

NOTA INFORMATIVA

Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do 5º bimestre de 2025

Data de elaboração:
2/12/2025

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O Poder Executivo publicou, em 28 de novembro, o Decreto nº 12.763/2025¹, o qual alterou o Decreto nº 12.448/2025², que dispõe sobre a Programação Orçamentária e Financeira e estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício financeiro de 2025 (DPOF).

Dentre as alterações promovidas, destacam-se:

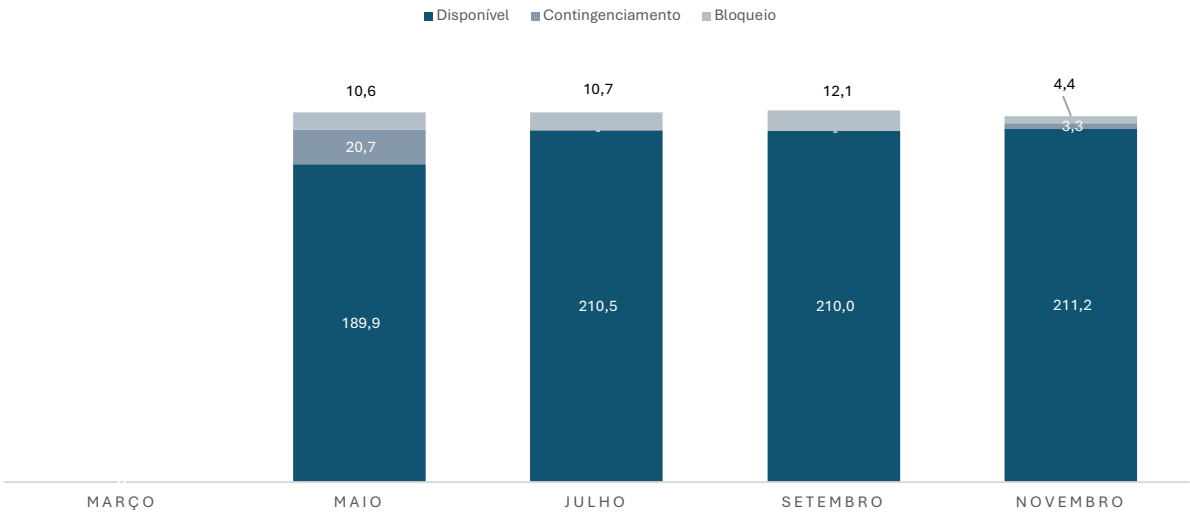
- **Contenção** total de despesas primárias de **R\$ 7,7 bilhões**, equivalente a 3,5% do total previsto para as despesas discricionárias no ano, derivada tanto de bloqueio quanto de contingenciamento;
- Foi realizado **bloqueio** de **R\$ 4,4 bilhões**, destinado ao atendimento do limite de despesas primárias estabelecido pela Lei Complementar (LC) nº 200/2023;
- Foi realizado **contingenciamento** de **R\$ 3,3 bilhões**, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO;
- Não foi previsto o **faseamento** de recursos;
- Os órgãos mais impactados pela contenção foram, em termos absolutos, o Ministério da Saúde, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Proporcionalmente ao orçamento discricionário, o Ministério de Portos e Aeroportos, o Ministério da Agricultura e Pecuária e o Ministério do Turismo foram os mais afetados;
- Quando considerados os restos a pagar, as despesas passíveis de pagamento em 2025 somam R\$ 311,0 bilhões, enquanto o limite estabelecido para o exercício foi de R\$ 211,4 bilhões. Essa diferença implica uma restrição de R\$ 99,6 bilhões, ou 32,0% do total;
- Nesse caso, os órgãos mais impactados estão entre os que possuem maiores despesas inscritas em restos a pagar, como o Ministério da Saúde

¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12763.htm.

² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Decreto/D12448.htm.

e o Ministério da Educação, em termos absolutos; e o Ministério do Turismo e o Ministério da Agricultura e Pecuária, em termos relativos.

Gráfico 1. Contenções após avaliações bimestrais de 2025 (R\$ bilhões)



* Contenção para o 1º bimestre de 2025 não foi realizada, devido à sanção da LOA em abril de 2025.
Fonte: Anexo XX do Decreto nº 12.448/2025, incluído pelo Decreto nº 12.763/2025. Elaboração: Conorf/Senado.

2. ANÁLISE

2.1. Breve contexto legal

O contingenciamento é um instrumento de gestão fiscal utilizado para controlar despesas quando as projeções fiscais indicam o risco de descumprimento da meta de resultado primário. Consiste na definição de limites para os órgãos, fundos e entidades quanto aos valores que podem ser empenhados e efetivamente pagos durante o ano. O contingenciamento é regulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Diferente do contingenciamento, o bloqueio de despesas é um instrumento de gestão fiscal utilizado para controlar as despesas quando as projeções orçamentárias superam o limite de despesas primárias da LC nº 200/2023. O bloqueio não está previsto em legislação complementar e tem sido disciplinado anualmente pela LDO.

Em outra esteira, a contenção é um conceito mais amplo, que abrange tanto as medidas de contingenciamento como as de bloqueio de despesas. Cumpre destacar que, na prática, tanto o contingenciamento como o bloqueio de despesas resultam na imposição de limites de empenho inferiores à dotação orçamentária. É importante ressaltar que apenas as despesas discricionárias³ podem ser objeto de limitação de

³ Indicadores de resultado primário (RPs) 2 (demais discricionárias), 3 (relativas ao Programa de Aceleração de Crescimento – PAC), 6 (emendas individuais), 7 (emendas de bancada) e 8 (emendas de comissão).

empenho e movimentação financeira, com exceção dos gastos com inovação e desenvolvimento científico e tecnológico e as despesas ressalvadas pela LDO⁴, os quais não podem sofrer contingenciamento.

Por fim, o faseamento é um instrumento que possibilita que o ritmo de execução da despesa seja compatível com a previsão de arrecadação da receita e mantém a capacidade de absorver eventuais novas necessidades de bloqueio e contingenciamento. O faseamento não está previsto em legislação complementar e tem sido disciplinado bimestralmente pelo DPOF.

2.2. Distribuição das contenções por órgão

A LRF e a LDO exigem que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União definam suas programações financeiras e seus cronogramas de execução após a publicação do orçamento. O Decreto nº 12.448/2025, alterado pelo Decreto nº 12.763/2025, cumpre essa função no âmbito do Poder Executivo para o exercício de 2025.

O Anexo I do Decreto nº 12.448/2025 apresenta a distribuição dos limites de movimentação e empenho por órgão do Poder Executivo, enquanto o Anexo XIX detalha a contenção de despesas. Já o Anexo XX permite relacionar os valores contidos às respectivas dotações de despesas primárias.

Após a avaliação do quinto bimestre, a contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo soma R\$ 7,7 bilhões, o que corresponde a 3,5% da dotação para as despesas discricionárias.

A Tabela 1 detalha a contenção de despesas após o quinto bimestre no âmbito do Poder Executivo.

Tabela 1. Contenção de despesas por órgão (R\$ milhões)

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação	Contenção			% do Total	% da Dotação
		Contingenciamento	Bloqueio	Total		
Presidência da República	2.604,2	58,8	48,3	107,1	1,4	4,1
Ministério da Agricultura e Pecuária	4.699,4	292,6	293,8	586,4	7,7	12,5
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	10.210,6	57,0	47,7	104,7	1,4	1,0
Ministério da Fazenda	13.208,0	106,7	87,6	194,2	2,5	1,5
Ministério da Educação	34.761,6	85,9	214,8	300,7	3,9	0,9
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	860,2	11,1	9,1	20,3	0,3	2,4
Ministério da Justiça e Segurança Pública	4.485,0	112,6	208,6	321,2	4,2	7,2
Conselho Administrativo de Defesa Econômica	49,2	0,7	0,6	1,3	0,0	2,7
Ministério de Minas e Energia	518,6	25,1	20,6	45,8	0,6	8,8

⁴ O contingenciamento de despesas classificadas como RP 2 não pode incidir sobre os gastos com inovação e desenvolvimento científico e tecnológico e as despesas ressalvadas pela LDO (art. 9º, § 2º, LRF).



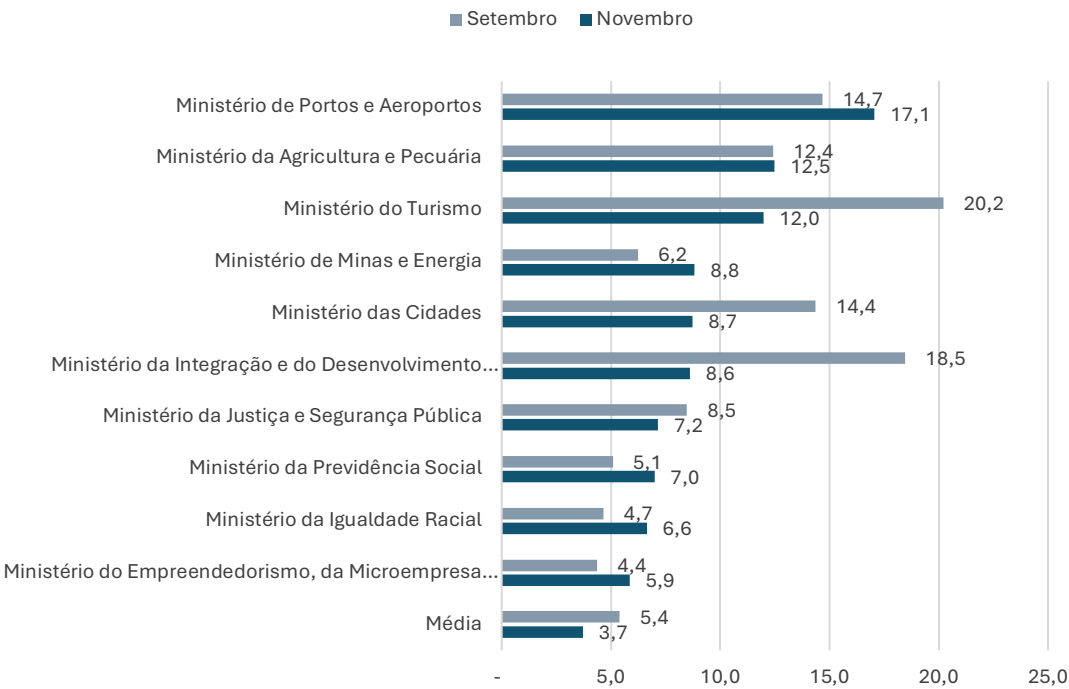
Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação	Contenção			% do Total	% da Dotação
		Contingenciamento	Bloqueio	Total		
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	172,1	2,0	1,7	3,7	0,0	2,1
Agência Nacional de Energia Elétrica	152,3	2,2	1,8	4,1	0,1	2,7
Agência Nacional de Mineração	112,9	1,7	1,4	3,0	0,0	2,7
Ministério da Previdência Social	2.220,4	85,3	70,1	155,4	2,0	7,0
Ministério das Relações Exteriores	2.343,3	44,8	36,8	81,5	1,1	3,5
Ministério da Saúde	59.879,7	565,4	1.040,5	1.605,9	21,0	2,7
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	232,9	3,4	2,8	6,3	0,1	2,7
Agência Nacional de Saúde Suplementar	120,7	1,8	1,5	3,2	0,0	2,7
Controladoria-Geral da União	136,8	0,3	0,3	0,6	0,0	0,5
Ministério dos Transportes	14.902,7	82,4	127,5	210,0	2,7	1,4
Agência Nacional de Transportes Terrestres	293,8	4,3	3,5	7,8	0,1	2,7
Ministério do Trabalho e Emprego	894,5	14,0	11,5	25,4	0,3	2,8
Ministério das Comunicações	769,7	9,4	7,8	17,2	0,2	2,2
Agência Nacional de Telecomunicações	288,0	4,3	3,5	7,7	0,1	2,7
Ministério da Cultura	1.445,5	12,2	10,0	22,2	0,3	1,5
Agência Nacional do Cinema	41,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1.755,6	2,0	1,6	3,7	0,0	0,2
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	1.290,6	17,1	14,0	31,1	0,4	2,4
Ministério do Planejamento e Orçamento	1.223,3	17,5	14,4	31,9	0,4	2,6
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2.509,2	50,8	58,0	108,8	1,4	4,3
Ministério do Esporte	2.650,5	26,1	49,5	75,6	1,0	2,9
Ministério da Defesa	12.913,7	254,8	215,9	470,7	6,1	3,6
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	7.957,5	283,1	402,3	685,4	9,0	8,6
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	191,6	3,1	3,0	6,1	0,1	3,2
Ministério do Turismo	2.251,1	143,4	126,2	269,7	3,5	12,0
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	9.422,3	194,1	170,1	364,2	4,8	3,9
Ministério das Cidades	16.261,8	511,3	907,5	1.418,9	18,5	8,7
Ministério da Pesca e Aquicultura	217,7	3,2	2,6	5,9	0,1	2,7
Gabinete da Vice-Presidência da República	4,8	0,1	0,1	0,1	0,0	2,8
Advocacia-Geral da União	559,9	8,1	6,7	14,8	0,2	2,6
Ministério das Mulheres	306,9	4,1	3,3	7,4	0,1	2,4
Ministério da Igualdade Racial	181,9	6,6	5,4	12,1	0,2	6,6
Ministério de Portos e Aeroportos	1.673,5	156,0	129,5	285,5	3,7	17,1
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	61,4	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2
Agência Nacional de Aviação Civil	119,1	1,7	1,4	3,2	0,0	2,7
Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	231,8	7,5	6,1	13,6	0,2	5,9
Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	481,5	3,2	2,6	5,8	0,1	1,2
Banco Central do Brasil	502,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Órgãos/Unidades Orçamentárias	Dotação	Contenção			% do Total	% da Dotação
		Contingenciamento	Bloqueio	Total		
Ministério dos Povos Indígenas	697,0	4,0	3,3	7,3	0,1	1,1
TOTAL	218.868,3	3.281,9	4.375,6	7.657,5	100,0	3,5

Fonte: Anexo XX do Decreto nº 12.448/2025, incluído pelo Decreto nº 12.763/2025. Elaboração: Conorf/Senado.

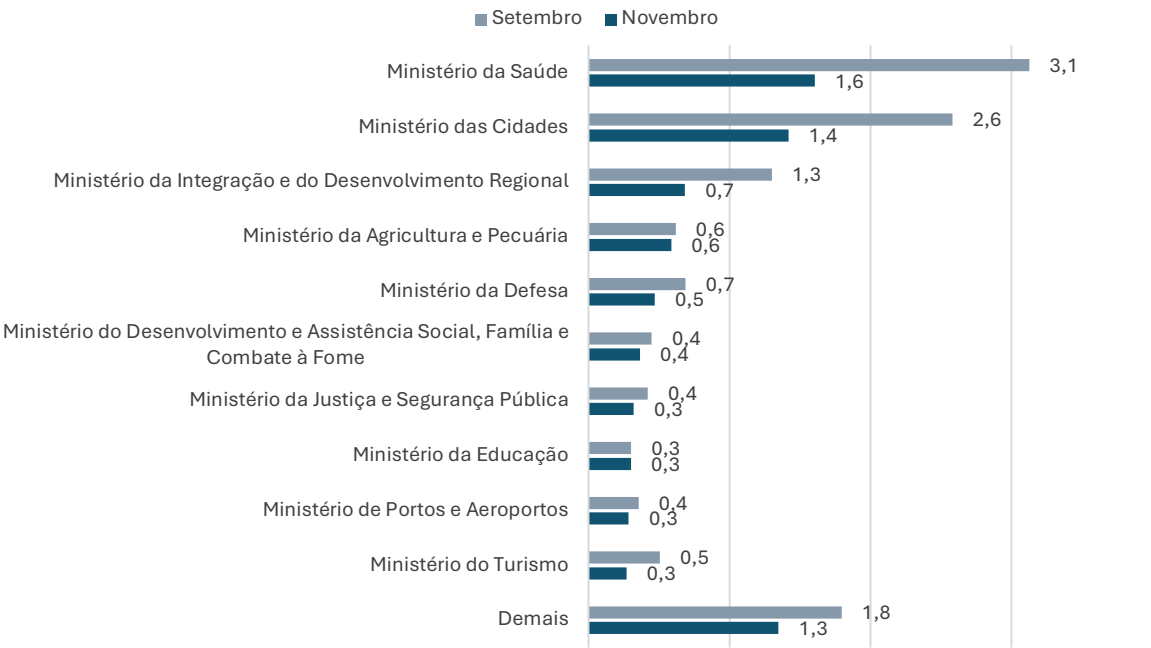
A seguir, apresentam-se duas figuras com as dez maiores contenções do decreto: a primeira mostra os valores absolutos; a segunda, o percentual sobre o orçamento discricionário de cada órgão (ordem decrescente pelos valores de novembro).

Gráfico 2. Dez maiores contenções em novembro vs setembro (R\$ bilhões)



Fonte: Anexo XX do Decreto nº 12.448/2025, incluído pelo Decreto nº 12.763/2025. Elaboração: Conorf/Senado.

Gráfico 3. Dez maiores contenções em novembro vs setembro (% da dotação)

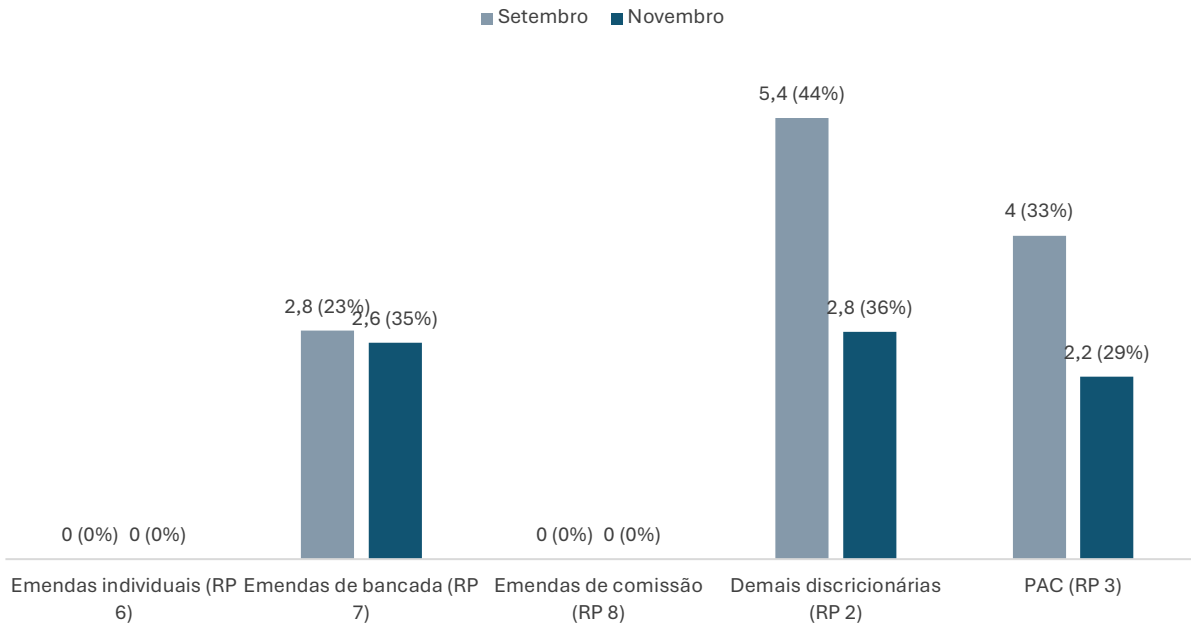


Fonte: Anexo XX do Decreto nº 12.448/2025, incluído pelo Decreto nº 12.763/2025. Elaboração: Conorf/Senado.

2.3. Distribuição das contenções por identificador de resultado primário

A contenção de despesas, vista pela ótica da classificação por Resultado Primário (RP) apresentou maior incidência sobre despesas discricionárias (RP 2), totalizando R\$ 2,8 bilhões, o equivalente a 36% do total (Gráfico 4). Esse grupo abrange as despesas discricionárias, exceto as incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou as decorrentes de emendas parlamentares. O PAC (RP 3), por sua vez, foi responsável por R\$ 2,2 bilhões, 29% do total bloqueado, enquanto as dotações oriundas de emendas de bancada (RP 7) representaram outros 35% do total, R\$ 2,6 bilhões.

Gráfico 4. Contenção total por indicador de RP (R\$ bilhões e % do total)



Fonte: Anexo XIX do Decreto nº 12.448/2025, incluído pelo Decreto nº 12.763/2025. Elaboração: Conorf/Senado.

2.4. Faseamento dos limites de empenho

Tendo em vista que este foi o último DPOF ordinário do exercício, não houve faseamento de despesas. O DPOF anterior previa o limite de empenho em R\$ 210,0 bilhões (95,1% das dotações orçamentárias) até dezembro. O decreto atual ampliou o limite para R\$ 211,2 bilhões (96,5% das dotações).

2.5. Limites de pagamento

O Decreto nº 12.763/2025 também estabelece limites de pagamento para as despesas dos órgãos do Poder Executivo. O pagamento pode estar relacionado tanto a despesas do exercício quanto a despesas de exercícios anteriores inscritas em restos a pagar. Assim, os limites de pagamento incidem sobre um conjunto maior do que o relacionado aos limites de empenho.

Os limites de pagamento estão detalhados nos Anexos II a V do Decreto nº 12.448/2025. Já o Anexo XVII traz a programação das despesas primárias discricionárias por órgão e permite comparar os limites de pagamento com os limites de empenho e estoque de restos a pagar.

A Tabela 2 apresenta a distribuição dos limites de pagamento no âmbito do Poder Executivo, em comparação com a soma dos limites de empenho e dos restos a pagar inscritos por órgão. A tabela não detalha, por órgão, as programações oriundas de emendas parlamentares, cujos limites estão listados separadamente ao final.



Considerando os restos a pagar, o total de despesas passíveis de pagamento em 2025 é de R\$ 311,0 bilhões. O limite de pagamento, por sua vez, é de R\$ 211,4 bilhões, resultando em uma restrição de R\$ 99,6 bilhões, ou 32,0% do total.

Tabela 2. Restos a pagar inscritos e limite de pagamento (R\$ bilhões)

Órgãos/Unidades	Limite de empenho (I)	RAP Inscritos (II)	Limite de empenho + RAP (III = I + II)	Limite de pagamento (IV)	Restrição (III - IV)	Restrição % (IV / III)	% RAP/Total (II / III)
Presidência da República	2,5	0,6	3,1	2,6	0,5	17,4	20,7
Ministério da Agricultura e Pecuária	2,3	2,7	5,0	2,4	2,6	52,8	54,5
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	10,0	2,7	12,7	10,0	2,7	21,0	21,0
Ministério da Fazenda	5,8	1,1	6,9	5,8	1,1	15,9	15,9
Ministério da Educação	32,8	10,9	43,8	32,1	11,7	26,6	25,0
Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	0,8	0,1	0,9	0,8	0,1	10,9	10,9
Ministério da Justiça e Segurança Pública	3,4	1,0	4,5	3,4	1,0	22,9	22,6
Conselho Administrativo de Defesa Econômica	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	23,5	23,5
Ministério de Minas e Energia	0,5	0,1	0,6	0,5	0,1	14,8	14,8
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0	12,9	12,9
Agência Nacional de Energia Elétrica	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	22,5	22,5
Agência Nacional de Mineração	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	19,1	19,1
Ministério da Previdência Social	2,1	0,3	2,4	2,1	0,3	12,7	12,7
Ministério das Relações Exteriores	2,3	0,2	2,4	2,4	0,0	-0,3	6,3
Ministério da Saúde	32,6	14,4	47,1	32,6	14,4	30,7	30,7
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	0,2	0,0	0,3	0,2	0,0	16,1	16,1
Agência Nacional de Saúde Suplementar	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	12,6	12,6
Controladoria-Geral da União	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0	26,8	26,8
Ministério dos Transportes	14,5	4,6	19,1	15,6	3,5	18,4	23,9
Agência Nacional de Transportes Terrestres	0,3	0,1	0,4	0,3	0,1	22,3	22,3
Ministério do Trabalho e Emprego	0,8	0,4	1,2	0,8	0,4	32,2	32,2
Ministério das Comunicações	0,7	0,1	0,9	0,6	0,2	24,3	14,8
Agência Nacional de Telecomunicações	0,3	0,1	0,3	0,3	0,1	19,2	19,2
Ministério da Cultura	1,1	0,6	1,7	1,1	0,6	33,6	33,6
Agência Nacional do Cinema	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,4	15,4
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	1,6	0,4	2,0	1,6	0,4	18,6	18,6
Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	1,3	0,8	2,1	1,3	0,8	39,2	39,2
Ministério do Planejamento e Orçamento	1,2	0,1	1,3	1,2	0,1	8,5	8,5
Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	2,3	0,6	2,9	2,3	0,6	21,7	21,7
Ministério do Esporte	0,9	0,5	1,4	0,8	0,6	41,5	36,0
Ministério da Defesa	12,2	5,3	17,5	12,7	4,8	27,4	30,1
Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	3,6	6,4	10,0	5,6	4,4	44,4	64,2
Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0	16,8	16,8
Ministério do Turismo	0,4	0,5	0,9	0,3	0,6	67,2	57,8
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	8,2	1,3	9,5	8,2	1,3	13,5	13,3
Ministério das Cidades	13,5	8,5	21,9	13,1	8,8	40,1	38,6
Ministério da Pesca e Aquicultura	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	41,7	41,7
Gabinete da Vice-Presidência da República	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,7	4,7
Advocacia-Geral da União	0,5	0,1	0,7	0,5	0,1	19,4	19,4
Ministério das Mulheres	0,2	0,2	0,4	0,2	0,2	41,5	41,5
Ministério da Igualdade Racial	0,2	0,0	0,2	0,1	0,0	20,6	15,7
Ministério de Portos e Aeroportos	1,4	0,5	1,9	1,1	0,7	38,5	27,0



Órgãos/Unidades	Limite de empenho (I)	RAP Inscritos (II)	Limite de empenho + RAP (III = I + II)	Limite de pagamento (IV)	Restrição (III - IV)	Restrição % (IV / III)	% RAP/Total (II / III)
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	12,1	12,1
Agência Nacional de Aviação Civil	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	17,5	17,5
Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	37,2	2,5
Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania	0,4	0,2	0,6	0,4	0,2	34,9	34,9
Banco Central do Brasil	0,5	0,0	0,6	0,5	0,0	9,0	9,0
Ministério dos Povos Indígenas	0,7	0,2	0,8	0,7	0,2	18,9	18,9
SUBTOTAL 1	163,5	66,0	229,5	165,7	63,7	27,8	28,8
EMENDAS IMPOSITIVAS INDIVIDUAIS (RP6)	24,6	8,9	33,5	24,6	8,9	26,5	26,5
EMENDAS IMPOSITIVAS DE BANCADA (RP7)	11,6	9,3	20,9	11,6	9,3	44,3	44,3
EMENDAS DE COMISSÃO (RP 8)	11,5	10,2	21,7	9,5	12,3	56,5	47,1
EMENDAS DE RELATOR (RP 9)	0,0	5,5	5,5	0,0	5,5	100,0	100,0
SUBTOTAL 2	47,7	33,8	81,5	45,7	35,9	44,0	41,5
TOTAL	211,2	99,8	311,0	211,4	99,6	32,0	32,1

Fonte: Anexo XVII do Decreto nº 12.448/2025, alterado pelo Decreto nº 12.763/2025. Elaboração: Conorf/Senado.

3. REFERÊNCIAS

DPOF: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/decreto-de-programacao-orcamentaria-e-financeira-dpof>.

Publicações da Conorf: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/estudos-orcamentarios>.

MPO Transparente: <https://www.gov.br/planejamento/mpo-transparente>.

Tesouro Transparente: <https://www.tesourotransparente.gov.br>.

ÓRGÃO RESPONSÁVEL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF

Consultor-Geral: Flávio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

EQUIPE TÉCNICA: Bento Rodrigo Pereira Monteiro, Daniel Veloso Couri, Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira, Guilherme Knust Sad, Jonathan Meirelles de Aguiar, Marcos Felipe de Almeida Martins, Murilo Hinojosa de Sousa, Neide Aparecida Archanjo de Carvalho, Ricardo Bioni Liberalquino