



TESOURO NACIONAL

2025

6 de fevereiro

Relatório de

Avaliação dos Restos a Pagar



Ministério da Fazenda

Fernando Haddad

Secretária-Executiva do Ministério da Fazenda

Daniel Carnevalli Durigan

Secretaria do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretaria Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenação-Geral de Estudos Econômico Fiscais

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenação de Suporte aos Estudos Econômico Fiscais

Alex Pereira Benício

Coordenação de Suporte às Estatísticas Fiscais

Rafael Perez Marcos

Subsecretaria de Contabilidade Pública

Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Coordenação-Geral de Contabilidade da União

Luciano Moura Castro do Nascimento

Coordenações de Contabilidade da União

Renato da Costa Usier

Vera Lucia Araujo de Alencar Portugal

Subsecretaria de Administração Financeira

Marcelo Pereira de Amorim

Coordenação-Geral de Planejamento e Programação Financeira

Roberta Moreira da Costa Bernardi Pereira

Coordenações de Planejamento e Programação Financeira

Gustavo Miguel Nogueira Fleury

Marcelo Senna Valle Pioto

Equipe Técnica

Bruno Orsi Teixeira

Guilherme Ceccato

Guilherme Furtado de Moura

José de Anchieta Semedo Neves

Arte**Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional**

Hugo Pullen

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.br

Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 6 de fevereiro de 2025.

Sumário

1. <i>Análise geral: Estoque de restos a pagar se mantém estável como proporção do orçamento</i>	5
2. <i>Restos a pagar – Análise por ano de empenho</i>	11
3. <i>Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão</i>	14
4. <i>Inscrição de RAP conforme classificação da despesa do RTN</i>	19

Sumário Executivo

- Esta é a 9ª edição do Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar, que tem como objetivo analisar o estoque de restos a pagar inscritos de 2024 para 2025 e a sua dinâmica recente.
- Foi inscrito, para o exercício de 2025, o estoque de R\$ 310,8 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 25,3 bilhões (8,9%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2024 (R\$ 285,5 bilhões). Em termos reais, o aumento foi de 3,8%. Em termos relativos ao orçamento, registrou-se em 8,1%, marginalmente abaixo do indicador do ano anterior, evidenciando estabilidade como proporção do orçamento.
- Dos R\$ 310,8 bilhões de RAP inscritos, 32,2% (R\$ 100,0 bilhões) são processados e 67,8% (R\$ 210,8 bilhões) são não processados.
- Do aumento de R\$ 25,3 bilhões em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2024, R\$ 14,8 bilhões referem-se ao aumento de despesa primária, enquanto R\$ 10,5 bilhões de despesas financeiras. Entre as financeiras, destacam-se as elevações de R\$ 5,2 bilhões em RAP para assunção e novação de dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS e de R\$ 3,1 bilhões de apoio financeiro reembolsável para projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima.
- Do aumento de R\$ 14,8 bilhões nas despesas primárias, incluindo transferências por repartição de receita, R\$ 6,3 bilhões referem-se a Outras Despesas Obrigatórias, majoritariamente Subsídios, Subvenções e Proagro (R\$ 5,1 bilhões). Adicionalmente, houve elevação de R\$ 4,0 bilhões na rubrica de Benefícios Previdenciários e de R\$ 2,3 bilhões nas Despesas Obrigatórias do Poder Executivo sujeitas à programação financeira, dos quais R\$ 1,4 bilhão na função Saúde.
- Observou-se elevação de 5,3% (R\$ 1,7 bilhão) no montante inscrito de RAP relativo às emendas parlamentares, conjugação de uma redução das inscrições das emendas de comissão e do relator-geral (-R\$ 1,3 bilhão) com um aumento de R\$ 3,0 bilhões nas emendas de bancada e individuais.
- Dos R\$ 310,8 bilhões do estoque de RAP, 94,9% tem origem em empenhos realizados nos anos de 2022 a 2024, indicando o esforço do Poder Executivo no acompanhamento e cancelamento de restos a pagar mais antigos sem indício de execução.
- Em relação à execução em 2024, apenas 5 funções orçamentárias concentraram 78,4% dos pagamentos de RAP no exercício: Previdência Social, Encargos Especiais, Saúde, Educação e Defesa Nacional.

1. Análise geral: Estoque de restos a pagar se mantém estável como proporção do orçamento

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informa¹ que foi inscrito, para o exercício de 2025, o estoque de R\$ 310,8 bilhões de restos a pagar (RAP), o que representa elevação nominal de R\$ 25,3 bilhões (8,9%) em relação à inscrição ocorrida para o exercício de 2024 (R\$ 285,5 bilhões). Em termos reais, o aumento foi de 3,8%.

Consideram-se restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro. O conceito de restos a pagar relaciona-se aos estágios da despesa pública, representados pelo empenho, liquidação e pagamento. O empenho constitui o primeiro estágio de comprometimento da despesa pública, referente à reserva de dotação orçamentária para pagamento futuro de um produto ou serviço específico no momento da contratação. A liquidação é o próximo estágio da despesa pública e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, após a entrega do bem e ou serviço objeto do gasto. O pagamento é o último estágio da despesa e resulta na extinção da obrigação, após o respectivo ateste.

Quando o pagamento deixa de ser efetuado no exercício do empenho, procede-se, então, a inscrição em restos a pagar. No momento da inscrição, os restos a pagar são classificados em dois tipos: processados e não processados. Os restos a pagar processados se referem a despesas empenhadas e liquidadas que ainda não foram pagas no exercício. Já os restos a pagar não processados se referem a despesas empenhadas mas ainda não liquidadas e, conseqüentemente, não pagas até o final do exercício. O **Gráfico 1** abaixo informa a evolução do estoque de restos a pagar nos últimos quatorze anos. É importante destacar que de 2018 para 2019 houve mudança na sistemática de pagamento das despesas² associada à emissão das ordens bancárias (OBs) que implicou, estruturalmente, uma elevação dos RAP processados e dos RAP pagos, em termos nominais, na ordem de R\$ 34,0 bilhões. Ou seja, a mudança de sistemática significou uma quebra de nível dessa magnitude na série histórica.

Ressalta-se que, no exercício de 2024, foi cancelado pela STN um total de R\$ 12,0 bilhões, sendo R\$ 1,2 bilhão em 31 de março e R\$ 10,8 bilhões em 31 de dezembro. O primeiro cancelamento se deu atendendo ao disposto no inciso II do art. 3º do Decreto nº 11.813/2023, que adiou o cancelamento dos saldos de RAP não processados e não liquidados de 2019 e 2020, inicialmente previsto para ocorrer em 31/12/2023. Tal cancelamento, no entanto, excetuou os saldos que se referiam a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da

¹ Banco de dados disponível para consulta em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-dos-restos-a-pagar>. Todas as informações que constam nos gráficos e tabelas deste relatório foram extraídas do sistema Tesouro Gerencial.

² Até 2017, a liquidação e o pagamento das despesas ocorriam no último dia do ano, com saque da Conta Única do Tesouro no dia posterior. A partir de 2018, a liquidação das despesas ocorreu no último dia do ano, mas a emissão de ordem bancária (OB) e o pagamento ocorreram apenas em 2019. Assim foi necessário realizar a inscrição em restos a pagar processados de algumas despesas que anteriormente não eram inscritas. Essa mudança de sistemática de OBs influencia apenas a comparação entre o período de 2011 a 2018 e o período de 2019 a 2025. Assim, a comparação entre 2024 e 2025 não é afetada.

administração pública federal aos Estados, Distrito Federal e Municípios ou as descentralizações de crédito realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, tendo em vista o disposto no art. 172 da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024), que determinou que tais RAP poderiam ser liquidados até 31 de dezembro de 2024.

Já o segundo cancelamento atendeu ao disposto no art. 68 do Decreto nº 93.872/1986, sendo cancelados todos os saldos³ de RAP não processados e não liquidados de 2019, 2020 e 2021, bem como os RAP não processados de 2022 que permaneceram bloqueados até o encerramento do exercício.

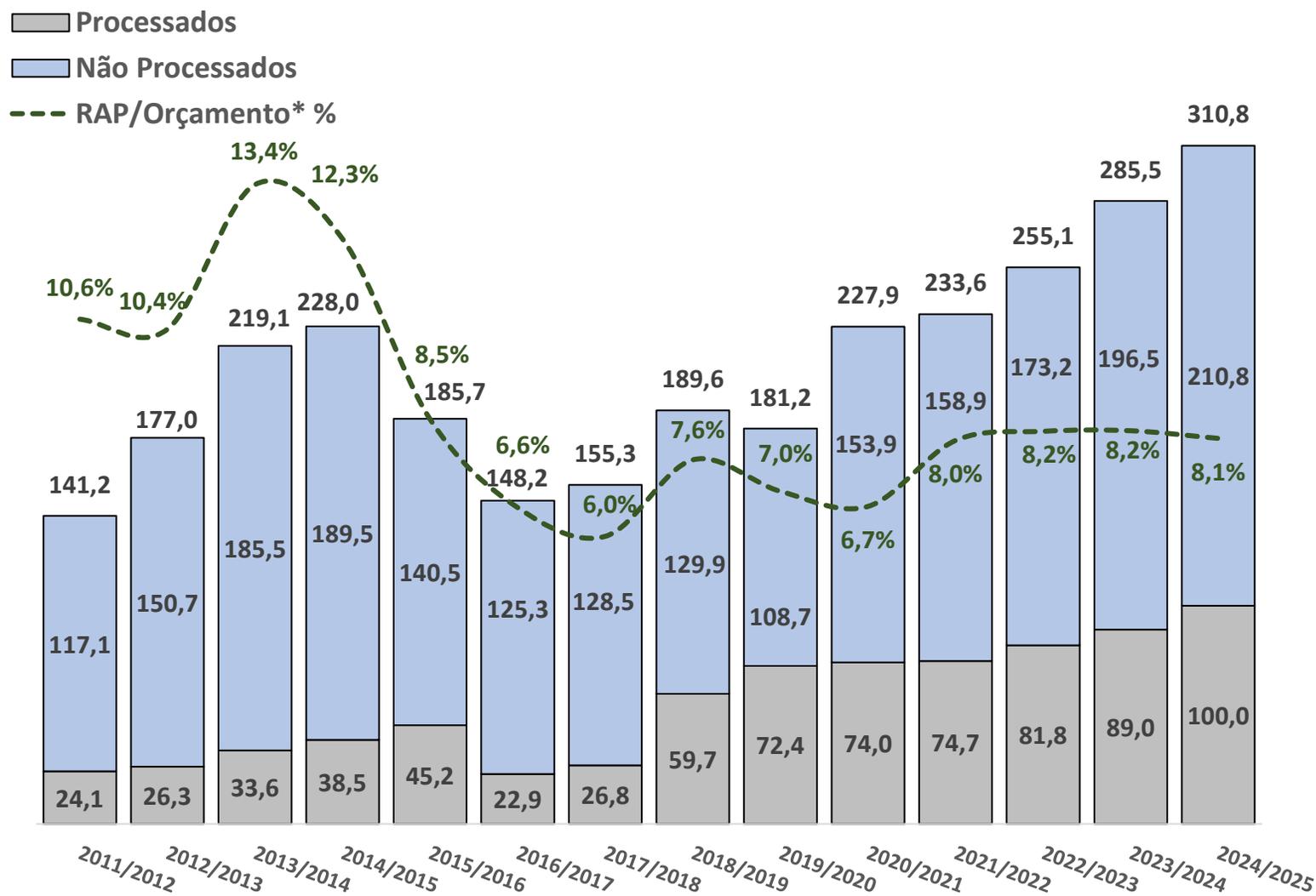
Há que se comentar, ainda, que a promulgação de partes vetadas da Lei nº 14.770/2023, ocorrida em 21 de maio de 2024, em específico o parágrafo único do art. 105 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), passou a dispor que não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos. Com a nova regra, a STN normatizou orientação às unidades gestoras responsáveis para que passem a analisar se possuem saldos de RAP não processados que se enquadram à regra de exceção e procedam com a transferência dos saldos por meio de registro contábil específico. No exercício de 2024, o montante de R\$ 1,3 bilhão de RAP não processado foi excetuado pelas unidades gestoras.

³ Com exceção dos RAP não processados relativos às despesas do Ministério da Saúde e decorrentes de emendas individuais e de bancada, conforme disposto no § 3º do art. 68 do Decreto nº 93.872/1986.

Gráfico 1 - Evolução do estoque de restos a pagar

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional



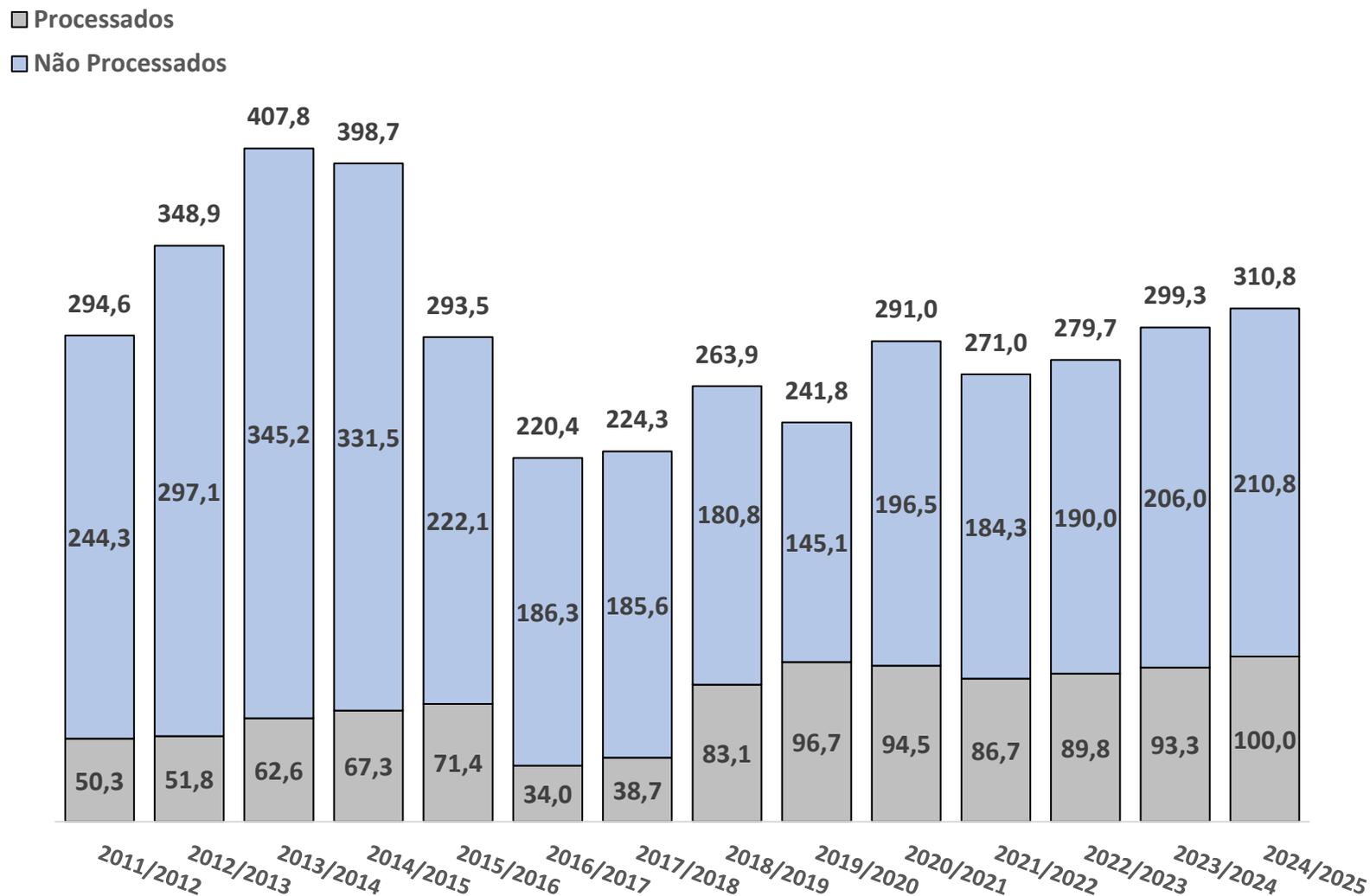
* Orçamento = dotação de despesas atualizada do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Não inclui despesas com refinanciamento da Dívida Pública.

Em termos reais (**Gráfico 2**), o estoque de restos a pagar apresentou elevação de R\$ 11,5 bilhões (3,8%), sendo destes R\$ 4,8 bilhões em RAP não processados e R\$ 6,7 bilhões em RAP processados.

Gráfico 2 - Evolução do estoque de restos a pagar

Dados em: R\$ bilhões - a preços de dez/2024

Fonte: Tesouro Nacional



Conforme a **Tabela 1**, a elevação do estoque de RAP em 2025 decorreu quase integralmente da elevação nas inscrições no ano. Houve elevação de R\$ 24,2 bilhões nos RAP inscritos no ano, enquanto os RAP reinscritos⁴ cresceram R\$ 1,1 bilhão.

Tabela 1 - Comparação do volume de restos a pagar inscritos e reinscritos

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Exercício	Inscritos no Ano	Reinscritos	Total
2023/2024	231,1	54,4	285,5
2024/2025	255,3	55,5	310,8
Dif.	24,2	1,1	25,3
Var. %	10,5%	2,0%	8,9%

A **Tabela 2** mostra a trajetória da posição de restos a pagar inscritos e reinscritos ao final de cada exercício. Em 2024, do estoque de R\$ 285,5 bilhões inscritos ou reinscritos, foi cancelado um total de R\$ 21,1 bilhões⁵ (processados e não processados), foram pagos R\$ 204,4 bilhões e ficaram a pagar R\$ 60,0 bilhões.

Tabela 2 - Histórico da composição dos estoques de restos a pagar

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Exercício	Total				Processados				Não Processados			
	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2008/2009	94,6	16,3	48,3	30,0	26,9	7,6	15,2	4,2	67,7	8,7	33,2	25,8
2009/2010	115,0	14,8	61,9	38,2	22,9	1,4	17,8	3,7	92,1	13,4	44,2	34,5
2010/2011	128,9	16,6	74,1	38,3	25,5	1,5	19,8	4,2	103,4	15,1	54,3	34,1

⁴ A reinscrição de restos a pagar ocorre pela transposição de saldo de: i) restos a pagar não processados que não foram liquidados nem pagos até o encerramento do exercício; e ii) de restos a pagar processados que não foram pagos até o encerramento do exercício.

⁵ Este valor inclui cancelamentos feitos pelos órgãos setoriais.

Exercício	Total				Processados				Não Processados			
	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar	Inscritos e Reinscritos	Cancelados	Pagos	A Pagar
2011/2012	141,2	12,7	79,5	49,0	24,1	0,9	18,2	5,0	117,1	11,8	61,3	44,0
2012/2013	177,0	17,2	88,7	71,1	26,3	0,9	20,5	4,9	150,7	16,3	68,2	66,2
2013/2014	219,1	21,2	111,8	86,1	33,6	0,7	27,9	5,0	185,5	20,5	83,9	81,1
2014/2015	228,0	34,6	121,6	71,9	38,5	1,7	32,2	4,6	189,5	32,9	89,3	67,3
2015/2016	185,7	21,2	105,6	58,9	45,2	0,7	40,1	4,3	140,5	20,5	65,5	54,6
2016/2017	148,2	17,1	76,2	55,0	22,9	0,4	18,7	3,8	125,3	16,6	57,5	51,2
2017/2018	155,3	19,4	83,0	53,0	26,8	0,8	23,0	3,0	128,5	18,5	60,0	49,9
2018/2019	189,6	29,8	114,9	44,8	59,7	0,6	56,3	2,8	129,9	29,2	58,6	42,0
2019/2020	181,2	18,4	117,8	44,9	72,4	1,4	62,2	8,8	108,7	17,0	55,6	36,2
2020/2021	227,9	40,2	139,8	47,8	74,0	1,8	64,5	7,7	153,9	38,4	75,3	40,2
2021/2022	233,6	16,7	158,8	58,1	74,7	1,4	67,1	6,3	158,9	15,3	91,7	51,9
2022/2023	255,1	15,7	183,5	55,8	81,8	0,9	76,0	4,9	173,2	14,8	107,5	50,9
2023/2024	285,5	21,1	204,4	60,0	89,0	0,6	84,5	4,0	196,5	20,6	119,9	56,0
2024/2025	310,8	-	-	310,8	100,0	-	-	100,0	210,8	-	-	210,8

Conforme será detalhado nas seções seguintes, alguns fatores concentram a variação na inscrição nominal de RAP verificada entre 2024 e 2025, a saber:

- Despesas Financeiras (+R\$ 10,5 bilhões): variação explicada principalmente pelo aumento na inscrição de restos a pagar não processados relativos à assunção e novação de dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS (R\$ 5,2 bilhões) e ao apoio financeiro reembolsável mediante financiamento e outros instrumentos financeiros para projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima (+R\$ 3,1 bilhões);
- Outras Despesas Obrigatórias (+R\$ 6,3 bilhões): majoritariamente explicado pela acréscimo na linha Subsídios, Subvenções e Proagro (R\$ 5,1 bilhões);
- Benefícios Previdenciários (+ R\$ 4,0 bilhões): despesas inscritas ao final de um exercício e pagas logo no início do exercício seguinte;
- Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias (+ R\$ 2,3 bilhões): variação concentrada na função Saúde (+ R\$ 1,4 bilhão) e em Benefícios a Servidores Públicos (+ R\$ 0,7 bilhão).

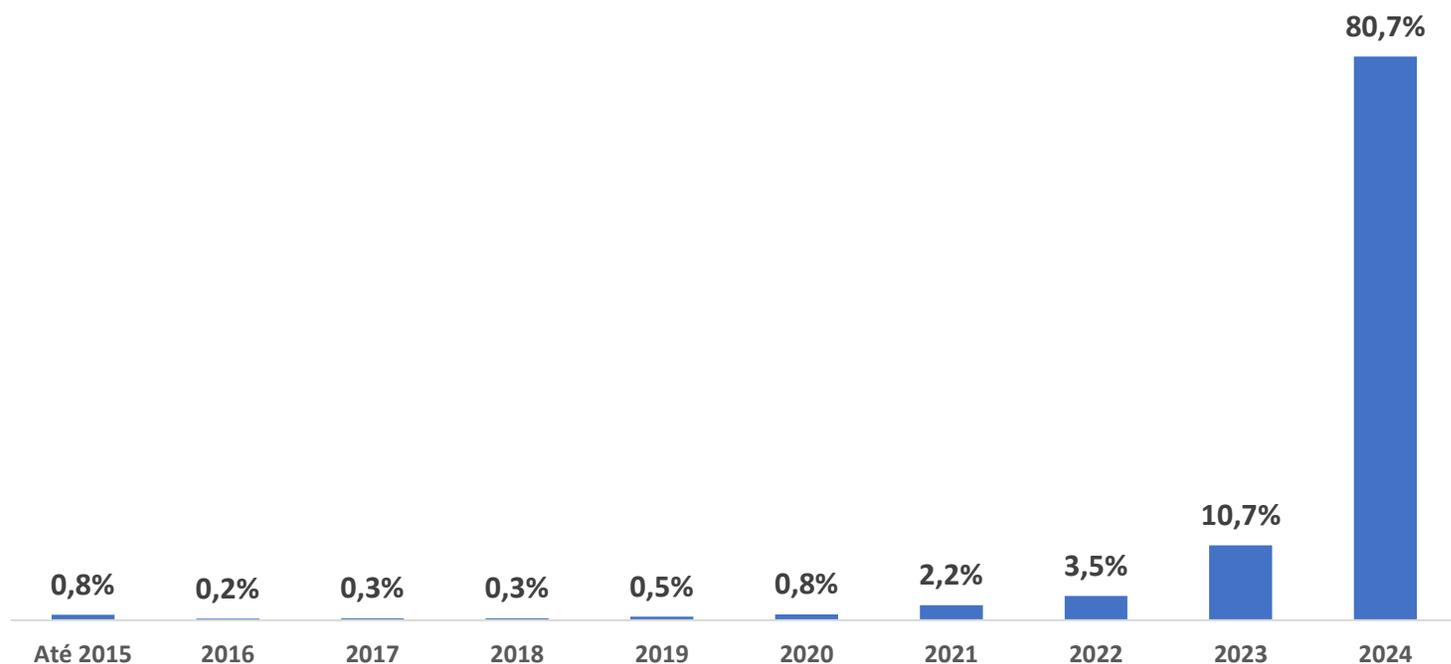
2. Restos a pagar – Análise por ano de empenho

Do estoque de R\$ 310,8 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2024/2025, 80,7% referem-se a despesas empenhadas no exercício de 2024 e 19,3% correspondem a valores empenhados em anos anteriores.

Gráfico 3 - Distribuição do estoque de restos a pagar de 2025 por ano de empenho

Dados em: % do Total

Fonte: Tesouro Nacional



Quando se analisam os restos a pagar decorrentes de empenhos realizados em 2024 (80,7% do total), nota-se a predominância da categoria de despesa *Outras Despesas Correntes* (61,7%), fruto de itens como Repartição Constitucional de Receitas e Benefícios pagos pelo INSS, da rubrica *Investimentos* (14,3%) e ainda da categoria *Pessoal e Encargos Sociais* (10,1%), cujos empenhos ocorrem ao final do mês (dezembro), com maior parte do valor pago no mês posterior (janeiro).

Tabela 3 - Estoque de restos a pagar empenhados em 2024 por categoria de despesa

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: tesouro Nacional

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados em 2024	% do Total
Outras Despesas Correntes	154,7	61,7
Investimentos	35,8	14,3
Pessoal e Encargos Sociais	25,3	10,1
Inversões Financeiras	14,2	5,6
Despesas Financeiras	20,8	8,3
Total	250,9	100,0

Por sua vez, quando se consideram os restos a pagar inscritos há mais de 1 ano, ou seja, referente aos empenhos realizados até 2023, o destaque é dado aos investimentos, em decorrência da própria dinâmica de execução destas despesas, que incluem obras e serviços de caráter plurianual e longo prazo de maturação. Neste grupo, os investimentos respondem por 68,5% do total, conforme **Tabela 4**:

Tabela 4 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2023 por categoria de despesa

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Grupo de Despesa	Restos a Pagar Empenhados até 2023	% do Total
Investimentos	41,1	68,5
Outras Despesas Correntes	12,1	20,2
Inversões Financeiras	4,8	8,0
Pessoal e Encargos Sociais	0,7	1,1
Despesas Financeiras	1,3	2,2
Total	60,0	100,0

Quando analisamos o estoque de RAP empenhados até 2023, no que diz respeito à modalidade de aplicação⁶ (**Tabela 5**) notamos que, enquanto os RAP de investimentos são explicados, majoritariamente, pela execução dos Estados e Municípios, os demais concentram-se em aplicação direta da União.

Tabela 5 - Estoque de restos a pagar empenhados até 2023 por categoria de despesa e modalidade de aplicação
Dados em: R\$ bilhões correntes
Fonte: Tesouro Nacional

	Investimentos	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Pessoal e Encargos Sociais	Despesas Financeiras
Aplicações Diretas da União	9,4	8,6	4,6	0,5	1,3
Transferências a Estados e DF	8,6	1,0	0,0	0,0	0,0
Transferências a Municípios	21,8	1,5	0,0	0,0	0,0
Demais Transferências	1,4	0,9	0,2	0,2	0,0
Total	41,1	12,1	4,8	0,7	1,3

⁶ De acordo com o Manual Técnico de Orçamento de 2025, “a modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo”.

3. Restos a pagar – Análise por função de governo e órgão

Conforme a **Tabela 6**, em termos de funções de governo (Portaria MOG nº 42/1999), as áreas que apresentaram maior aumento no estoque de restos a pagar em 2024/2025 foram Encargos Especiais (R\$ 7,3 bilhões), destacando-se a ação de assunção e novação de dívidas do FCVS (R\$ 5,2 bilhões), Saúde (R\$ 3,9 bilhões) – em grande parte com a ação de estruturação de unidades de atenção especializada (R\$ 3,7 bilhões) –, Educação (R\$ 3,8 bilhões), Previdência Social (R\$ 3,6 bilhões) e Comércio e Serviços (R\$ 3,5 bilhões). No sentido contrário, o maior decréscimo foi observado na função Urbanismo (R\$ 3,5 bilhões).

Tabela 6 - Variação do estoque de restos a pagar por função e ações selecionadas

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Função - Governo	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
Previdência Social	62,8	66,5	3,6	5,8
Benefícios Previdenciários	52,2	55,9	3,7	7,1
Aposentadoria e Pensões Civis da União	5,9	6,4	0,4	7,2
Compensação Previdenciária	1,8	1,3	-0,5	-27,4
Demais	2,9	2,8	0,0	-0,5
Encargos Especiais	56,5	63,8	7,3	12,9
Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	16,8	22,0	5,2	31,1
Financiamento de Projetos do Setor Produtivo no âmbito do FDA, FDNE e FDCO	5,3	6,3	1,0	18,9
Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	2,0	2,9	1,0	48,2
Transf. das Participações pela Produção de Petróleo e Gás Natural (Lei nº 9.478, de 1997)	6,6	7,4	0,8	11,7
Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	0,2	0,7	0,5	345,2
Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	0,8	0,0	-0,8	-96,7
Implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura	0,7	0,0	-0,7	-98,6
Demais	24,2	24,5	0,4	1,5
Saúde	32,2	36,1	3,9	12,1
Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde	4,4	8,1	3,7	83,3
Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	3,1	4,5	1,4	44,2
Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde	1,5	2,6	1,1	71,6
Piso de Atenção Primária à Saúde	0,0	0,8	0,8	2.438,2
Assistência Financeira Complementar aos EE/DF/MM (Piso Enfermagem)	0,0	0,8	0,7	9.800,7
Apoio ao Desenvolvimento e Modernização de Estruturas Produtivas e Tecnológicas para fortalecimento do	0,5	1,2	0,7	128,6

Função - Governo	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial	3,4	1,0	-2,4	-69,8
Promoção da Assistência Farmacêutica (medicamentos do componente especializado)	5,1	4,0	-1,1	-22,3
Aquisição e Distr. de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	2,9	1,9	-0,9	-32,3
Demais	11,2	11,3	0,0	0,4
Educação	28,7	32,5	3,8	13,3
Complementação da União ao FUNDEB	6,9	8,2	1,3	18,4
Apoio à Implantação de Escolas para Educação Infantil	0,3	1,1	0,8	247,3
Concessão de Financiamento Estudantil - FIES	1,4	2,2	0,8	59,5
Aquisição de Veículos para o Transporte Escolar da Educação Básica - Caminho da Escola	0,3	0,8	0,4	136,8
Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	0,2	0,5	0,3	199,9
Ativos Civis da União	6,0	6,3	0,3	4,4
Demais	13,6	13,5	-0,1	-0,4
Urbanismo	20,3	16,8	-3,5	-17,3
Apoio à Política Nacional de Desenv. Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	12,0	8,3	-3,7	-30,7
Demais	8,3	8,5	0,2	2,1
Agricultura	19,6	20,8	1,2	6,0
Subvenção Econômica em Operações no âmbito do PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	2,6	4,6	2,0	78,6
Subv. Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	1,1	1,9	0,8	76,0
Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	1,2	1,9	0,8	64,3
Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427, de 1992)	0,3	0,9	0,6	221,1
Concessão de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (Lei nº 10.823, de 2003)	0,0	0,4	0,4	-
Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado	6,2	4,4	-1,8	-28,6
Subv. Econômica Operações Alongamento de Dívidas Crédito Rural (Leis nº 9.138, de 1995 e nº 10.437, de 2002)	1,6	0,5	-1,0	-65,4
Demais	6,7	6,1	-0,6	-9,6
Defesa Nacional	14,5	14,1	-0,4	-2,5
Emprego Conjunto das Forças Armadas nas Ações de Proteção e Defesa Civil	0,0	0,4	0,4	-
Aprestamento das Forças - Manutenção da prontidão e da capacidade operativa	1,2	0,8	-0,4	-35,8
Aquisição de Aeronaves de Caça e Sistemas Afins - Projeto FX-2	0,5	0,1	-0,4	-83,7
Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	2,2	1,9	-0,4	-15,8
Demais	10,5	11,0	0,5	4,6
Transporte	8,5	6,9	-1,6	-18,4
Intervenções para Recuperação e Restauração de Rodovias Federais	0,0	2,4	2,4	-
Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União	3,3	0,5	-2,8	-85,8
Demais	5,2	4,0	-1,2	-22,8

Função - Governo	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
Assistência Social	8,0	7,9	-0,1	-0,8
BPC à Pessoa com Deficiência e RMV por Invalidez	2,8	3,4	0,6	20,6
BPC à Pessoa Idosa e RMV por Idade	2,0	2,4	0,4	18,2
Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)	1,0	0,5	-0,5	-47,3
Aquisição e Distr. de Alimentos da Agric. Familiar (Segurança Alimentar e Nutricional)	0,9	0,5	-0,4	-44,5
Demais	1,3	1,1	-0,1	-11,7
Administração	5,3	4,9	-0,4	-8,3
Ativos Cíveis da União	1,5	1,7	0,3	18,4
Administração da Unidade	1,6	1,3	-0,3	-18,1
Demais	2,3	1,9	-0,4	-18,7
Segurança Pública	5,3	6,4	1,1	20,1
Ações de Proteção e Defesa Civil	0,8	1,5	0,7	91,7
Demais	4,5	4,8	0,3	7,6
Trabalho	3,4	3,7	0,3	7,8
Seguro Desemprego	2,0	3,0	1,0	52,0
Abono Salarial	0,5	0,1	-0,4	-77,1
Demais	1,0	0,6	-0,4	-40,2
Judiciária	3,1	2,7	-0,4	-14,2
Pleitos Eleitorais	0,6	0,1	-0,5	-77,3
Demais	2,5	2,5	0,0	1,4
Gestão Ambiental	3,1	5,9	2,8	89,1
Apoio Financeiro Reembolsável Financiamento e outros Instrumentos Financeiros Projetos de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	0,0	3,1	3,1	-
Demais	3,1	2,8	-0,3	-11,1
Comércio e Serviços	3,1	6,7	3,5	114,2
Subvenção Econômica em Operações PRONAMPE (Medida Provisória nº 1.216, de 2024)	0,0	1,2	1,2	-
Financiamento de Operações PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	0,7	1,5	0,8	-
Subvenção Econômica em Operações PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	0,6	1,2	0,6	-
Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional	0,0	0,5	0,5	-
Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística	1,6	2,1	0,5	-
Demais	0,1	0,2	0,0	25,2
Demais	11,1	15,3	4,2	37,9
Total Geral	285,5	310,8	25,3	8,9

A **Tabela 7** apresenta a dinâmica de execução dos RAP por função para o exercício de 2024, desde a inscrição até a posição final de RAP a pagar. Pode-se observar que apenas cinco funções orçamentárias concentraram 78,4% dos pagamentos de RAP que ocorreram ao longo de 2024 (Previdência Social, Encargos Especiais, Saúde, Educação e Defesa Nacional), enquanto as funções que registraram os maiores volumes de despesas que não foram canceladas ou pagas ao longo de 2024 foram Urbanismo, Agricultura e Saúde.

Tabela 7 - Gestão do estoque de restos a pagar por função – 2024

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Função - Governo	RAP Inscritos	RAP Cancelados	RAP Pagos	RAP a Pagar
Previdência Social	62,8	1,1	61,5	0,2
Encargos Especiais	56,5	5,0	47,0	4,6
Saúde	32,2	1,7	21,2	9,3
Educação	28,7	3,0	19,7	6,0
Urbanismo	20,3	2,3	5,4	12,6
Agricultura	19,6	2,7	7,1	9,8
Defesa Nacional	14,5	0,5	11,0	3,0
Transporte	8,5	0,7	5,9	1,9
Assistência Social	8,0	0,4	6,0	1,5
Administração	5,3	0,5	3,9	0,9
Segurança Pública	5,3	0,5	2,9	2,0
Trabalho	3,4	0,5	2,8	0,1
Judiciária	3,1	0,3	2,5	0,4
Gestão Ambiental	3,1	0,5	1,1	1,4
Comércio e Serviços	3,1	0,2	0,8	2,1
Demais	14,2	1,5	6,4	6,3
Total	285,5	21,1	204,4	60,0

Na **Tabela 8** são apresentados os valores inscritos e reinscritos pelos órgãos em 2023/2024 e em 2024/2025. Dessa tabela nota-se que houve elevação de R\$ 24,1 bilhões na inscrição de RAP em seis ministérios (Fazenda, Saúde, Previdência Social, Educação, Meio Ambiente e Mudança do Clima e Cidades), enquanto a maior redução na inscrição de RAP entre os exercícios ocorreu no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. Como destaques podem ser citados: i) elevação na inscrição referente ao Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS, no valor de R\$ 5,2 bilhões (Ministério da Fazenda); ii) aumento de R\$ 3,7 bilhões na inscrição de gastos no âmbito da ação de

estruturação de unidades de atenção especializada em saúde (Ministério da Saúde); iii) elevação de R\$ 3,7 bilhões na inscrição de benefícios previdenciários (Ministério da Previdência Social); iv) inscrição de R\$ 3,1 bilhões no âmbito de apoio financeiro a projetos de mitigação e adaptação à mudança do clima (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima); e v) redução de R\$ 3,3 bilhões na inscrição de pagamentos de apoio à política nacional de desenvolvimento urbano voltado à implantação e qualificação viária.

Tabela 8 – Variação do estoque de restos a pagar por órgão

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Órgão - Governo	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
Ministério da Previdência Social	56,6	60,6	4,0	7,0
Ministério da Fazenda	46,1	52,7	6,6	14,3
Ministério da Educação	33,9	37,4	3,5	10,3
Ministério da Saúde	32,4	36,5	4,1	12,7
Ministério da Integração e do Desenv. Regional	30,1	25,9	-4,3	-14,1
Ministério da Defesa	16,7	16,3	-0,4	-2,5
Ministério das Cidades	9,9	12,5	2,6	25,9
Ministério de Minas e Energia	7,9	9,1	1,2	15,8
Ministério da Agricultura e Pecuária	8,8	8,8	-0,1	-0,6
Ministério dos Transportes	7,0	7,7	0,7	10,2
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	0,6	3,9	3,3	569,0
Demais	35,4	39,4	4,0	11,3
Total	285,5	310,8	25,3	8,9

4. Inscrição de RAP conforme classificação da despesa do RTN

Na **Tabela 9** são apresentados os dados de restos a pagar conforme classificação de despesas do boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN)⁷. Nesta ótica, os principais aumentos na inscrição de RAPs foram registrados em: (i) Despesas Financeiras (+ R\$ 10,5 bilhões); ii) Outras Despesas Obrigatórias (+ R\$ 6,3 bilhões), concentrado na rubrica de Subsídios, Subvenções e Proagro (+ R\$ 5,1 bilhões); iii) Benefícios Previdenciários (+ R\$ 4,0 bilhões); e iv) despesas Obrigatórias do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira (+ R\$ 2,3 bilhões, com detalhamento apresentado na **Tabela 10**).

Tabela 9 - Variação anual do estoque de restos a pagar por categoria de despesa

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Discriminação	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
I. Transferências por repartição de receita	27,3	28,1	0,8	2,8
I.1 - Exploração de Recursos Naturais	7,3	8,5	1,2	16,2
I.2 - Fundos Constitucionais (Repasse Total)	1,3	1,8	0,5	36,2
I.3 - FPM / FPE / IPI-EE	14,6	14,1	-0,5	-3,6
I.4 - Contribuição do Salário Educação	3,5	3,1	-0,4	-11,2
I.5 - Demais	0,5	0,6	0,0	2,9
II.1 - Benefícios Previdenciários	55,2	59,2	4,0	7,3
II.2 - Pessoal e Encargos Sociais	24,6	25,6	0,9	3,9
II.3 - Outras Despesas Obrigatórias	28,7	35,0	6,3	22,0
II.3.1 - Subsídios, Subvenções e Proagro	8,3	13,5	5,1	61,5
II.3.2 - FUNDEB (Complementação da União)	6,9	8,2	1,3	18,4
II.3.3 - Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	5,0	6,3	1,3	25,6
II.3.4 - Abono e Seguro Desemprego	2,4	3,1	0,6	26,0
II.3.5 - Apoio Financeiro a Estados e Municípios	0,7	0,0	-0,7	-98,6
II.3.6 - Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	3,1	2,4	-0,7	-22,7
II.3.7 - Créditos Extraordinários (exceto PAC)	0,6	0,1	-0,5	-79,3
II.3.8 - Demais	1,5	1,5	-0,1	-4,0
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	17,8	20,0	2,3	12,6

⁷ <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

Discriminação	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	105,6	106,1	0,5	0,5
Despesas Financeiras	26,3	36,8	10,5	39,8
Total	285,5	310,8	25,3	8,9

No que diz respeito ao estoque de restos a pagar das Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira, conforme **Tabela 10**, nota-se o aumento na inscrição em RAP nas despesas Obrigatórias (+ R\$ 2,3 bilhões), com destaque para as ações na função Saúde (+ R\$ 1,4 bilhão), principalmente na ação de “Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas” (+ R\$ 3,2 bilhões). No tocante às despesas Discricionárias, o resultado líquido foi um incremento de R\$ 0,5 bilhão na inscrição de RAP. Ainda sobre as Discricionárias, podem ser destacados os incrementos de ações nas funções Saúde (+ R\$ 3,0 bilhões), Educação (+ R\$ 1,2 bilhão) e Saneamento (+ R\$ 1,2 bilhão), bem como as reduções nas funções Urbanismo (- R\$ 3,5 bilhões), Agricultura (- R\$ 1,5 bilhão) e Transporte (- R\$ 1,4 bilhão).

Tabela 10 - Variação no estoque de restos a pagar de despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Discriminação	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
II.4.1 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Obrigatórias com Controle de Fluxo	17,8	20,0	2,3	12,6
II.4.1.1 Saúde	11,9	13,3	1,4	11,7
II.4.1.2 Benefícios a servidores públicos	2,2	2,9	0,7	30,7
II.4.1.3 Educação	0,5	0,6	0,1	12,8
II.4.1.4 Demais	3,2	3,3	0,1	3,8
II.4.2 - Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira - Discricionárias	105,6	106,1	0,5	0,5
II.4.2.1 Saúde	19,0	22,0	3,0	15,8
II.4.2.2 Educação	13,5	14,8	1,2	9,1
II.4.2.3 Defesa	8,3	7,4	-0,9	-10,8
II.4.2.4 Transporte	8,1	6,7	-1,4	-17,2
II.4.2.5 Administração	3,4	2,8	-0,5	-16,1
II.4.2.6 Ciência e Tecnologia	2,6	3,0	0,4	14,8
II.4.2.7 Segurança Pública	3,0	3,9	0,9	30,5
II.4.2.8 Assistência Social	2,9	2,0	-1,0	-33,3
II.4.2.9 Urbanismo	20,2	16,7	-3,5	-17,2
II.4.2.10 Agricultura	11,5	10,0	-1,5	-13,3
II.4.2.11 Gestão Ambiental	3,0	2,7	-0,4	-11,8
II.4.2.12 Comércio e Serviços	1,8	2,3	0,5	27,8
II.4.2.13 Desporto e Lazer	1,3	2,2	0,9	64,1
II.4.2.14 Saneamento	1,1	2,2	1,2	110,8
II.4.2.15 Demais	5,8	7,4	1,7	28,8
Total de Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	123,4	126,2	2,8	2,3

Na **Tabela 11** são apresentadas as informações do estoque de restos a pagar decorrentes de emendas parlamentares. O total de inscrições entre 2024 e 2025 registrou um aumento de 5,3% (+ R\$ 1,7 bilhão). Enquanto as emendas de bancada e individuais foram responsáveis pela inscrição de R\$ 3,0 bilhões, as emendas de comissão e do relator-geral registraram uma redução de R\$ 1,3 bilhão. As principais contribuições para o incremento das inscrições de RAP nas emendas de bancada e individuais foram no âmbito do Ministério da Saúde (+ R\$ 1,3 bilhão), do

Ministério da Educação (+ R\$ 0,6 bilhão) e do Ministério do Esporte (+ R\$ 0,6 bilhão). Em sentido oposto, o maior decréscimo se deu no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (- R\$ 0,5 bilhão).

Em relação às inscrições em RAP de emendas de comissão e do relator-geral, destacam-se as reduções referentes a ações implementadas pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (- R\$ 2,1 bilhões) e pelo Ministério da Educação (- R\$ 0,7 bilhão). Por sua vez, os acréscimos nos ministérios do Turismo (+ R\$ 0,6 bilhão), da Agricultura e Pecuária (+ R\$ 0,5 bilhão) e do Esporte (+ R\$ 0,5 bilhão) foram os mais relevantes no sentido de compensar a dinâmica de redução da inscrição de RAPs das emendas de comissão e do relator-geral.

Tabela 11- Variação no estoque de restos a pagar de despesas referentes a emendas parlamentares

Dados em: R\$ bilhões correntes

Fonte: Tesouro Nacional

Restos a Pagar de despesas decorrentes de Emendas Parlamentares	2023/2024	2024/2025	Variação	Variação (%)
I. Emendas de bancada e individuais	15,6	18,6	3,0	19,0
Ministério da Saúde	4,0	5,3	1,3	33,6
Ministério da Integração e do Desenv. Regional	3,4	2,9	-0,5	-13,7
Ministério da Educação	2,3	2,9	0,6	25,5
Ministério da Defesa	1,0	1,3	0,3	29,5
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0,9	1,2	0,3	30,2
Ministério da Agricultura e Pecuária	0,8	1,1	0,2	27,0
Ministério do Esporte	0,2	0,8	0,6	235,0
Demais	2,9	3,0	0,1	4,6
II. Emendas de comissão e do relator-geral	16,2	14,9	-1,3	-8,0
Ministério da Integração e do Desenv. Regional	8,2	6,0	-2,1	-26,0
Ministério das Cidades	3,1	3,4	0,3	9,7
Ministério da Educação	1,2	0,5	-0,7	-59,2
Ministério da Saúde	0,8	1,1	0,3	35,8
Ministério do Turismo	0,7	1,3	0,6	93,8
Ministério da Agricultura e Pecuária	0,6	1,1	0,5	77,3
Minist. Desenv. e Assist. Social, Família e Combate à Fome	0,5	0,2	-0,3	-53,5
Ministério do Esporte	0,1	0,6	0,5	552,5
Demais	1,0	0,6	-0,4	-39,1
III. Total Emendas Parlamentares (I+II)	31,8	33,4	1,7	5,3