



CONGRESSO NACIONAL

AVISO (CN) Nº 18, DE 2026

(nº 422/2026, na origem)

Encaminha cópia do Acórdão nº 1125, proferido nos autos do TC-018.065/2025-2, que trata de acompanhamento para examinar o relatório quadrimestral elaborado em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/2001.

AUTORIA: Tribunal de Contas da União

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

PUBLICAÇÃO: DCN de 29/10/2026



[Página da matéria](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 422 - GP/TCU

Brasília, 13 de maio de 2026.

Senhor(a) Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1125 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 6/5/2026, ao apreciar o TC-018.065/2025-2, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

O mencionado processo trata de acompanhamento para examinar o relatório quadrimestral elaborado em cumprimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar nº 101/2001.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

ACÓRDÃO Nº 1125/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.065/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

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

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

9.1. considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento a este Tribunal dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da mencionada lei complementar e ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

9.2. considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.3. considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

9.4. considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007;

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

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 15/2026 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/5/2026 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1125-15/26-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

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

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Examinam-se nesta oportunidade os Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao 2º quadrimestre de 2025 (RGF 2/2025), elaborados com espeque nos arts. 54 e 55 da Lei Complementar (LC) 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

2. De acordo com a instrução precedente, o prazo de encaminhamento dos relatórios (até 30 dias após o término do período) foi observado pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos e os RGF foram disponibilizados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi).

Receita Corrente Líquida (RCL)

3. A RCL é parâmetro para o cálculo de percentuais de despesa de pessoal, operações de crédito, concessão de garantias e das dívidas consolidada e mobiliária. No período de doze meses — setembro de 2023/agosto de 2024 a setembro de 2024/agosto de 2025 —, a RCL experimentou crescimento nominal de 13,1%: passou de R\$ 1.342,4 bilhões para R\$ 1.518,9 bilhões. Comparando-se o 2º com o 1º quadrimestre (quando foram arrecadados R\$ 1.418,2 bilhões), considerados os valores acumulados no período de doze meses (set/2024 a ago/2025 e abr/2024 a mar/2025), verifica-se crescimento nominal de 2,2%.

4. Em termos reais, considerando os preços vigentes em agosto de 2025 (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), as taxas de crescimento foram 7,8% e 0,2%, mantidas as mesmas bases de comparação.

5. A instrução relatou haver divergência entre a metodologia explicitada para o cálculo da RCL no anexo da Portaria STN/MF 2116, de 19/9/2025, e a apuração efetivamente realizada, o que geraria uma diferença de R\$ 55,9 bilhões. A impropriedade apontada limita-se à metodologia divulgada e não compromete os critérios efetivamente aplicados no cálculo, cumpre destacar.

6. Semelhante problema foi apontado quando do exame dos RGF do 1º bimestre (Acórdão 2.605/2025-Plenário), oportunidade na qual Secretaria do Tesouro Nacional (STN) foi cientificada “*de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000*”.

7. Uma vez que a publicação do RGF 2/2025 consolidado foi anterior à prolação do Acórdão 2.605/2025-Plenário, a matéria será tratada quando do exame dos RGF 3/2025.

Despesas de pessoal

8. Os limites de despesa de pessoal da LRF máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, II) foram cumpridos por todos os órgãos e Poderes.

9. Contudo, verificou-se distorção nos valores dessa despesa relativamente aos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima, que integram o RGF do Poder Executivo. Problema semelhante ocorreu no RGF 1/2025.

10. Os valores lançados no mês de julho foram de R\$ 429 milhões para o ex-território do Amapá e de R\$ 291 milhões para o ex-território de Roraima, muito superiores aos R\$ 25 milhões e R\$ 16 milhões lançados para o mês de junho. A distorção foi esclarecida em nota de rodapé (peça 153, fls. 1-2):

“Em 2025, a União alterou a classificação organizacional e programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos ex-territórios do Amapá e Roraima. [...] Para o Amapá, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas

relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R\$ 212.614 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R\$ 136.730 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025. Para Roraima, do valor apresentado em julho de 2025, parte se refere à reclassificação de despesas relativas aos meses anteriores, sendo o montante de R\$ 142.882 mil relativo ao 1º quadrimestre de 2025 (janeiro a abril) e o montante de R\$ 94.475 mil relativo aos meses de maio e junho de 2025.”

11. Como informou a AudFiscal, tal ocorrência era esperada, pois também foram observadas variações atípicas no RGF 1/2025 do Poder Executivo decorrentes de alterações promovidas na classificação programática das despesas de inativos e pensionistas civis dos territórios do Amapá e de Roraima, a partir de janeiro de 2025. Naquela oportunidade, verificou-se que as inconsistências decorreram da execução dessas despesas na unidade orçamentária (UO) 72146, a qual não dispunha de marcadores orçamentários que possibilitassem a segregação e individualização dos valores, o que comprometeu a aferição dos limites de despesa com pessoal. Essas falhas ocorreram no processo de centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), determinada pelo Decreto 10.620/2021.

Dívida pública

12. Compete a este Tribunal fazer o acompanhamento do cumprimento das disposições da LRF, conforme determinação expressa contida na LRF. Nessa linha, o inciso III do § 1º do art. 59 da LRF estabelece que os tribunais de contas alertarão os Poderes ou órgão quando verificarem que “os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites”.

13. Em cumprimento à LRF, art. 30, inciso I, o então Presidente da República encaminhou ao Senado Federal, por meio da Mensagem 1.069/2000 (Mensagem 154/2000, no Senado Federal), projeto de lei no qual propunha a fixação do limite da dívida consolidada líquida (DCL) de 350% da RCL para a União.

14. A despeito de o Senado Federal não ter aprovado o limite da dívida consolidada (DC) da União, a LC 200/2023 (que instituiu o chamado Regime Fiscal Sustentável — RFS) elegeu (art. 2º, § 1º) como parâmetro para a aferição da sustentabilidade da dívida pública a estabilização da trajetória da relação dívida bruta do governo geral e produto interno bruto (DBGG/PIB), na linha dos mandamentos constitucionais (art. 163, VIII, “b” e “c”).

15. Já a competência constitucional (inciso XIV do art. 48 da Constituição Federal) para fixar o limite da dívida mobiliária (DM) da União pertence ao Congresso Nacional. Nada obstante o Presidente da República tenha encaminhado projeto de lei por meio da Mensagem 1.070/2000 para o estabelecimento desse limite em 650% da RCL (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados), o projeto de lei não foi votado.

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

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

18. De acordo com os dados apresentados na Tabela 6, a relação DCL/RCL apurada até o 2º quadrimestre de 2025 foi de 509,57%, ao passo que a relação DM/RCL foi de 715,32%. Ou seja, houvessem os limites sido aprovados, teriam sido descumpridos.

19. No final de agosto de 2025, a DC da União atingiu R\$ 11,0 trilhões, dos quais R\$ 10,9 trilhões se referem à DM. Destes, R\$ 2,8 trilhões são títulos na carteira do Banco Central do Brasil. A DC variou 5,57% em relação ao 1º quadrimestre do ano, ao passo que a DM variou 5,96% no mesmo

período. Em relação ao 2º quadrimestre de 2024, as variações da DC e da DM foram 14,36% e 15,26%, respectivamente.

20. A DCL cresceu 5,14% no segundo quadrimestre, ou R\$ 378 bilhões, e passou a representar 509,57% da RCL. Ou seja, caso o limite de endividamento tivesse sido aprovado pelo Congresso Nacional, como proposto pelo Presidente da República, também restaria descumprido o limite da DCL, que seria de 350% da RCL.

21. O indicador DM/RCL atingiu 715,32% no fim do 2º quadrimestre de 2025, contra os 689,93% apurados no 1º quadrimestre do ano. Esses valores superam o limite proposto pelo governo federal, que foi de 650% da RCL.

22. Nesse ponto, a instrução da AudFiscal alega que seria razoável “*considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados)*”.

23. A despeito das considerações da unidade técnica, trata-se de matéria controvertida e há balizadas opiniões de economistas a favor e contra o uso da DCL como indicador do endividamento público. Os que discordam entendem que o descasamento entre as características dos ativos e passivos — como taxa, prazo e até mesmo certeza do seu recebimento — impede que se abata o valor dos ativos da dívida apurada.

24. O legislador pátrio, por seu turno, adotou a relação DBGG/PIB como métrica para a análise do endividamento no § 1º do art. 2º da LC 200/2023, na linha do que é preconizado pelo Fundo Monetário Internacional.

25. Assim sendo, não vejo motivos para que se adentre essa discussão no presente processo, a despeito da relevância do tema.

26. De toda a sorte, verifica-se que a dívida pública ainda não se encontra numa trajetória de estabilidade, uma vez que vem crescendo a taxas muito superiores às do nível de preços. O crescimento da dívida, em qualquer dos critérios adotados, superou, em um único quadrimestre, a inflação anual (IPCA de 2025 foi de 4,21%). Independentemente da métrica que se adote, a dívida pública — seja a dívida bruta, seja a dívida líquida — continua sua trajetória ascendente, tanto como proporção da RCL quanto como proporção do PIB. É o que também se verifica das projeções realizadas pelo governo federal nos Projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).

Limite de operações de crédito

27. O art. 7º da Resolução do Senado Federal 48/2007 estabelece como limite anual para a realização de operação de crédito por parte da União 60% da RCL. Para esse cálculo, são desconsideradas as operações relativas à rolagem da dívida, dentre outros.

28. O percentual apurado no período de doze meses que se encerrou no 2º quadrimestre de 2025 foi de 30,47% (R\$ 463 bilhões) — portanto, dentro do limite fixado pela resolução.

Garantias concedidas

29. O limite estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007 para a concessão de garantias por parte da União é o mesmo fixado para operações de crédito: 60% da RCL. O valor observado no período de doze meses (setembro de 2024 a agosto de 2025) foi de 22,08% da RCL, logo, dentro do limite estabelecido pelo Senado Federal.

30. O valor total das garantias concedidas vigentes no quadrimestre em exame foi de R\$ 335,4 bilhões, R\$ 227,6 bilhões de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal (67,8% do total) e R\$ 55,6 bilhões de responsabilidade dos municípios (16,6% do total), que vêm aumentando sua participação no montante global desde 2020, quando representava 7,5%, segundo informa a instrução.

31. As garantias concedidas às chamadas “*entidade controladas*” tiveram saldo apurado de R\$ 34,7 bilhões no período, sendo R\$ 9 bilhões de responsabilidade das estatais estaduais ou do

Distrito Federal e o restante de responsabilidade das estatais federais.

32. Houve redução de R\$ 1,8 bilhão no saldo das garantias concedidas, comparativamente ao 1º quadrimestre de 2025, como consequência da desvalorização de 4,14% do dólar dos Estados Unidos da América, já que R\$ 121,9 bilhões dos R\$ 227,6 bilhões apurados referem-se a operações de crédito externas.

33. A instrução informou que a STN procedeu à correção das inconsistências apontadas pela equipe técnica quando do exame do RGF 1/2025. Naquela oportunidade, o órgão havia se comprometido a fazer as correções necessárias, relativamente aos saldos dos subcomponentes das garantias aos estados na conta “*Saldo do Exercício Anterior*”.

Riscos relacionados ao endividamento dos entes subnacionais

34. O Senado Federal, com fulcro na CF, art. 52, V, autorizou a contratação de 11 operações de crédito externo durante o 2º quadrimestre de 2025, sendo 10 de interesse de entes subnacionais, no total de US\$ 1,22 bilhão. Destacam-se a autorização concedida ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para realizar operação de crédito externa no montante de US\$ 750 milhões e 3 autorizações concedidas ao estado da Bahia, no valor total de R\$ 450 milhões.

35. A STN informou a contratação de 7 operações de crédito no período, no valor total de R\$ 740 milhões.

36. A Tabela 10 do relatório apresenta um histórico das garantias honradas pela União, em valores históricos e sem considerar eventuais ressarcimentos. No exercício de 2025, até o 2º quadrimestre, a União teve que honrar R\$ 7,0 bilhões das garantias concedidas aos estados em razão da inadimplência do Rio de Janeiro (R\$ 2,7 bilhões), de Minas Gerais (R\$ 2,5 bilhões), de Goiás (R\$ 0,6 bilhão), do Rio Grande do Sul (R\$ 1,0 bilhão) e do Rio Grande do Norte (R\$ 0,2 bilhão). Além disso, honrou R\$ 51,91 milhões de dívidas dos municípios.

37. A partir de 2018, o Relatório Mensal das Garantias Honradas (RMGH), publicado pela STN, deixou de mencionar os valores recuperados pela União e limitou-se a informar, genericamente, que “diversos estados” obtiveram decisões liminares favoráveis do Supremo Tribunal Federal (STF) que impediam a União de executar as respectivas garantias ou que os entes que aderiram ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) também estavam salvaguardados da execução (hipótese aplicável apenas ao estado do Rio de Janeiro até 2021).

38. Quando do exame dos RGF 1/2022, esta Corte de Contas apontou a falta de transparência das informações divulgadas por meio do Acórdão 2.105/2022-Plenário (rel. Ministro Jorge Oliveira). Consequentemente, a STN voltou a incluir no RMGH de julho de 2022 as informações relativas aos saldos de honras recuperado e a recuperar.

39. Apesar de, no final de 2022, todas as pendências terem sido consideradas solucionadas em virtude da adesão dos entes aos contratos de refinanciamento decorrentes do art. 23 da LC 178/2021, novas pendências surgiram com a judicialização da matéria no STF — Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 984 e Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 791.

40. Em 31/3/2023, foi assinado um acordo entre a União e os estados para solucionar o conflito, em decorrência do qual foi editada a LC 201/2023, que previa, no processo de renegociação, redução dos encargos e compensação aos entes pela perda da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a ser abatido no saldo da dívida.

41. Dados os termos repactuados, a avaliação da AudFiscal é no sentido de que as pendências tendem a se equacionar ao longo do tempo, inclusive em virtude da possibilidade de se incluir no montante a ser refinanciado os valores das garantias honradas.

42. Nesse sentido, a Tabela 11 do relatório precedente informa que, dos R\$ 999,8 milhões do saldo de garantias a recuperar, R\$ 692,9 milhões estão classificados como passíveis de refinanciamento.

43. Esse ponto será objeto de acompanhamento por parte desta Corte.

44. Outrossim, o equacionamento das pendências não significa a inocorrência de impactos fiscais para o governo central, o que não foi analisado neste processo.

Diante do exposto, acolho a proposta de encaminhamento e VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de maio de 2026.

BENJAMIN ZYMLER

Relator

GRUPO I – CLASSE V– Plenário

TC 018.065/2025-2

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público; Defensoria Pública da União; Justiça do Distrito Federal e Territórios (vinculador); Justiça do Trabalho (vinculador); Justiça Eleitoral (vinculador); Justiça Federal (vinculador); Justiça Militar (vinculador); Ministério Público da União; Presidência da República; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal; Superior Tribunal de Justiça; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Contas da União

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL. 2º QUADRIMESTRE DE 2025. CUMPRIMENTO DAS EXIGÊNCIAS DE PUBLICAÇÃO E ENCAMINHAMENTO. CUMPRIMENTO DE LIMITES. COMUNICAÇÕES.

RELATÓRIO

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

“I. INTRODUÇÃO

1. *A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Relatório de Gestão Fiscal deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos autônomos da União, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo esse que, para o 2º quadrimestre, encerra-se em 30 de setembro do exercício a que corresponder o relatório.*

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

II. PUBLICAÇÃO E ENVIO DOS RELATÓRIOS DE GESTÃO FISCAL

3. *Os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao 2º quadrimestre de 2025 foram publicados e encaminhados a este Tribunal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da LRF. As informações relativas às datas e instrumentos das publicações, bem como as eventuais republicações dos RGFs, constam do Anexo I deste relatório.*

4. *Todos os órgãos publicaram seus respectivos relatórios dentro do prazo legal, em obediência ao disposto no § 2º do art. 55 da LRF, que determina que o RGF deve ser publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, ou seja, para os doze meses encerrados no 2º quadrimestre de 2025, até 30/9/2025.*

5. *Finalizando o presente capítulo, observa-se que todos os RGFs referentes ao 2º*

quadrimestre de 2025 foram encaminhados a esta Corte de Contas por meio do serviço de Protocolo Eletrônico do TCU, em cumprimento ao § 2º do art. 55 da LRF, c/c o art. 5º, inciso I, da Lei 10.028/2000, passando a integrar o presente processo conforme as peças discriminadas no Anexo I deste relatório.

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

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

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

8. Para o corrente período de apuração, verificou-se, com base em consulta realizada em 1º/10/2025 (peça 155), que todos os órgãos federais enumerados no art. 20 da LRF disponibilizaram seus RGFs no Siconfi, em cumprimento ao art. 159 da LDO 2025.

9. De modo a averiguar a consistência e a confiabilidade dos RGFs, esta equipe de fiscalização verificou se os dados de despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito e garantias, constantes dos demonstrativos do RGF declarados no Siconfi, equivalem aos apurados via ferramenta Tesouro Gerencial, valendo-se da metodologia de cálculo utilizada pela STN. Destaca-se que não foram observadas divergências nessa averiguação.

IV. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

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

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

12. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por intermédio da Portaria-STN 2.116/2025 (peça 156), publicou o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida apurada nos doze meses findos no 2º quadrimestre de 2025. A RCL alcançou R\$ 1.519 bilhões no período de setembro de 2024 a agosto de 2025, apresentando crescimento nominal de 13,1% em relação ao período de setembro de 2023 a agosto de 2024, cujo montante foi de R\$ 1.342 bilhões, e aumento nominal de 2,2 % em relação à RCL apurada no 1º quadrimestre de 2025 (R\$ 32 bilhões a mais).

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

Tabela 1 – Evolução Analítica da Receita Corrente Líquida por Período de Apuração

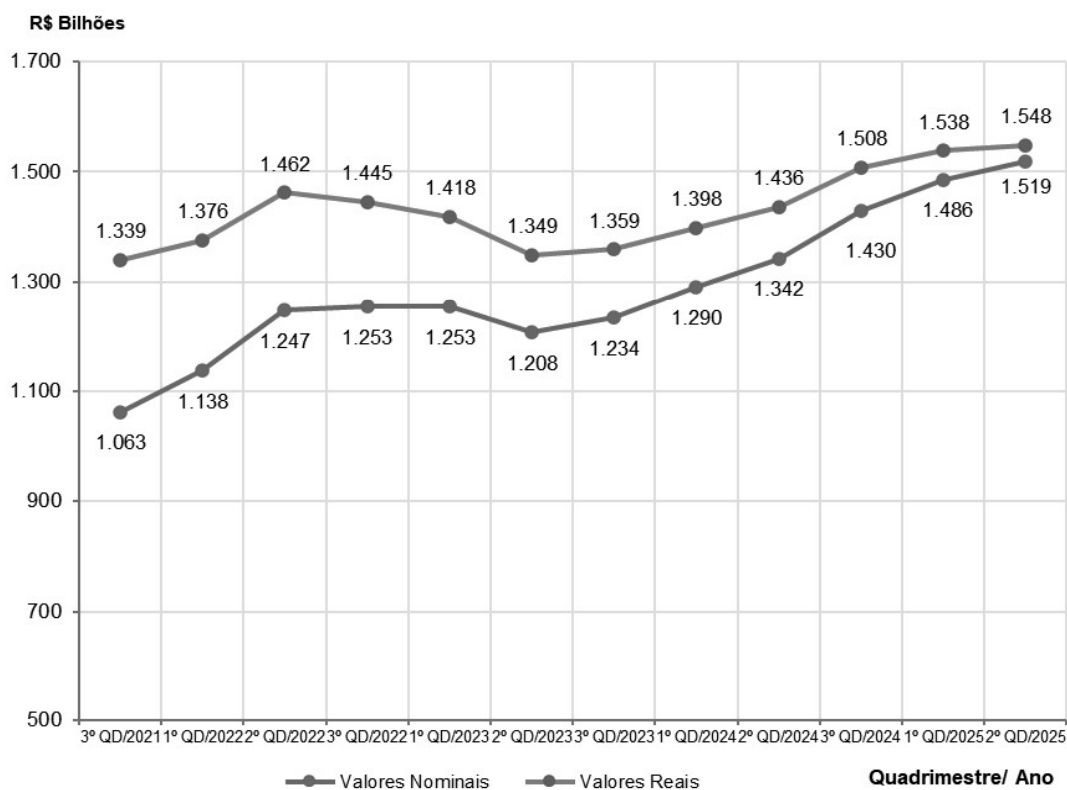
Especificação	R\$ milhões								
	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024	3º QD/2024	1º QD/2025	2º QD/2025
RECEITAS CORRENTES (I)	2.377.247	2.407.141	2.363.303	2.417.316	2.520.726	2.623.774	2.758.253	2.844.470	2.924.956
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	856.276	879.918	872.903	887.930	924.249	976.741	1.028.018	1.065.929	1.108.580
Contribuições	1.128.487	1.142.229	1.165.250	1.196.997	1.264.553	1.317.203	1.377.481	1.408.182	1.442.645
Receita Patrimonial	298.024	285.603	221.335	210.474	208.502	211.599	241.592	251.194	248.355
Receita Agropecuária	31	30	26	21	21	20	21	22	23

Especificação	3º QD/2022	1º QD/2023	2º QD/2023	3º QD/2023	1º QD/2024	2º QD/2024	3º QD/2024	1º QD/2025	2º QD/2025
Receita Industrial	5.523	6.614	7.112	6.312	6.422	7.535	10.653	15.556	18.106
Receita de Serviços	52.330	48.620	49.220	49.803	56.620	57.550	57.541	57.334	58.759
Transferências Correntes	410	364	342	242	259	313	363	444	442
Receitas Correntes a Classificar	-0	2	2	3	1	0	-1	1	-0
Outras Receitas Correntes	36.167	43.762	47.113	65.534	60.100	52.813	42.584	45.808	48.046
DEDUÇÕES (II)	1.123.820	1.153.728	1.155.753	1.183.601	1.230.372	1.281.356	1.328.217	1.358.304	1.406.031
Transferências Constitucionais e Legais	487.160	498.511	480.160	484.428	502.064	530.968	557.726	571.419	593.522
Contrib. Empregadores e Trab. para Seg. Social	529.675	549.004	566.909	586.315	606.214	622.263	638.406	655.666	679.721
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência	17.283	17.011	17.281	17.399	18.277	18.385	18.600	17.655	18.321
Compensações Financ. entre Regimes Previdência	884	1.250	1.481	1.675	1.469	938	432	189	216
Contrib. dos Militares para o Custeio das Pensões	8.787	8.885	8.982	9.067	9.143	9.195	9.214	9.245	9.405
Contribuições para PIS/PASEP	80.032	79.067	80.941	84.716	93.206	99.606	103.838	104.130	104.846
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)	1.253.427	1.253.413	1.207.549	1.233.715	1.290.353	1.342.418	1.430.036	1.486.166	1.518.925

Fonte: STN.

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

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



Fontes: STN / IBGE (Série IPCA).

Nota: Valores reais da RCL calculados a preços de agosto de 2025.

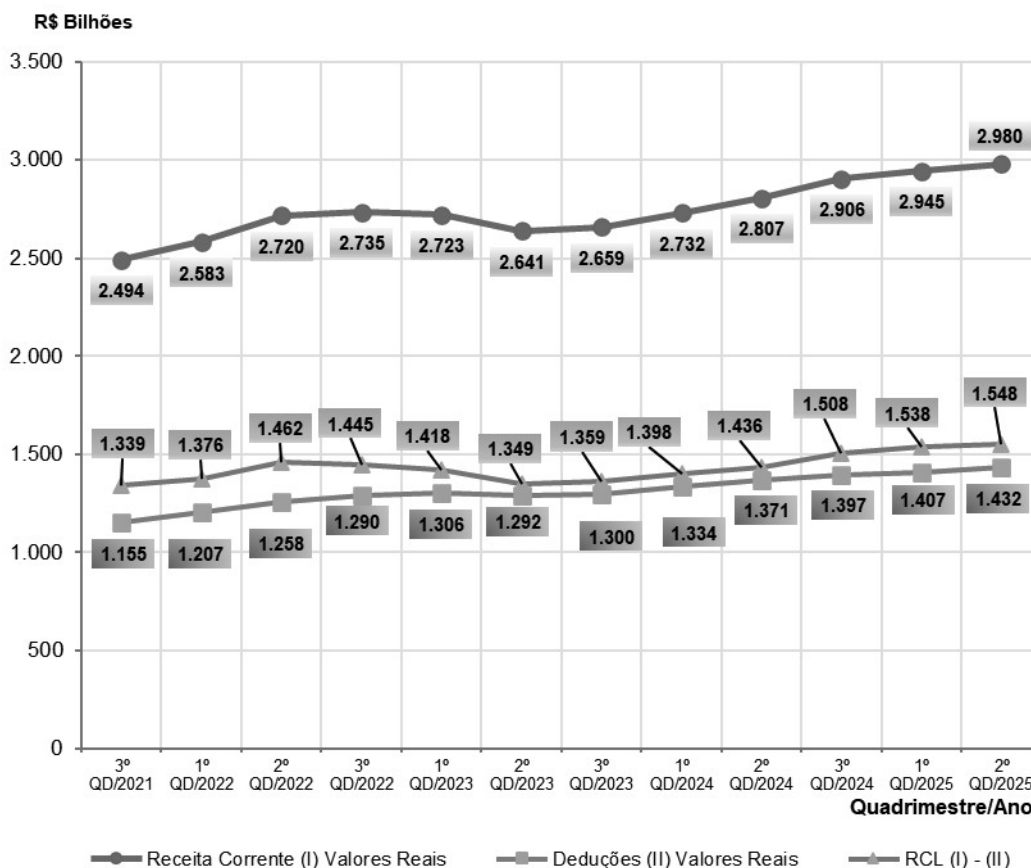
15. A RCL do 2º quadrimestre de 2025 foi de R\$ 1.519 bilhões em valores nominais. Nesse mesmo período, em valores reais, chegou a R\$ 1.548 bilhões, uma vez que os valores mensais da RCL foram individualmente corrigidos a preços de agosto de 2025 e depois somados de modo a compor a RCL deflacionada do período.

16. O crescimento nominal de 13,1% da RCL em relação ao mesmo período de 2024 decorreu essencialmente do aumento proporcionalmente maior da Receita Corrente que das Deduções (da Receita). De fato, a Receita Corrente cresceu nominalmente 11,5% (R\$ 301 bilhões), representado, na sua quase totalidade, pelo crescimento das receitas tributárias (R\$ 131.838 bilhões, 13,5%), de contribuições (R\$ 125.442 bilhões, 9,5%) e patrimoniais (R\$ 36.756 bilhões, 17,4%). As deduções da receita, por sua vez, tiveram aumento de 9,7% (R\$ 125 bilhões), representadas preponderantemente pelos aumentos das Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 62.554 bilhões, 11,8%) e da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para a Seguridade Social (R\$ 57.458 bilhões, 9,2%).

17. No 2º quadrimestre de 2025, a RCL renovou a máxima histórica anteriormente observada no 1º quadrimestre de 2025, alcançando R\$ 1.548 bilhões em valores reais, representando acréscimo real de 0,6% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.538 bilhões) e de 7,8% em relação ao 2º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.436 bilhões).

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

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



Fonte: STN.

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

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

20. *Verificou-se que os valores da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' do Demonstrativo da RCL divergem dos obtidos por meio da aplicação da metodologia divulgada para calculá-los. Os valores da rubrica equivalem à execução líquida (empenhos realizados deduzidos de restos a pagar cancelados) de programações orçamentárias específicas e são apurados com base em parâmetros orçamentários típicos da despesa orçamentária, como programa de governo, ação orçamentária e modalidade de aplicação.*

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

22. *Identificou-se a inclusão indevida de dois programas de governo nos parâmetros de cálculo divulgados: '2080 – Educação de Qualidade para Todos' e '0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo'. Entretanto, isso não resultou em distorção no valor final, pois estes programas de governo não possuem execução no período. Ademais, ao se examinarem as ações orçamentárias listadas que efetivamente registraram execução no período de referência (setembro de 2024 a agosto de 2025), constatou-se que nenhuma delas encontra correspondência nos programas de governo mencionados, o que confirma a ausência de impacto financeiro no valor apurado.*

23. *De fato, a aplicação integral da metodologia divulgada resulta em valores inferiores aos efetivamente publicados. A diferença, de aproximadamente R\$ 55,8 bilhões (vide valor destacado na Tabela 2), corresponde à execução líquida da ação '00SB – Complementação da União ao Fundeb', vinculada ao programa '5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade'. Embora a ação 00SB esteja explicitamente relacionada na metodologia divulgada, o programa 5111 não foi nela incluído. Considerando-se que os critérios são simultâneos (programa + ação + modalidade), a omissão do programa 5111 impede que a execução da ação 00SB componha o valor apurado pela metodologia divulgada, apesar de integrar o cálculo do valor publicado no demonstrativo.*

24. *Adicionalmente, constatou-se que quatorze ações orçamentárias relacionadas na metodologia de cálculo das 'Transferências Constitucionais e Legais' não apresentaram execução no período de referência. Dessas, treze não constam na programação orçamentária dos exercícios de 2024 e de 2025, enquanto uma consta apenas na de 2025. Embora não acarrete distorções nos valores divulgados, visto que não houve execução, tal situação configura impropriedade metodológica passível de proposta de deliberação a este Tribunal, uma vez que o conjunto de parâmetros utilizados deve restringir-se aos elementos estritamente necessários à apuração dos valores informados, devendo-se remover tais ações da metodologia divulgada.*

25. *Importa ressaltar que essa impropriedade já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5, rel. min. Benjamin Zymler), ocasião em que este Tribunal, por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, subitem 9.4, expediu ciência à Secretaria do Tesouro Nacional de que a metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida da União deve restringir-se às regras e parâmetros estritamente necessários à apuração dos valores divulgados, assegurando uniformidade, consistência e aderência ao princípio da transparência na gestão fiscal, previsto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar 101/2000.*

26. *Considerando, no entanto, que o Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário foi adotado posteriormente à publicação do Demonstrativo da RCL do 2º quadrimestre de 2025, deixa-se de propor nova deliberação sobre o mesmo tema neste relatório. Não obstante, registra-se que o*

Demonstrativo da RCL da União referente aos doze meses correspondentes ao período de janeiro a dezembro de 2025, divulgado pela Portaria STN/MF 137/2026 (peça 196), consigna metodologia de apuração da dedução 'Transferências Constitucionais e Legais' idêntica à ora analisada, sugerindo provável reincidência da impropriedade em tela. A consistência e conformidade metodológica dessa dedução serão objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2025 (TC 024.241/2025-3, rel. min. Benjamin Zymler).

27. Para melhor compreensão das inconsistências identificadas, apresentam-se na Tabela 2 os programas e ações previstos na metodologia que efetivamente registraram execução no período, bem como aqueles que, mesmo relacionados na metodologia, não apresentaram execução orçamentária (e que não deveriam constar na metodologia), com destaque para a ação 00SB, cuja execução está associada ao programa 5111, não relacionado na metodologia, e que explica a divergência de R\$ 55,8 bilhões.

**Tabela 2 – Execução Líquida das Transferências Constitucionais e Legais
(setembro/2024 a agosto/2025)**

Previstos na Metodologia COM Execução no Período				
Programa de Governo	Ação Orçamentária	Empenhado (R\$ mil) (A)	Restos a Pagar Cancelados (R\$ mil) (B)	Execução Líquida (R\$ mil) (C) = (A) – (B)
0903 Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica	0044 Transferência ao FPE	159.325.384,94	0,10	159.325.384,84
	0045 Transferência ao FPM	188.038.614,99	0,43	188.038.614,56
	0046 Transferência Cota-parte DF e Estados Exportadores IPI	7.083.247,90	-	7.083.247,90
	006M Transferência ITR	2.698.993,48	0,08	2.698.993,39
	00H6 Transferência IOF Ouro	32.041,69	-	32.041,69
	00PX Transferência Taxa Ocupação, Foro e Laudêmio	200.222,28	25.958,81	174.263,47
	00RX Transferência leilões excedentes Pré-sal	-	12.127,21 ¹²	-12.127,21
	00SE Transferência Temporária Lei Complementar 176/2020	3.984.934,33	37.220,10	3.947.714,23
	0223 Transferência Compensação Financeira Tratado Itaipu	1.341.019,08	-	1.341.019,08
	0369 Transferência Cotas Salário-Educação	21.314.067,52	878.928,34	20.435.139,18
	0546 Transferência Cotas-partes Utilização Recursos Hídricos	1.862.901,13	106,20	1.862.794,93
	0547 Transferência Cotas-partes Exploração Recursos Minerais	5.912.580,42	-	5.912.580,42
	0999 Transferência CIDE Combustíveis	1.015.518,93	-	1.015.518,93
	0A53 Transferências Participações Produção Petróleo e Gás Natural	61.942.337,18	144.293,97	61.798.043,21
	0C03 Transferência Concessões Decorrentes de Concessões Florestais	27.024,67	-	27.024,67
	0C33 Transferência ao Fundeb	83.960.871,06	0,85	83.960.870,21
5111 Educação Básica	00SB Complementação	56.453.662,48	572.378,89	55.881.283,59

Previstos na Metodologia COM Execução no Período

<i>Programa de Governo</i>	<i>Ação Orçamentária</i>	<i>Empenhado (R\$ mil) (A)</i>	<i>Restos a Pagar Cancelados (R\$ mil) (B)</i>	<i>Execução Líquida (R\$ mil) (C) = (A) – (B)</i>
<i>Democrática, com Qualidade e Equidade¹</i>	<i>da União ao Fundeb</i>			

¹ Programa de Governo 5111 não relacionado na metodologia de apuração de Transferências Constitucionais e Legais.

² Restos a Pagar cancelados na ação orçamentária 00RX

Previstos na Metodologia SEM Execução no Período

<i>Ação Orçamentária</i>	<i>0050 Transferências IOF Ouro - Estados e Distrito Federal</i> <i>0051 Transferências IOF Ouro - Municípios;</i> <i>00D0 Apoio Financeiro aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa Acumulada dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação dos Municípios-FPM entre os Exercícios de 2008 e 2009;</i> <i>00G6 Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para Compensação da Perda de Receita Decorrente da Arrecadação de ICMS Sobre Combustíveis Fosseis Utilizados para Geração de Energia Eletrica;</i> <i>0169 Transferências a Estados e Distrito Federal (loterias CEF);</i> <i>099B Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação da isenção do ICMS aos Estados exportadores (Lei Complementar nº 87/96 e Lei Complementar nº 115/2003);</i> <i>0E25 Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios para compensação das exportações - Auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Fomentos das Exportações;</i> <i>0E36 Comp. da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;</i> <i>00QR Apoio Financeiro da União aos Entes Federativos que recebem o FPM;</i> <i>00RX Transferência Leilões Excedentes Cotas do Pré-sal</i> <i>00S3 Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para Compensação da Variação Nominal Negativa dos Recursos Repassados pelo Fundo de Participação</i> <i>00S7 Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios relacionado ao Programa Federativo de Enfrentamento à Covid-19</i> <i>00S8 Auxílio Financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - Setor Cultural (MP n. 990/2020)</i> <i>00UH Transferência de Auxílios Financeiros para Estados e Distrito Federal (EC nº 123/2022)</i>
<i>Programa de Governo</i>	<i>0032 Gestão e Manutenção do Poder Executivo</i> <i>2080 Educação de qualidade para todos</i>

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

V. DESPESAS COM PESSOAL

29. Com o objetivo de apresentar uma visão geral do cumprimento da LRF em relação às despesas com pessoal, é apresentado a seguir um sumário dos dados apurados. Os valores, detalhados no Apêndice C deste relatório, foram calculados e conferidos individualmente, seguindo as normas da LRF para cada Poder e órgão com autonomia administrativa, orçamentária e financeira.

V.1 Conformidade da Despesa com Pessoal

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

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

Receita Corrente Líquida (RCL) = R\$ 1.518.925.094.175,61 (Portaria-STN/MF 2.116/2025)

Poder / Órgão	Despesa Líquida com Pessoal \1 (DLP)	DLP/RCL	Limite Máximo	Limite Prudencial \2	Limite Alerta TCU \3	Realizado/ Limite Máximo (A/B)	Realizado/ Limite Prudencial (A/C)	Realizado/ Limite Alerta TCU (A/D)
1. Poder Executivo	294.191.654.614	19,368411%	40,900000%	38,855000%	36,810000%	47,355528%	49,847924%	52,617253%
1.1 Poder Executivo Federal	271.248.928.717	17,857953%	37,900000%	36,005000%	34,110000%	47,118609%	49,598536%	52,354010%
1.2 Outros Órgãos Federais e Transferências a Entes	22.942.725.897	1,510458%	3,000000%	2,850000%	2,700000%	50,348601%	52,998527%	55,942890%
1.2.1 Amapá	790.231.403	0,052026%	0,169000%	0,160550%	0,152100%	30,784437%	32,404671%	34,204931%
1.2.2 Roraima	609.541.714	0,040130%	0,099000%	0,094050%	0,089100%	40,535159%	42,668588%	45,039065%
1.2.3 Distrito Federal (FCDF)	17.936.762.314	1,180885%	2,200000%	2,090000%	1,980000%	53,676602%	56,501686%	59,640669%
1.2.4 MPDFT ⁴	933.945.607	0,061487%	0,133000%	0,126350%	0,119700%	46,231032%	48,664244%	51,367813%
1.2.5 TJDF ⁵	2.672.244.858	0,175930%	0,399000%	0,379050%	0,359100%	44,092731%	46,413401%	48,991923%
2. Poder Legislativo	11.679.440.080	0,768928%	2,500000%	2,375000%	2,250000%	30,757119%	32,375915%	34,174577%
2.1 Câmara dos Deputados	5.260.684.873	0,346343%	1,210000%	1,149500%	1,089000%	28,623357%	30,129849%	31,803729%
2.2 Senado Federal	4.390.646.863	0,289063%	0,860000%	0,817000%	0,774000%	33,611949%	35,380999%	37,346610%
2.3 Tribunal de Contas da União	2.028.108.344	0,133523%	0,430000%	0,408500%	0,387000%	31,051768%	32,686072%	34,501965%
3. Poder Judiciário	37.450.080.892	2,465565%	6,000000%	5,700000%	5,400000%	41,092745%	43,255521%	45,658605%
3.1 Supremo Tribunal Federal	453.137.838	0,029833%	0,073726%	0,070040%	0,066353%	40,464418%	42,594124%	44,960465%
3.2 Conselho Nacional de Justiça	112.073.526	0,007378%	0,017000%	0,016150%	0,015300%	43,402801%	45,687159%	48,225335%
3.3 Superior Tribunal de Justiça	1.189.383.546	0,078304%	0,223809%	0,212619%	0,201428%	34,987106%	36,828533%	38,874562%
3.4 Justiça Militar	428.751.082	0,028227%	0,080576%	0,076547%	0,072518%	35,031858%	36,875640%	38,924286%
3.5 Justiça Federal	10.962.870.919	0,721752%	1,628936%	1,547489%	1,466042%	44,308181%	46,640191%	49,231312%
3.6 Justiça Eleitoral	5.831.292.359	0,383909%	0,922658%	0,876525%	0,830392%	41,609041%	43,798991%	46,232268%
3.7. Justiça do Trabalho	18.472.571.622	1,216161%	3,053295%	2,900630%	2,747966%	39,831094%	41,927467%	44,256771%
4. Ministério Público	5.962.734.719	0,392563%	0,600000%	0,570000%	0,540000%	65,427132%	68,870665%	72,696813%
Total da União	349.283.910.304	22,995466%	50,000000%	47,500000%	45,000000%	45,990933%	48,411508%	51,101037%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2025.

Notas:

\1 Art. 20 da LRF.

\2 Parágrafo único do art. 22 da LRF.

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

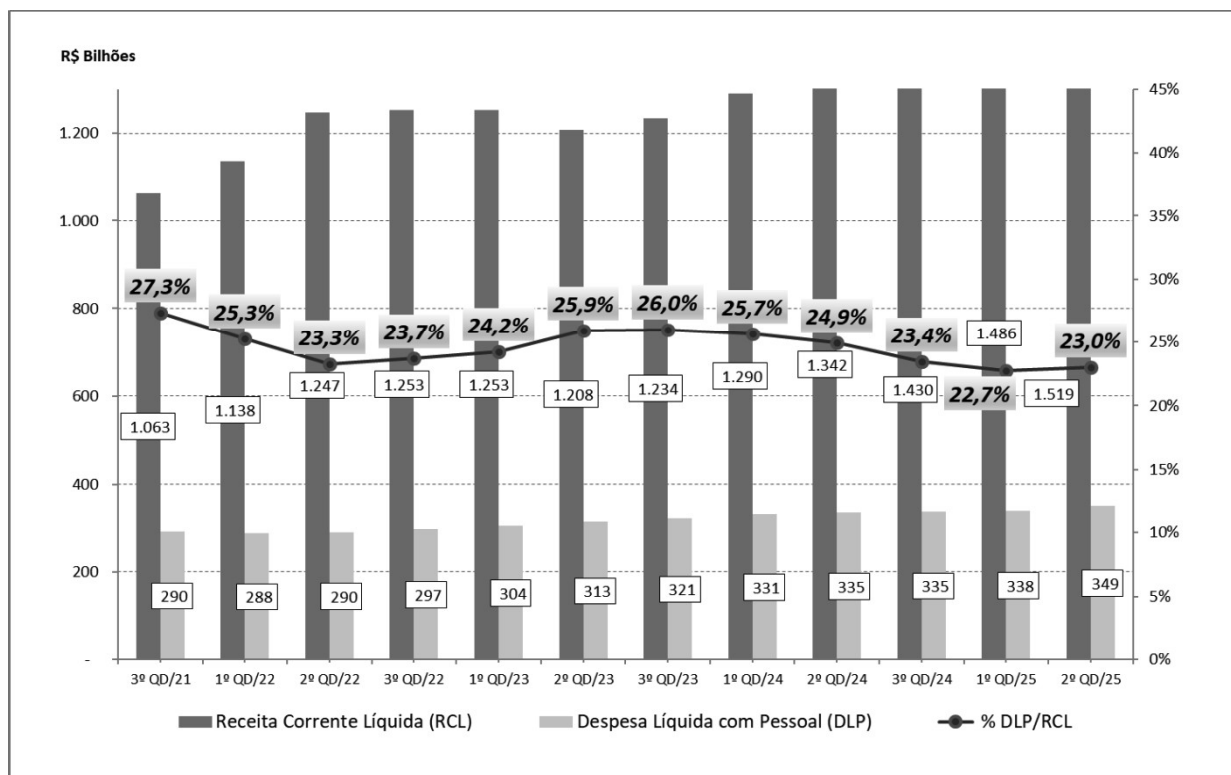
\4 Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

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

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

32. Considerando os montantes e percentuais apresentados pelos órgãos (Apêndice C) e consolidados na tabela anterior, conclui-se que os limites máximo (art. 20), prudencial (art. 22, parágrafo único) e de alerta (art. 59, § 1º, inciso II) vigentes, para as despesas com pessoal do 2º quadrimestre de 2025, foram observados por todos os órgãos dos três Poderes e pelo Ministério Público da União (MPU).

33. O Gráfico 3, a seguir, apresenta a evolução da relação entre a DLP e a RCL da União em valores nominais nos últimos doze períodos de apuração.

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


Fontes: Despesa com Pessoal: Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes e órgãos federais; RCL: Demonstrativos da RCL divulgados pela STN.

34. No 2º quadrimestre de 2025, a relação DLP/RCL atingiu 23%, observando-se decréscimo de 1,9 p.p. em relação ao 2º quadrimestre de 2024 (24,9%) e discreto aumento de 0,3 p.p. em relação ao período de apuração imediatamente anterior (22,7%).

35. Deve-se salientar que, durante as análises realizadas nos dispêndios com pessoal, pôde ser observado o cumprimento integral, por parte dos órgãos, do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), o qual estabeleceu que não deveriam ser computados, para fins de contabilização da despesa com pessoal, os valores associados a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor, atualmente representados por auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência-saúde, com fulcro no disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990.

36. Não se constatou, ademais, o emprego de recursos provenientes de fontes/destinações vinculadas ao pagamento inativos e pensionistas para ações alheias a essas finalidades. De fato, as verificações realizadas evidenciaram que a aplicação das receitas provenientes das fontes/destinações de recursos 054 - Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, 055 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social do FCDF - Contribuição do Segurado, 056 - Benefícios do Regime Próprio de Previdência Social da União, 023 - Pensões Militares da União e dos Ex-territórios e 024 - Pensões Militares e Remuneração dos Inativos Militares do FCDF destinaram exclusivamente ao pagamento de aposentadorias, pensões e demais benefícios previdenciários de civis e militares, em plena conformidade com a normas de regência, em especial os art. 167, XI e XII, da Constituição Federal de 1988, e com os critérios de integridade das fontes previdenciárias exigidos no âmbito da gestão fiscal.

37. De modo a verificar a acurácia dos gastos com pessoal publicados pelos órgãos, confirmando se estão de fato aderentes à metodologia de cálculo elaborada pela STN, todos os valores foram conferidos, utilizando-se dados extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) por meio do Tesouro Gerencial, de acordo com essa metodologia. A comparação

foi feita com os valores da despesa com pessoal constantes dos RGFs declarados no Siconfi.

Despesas com pessoal não executadas orçamentariamente

38. As despesas com pessoal devidas no período de referência do demonstrativo, mas não executadas em razão de insuficiência orçamentária ou financeira, são evidenciadas na linha 'Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente' do demonstrativo da despesa com pessoal. Apresentam-se, na Tabela 4 a seguir, os valores referentes a essas despesas informados pelos órgãos em seus respectivos RGFs.

Tabela 4 – Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente – 2º Quadrimestre de 2025

Órgão	2º Quad./2025
Superior Tribunal de Justiça	2.312.013,92
Tribunal Regional do Trabalho - 2ª Região	1.695.635,11
Total	4.007.649,03

Fonte: RGFs dos Poderes e órgãos federais do 2º quadrimestre de 2025.

Divergência na consolidação dos demonstrativos de despesa com pessoal da Justiça Federal

39. No âmbito do Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 (TC 008.405/2025-5, rel. min. Benjamin Zymler), foi identificada inconsistência entre o valor consolidado da despesa com pessoal da Justiça Federal e a soma das despesas informadas individualmente pelos órgãos que a integram, quais sejam: Conselho da Justiça Federal (CJF) e Justiça Federal de 1º e 2º graus das 1ª a 6ª Regiões.

40. Instada a se manifestar, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal (SPO/CJF), Órgão Setorial de Orçamento e Contabilidade da Justiça Federal, esclareceu que a divergência decorreu da descentralização de créditos orçamentários no montante de R\$ 4.966.636,58, realizada em outubro de 2024, da Justiça Federal para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) (peça 188 do TC 008.405/2025-5). Tal movimentação impactou os demonstrativos de despesa com pessoal dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 e do 3º quadrimestre de 2024 dos órgãos discriminados na tabela seguinte.

Tabela 5 – Créditos Descentralizados da Justiça Federal para o STJ no GND 1 – Outubro/2024

Órgão	Ajuste
Justiça Federal da 1ª Região	924.642,00
Justiça Federal da 2ª Região	605.111,33
Justiça Federal da 3ª Região	957.305,75
Justiça Federal da 4ª Região	1.235.115,60
Justiça Federal da 5ª Região	1.244.461,90
Total	4.966.636,58

Fonte: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Conselho da Justiça Federal.

41. Em atendimento à orientação do CJF, os órgãos jurisdicionados procederam à republicação dos respectivos demonstrativos de despesa com pessoal (peças 157 a 161), conforme comunicado de 30/10/2025 desse Conselho (peça 162). Em paralelo, os RGFs referentes ao corrente período de apuração (peças 103, 5, 91 a 94, 26 a 29 e 108) incorporaram os ajustes decorrentes da descentralização, assegurando a consistência e a uniformidade dos dados.

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

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

(Roraima).

43. *As justificativas para essa distorção foram oferecidas por meio de nota de rodapé (peça 153, p. 1-2), a qual transcrevemos a seguir.*

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

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

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

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

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

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

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

50. *Por fim, considerando que as medidas corretivas adotadas – remanejamento de dotações e*

reclassificação das despesas – foram efetivadas em julho de 2025, espera-se que os demonstrativos de pessoal do 3º quadrimestre de 2025 e do 1º quadrimestre de 2026 apresentem variações semelhantes às observadas no período ora analisado.

VI. ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

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

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

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

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

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

56. *A análise empreendida a seguir tem como base as informações constantes dos demonstrativos da dívida consolidada, das operações de crédito e das garantias concedidas, elementos essenciais à avaliação do endividamento público expresso no RGF do 2º quadrimestre de 2025.*

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

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

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

VI.1 Dívida Consolidada

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

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

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

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

64. No mesmo contexto, foi proposto pelo Poder Executivo federal o limite de 650% da RCL para a Dívida Mobiliária, por meio da Mensagem 1.070/2000 (Projeto de Lei 3.431/2000 na Câmara dos Deputados). Trata-se de apuração em valores brutos, o que justifica a proposição de limite consideravelmente superior ao limite da DCL. No Senado Federal, a proposta tramitou como o Projeto de Lei da Câmara 54/2009, tendo em vista a aprovação inicial naquela casa legislativa. Ao final da 54ª Legislatura, em 2014, a proposta foi arquivada e este limite também carece de definição.

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

66. Ademais, o não cumprimento dos limites de endividamento e a falta de medidas

saneadoras, nos prazos e condições estabelecidos na LRF e nas resoluções do Senado, poderiam sujeitar os agentes públicos às punições previstas na Lei de Crimes Fiscais e na legislação citada no art. 73 da LRF.

67. A Tabela 6 apresenta valores constantes do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida da União do 2º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais (nominais) no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 6 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'b')

Especificação	R\$ milhares					
	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 meses
Dívida Consolidada - DC (I)	9.625.040.543	9.967.635.161	10.425.698.272	11.006.814.523	5,57	14,36
Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional (DM)	9.426.291.000	9.774.068.510	10.253.578.543	10.865.117.555	5,96	15,26
Dívida Mobiliária do TN Interna (em mercado)	6.712.294.833	6.958.206.651	7.303.987.127	7.837.793.949	7,31	16,77
(-) Aplicações em Títulos Públicos	-2.798.756	-2.695.461	-2.512.880	-2.552.335	1,57	-8,80
Dívida Mobiliária do TN Interna (em carteira no Bacen)	2.446.951.413	2.517.512.689	2.692.235.822	2.774.385.516	3,05	13,38
Dívida Securitizada	2.791.919	7.418.345	6.485.249	6.953.353	7,22	149,05
Dívida Mobiliária Externa	267.051.592	293.626.286	253.383.225	248.537.072	-1,91	-6,93
Relações Financeiras entre a União/Bacen (L. 13.820/2019)	111.245.540	95.195.050	0	0	0,00	-100,00
Dívida Contratual	79.759.511	91.929.539	98.057.941	88.462.496	-9,79	10,91
	2.178.575	522.622	67.560.388	45.765.946	-	2000,73
Precatórios Posteriores a 5.5.2000 (inclusive)					32,26	
Dívida Assumida pela União (L. 8727/93)	1.736.078	1.922.411	1.804.944	1.737.006	-3,76	0,05
Passivos Reconhecidos por Insuf. de Créditos/Recursos	3.829.838	3.997.030	4.696.457	5.731.520	22,04	49,65
Deduções (II)	2.678.169.564	2.857.925.135	3.064.409.405	3.266.823.561	6,61	21,98
Ativo Disponível	1.501.229.191	1.627.514.230	1.737.630.506	1.867.880.881	7,50	24,42
Haveres Financeiros	1.288.059.473	1.360.404.966	1.501.009.325	1.526.668.872	1,71	18,52
					-	
(-) Restos a Pagar Processados ¹	-111.119.100	-129.994.061	-174.230.426	-127.726.192	26,69	14,95
Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)	6.946.870.979	7.109.710.026	7.361.288.867	7.739.990.962	5,14	11,42
Receita Corrente Líquida – RCL	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	2,20	13,15
% da DC sobre a RCL (I / RCL)	716,99%	697,02%	701,52%	724,64%	3,30	1,07
% da DCL sobre a RCL (III / RCL)	517,49%	497,17%	495,32%	509,57%	2,88	-1,53
% da DM sobre a RCL (DM / RCL)	702,19%	683,48%	689,93%	715,32%	3,68	1,87

Fonte: elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º quadrimestre de 2025 e de quadrimestres anteriores.

68. Convém registrar que na conferência dos saldos publicados do 3º quadrimestre de 2024 foi encontrada pequena divergência em valores componentes dos Haveres Financeiros (R\$ 753.453,50), que foi analisada no âmbito da respectiva fiscalização (apreciada por meio do Acórdão 1.834/2025-TCU-Plenário, rel. min. Jhonatan de Jesus).

69. À época, a STN havia assumido o compromisso de corrigir os valores no demonstrativo seguinte (do 1º quadrimestre de 2025), evidenciando a alteração em nota de rodapé. Conforme análise realizada na fiscalização precedente (apreciada por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler) o compromisso firmado pela STN não foi adequadamente cumprido. No entanto, na publicação do RGF em análise, do 2º quadrimestre de 2025, os valores foram corrigidos, com a devida evidenciação (nota de rodapé). Ademais, os valores que passaram a constar no Siconfi a título de 'Saldo do Exercício Anterior' foram corrigidos. Ressalte-se que não houve a retificação das publicações anteriores, inclusive no Siconfi, referentes ao 1º quadrimestre de 2025 e ao 3º quadrimestre de 2024.

70. Na esfera federal, a Dívida Consolidada atingiu R\$ 11 trilhões ao final do 2º quadrimestre de 2025, com crescimento de 5,57% (R\$ 581 bilhões) em relação ao final do quadrimestre anterior. Ao contrário dos entes subnacionais, a DC da União também é composta por Dívida Mobiliária, sendo que esta corresponde à quase totalidade da DC e, no período em análise, a DM permaneceu representando mais de 98% daquela.

71. No saldo da Dívida Mobiliária estão incluídos R\$ 2,77 trilhões referentes à carteira de títulos públicos em poder do Banco Central do Brasil (Bacen), os quais instrumentalizam a execução

da política monetária e correspondem a pouco mais de um quarto da DM (e da Dívida Consolidada). Essa participação, nos montantes da DM e da DC, tem mantido razoável estabilidade desde o final de 2020 e no quadrimestre em análise o crescimento foi de 3,05% (R\$ 82 bilhões).

72. O saldo de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional na 'carteira Bacen', além de compor a Dívida Consolidada (bem como a DCL, analisada mais adiante), é considerado na apuração da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), cujo montante encerrou o 2º quadrimestre de 2025 em R\$ 7,97 trilhões (conforme estatísticas fiscais disponíveis em www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais). Por outro lado, os títulos em poder do Bacen não compõem o saldo da Dívida Pública Federal (DPF) divulgada pela STN no Relatório Mensal da Dívida (RMD) e que, ao final do mesmo período, somou R\$ 8,14 trilhões (disponível em www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd).

73. O crescimento ora mencionado, de R\$ 581 bilhões (5,57%) da Dívida Consolidada, no 2º quadrimestre de 2025, decorreu principalmente do acréscimo de R\$ 534 bilhões à Dívida Mobiliária na carteira de títulos públicos 'em mercado' (aumento de 7,31%) que atingiu R\$ 7,84 trilhões. No total, a Dívida Mobiliária cresceu R\$ 611 bilhões (5,96%), incluído pequeno decréscimo de R\$ 5 bilhões no saldo da Dívida Mobiliária Externa (títulos com fluxos de recebimento e pagamento em dólares americanos), cujo saldo representa pouco mais de 2% da DM (R\$ 249 bilhões). Deste modo, mais de 97% do saldo da Dívida Mobiliária é classificado como dívida 'interna' (embora parte dos detentores dos títulos sejam 'não residentes', aproximadamente 10%, conforme divulgado pelo Tesouro Nacional).

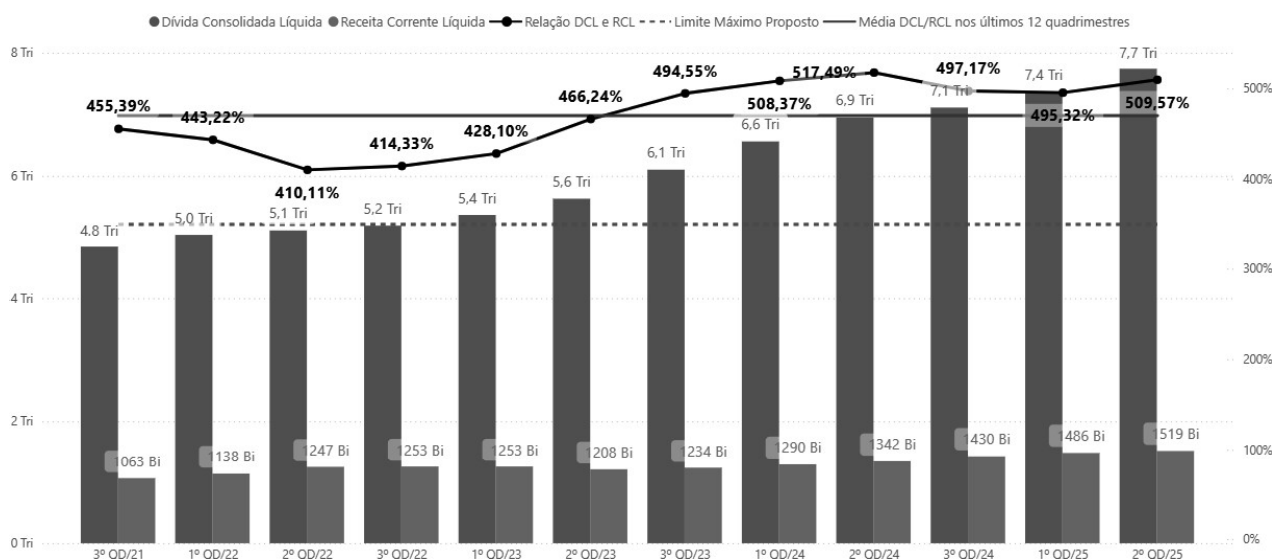
74. Quanto à Dívida Consolidada Líquida, esta cresceu R\$ 378 bilhões (5,14%) no 2º quadrimestre de 2025. É razoável considerar que a DCL representa mais fidedignamente o grau de endividamento da União, pois considera em seu cálculo variações em ativos que estão relacionados com o próprio endividamento e a sua gestão (como, por exemplo, o nível das disponibilidades mantidas e os empréstimos aos demais entes federados).

75. Neste contexto, há que se considerar que a variação na DCL (aumento de 5,14%) demonstra elevado crescimento do endividamento, embora levemente inferior, em termos relativos, ao aumento da Dívida Consolidada (5,57%) e da Dívida Mobiliária (5,96%). Tal variação da DCL deve-se ao fato de que as deduções da DC aumentaram 6,61% (R\$ 202 bilhões).

76. No acumulado de doze meses, a DCL cresceu 11,42% (R\$ 793 bilhões) e a Dívida Consolidada cresceu 14,36% (R\$ 1,38 trilhão). Tais crescimentos superam bastante a inflação oficial do período, haja vista que o IPCA registrou alta de 5,13% no mesmo intervalo (setembro/2024 a agosto/2025). A título de referência, convém registrar que, no mesmo período, a Dívida Líquida do Setor Público subiu de 61,08% para 64,04% do PIB e, por outro lado, a Dívida Bruta do Governo Geral (conceito Bacen) recuou levemente de 77,35% para 77,31% do PIB (conforme consulta realizada em 10/2/2026 ao Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Bacen – séries temporais 4513 e 13762, respectivamente, disponível em www3.bcb.gov.br/sgspub).

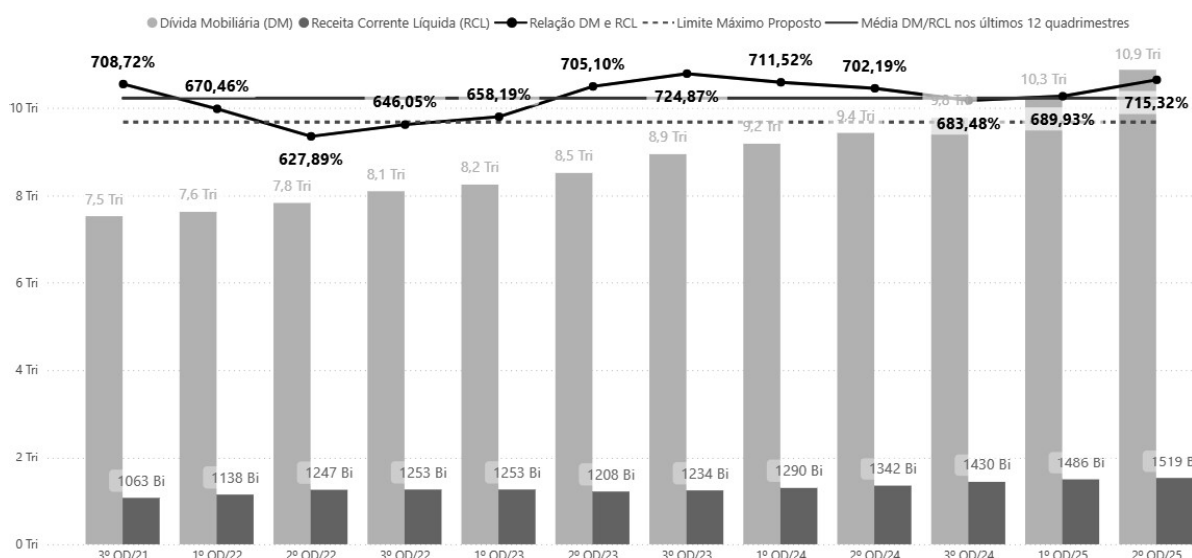
77. Quanto aos parâmetros fiscais, verificou-se aumento na relação DCL/RCL, que saiu de 495,32% ao final do 1º quadrimestre de 2025 para 509,57% ao final do 2º quadrimestre de 2025, haja vista o elevado crescimento da DCL (5,14%), superior ao aumento da RCL no quadrimestre (2,20%). Registre-se que, ao final de 2020 (ano da pandemia de Covid-19), a marca atingida foi de 697,44% (recorde para o indicador), quase o dobro do limite máximo de 350% proposto no ano 2000, mas não aprovado.

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

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


Fonte: elaboração própria (SecexContas/NDContas)

79. Em relação à Dívida Mobiliária, apresentada no gráfico a seguir, o indicador DM/RCL avançou de 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025 para 715,32% ao final do 2º quadrimestre de 2025. Esse patamar permanece superior ao limite de 650% proposto no ano 2000, acima do eventual limite de alerta para esta Corte de Contas (90% do limite, que seria 585%). Registre-se que, ao final de 2020, este indicador atingira o recorde de 1.059,86%. Assim, apresenta-se como indício de risco fiscal e de necessidade de governança sobre a gestão do endividamento, em que pese a ausência de descumprimento de limite legal.

Gráfico 5 – Relação entre a Dívida Mobiliária e a Receita Corrente Líquida


Fonte: elaboração própria (SecexContas/NDContas)

80. Por fim, convém ressaltar que na publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2025 houve uma retificação significativa do saldo devedor referente a precatórios do quadrimestre em análise (redução de R\$ 38 bilhões). Tal redução afetou a apuração dos montantes da DC e da DCL, bem como do indicador DCL/RCL, e será objeto de análise na fiscalização referente ao 3º quadrimestre (TC 024.241/2025-3, rel. min. Benjamin Zymler). Para fins deste relatório, consideram-se os valores originalmente publicados no RGF do 2º quadrimestre.

VI.2 Operações de Crédito

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

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

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

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

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

86. Feita essa contextualização, apresentam-se na tabela a seguir, de forma sintética, as principais informações do Demonstrativo de Operações de Crédito constantes do RGF do 2º quadrimestre de 2025.

Tabela 7 – Demonstrativo das Operações de Crédito
(LRF, art. 55, inciso I, alínea 'd')

Operações de Crédito	R\$ milhares			
	No 1º Quad. (A)	No 2º Quad. (B)	Até o 2º Quad. (A+B)	% RCL (Até o 2º Quad.)
Operações de Crédito (I)	1.057.278.067	714.670.203	1.771.948.270	116,66%
Mobiliária	1.057.092.071	714.132.200	1.771.224.272	116,61%
Interna	1.042.610.071	698.723.273	1.741.333.345	114,64%
Externa	14.482.000	15.408.927	29.890.927	1,97%
Contratual	185.996	538.002	723.998	0,05%
Externa	185.996	538.002	723.998	0,05%
Apuração do Cumprimento dos Limites	No 1º Quad. (RS)	No 2º Quad. (% RCL)	Até o 2º Quad. (RS)	Até o 2º Quad. (% RCL)
Operações Vedadas (II)	0	0,00%	0	0,00%
Outras Operações Deduzidas do Limite (III)	905.852.302	60,95%	1.309.111.459	86,19%
Amortização/Refinanciamento do Principal de Dívidas	905.852.302	60,95%	1.309.111.459	86,19%
Cancelamento de Títulos Aceitos em Leilões de Trocas	0	0,00%	0	0,00%
Aporte Bacen Lei 11.803/2008	0	0,00%	0	0,00%
Concessão de Garantias	0	0,00%	0	0,00%
Total Considerado para Apuração do Cumprimento dos Limites (I) + (II) – (III)	151.425.766	10,19%	462.836.811	30,47%
Receita Corrente Líquida (RCL)	1.486.166.039	100,00%	1.518.925.094	100,00%
Limite Geral (definido pelo SF)	891.699.623	60,00%	911.355.057	60,00%
Limite de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF)	802.529.661	54,00%	820.219.551	54,00%

Fonte: elaboração própria com dados do Relatórios de Gestão Fiscal do 2º Quadrimestre de 2025.

87. Conforme evidenciado na Tabela 7, o valor das operações de crédito contratadas até o 2º quadrimestre de 2025 totalizou R\$ 1,77 trilhão, majoritariamente constituído por operações mobiliárias internas. Para o cálculo do limite estabelecido pelo Senado Federal foi deduzido R\$ 1,31 trilhão referente ao refinanciamento do principal da dívida.

88. Neste contexto, no 2º quadrimestre de 2025, o ‘montante líquido das novas operações de crédito’ a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R\$ 463 bilhões, o que corresponde a 30,47% da RCL e, portanto, o limite de 60% da RCL foi cumprido.

89. Importante ressaltar que este resultado não representa a variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. Desse modo, convém registrar que tanto a Dívida Consolidada quanto a Dívida Mobiliária cresceram em torno de R\$ 600 bilhões, apenas no 2º quadrimestre de 2025, conforme registrado no item anterior (VI.1 Dívida Consolidada).

VI.3 Garantias Concedidas

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

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

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

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

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

95. A tabela a seguir apresenta os valores constantes do Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores do 2º quadrimestre de 2025 e dos três quadrimestres anteriores, e as variações percentuais no quadrimestre e nos últimos doze meses.

Tabela 8 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
(LRF, arts. 40, § 1º, e 55, inciso I, alínea ‘c’)

Garantias Concedidas	R\$ milhares					
	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 Meses
Aos Estados (I)	227.012.959	240.499.941	228.949.842	227.621.891	-0,58	0,27
Em Operações de Crédito Externas	127.763.447	137.346.457	127.853.236	121.876.369	-4,67	-4,61
Em Operações de Crédito Internas	99.249.512	103.153.484	101.096.606	105.745.522	4,60	6,55
Aos Municípios (II)	48.299.535	56.385.712	55.416.941	55.620.404	0,37	15,16

Garantias Concedidas	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 Meses
<i>Em Operações de Crédito Externas</i>	28.582.280	31.673.956	29.279.543	28.427.503	-2,91	-0,54
<i>Em Operações de Crédito Internas</i>	19.717.255	24.711.755	26.137.398	27.192.901	4,04	37,91
As Entidades Controladas (III)	34.056.268	36.972.437	34.588.421	34.719.288	0,38	1,95
<i>Em Operações de Crédito Externas</i>	29.045.676	31.973.769	29.701.070	29.940.508	0,81	3,08
<i>Em Operações de Crédito Internas</i>	5.010.592	4.998.668	4.887.351	4.778.781	-2,22	-4,63
Por meio de Fundos e Programas (IV) ⁽¹⁾	20.802.822	20.975.246	18.269.891	17.473.046	-4,36	-16,01
<i>FGTS - BNDES (Contrato PGFN/CAF 433/2008) ⁽²⁾</i>	889.681	764.938	641.035	516.484	-19,43	-41,95
<i>Fundo de Garantia à Exportação – FGE</i>	14.977.334	15.588.282	13.371.377	13.129.471	-1,81	-12,34
<i>Prog. Fortalecimento Agric. Familiar - PRONAF/BB</i>	23.186	23.186	0	0	0,00	-100,00
<i>Prog. de Recuperação da Lavoura Cacaueira – BB</i>	533.875	533.875	477.803	516.418	8,08	-3,27
<i>Lei 8.036/1990 - Risco de Operações Ativas</i>	2.681.573	2.580.776	2.565.800	2.543.246	-0,88	-5,16
<i>Emgea - MP 2.155/2001 ⁽²⁾</i>	1.697.173	1.484.189	1.213.876	767.426	-36,78	-54,78
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	330.171.584	354.833.335	337.225.094	335.434.629	-0,53	1,59
<i>Receita Corrente Líquida - RCL (VI)</i>	1.342.418.403	1.430.035.654	1.486.166.039	1.518.925.094	2,20	13,15
% do Total das Garantias sobre a RCL	24,60%	24,81%	22,69%	22,08%	-2,68	-10,21
<i>Limite definido por Res. do Senado Fed. - 60%</i>	805.451.042	858.021.393	891.699.623	911.355.057	2,20	13,15
<i>Lim. de Alerta (inc. III do § 1º do art. 59 da LRF) - 54%</i>	724.905.938	772.219.253	802.529.661	820.219.551	2,20	13,15
Contragarantias Recebidas	Até o 2º Quad. de 2024	Até o 3º Quad. de 2024	Até o 1º Quad. de 2025	Até o 2º Quad. de 2025	Var. % Quad.	Var. % 12 Meses
<i>Dos Estados (VII)</i>	227.012.959	240.499.941	228.949.842	227.621.891	-0,58	0,27
<i>Dos Municípios (VIII)</i>	48.299.535	56.385.712	55.416.941	55.620.404	0,37	15,16
<i>Das Entidades Controladas (IX)</i>	12.233.009	12.646.705	12.556.332	12.297.800	-2,06	0,53
<i>Em Garantias por meio de Fundos e Programas (X)</i>	0	0	0	0	0,00	0,00
Total Contragar. Receb. (XI) = (VII + VIII + IX + X)	287.545.503	309.532.357	296.923.114	295.540.095	-0,47	2,78

Fontes: elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal do 2º Quadrimestre de 2025 e anteriores.

¹⁾ A partir do 2º Quadrimestre de 2020, as operações por meio de fundos e programas passaram a ser detalhadas pelos fundos identificados por lançamentos no Siafi (nota explicativa no original);

²⁾ Os valores relativos a estas linhas ainda não se encontram registrados no Siafi (nota explicativa no original).

96. Quanto aos dados constantes da tabela, convém ressaltar que o montante das garantias aos estados (e seus subcomponentes) do 3º quadrimestre de 2024 foi objeto de retificação no Siconfi e no DOU, quando da publicação do RGF do 1º quadrimestre de 2025, com alteração do total das garantias concedidas e do respectivo indicador (apuração do limite). Tal retificação se deu ainda no âmbito da fiscalização do RGF do 3º quadrimestre de 2024, apreciada por meio do Acórdão 1834/2025-TCU-Plenário (rel. min. Jhonatan de Jesus).

97. Ocorre que, embora tenha ocorrido a retificação e republicação, o demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025 apresentou inconsistência nos saldos dos subcomponentes das garantias aos estados (desmembramento entre operações de crédito externas e internas) no 'Saldo do Exercício Anterior', ou seja, do 3º quadrimestre de 2024. Na fiscalização precedente (referente ao 1º quadrimestre de 2025, apreciada por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler), a STN se comprometeu a corrigir os valores nas futuras publicações. Verifica-se na publicação em análise, do 2º quadrimestre de 2025, que tal compromisso foi cumprido, embora sem evidenciação (nota de rodapé). Ressalte-se, no entanto, que não houve retificação do demonstrativo do 1º quadrimestre de 2025, tanto o publicado no DOU quanto o inserido no Siconfi.

98. No 2º quadrimestre de 2025, o saldo das garantias concedidas pela União diminuiu menos de R\$ 2 bilhões (redução de 0,53%), com o montante de R\$ 335 bilhões ao final desse período. Ressalte-se que quase 70% do saldo devedor das operações de crédito garantidas estão sob responsabilidade dos estados e Distrito Federal (R\$ 228 bilhões) e, no caso dos municípios, o montante de R\$ 55,6 bilhões corresponde a 16,6% do total. Destaca-se que há crescimento continuado da participação dos municípios nas garantias concedidas a partir do 2º quadrimestre de 2020, quando estava em 7,5%. Adicionalmente, convém mencionar que o saldo dessas garantias mais que dobrou desde o final de 2019, início da pandemia de Covid-19.

99. Conforme pode ser verificado nas notas explicativas do RGF, dos R\$ 34,7 bilhões do saldo de operações de crédito de entidades controladas, quase três quartos são de responsabilidade de empresas estatais federais e o restante (R\$ 9 bilhões) de entidades controladas estaduais ou do DF. Não há operações de entidades controladas municipais.

100. Habitualmente, as variações no saldo devedor das garantias concedidas guardam razoável relação com as variações cambiais, tendo em vista que a maior parte das operações de crédito garantidas é indexada a moedas estrangeiras, o que ocorre inclusive com uma parcela relevante das operações de crédito internas.

101. No quadrimestre em análise, o dólar americano, moeda majoritariamente utilizada nas operações de crédito externo, teve desvalorização de 4,14% (saindo do valor unitário de R\$ 5,6602 para R\$ 5,4258 no período, conforme cotações informadas pelo Bacen na ferramenta 'Conversor de Moedas' de seu sítio eletrônico), o que colaborou para a redução do saldo devedor das garantias (diminuição de 0,53%).

102. Quanto à apuração do limite estabelecido pela Resolução do Senado Federal (RSF) 48/2007, houve cumprimento deste ao final do 2º quadrimestre de 2025, salientando que o indicador reduziu de 22,69% para 22,08% da RCL, abaixo do limite estabelecido pelo Senado Federal (60% da RCL) e do limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do limite, ou seja, 54% da RCL). Convém rememorar que, ao final de 2020, este indicador chegou a 51,08% (marca recorde desde a aprovação do limite), haja vista, principalmente, a grande queda da RCL naquele ano.

VI.4 Riscos Relacionados ao Endividamento dos Entes Subnacionais

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

104. No decorrer do 2º quadrimestre de 2025, a referida casa legislativa autorizou o prosseguimento da contratação de onze operações de crédito, sendo apenas uma de instituição federal e dez do interesse dos entes subnacionais. Estas últimas, em caso de contratação e liberação integral, atingirão o montante aproximado de US\$ 1,22 bilhão (o equivalente a R\$ 6,6 bilhões na cotação do encerramento do quadrimestre, citada no item anterior). A tabela a seguir apresenta informações sobre as operações de crédito autorizadas no referido quadrimestre.

Tabela 9 – Operações de Crédito Externo Autorizadas no 2º Quadrimestre de 2025

RSF (2025)	DATA	TIPO	DEVEDOR	MOEDA	VALOR	CREDOR
14	23/06	MUNICÍPIO	SÃO JOSÉ/SC	USD	43.200.000,00	FONPLATA
16	18/07	ESTADO	BAHIA	USD	150.000.000,00	BIRD
17	18/07	ESTADO	BAHIA	USD	100.000.000,00	BIRD
18	18/07	ESTADO	BAHIA	USD	200.000.000,00	BIRD
19	05/08	BANCO FEDERAL	BNDES	USD	750.000.000,00	BID
21	27/08	ESTADO	PARÁ	USD	100.000.000,00	BID
22	27/08	ESTADO	SERGIPE	USD	53.600.000,00	BIRD
23	27/08	ESTADO	SANTA CATARINA	USD	120.000.000,00	BIRD
24	27/08	ESTADO	SANTA CATARINA	USD	300.000.000,00	BIRD
25	27/08	MUNICÍPIO	ARAPIRACA/AL	USD	40.000.000,00	FONPLATA
26	28/08	CONTROLADA	DESENVOLVE SP/SP	USD	110.000.000,00	BID
TOTAL				USD	1.966.800.000,00	

Fonte: elaboração própria (com dados obtidos em senado.leg.br)

105. O Senado Federal rotineiramente encaminha tais autorizações a esta Corte de Contas, e quando tratam de operações de crédito do interesse dos estados, DF e municípios deveriam receber o tratamento estabelecido na Instrução Normativa-TCU 59/2009 (alterada pela Instrução Normativa-TCU 73/2014). As autorizações que foram encaminhadas à Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) encontram-se às peças 164 a 168.

106. Em cumprimento ao art. 4º do referido normativo, habitualmente a STN acrescenta uma nota técnica à publicação do RGF (disponível em

www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-gestao-fiscal-rgf) na qual consta a relação das contratações de operações de crédito externo com garantia da União efetivadas no exercício. Na fiscalização precedente (apreciada por meio do Acórdão 2605/2025-TCU-Plenário, rel. min. Benjamin Zymler), verificou-se que a STN deixou de incluir tais informações no RGF do 1º quadrimestre de 2025 (devido à alteração na forma de divulgação da metodologia de elaboração dos RGFs), tendo se comprometido a retomar a publicação nas publicações subseqüentes, o que de fato ocorreu.

107. No entanto, convém ressaltar que o referido Acórdão, em deferência à demanda da STN, incluiu determinação a esta AudFiscal para que avalie a conveniência e oportunidade de propor atualização da referida norma, haja vista que a relação das contratações já consta do Relatório Quadrimestral de Operações de Crédito Garantidas, o que será realizado oportunamente e por instrumento administrativo adequado.

108. De acordo com a relação de contratos publicada, no quadrimestre em análise foram contratadas sete operações de crédito, todas autorizadas em quadrimestres anteriores, que possibilitarão uma liberação total de aproximadamente US\$ 740 milhões.

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

110. Esse novo parâmetro foi formalmente inaugurado por meio da RSF 38/2019, a qual fixou o montante total de R\$ 22,5 bilhões como intralimite para concessão de garantias em operações de crédito interno e externo dos entes subnacionais (estados, DF e municípios) no exercício de 2019. Após esta primeira experiência, novos intralimites anuais ainda não foram formalmente fixados pelo Senado Federal. Em 2025, até o final do 2º quadrimestre, as contratações de operações de crédito externo por estados e municípios totalizaram US\$ 541 milhões (R\$ 2,93 bilhões, na cotação do encerramento do quadrimestre, citada no item anterior).

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

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

Tabela 10 – Garantias Honradas pela União em Operações de Crédito (Histórico)

Descrição							R\$ milhões
	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025 2º Quad.	Total
Rio de Janeiro	22.538,07	4.180,46	3.975,34	4.611,02	5.152,49	2.676,42	43.133,80
Minas Gerais	7.036,99	3.130,04	1.979,04	3.564,48	3.732,68	2.480,33	21.923,57
Goiás	1.356,92	1.301,48	1.288,31	919,35	903,10	592,51	6.361,67
Rio Grande do Sul	0,00	0,00	886,57	1.393,37	1.524,07	972,82	4.776,83
Maranhão	280,16	0,00	547,90	681,40	0,00	0,00	1.509,47
Pernambuco	354,85	0,00	443,86	645,03	0,00	0,00	1.443,73
Piauí	189,20	0,00	352,16	334,22	0,00	0,00	875,58
Rio Grande do Norte	287,69	156,98	35,11	0,00	0,00	211,80	691,58
Amapá	172,44	194,32	0,00	0,00	0,00	0,00	366,76
Alagoas	0,00	0,00	242,57	0,00	0,00	0,00	242,57
Bahia	239,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	239,80

Descrição	2016-2020	2021	2022	2023	2024	2025 2º Quad.	Total
<i>Roraima</i>	135,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	135,58
<i>Mato Grosso</i>	107,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	107,13
<i>Tocantins</i>	88,86	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	88,86
<i>Espírito Santo</i>	0,00	0,00	0,00	61,72	0,00	0,00	61,72
<i>Mato Grosso do Sul</i>	25,60	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	25,60
<i>Paraíba</i>	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,65
<i>São Paulo</i>	0,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,29
<i>Acre</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,00	0,10
Total Estados	32.814,24	8.963,28	9.750,86	12.210,60	11.312,43	6.933,89	81.985,30
Total Municípios	131,45	1,56	32,06	80,81	142,14	51,91	439,94
Total Geral	32.945,69	8.964,84	9.782,93	12.291,41	11.454,57	6.985,80	82.425,24

Fonte: elaboração própria com dados do Relatório de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025.

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

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

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

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

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

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

119. Os montantes de garantias honradas que superaram esta compensação poderão ser refinanciados (ou aplicado no custeio de obra de interesse da União), nos termos do art. 4º da referida lei. A tabela a seguir apresenta o montante das honras de garantias que, em 31/8/2025, ainda estão pendentes de regularização e em que situação se encontram.

Tabela 11 – Honras de Garantias a Recuperar
R\$ milhões

<i>Unidade da Federação</i>	<i>Saldo a Recuperar em 31/8/2025</i>	<i>Situação</i>
<i>Alagoas</i>	<i>159,89</i>	<i>Passível de Refinanciamento</i>
<i>Piauí</i>	<i>533,01</i>	<i>Passível de Refinanciamento</i>
<i>Estados</i>	<i>692,90</i>	
<i>Taubaté-SP</i>	<i>242,93</i>	<i>Pendência Jurídica</i>
<i>Caucaia-CE</i>	<i>39,63</i>	<i>Pendência Jurídica</i>
<i>S. Gonçalo do Amarante – RN</i>	<i>24,33</i>	<i>Pendência Jurídica</i>
<i>Municípios</i>	<i>306,89</i>	
<i>Total</i>	<i>999,79</i>	

Fonte: elaboração própria com dados do RMGH de agosto de 2025.

120. De acordo com o RMGH de agosto de 2025, cabe ‘destacar que, dos R\$ 82,43 bilhões honrados pela União (...), cerca de R\$ 73,06 bilhões correspondem a valores abrangidos pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF) ou incorporados a saldos de contratos administrados pela STN por força de lei (...)’.

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

VII. CONCLUSÃO

122. Os Poderes e órgãos da União cumpriram as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos RGFs do 2º quadrimestre de 2025, em atendimento aos arts. 54 e 55 da Lei Complementar 101/2000 e ao inciso I do art. 5º da Lei de Crimes Fiscais. (itens 3 a 5 deste relatório)

123. Todos os órgãos divulgaram seus RGFs no Siconfi, conforme estabelecido no art. 159 da Lei 15.080/2024 (LDO 2025), sendo que, na averiguação da consistência e confiabilidade dos demonstrativos, por meio da comparação com dados obtidos pelo Tesouro Gerencial, não foram constatadas divergências. (itens 8 a 9)

124. A Receita Corrente Líquida da União calculada e publicada pela STN (Portaria-STN 2.116/2025) acumulou, no período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2025, R\$ 1.519 bilhões. A preços de agosto de 2025, esse valor equivale a R\$ 1.548 bilhões, o que representa acréscimo real de 0,6% em relação ao apurado no quadrimestre anterior (R\$ 1.538 bilhões) e 7,8% em relação ao período correspondente ao 2º quadrimestre de 2024 (R\$ 1.436 bilhões). (itens 12, 15 e 17)

125. A análise do Demonstrativo da RCL identificou impropriedade na metodologia divulgada pela STN para apuração da dedução ‘Transferências Constitucionais e Legais’. A discrepância entre os valores divulgados e os apurados conforme a metodologia publicada, de aproximadamente R\$ 55,8 bilhões, decorreu da omissão, na metodologia divulgada, do programa ‘5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade’, cuja execução inclui a ação ‘00SB – Complementação da União ao Fundeb’. Adicionalmente, constatou-se a inclusão indevida, na metodologia, dos programas ‘2080 – Educação de Qualidade para Todos’ e ‘0032 – Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo’, sem impacto no valor final, pois não registraram execução no período. (itens 20 e 22)

126. Adicionalmente, constatou-se a presença de 14 ações orçamentárias sem execução no período de referência, das quais 13 sequer constam na programação orçamentária dos exercícios de 2024 e 2025. Embora tal situação não acarrete distorções nos valores divulgados, configura falha que compromete a observância dos princípios de uniformidade, consistência e transparência na gestão fiscal. (item 24)

127. Ressalta-se que essa impropriedade já havia sido objeto de ciência à STN por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (TC 008.405/2025-5, rel. min. Benjamin Zymler). Considerando

que tal deliberação foi adotada posteriormente à publicação do Demonstrativo da RCL do 2º quadrimestre de 2025, deixa-se de propor nova deliberação. Destaca-se, por fim, que a impropriedade se circunscreve à metodologia divulgada, não aos critérios de cálculo efetivamente aplicados. Os valores publicados estão corretos e em conformidade com a Lei Complementar 101/2000 (art. 2º, inciso IV, e parágrafos) e a jurisprudência desta Corte — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (rel. min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU —, sendo a falha restrita à transparência e integridade da metodologia divulgada. (itens 25, 26 e 28)

128. A análise preliminar do Demonstrativo da RCL referente ao 3º quadrimestre de 2025 (janeiro a dezembro de 2025), divulgado por meio da Portaria STN/MF 137/2026, indica a manutenção da mesma metodologia de ‘Transferências Constitucionais e Legais’, sugerindo provável reincidência da impropriedade em tela. Tal ocorrência será objeto de verificação no Acompanhamento dos RGFs do 3º quadrimestre de 2025 (TC 024.241/2025-3, rel. min. Benjamin Zymler). (item 26)

109. Todos os órgãos e Poderes da esfera federal discriminados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000 cumpriram, para o período correspondente ao 2º quadrimestre de 2025, os limites máximo, prudencial e de alerta da despesa com pessoal, considerados como tais aqueles definidos, respectivamente, no art. 20, art. 22, parágrafo único e art. 59, § 1º, inciso II, todos da LRF, com as alterações promovidas por atos infralegais. (itens 30 a 32)

129. Foi observado o cumprimento do disposto no Acórdão 894/2012-TCU-Plenário (rel. min. Valmir Campelo), haja vista que não foram contabilizados na despesa com pessoal os valores referentes a auxílio-creche ou assistência pré-escolar, nem os benefícios não previdenciários previstos no Plano de Seguridade Social do Servidor — auxílio-natalidade, auxílio-funeral e assistência à saúde — conforme disposto no art. 5º da Lei 9.717/1998, c/c o art. 18 da Lei 8.213/1991 e o art. 185 da Lei 8.112/1990. (item 35)

130. Verificou-se que os recursos provenientes de fontes/destinações vinculadas ao custeio de aposentadorias e pensões civis e militares não foram empregados em ações alheias a essas finalidades. (item 36)

131. A inconsistência identificada na consolidação da despesa com pessoal da Justiça Federal decorreu da descentralização de créditos orçamentários no valor de R\$ 4.966.636,58 para o Superior Tribunal de Justiça, ocorrida em outubro de 2024, a qual impactou os demonstrativos do 1º quadrimestre de 2025 e do 3º quadrimestre de 2024; por orientação do CJF, os órgãos jurisdicionados republicaram seus demonstrativos e os RGFs subsequentes passaram a refletir os ajustes necessários, restabelecendo a consistência, uniformidade e aderência metodológica das informações, sem impacto no cumprimento dos limites legais de despesa com pessoal. (itens 39 a 41)

132. Constatou-se que as despesas da União com inativos e pensionistas civis dos extintos territórios federais do Amapá e de Roraima apresentaram valores consideravelmente superiores às médias mensais observadas nos meses imediatamente anteriores. Essa distorção decorreu da reclassificação de despesas executadas entre janeiro e junho de 2025, registrada em julho de 2025, em decorrência de alterações promovidas na classificação organizacional e programática dessas despesas. A inconsistência já havia sido identificada no Acompanhamento dos RGFs do 1º quadrimestre de 2025 e decorreu da execução dessas despesas em unidade orçamentária que não dispunha de marcadores adequados à segregação e individualização dos valores, comprometendo a aferição dos limites de despesa com pessoal. Tal situação resultou da centralização da gestão do Regime Próprio de Previdência Social no Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, determinada pelo Decreto 10.620/2021. (itens 42 a 45)

133. O problema foi mitigado mediante o remanejamento de dotações para unidade

orçamentária dotada de planos orçamentários adequados e pela reclassificação das despesas executadas para as corretas ações orçamentárias, restabelecendo a rastreabilidade e viabilizando a recomposição dos demonstrativos fiscais quando avaliados no período de doze meses. Por meio do Acórdão 2.605/2025-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler), subitem 9.5, foi dada ciência aos órgãos envolvidos (SOF, STN e MGI) de que a implementação da gestão centralizada das aposentadorias e pensões do RPPS da União deve ser precedida da definição de classificações e parâmetros orçamentários que assegurem a adequada segregação das despesas e a transparência das informações nos demonstrativos fiscais. Embora as medidas corretivas tenham causado oscilações pontuais na execução orçamentária, não foram identificadas inconformidades que demandassem nova proposta de deliberação por este Tribunal. (itens 46 a 50)

134. *Quanto à exatidão do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida houve correção de dados referentes ao 3º quadrimestre de 2024, demandada em fiscalizações anteriores. Tal correção não foi acompanhada de retificação/republicação dos demonstrativos anteriores mas foi evidenciada em nota de rodapé. (itens 68 e 69)*

135. *A Dívida Mobiliária permanece representando mais de 98% da Dívida Consolidada da União e cresceu 5,96% em relação ao quadrimestre anterior, atingindo R\$ 10,9 trilhões o que, devido ao crescimento da arrecadação em patamar inferior, promoveu o aumento da relação DM/RCL de 689,93% ao final do 1º quadrimestre de 2025 para 715,32% ao final do 2º quadrimestre. (itens 70 a 79)*

136. *A Dívida Consolidada Líquida cresceu 5,14% no 2º quadrimestre de 2025 (atingindo R\$ 7,74 trilhões), resultado levemente mitigado pelo crescimento das deduções. No acumulado de doze meses o crescimento da DCL foi de 11,42%, em patamar muito superior à inflação oficial no período (IPCA). Ademais, no quadrimestre em análise, a relação DCL/RCL saiu de 495,32% para 509,57%. (itens 74 a 77)*

137. *No RGF do 3º quadrimestre de 2025, o valor do saldo de precatórios originalmente declarado para o 2º quadrimestre foi reduzido em R\$ 38 bilhões, com reflexos na apuração da DCL e no respectivo indicador, o que será objeto de análise na fiscalização subsequente. (item 80)*

138. *O limite para as operações de crédito da União foi cumprido no 2º quadrimestre de 2025, haja vista que o montante das operações realizadas superou o montante das deduções permitidas (amortização/refinanciamento do principal da dívida) em R\$ 463 bilhões (30,47% da RCL), em conformidade com o que estabelece a Resolução do Senado Federal 48/2007. (item 88)*

139. *Quanto ao demonstrativo das garantias verificou-se a correção dos dados do ‘Saldo de Exercício Anterior’, haja vista que a publicação do 1º quadrimestre de 2025 continha erro. Convém ressaltar que tais dados, referentes ao 3º quadrimestre de 2024, haviam sido objeto de retificação/republicação. O saldo das garantias concedidas pela União ao final do 2º quadrimestre de 2025 (R\$ 335 bilhões) recuou de 22,69% para 22,08% da RCL, permanecendo cumprido o limite de 60%. Em 2025, não houve o estabelecimento de intralimite anual para concessão de garantias para entes subnacionais. (itens 96, 102 e 110)*

140. *Ainda sobre as garantias, a publicação do RGF do 2º quadrimestre de 2025 voltou a incluir nota técnica elaborada pela STN, específica sobre o tema, a qual inclui a relação de novos contratos de garantias em operações de crédito externas, conforme exigência da IN-TCU 59/2009. (itens 106 e 107)*

141. *A transparência sobre o saldo a recuperar atualizado decorrente das honras de garantias realizadas pela União tem sido objeto de acompanhamento por esta Corte de Contas. De acordo com a STN, até 30/6/2022, todas as pendências dos estados haviam sido equacionadas por meio da assinatura de contratos de refinanciamento previstos no art. 23 da Lei Complementar 178/2021. Todavia, novas pendências surgiram em decorrência de liminares favoráveis à suspensão da execução*

de contragarantias obtidas por alguns estados no STF e que estão sendo resolvidas em decorrência de acordo firmado entre a União, DF e estados, homologado pelo STF, e da edição da Lei Complementar 201/2023. Ao final do 2º quadrimestre de 2025, o saldo ainda a recuperar/regularizar foi reduzido a R\$ 1 bilhão e os valores de honras de garantias regularizados por meio dos Regimes de Recuperação Fiscal, principalmente, e por outras leis atingiram R\$ 73 bilhões. (itens 115 a 120)

VIII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

142. *Tendo em vista a análise realizada sobre os demonstrativos dos Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao período de doze meses encerrado no 2º quadrimestre de 2025, propõe-se ao Tribunal de Contas da União, nos termos dos arts. 1º e 5º, incisos II e III, da Resolução-TCU 142/2001:*

a) considerar atendidas, pelos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, as exigências de publicação e encaminhamento ao TCU dos Relatórios de Gestão Fiscal correspondentes ao 2º quadrimestre do exercício de 2025, em obediência aos arts. 54 e 55 da referida Lei Complementar, bem como ao inciso I do art. 5º da Lei 10.028/2000;

b) considerar atendida a exigência de disponibilização dos Relatórios de Gestão Fiscal do 2º quadrimestre de 2025 no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro por parte dos Poderes e órgãos relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000, prevista no art. 159 da Lei 15.080/2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025);

c) considerar cumpridos, no 2º quadrimestre do exercício de 2025, os limites prudencial e máximo vigentes da despesa com pessoal pelos Poderes e órgãos federais relacionados no art. 20 da Lei Complementar 101/2000;

d) considerar atendidos, para o 2º quadrimestre de 2025, os limites para a realização de operações de crédito e para a concessão de garantias pela União, fixados pela Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que o montante das operações de crédito foi de 30,47% da RCL e o montante das garantias concedidas foi de 22,08% da RCL;

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

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

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.422/2026-GABPRES

Processo: 018.065/2025-2

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: 13/05/2026

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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

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

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