias do RARDP.

24. Nesse passo, observo que a unidade instrutiva propõe a seguinte recomendação à SOF, “na condição de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária”, para adoção de duas medidas “com o objetivo de otimizar a consistência, a transparência, a rastreabilidade e a confiabilidade das informações fiscais”:

c.1) estabeleça procedimento formal para registro, justificativa e aprovação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros elaborada pela SPE, e institua mecanismo de verificação da utilização dos referidos parâmetros macroeconômicos nas estimativas que subsidiam os instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025; e

c.2) divulgue orientação aos órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 e, por intermédio deles, aos órgãos responsáveis pela elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias, acerca do caráter obrigatório da utilização dos parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, ressalvadas exceções devidamente justificadas e autorizadas pela SOF.

25. Dito isso, e uma vez caracterizada a já comentada oportunidade de melhoria, considero que as citadas recomendações convergem para o objetivo de mitigar o problema assinalado, respeitando, porém, as eventuais limitações operacionais, as peculiaridades do *modus operandi* da SOF e sua discricionariedade administrativa. Por isso, mantenho, com ajustes de forma, as recomendações propostas.

AVALIAÇÃO DO RISCO FISCAL

26. Outro ponto a comentar é a anotação da unidade técnica de que restou prejudicada a “avaliação do risco de descumprimento da meta de resultado primário”, em virtude da “insuficiência de informações fornecidas pelos órgãos responsáveis pelas projeções de receita, especialmente no que se refere às premissas e metodologias utilizadas”.

27. Em que pese esse registro, o relatório em análise apresenta informações relevantes sobre o risco fiscal, conforme antecipado no início deste voto, a saber:

- apesar das **fragilidades na consistência e transparência das correspondentes estimativas**, as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 **permanecem formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes**;

- o **déficit efetivo projetado elevou-se de R\$ 22,9 bilhões para R\$ 59,8 bilhões**, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, em face da redução das receitas primárias líquidas, em R\$ 13,6 bilhões, e do aumento das despesas, em R\$ 23,3 bilhões;

- porém, após as deduções legais, o resultado primário projetado, de R\$ 3,5 bilhões, permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício, sem “necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal”;

- a reestimativa das despesas primárias indicou **risco de descumprimento dos limites individualizados estabelecidos pela Lei Complementar 200/2023**, o que motivou “bloqueio orçamentário para recomposição da aderência ao regime fiscal”, no valor de R\$ 1,6 bilhão, resultando em redução do **risco fiscal, classificado como baixo**.

28. Assim, considero necessário incluir na presente deliberação, em simetria com a solução adotada no acompanhamento referente ao 2º bimestre de 2026 (TC 012.513/2026-1), dispositivo específico com as referidas informações, em subsídio aos trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, nos termos do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), e à elaboração do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

DEMAIS PROPOSTAS

29. Quanto aos demais achados e conclusões da fase instrutória, endosso, com ajustes de forma, as respectivas propostas de encaminhamento, materializadas em recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade e da tempestividade das informações que subsidiam o planejamento fiscal da União.

Do exposto, voto por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de agosto de 2026.

ANTONIO ANASTASIA
Relator

ACÓRDÃO Nº 2274/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.887/2026-3.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Ministério da Fazenda; Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Antonio Anastasia.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento fiscal da União quanto às receitas e despesas primárias referentes ao 1º bimestre de 2026, para subsidiar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal, bem como a produção do relatório sobre as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2026.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea ‘a’, c/c art. 3º-A, caput, da Resolução-TCU 142/2001, e do art. 157 da Lei 15.321/2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026), informar ao presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para fins de subsídio à referida Comissão, os seguintes fatos acerca da gestão fiscal no 1º bimestre de 2026, devidamente detalhados no Relatório e Voto que integram este Acórdão:

9.1.1 as projeções fiscais do 1º bimestre de 2026 permanecem formalmente compatíveis com as metas e regras fiscais vigentes, apesar da identificação de fragilidades na consistência e na transparência das correspondentes estimativas;

9.1.2. o déficit efetivo projetado elevou-se de R\$ 22,9 bilhões para R\$ 59,8 bilhões, em comparação com a Lei Orçamentária Anual, em face da redução das receitas primárias líquidas, em R\$ 13,6 bilhões, e do aumento das despesas, em R\$ 23,3 bilhões;

9.1.3. após as deduções legais, o resultado primário formal projetado, de R\$ 3,5 bilhões, permaneceu dentro do intervalo de tolerância da meta estabelecida para o exercício, sem necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.4. quanto aos limites individualizados estabelecidos na Lei Complementar 200/2023. a reestimativa das despesas primárias indicou risco inicial de descumprimento, o que motivou bloqueio orçamentário no valor de R\$ 1,6 bilhão, reduzindo o risco fiscal, classificado como baixo;

9.2. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, na função de coordenadora da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, adote as seguintes providências de aperfeiçoamento da qualidade das informações fiscais, quanto aos aspectos de transparência, padronização, rastreabilidade e confiabilidade:

9.2.1. estabeleça procedimentos para verificação de eventuais afastamentos da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, nos termos do art. 4º, § 8º, da Portaria SOF/MPO 6/2026, nas estimativas que subsidiam os

instrumentos de gestão fiscal e orçamentária previstos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025, de forma a otimizar sua utilização;

9.2.2. oriente os órgãos coordenadores definidos no Anexo da Resolução-JEO 13/2025 para que a elaboração das estimativas de receitas e despesas primárias utilize os parâmetros macroeconômicos definidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, exceto em casos excepcionais devidamente justificados;

9.3. recomendar ao Banco Central do Brasil, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça procedimentos para garantir divulgação tempestiva de eventuais inconsistências na apuração de estatísticas fiscais, em conformidade com a diretriz transparência ativa das informações públicas prevista no art. 3º, inciso II, da Lei 12.527/2011, e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e com o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal;

9.4. recomendar ao Ministério da Fazenda e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que revisem as premissas e a metodologia da projeção do Imposto de Exportação sobre óleos brutos de petróleo, avaliando a adoção de cenários de sensibilidade que complementem as premissas determinísticas utilizadas;

9.5. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que aprimore os controles internos aplicáveis às informações de arrecadação realizada utilizadas nos relatórios de avaliação bimestral, por meio de:

9.5.1. rotina periódica de conciliação entre os dados utilizados no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira e no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias e os registros oficiais do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, antes da publicação dos valores realizados;

9.5.2. revisão da metodologia de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativo a municípios conveniados e não conveniados, de modo a substituir percentuais fixos estimativos por valores efetivamente registrados quando já houver arrecadação classificada no sistema;

9.5.3. documentação das conciliações realizadas e das justificativas para eventuais diferenças remanescentes;

9.6. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o integram, aos seguintes destinatários: Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Banco Central do Brasil, Ministério de Minas e Energia, Ministério de Portos e Aeroportos, Controladoria-Geral da União, Casa Civil da Presidência da República e Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.7. autorizar o arquivamento deste processo, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 32/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/8/2026 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2274-32/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

ANTONIO ANASTASIA

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.859/2026-GABPRES

Processo: 004.887/2026-3

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: 31/08/2026

(Assinado eletronicamente)

ANTONIO CARLOS COSTA D AVILA CARVALHO JUNIOR

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