TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Aviso nº 1184 - GP/TCU

Brasília, 11 de novembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2537/2025, bem como das demais peças indicadas no subitem 9.2 da referida Deliberação, proferida pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 29/10/2025, ao apreciar o TC-017.290/2025-2, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

O mencionado processo trata de Solicitação do Congresso Nacional, originária do Ofício nº 110/2025/CFFC-P, de 22/8/2025, referente ao Requerimento 333/2025-CFFC, de autoria do Deputado Federal Dimas Gadelha.

Consoante consignado no subitem 9.4 da mencionada Decisão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

(*Assinado eletronicamente*)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Federal BACELAR
Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da
Câmara dos Deputados
Brasília – DF

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79253908.

# Relatórios, votos e acórdãos recentes deste TCU sobre benefícios tributários (renúncias de receitas)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 735/2025 - Plenário (039.004/2023-6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 039.004/2023-6
Natureza: Acompanhamento
Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento
Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO E RENÚNCIAS DE RECEITA NO EXERCÍCIO DE 2023. FALHAS NO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. AVANÇOS INICIAIS NO PLANO DE AÇÃO PREVISTO NO ACÓRDÃO 929/2023-TCU-PLENÁRIO. CIÊNCIAS.

# RELATÓRIO

Por registrar as principais ocorrências havidas no andamento do processo até o momento, resumindo os fundamentos das peças acostadas aos autos, adoto como relatório, com os ajustes necessários, a instrução da equipe técnica responsável pela análise da demanda (peça 82):

"**I. INTRODUÇÃO**

**I.1 Deliberação e Objetivo**

1. Trata-se de ação de controle externo do tipo acompanhamento com o propósito de avaliar a conformidade das medidas normativas de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado e de renúncias de receitas tributárias, assim como o acompanhamento, a avaliação e a transparência destes benefícios, em relação ao exercício de 2023, consoante disposto no 3º, inciso IV, alíneas 'b' e 'c', da Resolução-TCU 142/2001, bem como em relação às disposições da Constituição Federal (CF/1988), da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF), da Lei 14.436/2022 (LDO do exercício de 2023) e às demais legislações e jurisprudências relacionadas aos temas.

2. O presente acompanhamento é decorrente do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário (rel. min. Marcos Bemquerer) e objetivou subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2023, materializada nos termos do Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo). As seguintes unidades jurisdicionadas foram objeto deste acompanhamento: Ministério da Fazenda (MF), antigo Ministério da Economia (ME), no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), assim como da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e, ainda, a Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil).

3. Esta instrução distingue-se da preliminar (peça 66), encaminhada a comentários dos gestores, por incorporar à análise os respectivos comentários e por apresentar o Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo), prolatado em 27/11/2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

4. Estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular a mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, ampliar a transparência da gestão fiscal e das contas públicas, além do atendimento às disposições insculpidas na CF/1988, na LRF, na LDO e em outras legislações referentes ao tema.

**I.2. Questões de Auditoria**

5. De acordo com a matriz de planejamento (peça 7), com vistas ao alcance dos objetivos do acompanhamento, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

Q1. As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2023 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?

Q2. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento da determinação objeto do item 9.1 do Acórdão 333/2022-P, modificado pelo Acórdão 929/2023-P?

Q3. As renúncias de receitas tributárias instituídas no exercício de 2023 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?

Q4. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para atendimento ao disposto nos arts. 165, incisos I e II, da LDO 2023, e 4º, § 4º, incisos I e II, da EC 109/2021, referentes ao acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios?

Q5. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN) - Transparência de Incentivos e Benefícios Tributários?

**I.3. Metodologia**

6. Os procedimentos de auditoria basearam-se no exame da legislação pertinente e das medidas legislativas de aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado e de criação ou expansão das renúncias de receitas, bem como na análise das respostas às requisições de informação.

**I.4 Processos Conexos**

7. Foram identificados diversos processos que guardam conexão com os temas das despesas obrigatórias de caráter continuado e das renúncias de receitas. Merecem destaque, inicialmente, o Levantamento de Auditoria com o objetivo de conhecer e examinar o rol, as fontes de informação e os cálculos referentes aos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União (TC 022.684/2010-7, rel. min. Aroldo Cedraz), os Monitoramentos das deliberações do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, referentes aos TCs 028.089/2014-6 (rel. min. Augusto Nardes) e 037.036/2020-3 (rel. min. Aroldo Cedraz) e o Monitoramento das deliberações do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (TC 016.210/2024-7, rel. min. Antonio Anastasia). Além disso, destacam-se os Acompanhamentos com o objetivo de avaliar as Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - Exercício de 2022 (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), o PLDO 2025 (TC 007.629/2024-0, rel. min. Antonio Anastasia) e o PLOA 2024 (TC 033.438/2023-4, rel. min. Jhonatan de Jesus), bem como o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023 (TC 010.005/2024-2, rel. min. Vital do Rêgo).

**II. ACHADOS DO ACOMPANHAMENTO**

**II.1. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs)**

8. Em relação às Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, há duas questões na matriz de planejamento (peça 7, p.1). A primeira (Q1) refere-se ao atendimento dos requisitos legais na criação de DOCCs em 2023. A segunda (Q2) requer informações sobre providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento da determinação objeto do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário. Esses acórdãos determinam a elaboração de um plano de ação que viabilize a elaboração de um demonstrativo anual consolidado de DOCCs criadas no exercício.

Q1. As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2023



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?

9. Em termos conceituais, conforme o caput do art. 17 da LC 101/2000, as DOCCs são despesas correntes identificadas por dois requisitos básicos: a obrigatoriedade de sua execução, ou seja, a disponibilidade orçamentária deve a ela se adequar, e não o contrário; e a continuidade dessa execução obrigatória por um período superior a dois anos. Essa despesa pode ser criada por lei, medida provisória ou mesmo ato administrativo. Os sete parágrafos do artigo estabelecem os requisitos para sua criação, destacando-se a exigência de uma compensação prévia a sua geração, seja por aumento permanente de receita, seja por redução permanente de outra despesa (§ 2°:(…) devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa).

10. Nos acompanhamentos anteriores das DOCCs criadas nos respectivos exercícios, foram identificadas dificuldades na identificação e no controle, ou mesmo na mera quantificação dessas despesas. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a amplitude do dispositivo da LRF: ele envolve tanto medidas legislativas, quanto atos administrativos normativos. Além disso, ele inclui, como DOCC, as situações de prorrogação de despesa por prazo determinado.

11. Outra questão enfatizada foi ausência de transparência das DOCCs criadas por atos administrativos. Enquanto as medidas legislativas são públicas e de ampla divulgação, os atos administrativos normativos, mesmo que sejam públicos, são de difícil acesso. Eles são tomados no âmbito dos órgãos, nos respectivos processos administrativos que possuem regras e critérios de identificação próprios, assim, muitas vezes, as despesas criadas ficam diluídas nas demais despesas do órgão, nem sempre sendo possível identificá-las (isolá-las) por meio das classificações orçamentárias.

12. Por fim, como nos levantamentos anteriores, destaca-se o extremo rigor estabelecido na LRF para a criação de DOCCs. O seu art. 17 estabelece que só pode ser criada uma DOCC quando o aumento de despesa gerado for compensado por uma redução permanente de outra despesa ou pelo aumento permanente de receita. Sendo que, no caso de compensação pela receita, o aumento da arrecadação devido ao crescimento real da economia, que seria a mais corriqueira compensação, não é aceito. É admitida apenas a projeção de aumento proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

13. Esse excessivo rigor só foi atenuado por alterações da legislação pela LC 176/2020, que suspendeu temporariamente a aplicação da regra nas despesas relacionadas ao combate à pandemia de coronavírus. No entanto, pode-se dizer que, desde a criação da LRF, sua austeridade vem sendo amainada, seja pela aplicação de expedientes de forma a descaracterizar as despesas criadas como obrigatórias de caráter continuado; seja pela permissão mediante lei ordinária (LDOs) de outra forma de compensação e, até mesmo, desconsideração dessa exigência do art. 17 da LRF na criação de determinadas despesas.

14. O primeiro movimento nesse sentido, que se ancorou no inciso V do § 2º do art. 4º da LRF, ocorreu já em 2001, com a criação da ‘compensação automática’. Essa compensação foi introduzida pelo Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO, que passou a incorporar, nos aumentos de receita passíveis de financiar DOCCs, os efeitos da projeção de crescimento real da economia, embora os §§ 2º e 3º do art. 17 da LRF não previssem essa possibilidade. No capítulo 15 do livro ‘Curso de Responsabilidade Fiscal’, de autoria do ministro-substituto do TCU, Weder de Oliveira, há um relato detalhado da questão.

15. Essa interpretação que ‘abrandou’ os rigores do art. 17 da LRF permanece. Ela abre margem para se criar despesa obrigatória sem haver a compensação por redução permanente de despesa obrigatória ou por criação permanente de receita, mas por previsão de crescimento real da economia. Em consequência, a norma instituidora de uma DOCC não precisa obrigatoriamente incluir uma medida de compensação em seu próprio corpo, podendo alternativamente demonstrar que sua neutralidade fiscal já foi prevista na proposta orçamentária. A seguir, é reproduzido o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO da União para o exercício de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Tabela 1: Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - DOCC - 2023**

(R$ milhões)

| Eventos | Valor Previsto para 2023 |
|---|---|
| Aumento de Receita Permanente | 56.214 |
| I. Crescimento Real da Atividade Econômica | 46.792 |
| I.1. Receita Administrada pela RFB | 37.807 |
| I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS | 2.004 |
| I.3. Demais Receitas | 6.980 |
| II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF* | 9.422 |
| II.1. II | 4.901 |
| II.2. IPI | -6.138 |
| II.3. IR | 25 |
| II.4. IOF | -468 |
| II.5. COFINS | 8.855 |
| 8.855II.4. PIS/PASEP | 1.918 |
| II.5. RGPS | 329 |
| Deduções da Receita | 6.996 |
| Transferências Constitucionais e Legais | 6.088 |
| Transferências ao FUNDEB | 777 |
| Complementação da União ao FUNDEB | 132 |
| Saldo Final do Aumento Permanente de Receita | 49.218 |
| Redução Permanente de Despesa (II) | 131 |
| Margem Bruta (III) = (I) + (II) | 49.349 |
| Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV) | 19.199 |
| Crescimento vegetativo dos gastos sociais | 19.199 |
| RGPS | 17.228 |
| LOAS/RMV | 39 |
| Abono e Seguro-Desemprego | 1.932 |
| Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III - IV) | 30.149 |

* Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Fonte: PLDO 2023 -Anexo IV Metas Fiscais - IV.12 - Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

16. Por fim, como já ressaltado nos acompanhamentos anteriores, embora o art. 17 da LRF, à primeira vista, exponha todos os requisitos necessários à identificação da DOCC e das medidas de compensação, há problemas para sua identificação, devido a relativa subjetividade de suas exceções, os artifícios utilizados para sua descaracterização e as interpretações abrandadas do cumprimento das medidas compensatórias, além da amplitude da norma, que envolve medidas legislativas e atos administrativos normativos.

17. O quadro seguinte sistematiza os achados, encaminhamentos e situação atual dos processos anteriores relativos aos acompanhamentos anuais das DOCCs, que ocorrem desde 2019. Esses processos, assim como o atual, abrangem também a concessão de renúncias tributárias, tema tratado em outras partes do trabalho. Essa apresentação faz-se necessária porque as análises, achados, decisões, bem como os respectivos melhoramentos são referências para os processos.

**Quadro 1: Síntese dos Processos Precedentes Relativos ao Acompanhamentos da Despesas Obrigatórias Instituídas no Exercício - 2019 a 2022**

| Processo/Relator | Principais Achados | Principais Encaminhamentos | Situação |
|---|---|---|---|
| TC 031.445/2019-5<br>Min. Bruno | - Problemas de caracterização das DOCCs;<br>- Inexistência de informações | - Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário - recomendação para que o ME avaliasse a | Encerrado |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Processo/Relator | Principais Achados | Principais Encaminhamentos | Situação |
|---|---|---|---|
| Dantas<br>Acompanhamento 2019 | consolidadas;<br>- Desconhecimento do universo das DOCCs criadas por atos administrativos normativos. | conveniência da publicação quadrimestral de um demonstrativo consolidando as DOCCs criadas no exercício. (Item 9.1) | |
| TC 037.193/2020-1<br>Min. Walton Alencar Rodrigues<br>Acompanhamento 2020 | - Reincidência dos problemas identificados no Acompanhamento de 2019;<br>-Em relação ao Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário A STN e a SOF concordaram com o mérito e a relevância do tema, mas consideraram inoportuna a elaboração do demonstrativo, dado o caráter incipiente da questão. | - Acórdão 333/2022-TCU-Plenário - determinação para que o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República elaborassem um plano de trabalho, com tópico específico de despesas de pessoal que, num prazo máximo de dois anos, viabilizasse a produção semestral do Demonstrativo.<br>- Acórdão 929/2023-TCU-Plenário -Pedido de Reexame (Relator Ministro Jorge Oliveira, determinação da elaboração do plano de ação mantida, mas a frequência de produção do demonstrativo passou a ser anual. | Encerrado |
| TC 043.192/2021-1<br>Min. Aroldo Cedraz<br>Acompanhamento 2021 | - Reincidência dos problemas identificados no Acompanhamento de 2019;<br>- Divergência em relação à interpretação do art. 17 da LRF, em especial em relação às despesas de pessoal;<br>- Falta de regulamentação das providências a serem tomadas no caso de rejeição de veto motivado pelo descumprimento da legislação fiscal/orçamentária. | - Acórdão 1.691/2023 TCU-Plenário - Ciência à Casa Civil, ao MPO e ao MF:<br>□. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;<br>□. De que ausência de regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF; (Item 9.1)<br>- Pedido de Reexame - | Recurso Julgado em 27/11/2024. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Processo/Relator | Principais Achados | Principais Encaminhamentos | Situação |
|---|---|---|---|
| | | Acórdão 2.489/2024 TCU-Plenário. Analisado em item específico deste Relatório. | |
| TC 028.797/2022-1<br>Min. Jorge Oliveira<br>Acompanhamento 2021 | - Reincidência dos problemas verificados nos processos anteriores;<br>- Com destaque para as compensações necessárias, em especial às DOCCs de pessoal e de subsídios financeiros;<br>- Expectativa de que o acordão a ser prolatado em relação ao Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário) e o plano de ação do Poder Executivo (Acórdãos 333/2022 e 929/2023, ambos do Plenário do TCU) estabeleçam as balizas necessárias à solução dos problemas citados. | ACÓRDÃO 440/2024-TCU-Plenário - sem disposições específicas em relação às DOCCs. | Encerrado |

II.1.1. Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário

18. Como a instrução preliminar deste acompanhamento de 2023 continha uma proposta de determinação à STN e à SOF, em cumprimento das normas processuais do Tribunal (Resolução-TCU 315/2020), foi dada oportunidade a estas Secretarias para que se manifestassem quanto à proposta formulada. No entanto, durante o período de análise dos comentários dos gestores, foi prolatado o Acórdão 2.489/2024 TCU-Plenário.

19. Este acórdão, que é relativo a um recurso do Acompanhamento das DOCCs de 2021 (TC 043.192/2021-1), tem como ponto primordial a discussão da necessidade de compensação para as DOCCs de pessoal já previstas na LDO/LOA em cumprimento ao art. 17 da LRF. O tema é muito relevante na estruturação dos conceitos relacionados às DOCCs, impactando significativamente as análises dos acompanhamentos subsequentes. Por esse motivo, essa instrução, além de incluir a análise dos comentários dos gestores, incorpora, nessa seção, um relato deste julgamento.

20. Como apresentado no quadro acima, o item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário de 16/8/2023, dava ciência à Casa Civil, ao MPO e ao MF:

9.1.1. da necessidade de regulamentar as providências administrativas e/ou judiciais nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituam renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.1.3. De que ausência de regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF;

21. Em setembro de 2023, a AGU apresentou um pedido de reexame (TC 043.192/2021-1, peça 73), sob a justificativa de que a expedição de ciência pressupõe a ocorrência de irregularidade e que, no caso concreto, não há irregularidade. O pedido solicita, prioritariamente, a reforma do item 9.1 com a exclusão de todas as ciências, haja vista que não haveria irregularidade a ser sanada.

22. Análise do mérito do recurso foi instruída pela AudRecursos e chegou às seguintes conclusões:

a) os encaminhamentos do acórdão recorrido não transbordam as competências do Tribunal quando da realização de fiscalizações e as competências do Poder Executivo Federal, tendo em vista que o caso concreto se subsume, perfeitamente, aos preceitos do art. 9° da Resolução - TCU 315/2020, uma vez que o objetivo das ciências encaminhadas foi reorientar a atuação dos órgãos do Poder Executivo, de modo a evitar repetição das irregularidades observadas, quais sejam, a criação de DOCCs, a concessão ou prorrogação de incentivos fiscais, ou a implantação dessas despesas/ benefícios, sem o cumprimento das normas de regência. Ademais, não se propôs qualquer interferência de um poder no outro, para além de reforçar o sistema de freios e contrapesos que a própria Constituição da República estabelece, tendo em vista que as ciências encaminhadas pelo Tribunal não tiveram por destinatário o Presidente da República, ou objetivaram modular sua atuação. Elas se destinaram aos órgãos do Poder Executivo Federal que têm atribuições de subsidiar o Presidente da República na tomada de decisão, naturalmente, em conformidade com a Constituição da República e o regramento jurídico brasileiro;

b) a lei ou ato que crie cargos ou aumente remuneração, ainda que já esteja contemplada na LOA correspondente, gera expansão orçamentária ou aumento de despesa e deve ser compensada, nos termos do art. 17 da LRF, pela margem líquida de expansão da DOCC prevista na LDO correspondente, ou, por medidas de compensação relacionadas à elevação de alíquotas, à ampliação da base de cálculo, à majoração ou à criação de tributo ou contribuição, ou à redução permanente de despesa, diferente daquelas já contempladas na LDO, nos termos do art. 17, §§ 2° e 3°, da LRF. Caso não haja margem líquida de expansão de DOCC ou a apresentação de outra medida de compensação, a despesa não será executada até que medidas suficientes sejam implantadas, conforme art. 17, § 5°, da LRF; (TC 043.192/2021-1, peça 90, p.15)

23. Em consequência, a Unidade de Recursos propôs conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento, bem como, informar à recorrente:

b.1. que as DOCCs criadas ou aumentadas, inclusive de pessoal, podem ser compensadas pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, integrante do anexo de metas fiscais da LDO; (TC 043.192/2021-1, peça 90, p.16)

24. Em 17/11/2023, o processo é encaminhado para pronunciamento do Ministro Relator Vital do Rêgo. Em 26/6/2024 é iniciada a sua apreciação em Plenário, que foi interrompida devido ao pedido de vista do Ministro Walton Alencar Rodrigues. Posteriormente, o processo foi incluído e excluído da pauta de 4/9/2024; o mesmo ocorreu nas sessões de 9/10/2024, 16/10/2024, 23/10/2024, 6/11/2024 e 13/11/2024. O julgamento só foi concluído na sessão de 27/11/2024. O inusitado trâmite revela a complexidade da questão, bem como das consequências do julgado. Além dos usuais relatório (TC 043.192/2021-1, peça 105) e voto (TC 043.192/2021-1, peça 104), constam do processo: declaração de voto do Ministro Jorge Oliveira (TC 043.192/2021-1, peça 101), voto revisor do Ministro Walton Alencar Rodrigues (TC 043.192/2021-1, peça 102), voto complementar do Ministro Relator (TC 043.192/2021-1, peça 103) e Pronunciamento do MPTCU (TC 043.192/2021-1, peça 106). Para melhor compreensão da questão, os principais pontos desses documentos serão abordados a seguir.

25. Embora o relatório apresentado reproduza a instrução da Unidade de Recursos, o Ministro Relator em seu voto original (TC 043.192/2021-1, peça 104) conclui por dar provimento integral ao pedido de reexame, tornando insubsistente as três ciências.

26. Quanto à necessidade de o Poder Executivo regulamentar as providências administrativas e/ou judiciais a serem tomadas nos casos de rejeição de vetos a dispositivos legais que instituam



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal (item 9.1.1 do Acórdão recorrido), o Ministro Relator faz a seguinte observação:

64. (…) considero desarrazoado postular do Poder Executivo, na ciência do item 9.1.1, uma regulamentação para enfrentar situações de rejeição de veto de lei que efetue renúncia de receitas com possível desconformidade, na medida em que não há um dever jurídico para tanto, estando eventual atuação no campo do juízo político do Presidente da República, de acordo com o caso e o momento, de modo que não se identificam critérios objetivos passíveis de normatização. (TC 043.192/2021-1, peça 104, p.14)

27. Sobre a necessidade do cumprimento dos requisitos do art. 17 da LRF em relação às despesas de pessoal (item 9.1.2 do Acórdão recorrido) destacam-se as seguintes observações:

34. Enfim, conforme o mecanismo empreendido pelo Poder Executivo, a consignação de créditos orçamentários específicos, em reserva de contingência, para cada despesa com pessoal que se prevê ser criada ou aumentada no exercício, afastaria a necessidade de obtenção de compensações nas leis ou atos normativos que venham a validá-las.

35. Sem rejeitar de antemão o mecanismo, que, consoante destaquei anteriormente, vigora há mais de dez anos e, a priori, é compatível com as recentes LDO, tenho para mim que ainda faltam esclarecimentos para que seja possível avaliar a sua legitimidade.

36. Em primeira análise, um fator que conta positivamente para o mecanismo é a segurança das dotações listadas na reserva orçamentária específica, que, se classificadas como despesas de pessoal, não podem ser suprimidas, à vista do disposto no art. 166, § 3º, inciso II, alínea 'a', da Constituição (…)

37. Outro ponto que percebo como favorável é que fazer a compensação dentro da Lei Orçamentária é algo mais realista do que fazê-la com base em estimativas anteriores e externas, como o 'Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado' da LDO.

38. Todavia, para que a inscrição prévia das despesas adicionais com pessoal, em dotações próprias de reserva orçamentária, pudesse dispensar as medidas compensatórias por ocasião da edição dos atos que efetivamente darão suporte legal aos respectivos gastos, seria preciso, no meu entender, tratá-las como se fossem obrigatórias (em que pesem ainda não serem sequer executáveis).

39. Isto porque as medidas de compensação, se não serão tomadas nos atos individualizados que legalizarem a execução das despesas na reserva, deverão sê-lo dentro da peça orçamentária, a teor do art. 5º, inciso II, da LRF: (…)

**40. Do contrário, não estaria havendo compensação para as despesas de pessoal em momento algum, quando, verdadeiramente, elas estão sendo aumentadas, seja por ocasião da previsão (ou execução) orçamentária ou dos atos que as ratificarem.** (grifo nosso)

41. Ou seja, a tese, na qual se apoia o pedido de reexame, de que os atos ratificadores dos acréscimos nas despesas com pessoal (criação de cargos, reajuste de remuneração etc.) não a estão aumentando, porque as correspondentes dotações já constam consignadas antecipadamente, subordina-se à aceitação de que os aumentos se dão, pois, na Lei Orçamentária.

42. **Por oportuno, não há dúvida de que as despesas com pessoal constituem DOCC e, quando criadas ou aumentadas, ficam sujeitas às medidas de compensação exigidas no § 2º do art. 17 da LRF, tanto pela conceituação constante do caput desse dispositivo quanto pela vinculação feita pelo subsequente art. 21, inciso I, alínea 'a'.** (grifo nosso)

(…)

55. Em outras palavras, concordando que ainda faltam ao TCU elementos para que a matéria seja satisfatoriamente explorada, não é hora de fechar a questão sobre qual seria a forma adequada de atendimento do art. 17, § 2º, da LRF.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

56. Sendo assim, as mencionadas ciências não se sustentam, pois não há certeza formada acerca da 'ocorrência de irregularidade', que pudesse se amoldar à categoria designada no art. 2º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020. (TC 043.192/2021-1, peça 104, p. 10-14)

28. Enfim, o relator considera ponto pacífico a necessidade de medidas de compensação quando são criadas despesas de pessoal, no entanto, propõe que seja retirada a ciência em virtude de considerá-la precipitada, por não haver consenso em relação à forma na qual dar-se-á a compensação. Ele inclusive cogita a hipótese de ela vir indicada no próprio PLOA, pois o inciso II do caput do art. 5º da LRF estabelece que o PLOA elenque, entre outros itens, as medidas de compensação ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. E conclui sua argumentação nos seguintes termos:

61. Afora isso, caso, por hipótese, o mecanismo de previsão orçamentária fosse já definitivamente considerado incapaz de satisfazer a compensação na forma requerida pela LRF, a ciência do item 9.1.2 deveria ter tido a abrangência estendida para toda a Administração Pública, principalmente devido ao poder geral de produção de 'normas' introdutoras de DOCC, sejam por atos administrativos, sejam por atos legislativos, tendo em conta que, na maioria das vezes (concessão ou reconhecimento de vantagem remuneratória, criação de cargos etc.), no momento da sua elaboração, é que precisaria ser indicada a fonte de recursos proveniente da diminuição de despesas ou do aumento de receitas. (TC 043.192/2021-1, peça 104, p. 14)

29. Quanto à ciência 9.1.3 relativa de que ausência de regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, o relator, em seu voto também propõe excluí-la, sob a seguinte justificativa:

62. Por outro lado, a regulamentação cobrada pela ciência do item 9.1.3 chama o governo à responsabilidade por providências que visem a remediar supostos erros cometidos por outrem, quando, antes de tudo, deveria procurar preveni-los junto a todos que possam cometê-los, nas três esferas de Poder. (TC 043.192/2021-1, peça 104, p. 14)

30. O Ministro Walton Alencar Rodrigues apresenta uma análise diversa em seu voto revisor e propõe conhecer o pedido de reexame para no mérito, negar-lhe provimento (peça 102). Seus principais argumentos são:

(…) ante o arcabouço constitucional que rege a criação das despesas com pessoal, é indubitável que a instituição ou aumento de despesas com pessoal se submete aos limites estabelecidos na LRF e à existência de previa dotação orçamentária, de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, de lei específica e de estimativa de impacto. (TC 043.192/2021-1, peça 102, p.6)

(…) em linha com que restou decidido na ADI 2238/DF, não há dúvidas de que incide o art. 17, § 2º, da LRF na criação ou expansão das DOCC de pessoal. (TC 043.192/2021-1, peça 102, p.6)

Portanto, o legislador previu o cumprimento de um conjunto de medidas para controle das despesas de pessoal, incluindo o atendimento às exigências dos arts. 16 e 17 da LRF, e não apenas às disposições do art. 169 da Constituição Federal. Não há dúvida, por conseguinte, de que é ilegal a maneira como o Poder Executivo vem executando essas despesas, ao tomar como premissa que a simples previsão orçamentária seria suficiente para afastar o aumento da despesa e a incidência do art. 17 da LRF.

Se a despesa com pessoal é criada ou majorada, esse aumento da despesa deve ser compensado, ressalvado o disposto no art. 17, § 6°, da LRF, com o incremento permanente de receita ou a redução permanente de despesa. E o aumento permanente da receita deve vir da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição (art. 17, § 3º, da LRF).

A LRF não deixou margem para interpretações, foi específica e limitadora, no sentido de garantir o equilíbrio intertemporal das finanças públicas, tendo em vista que as despesas com pessoal têm potencial de comprometer, de forma duradoura, o equilíbrio das contas públicas. (TC 043.192/2021-1, peça 102, p.7)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Feitas essas considerações, concluo que o mecanismo empreendido pelo Poder Executivo, com a mera consignação de créditos orçamentários específicos em reserva de contingência para cada despesa com pessoal, desacompanhada de medidas de compensação, viola a Constituição Federal, a LRF e as decisões do TCU e do STF. (TC 043.192/2021-1, peça 102, p.8)

31. O Ministro Jorge de Oliveira apresentou uma Declaração de Voto (TC 043.192/2021-1, peça 101). Nela ele relata que o cerne da contenda reside na aplicação do art. 17 da LRF nas despesas de pessoal. Considera que ainda cabe amadurecimento sobre a interpretação e forma de aplicação do dispositivo. Pondera que a questão deve ser aprofundada no plano de ação determinado por este Tribunal no Acórdão 333/2022-Plenário. Reforça que não resta dúvida que as despesas de pessoal são DOCCs. Por fim manifesta concordância com o encaminhamento do Ministro Relator, 'embora concorde integralmente com as preocupações expressas pelo Ministro Revisor em seu voto' (TC 043.192/2021-1, peça 101, p. 1).

32. O Ministro-Relator, diante do voto revisor, apresentou um voto complementar (peça 103) com comentários adicionais em relação ao seu voto original. Cabendo destaque os seguintes pontos:

2. Acredito ter ficado claro no meu voto que, nem sequer por um segundo, houve a ideia de desobrigar a indicação de medidas compensatórias para o aumento de despesas de pessoal ou de dispensar a comprovação da sua aderência fiscal.

(…)

6. (…)No momento, indaga-se, no caso particular das despesas de pessoal, se é possível que o balanceamento seja previsto na lei orçamentária, e não em cada ato legislativo ou administrativo que venha a introduzi-las factualmente.

(…)

10. Não obstante, como assinalei no voto principal, faltam esclarecimentos sobre como vem sendo feita a compensação globalizada das despesas nas Leis de Meios, precipuamente quanto à 'estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes', conforme disposto também na LRF, art. 16, inciso I. **Esse ponto deve ser objeto de averiguação por ocasião da análise do 'plano de ação' supracitado**. (grifo nosso)

(…)

14. Enfim, mantenho minha proposta pela exclusão do item 9.1.2 do Acórdão 1.691/2023 - Plenário, sem prejuízo de que, eventualmente, este Tribunal possa voltar a expedir comando nos mesmos termos, após o amadurecimento do tema em decorrência da análise do 'plano de ação' anteriormente referido.

15. No que alude aos itens 9.1.1 e 9.1.3, que tratam da regulamentação de providências administrativas e judiciais que o Poder Executivo poderia tomar, com relação a normas tidas como ineficazes em razão da ausência de medidas compensatórias, em situações de renúncias de receitas ou de despesas obrigatórias de caráter continuado, informo que, como resultado de conversas com o gabinete do Ministro Benjamin Zymler, convergimos no sentido de que as ciências encaminhadas pela deliberação recorrida sejam substituídas por recomendações. Deixo o meu agradecimento às contribuições recebidas de Sua Excelência.

16. Por oportuno, cabe a mim anotar que a leitura que faço do decidido pelo Acórdão 1.907/2019-Plenário, também evocado no voto revisor, é de que o TCU reconheceu uma faculdade que o gestor público possui de se negar à aplicação concreta de normas que considerar desprovidas de compatibilidade fiscal e orçamentária (TC 043.192/2021-1, peça 103, p. 1-2)

33. A procuradora-geral do MPTCU também se pronunciou em relação ao processo (peça 106). No seu pronunciamento destacam-se os seguintes pontos:

43. Em sintonia com os relevantes e pertinentes argumentos e preocupações colocados pelos eminentes Ministros Relator e Revisor, entendo que o fórum mais adequado para o aprofundamento da discussão é o acompanhamento do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues, além das análises periódicas realizadas pela competente AudFiscal,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(…)

45. Dessa forma, é mais aderente à busca da eficácia da LRF, especialmente do seu art. 17, aprofundar o debate em torno do Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. Inclusive, ao definir limites e possíveis fontes de compensação, o documento auxiliará, também, nas análises relacionadas às renúncias de receitas públicas.

(…)

48. Por fim, destaco a importância da continuidade na busca por maior eficácia dos arts. 14 e 17 da LRF, ainda que consideradas as dificuldades de interpretação dos dispositivos, haja vista que, criadas as renúncias de receitas e DOCCs, teremos todos que custeá-las por prazo indefinido.

49. Dessa forma, com as devidas vênias à proposta de encaminhamento sugerida pelo eminente Ministro Revisor Walton Alencar Rodrigues, mas sem me afastar sequer por um momento dos relevantes argumentos por ele colocados, proponho o acompanhamento pelo Colegiado da proposta apresentada pelo nobre Ministro Relator Vital do Rêgo. (TC 043.192/2021-1, peça 106, p. 6-7)

34. Na sessão 27/11/2024, os Ministros acordaram em alterar a redação do item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário nos seguintes termos:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso III, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, que regulamentem as providências administrativas e judiciais a serem tomadas:

9.1.1. nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituam renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020- TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;

9.1.2. Em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem for considerada ineficaz, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF';

35. Embora não conste explicitamente do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, o reconhecimento da necessidade de medidas compensatórias na geração de DOCCs de pessoal, ela ficou evidente nas diversas manifestações exaradas relacionadas a sua votação. Este foi um ponto pacífico (consensual). A discussão centrou-se em como fazer a compensação: seja mediante a leis específicas, seja através do demonstrativo da Margem de Expansão de DOCCs da LDO, seja no PLOA. Nesse sentido, qual seja a decisão que venha a ser traçada, é patente a necessidade de construção/reconstrução do respectivo instrumento de forma a abarcar as exigências legais e possibilitar o controle a médio prazo das respectivas compensações. É também explicitada, em algumas das manifestações relatadas, a expectativa de que o plano de ação determinado pelo Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, reformado pelo Acórdão 929/2023 - Plenário, enfrente devidamente a questão.

36. Por fim, cabe ressaltar que esse entendimento ultrapassa as DOCCs de pessoal, ficando explícita a necessidade da compensação quando são criadas ou majoradas quaisquer despesas que se enquadrem como obrigatórias de caráter continuado.

II.1.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado de 2023

37. Em dezembro de 2023, foram encaminhados ofícios ao MF (peças 11 e 8) e ao MPO (peças 9 e 10), solicitando, conforme o padrão de exercícios anteriores, informações sobre as despesas de 2023, nos seguintes termos:

quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado criadas ou prorrogadas em 2023 (ano fechado) que sejam do conhecimento dessa pasta ministerial nos termos dos arts. 132 e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

136 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), com respectivos atos instituidores (emendas constitucionais, medidas provisórias, leis e demais atos normativos), impactos fiscais no exercício inicial de vigência e nos dois subsequentes ou justificativas em caso de ausência de tais estimativas, medidas de compensação adotadas ou justificativas em caso de dispensa ou não identificação de tais medidas.

38. Em resposta, o MPO encaminhou o ofício SEI 400/2024/MPO (peça 22) elencando e anexando informações de várias unidades sobre as proposições analisadas no âmbito de suas respectivas áreas de atuação. O MF, em seu ofício de resposta (peça 29), informa que houve um 'alinhamento de resposta entre o MF e o MPO, e complementarmente ao ofício de resposta do MPO, apresentou informações da STN/SUGEF (arquivo não digitalizável, registro de recebimento peça 31). Dias depois, em complemento à resposta anterior, o MF enviou um outro ofício (peça 33) encaminhando informações da SUPEP/CESEF sobre a criação de DOCCs. Assim sendo, por parte do MF/STN, foram apresentadas informações de duas subsecretarias.

39. A Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS) da Subsecretaria de Gestão Fiscal (SUGEF) elencou cinco portarias, referentes a subvenções econômicas criadas ou prorrogadas em 2023 (duas referentes ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência - Viver sem Limite e três relativas ao Plano Safra). Para todos os normativos, são apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e as medidas de compensação. Além disto, há a resolução do CMN, publicada no DOU de 26/12/2023 que estabelece a subvenção econômica para o PRONAF para o exercício de 2024.

40. A tabela a seguir elenca informações fornecidas pela CGFIS relativas ao impacto fiscal e às medidas de compensação. Em conjunto, os impactos fiscais previstos para 2023, 2024 e 2025 foram de R$ 1.772 milhões, R$ 3.938 milhões e R$ 1.884 milhões, respectivamente.

**Tabela 2 - DOCCs Criadas ou Prorrogadas - Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS)**

| Normativo | Medida | Estimativa de impacto Orçamentário (R$ milhões) | | | Medida de Compensação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2023 | 2024 | 2025 | |
| Portaria MF 446/2023 | Portaria de alocação adicional e remanejamento de recursos equalizáveis que altera os limites equalizáveis da Portaria ME 6.454/2022, que autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais concedidos no âmbito do Plano Safra 2022/2023. | 200 | 132 | 32 | A referida despesa para o exercício de 2023 tem adequação orçamentária e financeira e consta na Lei Orçamentária Anual de 2023 (LOA 2023) e suas alterações, e ainda é compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA). Para os demais exercícios financeiros, tais despesas serão consignadas nas respectivas leis orçamentárias. |
| Portaria MF 695/2023 | Portaria que autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais concedidos no Plano Safra 2023/2024 | 1.552 | 3.683 | 1.840 | Para o exercício de 2023, tais despesas estão fixadas na Lei Orçamentária Anual - 2023 do Orçamento Geral da União (OGU) nas ações orçamentárias citadas. Para os demais anos, os valores serão consignados nas respectivas propostas orçamentárias. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Normativo | Medida | Estimativa de impacto Orçamentário (R$ milhões) | | | Medida de Compensação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2023 | 2024 | 2025 | |
| Portaria Normativa MF 782/2023 | Autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em operações de financiamento para a aquisição, por pessoa natural, de bens e serviços de tecnologia assistiva destinados a pessoas com deficiência | 1 | 3 | 2 | Para o exercício de 2023, tais despesas estão fixadas na Lei 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (LOA 2023), na ação orçamentária '0E85 - Subvenção Econômica em Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva Destinados a Pessoas com Deficiência (Lei 12.613, de 2012)'. Para os demais anos, será solicitada a inclusão dos valores nas respectivas propostas orçamentárias. |
| Portaria MF 1.343/2023 | Autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em operações de financiamento para a aquisição, por pessoa física, de bens e serviços de tecnologia assistida destinados a pessoas com deficiência, em operações contratadas a partir da data de publicação da portaria ora proposta até 30 de setembro de 2024. | 1 | 4 | 3 | Para o exercício de 2023, tais despesas estão fixadas na Lei 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (LOA 2023), na ação orçamentária '0E85 - Subvenção Econômica em Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva Destinados a Pessoas com Deficiência (Lei 12.613, de 2012)'. Para os demais anos, será solicitada a inclusão dos valores nas respectivas propostas orçamentárias. |
| Portaria MF 1.630/2023 | Alteração nos Anexos II e III da Portaria 695, de 7 de julho de 2023, que autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais concedidos no Plano Safra 2023/2024 | 18 | 26 | 5 | Sobre a definição de limites equalizáveis para linhas de financiamento com desconto de 0,5 p.p. ('Custeio empresarial + sustentável' e 'Custeio Pronamp + sustentável'), o custo a ser gerado já foi calculado juntamente ao custo total da Safra 2023/2024 (sendo que o custo total de R$ 48,45 milhões foi ligeiramente menor que o previsto originalmente em R$ 53,11 milhões). Portanto, a despesa prevista para o exercício de 2023 tem adequação orçamentária e financeira e consta na LOA 2023 e suas alterações, e ainda é compatível com a LDO 2023 e com o PPA. Para os demais exercícios financeiros, as despesas |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Normativo | Medida | Estimativa de impacto Orçamentário (R$ milhões) | | | Medida de Compensação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2023 | 2024 | 2025 | |
| | | | | | serão consignadas nas respectivas leis orçamentárias. |
| Resolução CMN 5.109/2023 | A medida define os preços de garantia no âmbito do PGPAF para o período de 10/01/24 a 09/01/25 após deliberação do Comitê Gestor do PGPAF, em reunião realizada no dia 20/11/23, atendendo ao disposto no Decreto 5.996/2006. | 0 | 91 | 2 | Os valores das despesas previstas para 2024 foram incluídos no PLOA 2024, o que, portanto, depende de aprovação legislativa. Para 2025, a despesa será considerada para inclusão na respectiva proposta orçamentária. |

Fonte: Anexo I Ofício SEI 6965/2024/MF (peça 31) 'Medidas de Compensação 2023' - peça não digitalizável.

41. Verifica-se, como apontado no levantamento anterior, que o entendimento da STN em relação às medidas de compensação de subvenções econômicas restringe-se à existência de dotação no respectivo exercício e uma proposta de futura alocação nos exercícios subsequentes. Esse posicionamento tem amparo no Acórdão 961/2015-TCU-Plenário (Excerto da Relação 7/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes) e será tratado em tópico específico.

42. No âmbito da Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal, a Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais - Cesef relata (peça 32) ter se manifestado em relação a três leis que criaram DOCCs. A Lei 14.717/2023 concedeu pensão especial aos órfãos crianças e adolescentes em razão de feminicídio. A Lei 17.736/2023 alterou a Lei 11.520/2007, elevando o valor da pensão especial concedida às pessoas com hanseníase submetidas a isolamento ou a internação e concede o benefício aos seus filhos. E a Lei 14.601/2023 (conversão da Medida Provisória 1.164/2023, que recriou o Programa Bolsa Família) ampliou os impactos da medida provisória, em particular ao possibilitar o acúmulo do Bolsa Família com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em relação às duas primeiras leis, houve apresentação do impacto fiscal e indicação da medida de compensação, qual seja, a alteração de alíquotas tributárias.

43. Em relação ao Bolsa Família, a Cesef informou que analisou somente a conversão da MP em lei (PLV 11/2023) e que, no respectivo processo administrativo, não havia informações sobre o impacto fiscal e as medidas de compensação relativas a algumas emendas do Congresso Nacional à MP. Em especial, ressaltou a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social que possibilitou o acúmulo do Bolsa Família com o BPC.

44. Essa alteração foi introduzida pelo art. 28 da Lei 14.601/2023, que mudou a regulamentação do BPC ao alterar a redação do § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 nos seguintes termos:

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória, **bem como as transferências de renda de que tratam o parágrafo único do art. 6º e o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal e o caput e o § 1º do art. 1º da Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. (grifo nosso)

45. Na versão anterior do § 4º (redação dada pela Lei 12.435/2011), a excepcionalização era restrita à assistência médica e à pensão especial de natureza indenizatória. Esta ampliação, conforme o Parecer (CN) 1/2023, exarado pela Comissão Mista da Medida Provisória 1.164/2023 (cujo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

presidente foi o senador Fabiano Contarato e o relator foi o deputado Dr. Francisco), foi pleito de diversas lideranças parlamentares e contou com a anuência do Poder Executivo. Também no referido Parecer não há qualquer menção ao impacto fiscal da alteração desse parágrafo, bem como às devidas medidas de compensação. Enfim, foram feitas alterações no PLV aumentando despesas sem a estimativa do impacto fiscal e, consequentemente, sem previsão de medidas de compensação e o PLV foi aprovado sem vetos.

46. Numa análise sucinta sobre as DOCCs de 2023, visando subsidiar a elaboração do relatório sobre a apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao ano de 2023 (TC 010.005/2024-2, Min. Relator: Vital do Rêgo) a AudFiscal propôs que fosse apontada uma irregularidade na gestão orçamentária do exercício de 2023 referente à alteração promovida pelo art. 28 da Lei 14.601/2023, considerando que a lei ao permitir o acúmulo de dois benefícios, antes vedado, criou DOCCs sem os requisitos estipulados no art. 17 da LRF. A proposta de irregularidade não foi acolhida pela relatoria.

47. No entanto, como tem sido ressaltado desde os primeiros acompanhamentos anuais das DOCCs, há um problema interpretativo significativo na análise do art. 24 da LRF, pois é bastante subjetiva a distinção entre a criação de uma ação e a ampliação do atendimento e dos serviços prestados na seguridade social. De qualquer forma, tem-se que, até a entrada em vigor da Lei sob análise, a pessoa com deficiência ou idosa (com 65 anos ou mais) integrante de família beneficiária do PBF, não atendia às condições de habilitação prevista na legislação pertinente.

48. O MPO por meio do Ofício SEI 400/2024/MPO (peça 22), encaminhou através de seus anexos, informações de várias unidades da SOF, identificadas conforme os documentos enviados como: Diretoria de Assuntos Fiscais / Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários - CGMAC; Diretoria de Programas Sociais - DPSOC; Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais; e Subsecretaria de Assuntos Fiscais / Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Benefícios - CGDPE.

49. A CGMAC identificou na Lei 14.719/2023 potencial de ampliação de DOCC. A lei é oriunda do PL 4.172/2023, de iniciativa do Poder Executivo, e instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde. Durante o seu trâmite no Congresso Nacional, foram incluídos dois artigos (19 e 20) que alteravam a regulamentação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Segundo análise daquela Coordenação-Geral, esses artigos podem ter efeitos permanentes sobre o impacto primário do Fies, ao estabelecer limite aos aportes das entidades mantenedoras de ensino. Entretanto, não havia estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, ainda assim, apesar da proposta de veto feita pela referida coordenação, o projeto foi sancionado sem vetos. A Coordenação conclui seus argumentos nos seguintes termos (peça 23, p-1):

Ainda, como o Art. 19 da lei 14.719 altera de forma permanente o Art. 4º da Lei 10.260, introduzindo limite aos aportes das entidades mantenedoras de ensino participantes após o quinto ano da entidade mantenedora no FG-Fies, vislumbra-se a possibilidade de impacto fiscal por mais de dois exercícios, uma vez que permanente, configurando-se, assim, o potencial de ampliação de despesas obrigatórias de caráter continuado nos termos do Art. 17 da LRF. Não obstante, o projeto de lei foi aprovado sem os vetos, mantendo-se os dispositivos que podem levar à ampliação das despesas obrigatórias de caráter continuado.

50. O impacto primário do Fies é apurado pelo método 'Net Lending', em que os desembolsos e os retornos dos financiamentos sensibilizam o resultado primário do Governo Central por meio de seu efeito líquido, num contexto em que as honras do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) têm um tratamento especial. Ou seja, não existe uma despesa corrente de caráter continuado sendo criada, e sim a possibilidade, provavelmente grande, de desembolsos maiores da União para capitalizar o Fundo, caso haja demanda. E, esses desembolsos, seguramente terão impacto sobre o resultado primário, mas não se trata de DOCCs.

51. É interessante observar que a questão provavelmente será debatida pelo GT voltado à elaboração do Plano de Trabalho (assunto tratado em item anterior) nas reuniões cujo tema foi: '14. Tratamento das despesas financeiras (RP 0) primarizadas pela estatística (net- lending) e de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

despesas extraorçamentárias'.

52. A Diretoria de Programas Sociais (peça 24) relacionou duas normas criadas em 2022 que repercutiram financeiramente no exercício seguinte: a EC 127/2022, que estabeleceu a competência da União para assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o pagamento do piso salarial dos profissionais da enfermagem, e a Lei 14.399/2022, Lei Aldir Blanc 2, que estendeu por cinco anos a política de fomento à cultura criada durante a pandemia. Embora não se enquadrem como DOCCs criadas em 2023, essas normas exemplificam a complexidade da regulação do tema: a primeira oriunda de uma Emenda Constitucional e a outra da derrubada de veto.

53. A Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais relacionou (peça 25) o ressarcimento das Contas do PIS/Pasep em decorrência da EC 126/2022 e as Leis 14.735/2023 e 14.751/2023. As duas leis aumentaram as despesas referentes às polícias civis, militares e corpos de bombeiros militares do DF e não foi informado o impacto fiscal, entretanto, a Diretoria ressalvou que as despesas serão custeadas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) sem ensejar o aumento do valor total destinado ao Fundo. Já o ressarcimento das contas do PIS/PASEP se enquadra no caso de uma Emenda Constitucional criar uma despesa, não estando essa criação, portanto, sujeita a uma Lei Complementar.

54. A CGDPE (peças 26 e 27-itens não digitalizáveis) forneceu informações tanto sobre as despesas ordinariamente analisadas, como, por exemplo, remanejamentos e contratações temporárias, quanto sobre proposições legislativas ou normativas examinadas. Em relação às últimas proposições sob as quais a Coordenação foi instada a se manifestar sobre o mérito do ponto de vista orçamentário, foram relacionados 34 processos envolvendo temas e tipos variados, desde decretos até propostas de emendas constitucionais. Em 28 dos processos foi verificada a existência de impactos orçamentários e em relação a 19 destes a Coordenação se manifestou favoravelmente, seja de forma incondicional, seja mediante a futuro atendimento a determinados quesitos ou sob certas condições. Em relação à conversão das propostas em norma, a unidade faz a seguinte observação:

Os processos informados constituem todos aqueles sobre cujas propostas foi emitido parecer, em aspectos estritamente orçamentários, por parte desta CGDPE/SAFI/SOF, não sendo filtrados aqueles cujas propostas prosperaram, ou seja, converteram-se, de fato, em lei, medidas provisórias ou demais atos normativos em vigor. Observa-se que tal atividade também extrapola as atividades ora desempenhadas por esta Subsecretaria, na medida em que se afasta do manejo de informações íntegras e consistentes de cunho orçamentário e financeiro, extraídas de sistemas uniformes, oficiais e gerais, utilizados por toda a União, como é com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, e o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, ambos do governo federal. (peça 26, p.1)

55. Quanto às despesas ordinariamente analisadas, a Coordenação apresentou informações sobre os provimentos, reestruturação/aumentos de carreira, contratações temporárias, reintegração de anistiados (Lei 8.878/1994) e remanejamentos; as informações são discriminadas por exercício. A reintegração de anistiados, provimentos e aumentos de carreira necessariamente criam DOCCs de pessoal, a contratação temporária e os remanejamentos podem se constituir em DOCCs. Em relação à reestruturação/aumentos de carreira de servidores e de empregados públicos, oriunda da Lei 14.673/2023 (Conversão da MP 1.170/2023), a estimativa de impacto orçamentário foi de R$ 8,7 bilhões em 2023 e de R$ 12,5 bilhões nos exercícios de 2024 e 2025. Já o impacto orçamentário previsto para os provimentos em 2023 foi de R$ 0,4 bilhão.

56. Em relação às autorizações para a reintegração de anistiados da Lei 8.878/1994, não foram disponibilizadas informações pormenorizadas como em 2022. No demonstrativo há a seguinte informação: 'A partir de 2023, tendo em vista o montante reduzido, esta SOF concedeu ateste geral, para que a SGP faça controle até o limite atestado, de forma a dar celeridade ao processo;' sendo a disponibilidade orçamentária prevista para o exercício de R$ 10 milhões. Quanto à reestruturação das estruturas dos órgãos (remanejamentos de cargos e funções), foram analisados 55 processos, cujo impacto previsto para 2023 foi de R$ 52 milhões. No entanto, neste conjunto



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

estão incluídos 24 processos que, no entender da Coordenação, geraram uma economia orçamentária estimada em R$ 7,6 milhões.

57. Em todos os dados apresentados em relação às despesas ordinariamente analisadas pela CGDPE não há qualquer menção às medidas de compensação, isto porque, conforme reiterado em processos anteriores, o entendimento da SOF é de que as despesas de pessoal não se sujeitam ao art. 17 da LRF. A questão deverá ser analisada no Plano de Ação e poderá ter suas balizas estabelecidas conforme o julgado do pedido de reexame do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário.

58. Outro tema já mencionado em acompanhamentos anteriores diz respeito às medidas de compensação devidas na concessão de subsídios financeiros. Cujo aprofundamento será realizado no tópico seguinte.

II.1.3. Medidas de Compensação nas DOCCs de Subsídios Financeiros

59. Como verificado nos acompanhamentos anteriores, a medida de compensação frequentemente apresentada pela Secretaria do Tesouro Nacional para a criação de DOCCs referentes aos subsídios financeiros é a despesa estar consignada no orçamento vigente e, para os exercícios subsequentes, a sua inclusão nos respectivos orçamentos. Essa forma de compensação vem sendo utilizada há quase dez anos no anexo dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. No entanto, apesar da longevidade da prática, esta equipe técnica entende que ela não satisfaz adequadamente os requisitos do art. 17 da LRF.

60. De forma a buscar subsídios para uma melhor compreensão da questão, nas requisições de informações (peças 35 e 36) dos ofícios (peças 38 e 39) encaminhados ao MPO e MF, respectivamente, inclui-se a seguinte questão:

análise pormenorizada, em face do disposto no art. 17 da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da conformidade da hipótese de se considerar, como medida de compensação de subvenção econômica, a mera consignação de dotação à despesa nas respectivas leis orçamentárias, conforme informado nos demonstrativos elaborados em atendimento ao Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário (Anexo 7 do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais).

61. Em resposta, o MF por meio Ofício SEI 46071/2024/MF (peça 54) encaminhou a Nota - Técnica 2248 (peça 53). Na nota, a CGFIS/STN faz uma apresentação sucinta dos processos de monitoramento do Acórdão 3.071/2012- TCU-Plenário (incluindo algumas peças dos processos em anexo) e argumenta que a conformidade do processo se dá pelo fato de o TCU, no decorrer desses processos, ter acatado a argumentação da não necessidade de compensação quando não houver impacto orçamentário no curso do exercício. A nota é concluída nos seguintes termos:

19. Em atendimento ao item ‘c’ da Requisição de Informações (SEI 42995682), informamos que a STN vem apresentando no site do Tesouro Transparente por meio do ‘Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais’, anexo 7, as explicações das medidas de compensação para cada evento que ocasiona a elevação de despesa, sendo que apenas os casos de criação ou elevação de subsídios financeiros ou explícitos com impacto no curso do exercício deverão ser acompanhados de demonstrativo específico das medidas de compensação e, nos demais exercícios, compensando com a inclusão nas respectivas leis orçamentárias. (peça 56, p.6)

62. A SOF, por meio do Ofício SEI 3154/2024/MPO (peça 57), encaminhou, como resposta, o Despacho SOF-CODET (peça 58), de 22/07/2024, cujos principais pontos:

(…) esta Subsecretaria de Assuntos Fiscais - SEAFI manifesta estar de acordo com a disposto na Nota Técnica SEI 2248/2024/MF (SEI 43825367), no sentido que apenas os casos de instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos com impacto no curso do exercício devem vir acompanhados de demonstrativo específico das medidas de compensação. **Para os exercícios subsequentes, a compensação pela elevação das despesas ocorre de forma dinâmica a cada processo orçamentário, não sendo possível identificar exatamente qual despesa foi reduzida para cada evento de elevação de despesas e que esse equilíbrio entre receitas e despesas se dá**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**de forma global na peça orçamentária de forma a atender às metas de resultado fiscal.** (grifo nosso)

Cabe esclarecer que esse é o entendimento adotado nos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º da LRF, elaborado conjuntamente pela Secretaria do Tesouro Nacional — STN e por esta SOF, e em conformidade com o entendimento expresso no Relatório de Monitoramento que embasou a decisão expressa no Acórdão 961/2015 - TCU-Plenário e com o Acórdão 2.563/2023 — TCU-Plenário que considerou cumpridas as determinações dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.7 do Acórdão 3.071/2012 - TCU — Plenário e dos subitens 1.6.1.1, 1.6.1.2 e 1.6.2 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário.(p.1)

63. Enfim, a justificativa para o procedimento foi a concordância do TCU nos processos de monitoramentos do Acordão 3.071/2012-TCU-Plenário. Assim sendo, nos próximos tópicos é apresentada uma síntese dos principais pontos desses processos.

II.1.3.1 Levantamento sobre Benefícios Financeiros e Creditícios - TC 022.684/2010-7

64. O Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, cujos monitoramentos foram apresentados como justificativas da não compensação das DOCCs de subsídios financeiros, é oriundo do TC 022.684/2010-7. O processo é um levantamento de auditoria realizado com o objetivo de conhecer e examinar o rol, as fontes de informação e os cálculos referentes aos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, inclusive para financiamentos do PAC. Enfim, o objetivo do levantamento era amplo, envolvendo diversos tópicos relacionados aos benefícios financeiros e creditícios, dentre os quais, a priori, não constava a explicitamente a análise do cumprimento dos requisitos do art. 17 da LRF.

65. No entanto, a despesa com a equalização decorrente da Lei 12.096/2009 foi classificada como DOCC, sem a devida identificação das medidas de compensação. Consequentemente, considerando que as medidas de compensação estão em plena conformidade com os objetivos da LRF, e partindo do princípio de que a lei não contém disposições desnecessárias, o relatório preliminar, submetido aos comentários do gestor, propôs uma determinação à STN em relação à questão. Ela estabelecia que a Secretaria especificasse as medidas de compensação, em cumprimento ao art. 17, § 2º, da LRF, além de assegurar a observância desse dispositivo em atos que concedam novas subvenções.

66. Na instrução (TC 022.684/2010-7, peça 25, p. 97) há a seguinte síntese do comentário do gestor sobre a determinação:

208. Em relação a esse aspecto, a STN manifestou, em seus comentários ao relatório preliminar, sua discordância à interpretação da LRF adotada pela equipe de auditoria. Argumenta que segue o entendimento de que 'tal interpretação não corresponde à teleologia da norma em questão, cujo propósito central é a manutenção do equilíbrio financeiro do Estado'. **Alega, em síntese, que desde que as medidas adotadas não afetem o equilíbrio das contas públicas, a LRF terá sido atendida, não sendo necessário o cumprimento estrito do que prevê o art. 17, § 2º**, novamente transcrito a seguir:(grifo nosso)

67. Em resposta ao comentário, a equipe técnica do TCU argumenta que de fato o objetivo central e expresso da LRF é assegurar a responsabilidade da gestão fiscal por todos os entes federados. No entanto, sustentam que a norma não se reduz a este ponto:

210. O legislador preocupou-se em estabelecer normas gerais, aplicáveis a todos os entes, em diferentes momentos e sob quaisquer governos. Assim, ao tratar de despesas de caráter continuado, com potencial, portanto, para causar impactos fiscais pelos exercícios seguintes ao ato que as gerou, quis o legislador que fosse necessário identificar as medidas compensatórias com caráter igualmente continuado. (TC 022.684/2010-7, peça 25, p. 97)

68. Em seguida, são reproduzidos parágrafos da parte referente à 'Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado' do Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios, válido para o exercício de 2011, aprovado pela Portaria STN 249/2010. Argumentam então que as orientações da STN para toda a Federação não compartilham do entendimento expresso nos comentários do gestor:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

213. Note-se que as orientações da própria STN sobre as despesas de caráter continuado não se referem a um objetivo genérico de assegurar o equilíbrio financeiro do Estado, em qualquer dos seus entes federados. Referem-se, sim, às medidas de compensação que o legislador considerou adequadas para possibilitar uma gestão prudente e responsável no âmbito da União, dos estados e dos municípios brasileiros.

69. Conforme os argumentos apresentados, a equipe decide por manter a determinação do relatório preliminar na instrução final. Em consonância com esse posicionamento, o ministro relator Aroldo Cedraz, faz o seguinte comentário em seu voto:

19. Por fim, dado o risco que a questão representa para o equilíbrio das contas públicas, destaco a falta de comprovação de atendimento ao disposto no art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101, de 4/5/2000, no que concerne à concessão e respectivos aumentos da subvenção concedida pela Lei 12.096, de 24/11/2009. Eis o que dispõe os referidos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:(…)

20. Segundo consignado no relatório de auditoria, no que diz respeito à instituição de medidas de compensação previstas no § 2º transcrito acima, nenhum dos atos normativos aprovados foram acompanhados da indicação das devidas e necessárias providências. Tampouco foram mencionadas, em resposta às solicitações de informações da equipe de fiscalização, as medidas adotadas em cumprimento ao referido dispositivo legal.

21. Tal ocorrência, a meu ver, caracteriza severa afronta ao objetivo principal da LRF, qual seja, assegurar a responsabilidade da gestão fiscal por parte dos entes federados, o que demonstra a relevância do encaminhamento sugerido de se determinar à STN que, em consonância com suas próprias orientações (Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2011, aprovado pela Portaria-STN 249/2010), especifique as providências voltadas ao aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa em compensação à concessão e sucessivos aumentos da subvenção destinados ao BNDES pela Lei 12.096/2009. (TC 022.684/2010-7, peça 33, p. 2-3)

70. Cabe ressaltar que as orientações da STN referentes às DOCCs constantes da página 156 do Manual de Demonstrativos Fiscais válido para 2024 (Portarias: STN/MF 699/2023 e 989/2024) são idênticas àquelas do Manual válido para 2011.

71. É esse o contexto que culminou no Acordão 3.071/2012-TCU-Plenário (peça 35), sessão ordinária de 14/11/2012, que em relação às DOCCs decidiu por:

9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que:

9.3.1. especifique, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas de compensação decorrentes do aumento permanente de receita ou da redução permanente de despesa, adotadas na concessão e sucessivos aumentos da subvenção concedida ao BNDES por meio da Lei 12.096/2009, em cumprimento ao art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

9.3.2. especifique, em conjunto com a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), no relatório quadrimestral a que se refere o art. 9º, § 4º, c/c o art. 1º, § 1º, ambos a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as medidas de compensação voltadas ao aumento permanente de receita ou à redução permanente de despesa em vista da concessão e aumentos de subsídios financeiros e creditícios que vierem a ser realizados em cada quadrimestre;

72. Ainda em 2012, a STN entrou com um de Pedido de Reexame, que não foi conhecido devido a sua intempestividade. Os argumentos da STN (TC 022.684/2010-7, peça 60, p. 4-5) em relação aos tópicos 9.3.1 e 9.3.2 foram:

17. No entendimento desta Secretaria, não há que se falar em compensação em relação as medidas adotadas, tendo em vista que na adoção das medidas os valores foram adequados aqueles previstos na LOA e LDO. Além disso, conforme apresentado aos auditores a fonte de recursos para o atendimento da despesa é a fonte 100 (Recursos Ordinários) sendo, portanto, ajustadas nas revisões bimestrais de forma a atender as metas de resultado fiscal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

18. O cumprimento do § 20, do artigo 17, da LRF, neste caso se dará pelo lado da despesa, não sendo factível, especificar qual a despesa (com recursos de fonte 100) está deixando de ser executada.

19. Em coerência com o item anterior, também não há em que se falar em inclusão no relatório quadrimestral, pois em nosso entendimento a despesa ou foi considerada nos orçamentos, ou será administrada por meio da execução de recursos da fonte 100 de forma a que não se altere as metas de resultado fiscal previstas na LDO.

73. Enfim, no recurso não acolhido, a argumentação da STN simplesmente desconsidera o art. 17 da LRF. O manuseio da despesa é simplesmente anual, seja pela inclusão no orçamento, seja pelo ajuste bimestral das despesas (contingenciamento) para cumprimento da meta fiscal. Não se fala das compensações previstas na Lei para os exercícios subsequentes.

II.1.3.2 Monitoramento Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário - TC 028.089/2014-6

74. Em 2014 foi instaurado o processo de monitoramento, TC 028.089/2014-6, do Acórdão 3.071/2012, de relatoria do min. Aroldo Cedraz. Em consequência, foram solicitadas informações aos órgãos sobre o cumprimento das determinações do Acórdão.

75. A STN, em relação ao item 9.3.1 (medidas de compensação da Lei 12.096/2009) reproduziu literalmente as informações contidas no anexo do Ofício 71/2014 -COGERIGABIN/STN/MF-DF (TC 022.684/2010-7, peça 112, p.4):

Em atendimento a determinação 9.3.1 constante do acórdão TCU 3.071/12, informamos que a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, de cada exercício, disporá sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, e que deve integrar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Portanto, a LRF determina que as receitas e despesas sejam sempre equilibradas.

Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional tem observado o princípio preconizado pela LRF de que o orçamento de cada exercício deve apresentar equilíbrio entre receitas e despesas, fato este demonstrado no Anexo de Metas Fiscais. A compensação pela elevação das despesas obrigatórias ocorre de forma dinâmica a cada processo orçamentário, não sendo possível identificar exatamente qual ação orçamentaria de despesa discricionária foi reduzida para cada evento nos anos subsequentes. Esse equilíbrio entre receitas e despesas se dá de forma global na peça orçamentária com vistas a atender as metas de resultado fiscal.

Nos exercícios fiscais em que foram realizadas as respectivas elevações de limites subvencionáveis das linhas de financiamento instituída pela Lei 12.096/2009, não houve incremento de despesas. Para os exercícios subsequentes, aquelas despesas foram consignadas nas respectivas pecas orçamentárias, aprovadas pelo Poder Legislativo. Importante ressaltar que a adequação das referidas despesas obrigatórias ocorreu mediante redução do volume de despesa discricionária do Poder Executivo, estando portanto, em conformidade com o atendimento dos comandos previstos nos Arts 16 e 17 da LRF.

76. Em relação ao item 9.3.2 (quadro das medidas de compensação em virtude dos subsídios financeiros e creditícios que vierem a ser realizados em cada quadrimestre) há os seguintes esclarecimentos (TC 028.089/2014-6, peça 17, p.2):

Resposta: em relação aos **subsídios financeiros** solicitados no subitem 9.3.2 do Acórdão 3.071/2012, dado o trecho transcrito acima do Anexo do Ofício 71/2014/COGERIGABIN/STN/ MF-DF, não seria possível identificar exatamente qual ação orçamentária de despesa discricionária foi reduzida para cada evento nos anos subsequentes, tendo em vista que a compensação pela elevação das despesas obrigatórias ocorre de forma dinâmica a cada processo orçamentário.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

No tocante aos **subsídios creditícios**, estes não estão presentes no Orçamento Geral da União e não se configuram no conceito de despesa. Desta forma, não estariam no âmbito do art. 17 da LRF que considera obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Nesse sentido, o próprio relatório do Acórdão 3.071/2012/TCU no parágrafo 13, item b, define que: 'benefícios ou **subsídios creditícios** são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito que oferecem condições mais acessíveis para os tomadores de empréstimo do que os recursos oferecidos no mercado financeiro, também denominados subsídios implícitos ou indiretos, **em função de não constarem no Orçamento Geral da União**, embora se ressalte o aspecto de que os recursos do Tesouro a eles alocados têm taxa de retorno inferior ao seu custo de captação (ou seja, há um custo sendo suportado).' (Grifo nosso)

Finalmente, há de se considerar, em relação aos subsídios creditícios, que o Relatório Quadrimestral, de acordo com o art. 9°, § 40 da LRF, demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Os subsídios creditícios, por não constarem no Orçamento Geral da União e não afetarem o resultado primário, não configurariam matéria do escopo do mencionado Relatório.

77. Diante das informações recebidas foi elaborado o Relatório Preliminar (TC 028.089/2014-6, peça 31, p.14-15) cujas principais conclusões foram:

2.6.21 Não importa que se trate de subsídios explícitos decorrentes de subvenções ou de subsídios creditícios implícitos, a instituição de um ou de outro tipo de subsídio configura despesa de caráter continuado que deve ser acompanhada de medidas compensatórias de aumento permanente da receita ou redução permanente da despesa, a teor do disposto no art. 17, caput e § 2º, da LRF.

2.6.22 Não subsiste a alegação com respeito aos subsídios financeiros ou subsídios explícitos, de que não seria possível identificar exatamente qual ação orçamentária de despesa discricionária foi reduzida para cada evento nos exercícios subsequentes, porquanto o ente responsável pela instituição do subsídio tem que apresentar a comprovação da implementação das medidas compensatórias antes da execução das despesas decorrentes do subsídio.

2.6.23 Tampouco merece prosperar a afirmativa de que os subsídios creditícios ou subsídios implícitos, por não constarem no OGU e não afetarem o resultado primário, não configurariam matéria do escopo do mencionado Relatório Quadrimestral, porquanto o citado relatório alberga matérias diversas que têm repercussão na programação de receitas e despesas primárias, como é o caso do Demonstrativo de Renúncia Tributária, de que trata o Acórdão 747/2010-TCU-Plenário, apresentado no Anexo 6 do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 2º Quadrimestre de 2014 (peça 30, p. 34-35).

78. A partir das conclusões apresentadas o relatório considera as duas determinações não cumpridas e propõe (TC 028.089/2014-6, peça 31, p.15):

(…) realização de audiência de Secretário do Tesouro Nacional e de Secretário de Política Econômica, ambos do Ministério da Fazenda, e de Secretário de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto nos citados subitens.

79. O Relatório Preliminar é submetido aos comentários do gestor que faz as seguintes observações quanto as determinações relativas às DOCCs (TC 028.089/2014-6, peça 50, p.4):

13. Com respeito às observações do referido Relatório de Monitoramento acerca dos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 3.071/2012 (p. 11 a p.15) cabe destacar, de antemão, que o objetivo principal da LRF é assegurar a responsabilidade da gestão fiscal por parte dos entes federados. No Brasil, entende-se 'responsabilidade da gestão fiscal' como a criação de um arcabouço de política fiscal que contribua para a manutenção de uma trajetória sustentável da dívida pública. Primordialmente, a sustentabilidade da dívida pública dar-se-á pelo estabelecimento de metas de resultado primário em níveis condizentes com a trajetória de queda desta dívida. É com este entendimento que, desde



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

o final da década de 1990, o Governo Federal tem estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias metas de resultado primário para o setor público consolidado.

14. Cumpre mencionar também que o arcabouço institucional estabelecido na LRF define instrumentos e regras que garantem o cumprimento das metas fiscais de resultado primário. O art. 17 da LRF impõe a obrigatoriedade de se adotar medidas de compensação para os aumentos de despesas de caráter continuado para que não haja comprometimento dos resultados primários futuros e da trajetória da dívida pública, garantindo, assim, a 'responsabilidade da gestão fiscal'.

80. Em relação aos subsídios creditícios reitera seu entendimento de que não tem sentido se falar de compensação, pois não são despesas correntes, consequentemente não podendo ser enquadrados como DOCCs. Ressalta que esse entendimento já havia sido acordado entre as equipes:

21. Por fim, cabe lembrar que, em função de reunião realizada no Tribunal de Contas da União (TCU), no dia 18 de novembro de 2014, entre representantes deste Tribunal, STN, SOF e SPE, chegou-se ao entendimento de que as medidas de compensação determinadas no item 9.3.2 do Acórdão 3.071/2012 tratariam apenas dos benefícios financeiros explícitos (subvenções econômicas primárias), já que estes são despesas primárias e, portanto, afetam o resultado primário do Governo Federal. Com relação aos benefícios creditícios, como estes não comprometem a meta de resultado primário, não haveria necessidade de se elaborar qualquer demonstrativo de medidas de compensação. (TC 028.089/2014-6, peça 50, p.6):

81. A partir das observações apresentadas, a STN estatui os princípios gerais do demonstrativo a ser elaborado (TC 028.089/2014-6, peça 50, p.6-7) e que ainda permanecem em vigor:

23. Tendo em vista o entendimento acima descrito, e a lógica prevista para o relatório quadrimestral, qual seja, apresentar um relato do cumprimento das metas definidas na LDO, sugerimos seja apresentado demonstrativo considerando subsídios explícitos verificados no exercício. O demonstrativo será apresentado, em formato a ser definido, em anexo específico, no Relatório Quadrimestral de Cumprimento de Metas referente ao 3° quadrimestre de 2014. **Contudo, o Tesouro Nacional reafirma que este demonstrativo apenas trará os valores de subsídios explícitos alterados durante o exercício fiscal e, portanto, apresentados anualmente. Lembramos, ainda, que qualquer medida de compensação para elevações de subsídios explícitos com impactos em exercícios posteriores ao da implementação dos subsídios será tratado dentro do processo de elaboração dos orçamentos do ano subsequente**. (grifo nosso)

82. Enfim, a STN em seu comentário reafirma que no demonstrativo não apresentará as medidas de compensação conforme estabelecido no art. 17 da LRF, uma vez que a compensação dos anos subsequentes cabe aos seus respectivos orçamentos.

83. A SOF assim como a STN, faz uma explanação da incongruência de se incluir no demonstrativo os subsídios creditícios, pois não se caracterizam como despesas correntes. Em relação aos subsídios financeiros, reafirma a sua **anualidade**. Inicia a argumentação reproduzindo o entendimento da STN, para depois agregar suas próprias observações (TC 028.089/2014-6, peça 51, p.5-6):

*Assim, a Secretaria do Tesouro Nacional tem observado o princípio preconizado pela LRF de que o orçamento de cada exercício deve apresentar equilíbrio entre receitas e despesas, fato este demonstrado no Anexo de Metas Fiscais. A compensação pela elevação das despesas obrigatórias ocorre de forma dinâmica a cada processo orçamentário, não sendo possível identificar exatamente qual ação orçamentária de despesa discricionária foi reduzida para cada evento nos anos subsequentes. Esse equilíbrio entre receitas e despesas se dá de forma global na peça orçamentária com vistas a atender às metas de resultado fiscal.*

20. Cumpre apenas acrescentar que, quando tais benefícios são instituídos ao longo do exercício em curso e, portanto, fora do tempo hábil para serem considerados na LDO ou mesmo Lei Orçamentária Anual - LOA, tal equilíbrio é prontamente restabelecido no subsequente relatório bimestral, de que trata o art. 9º da LRF e o art. 51 da Lei n 2 12.919, de24 de dezembro de 2013, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014. Ademais, dada a forma de operacionalização desses



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

benefícios, não há como os mesmos surtirem efeitos orçamentários e financeiros antes do advento de um novo relatório bimestral.

21. O TCU, entretanto, não tem aceitado como válida a compensação mencionada, ao que parece, por duas razões básicas: i) por entender que a compensação global apresentada nas peças orçamentárias e nos relatórios bimestrais deva ser substituída por um demonstrativo específico, com detalhamento biunívoco entre subsídio concedido (seja creditício ou financeiro) e despesa permanente reduzida e/ou receita permanente ampliada; ii) por entender que a compensação em caráter 'global' não atenderia ao critério de que a redução e/ou ampliação de despesa e/ou receita seja permanente.

(…)

24. Finalmente, com relação à objeção de que a compensação 'global' não atenderia ao critério de que devam ser permanentes as receitas e despesas a serem ampliadas ou reduzidas, respectivamente, para compensar a concessão de subsídios, algumas ressalvas precisam ser levadas em consideração. Em **primeiro lugar, a LRF em momento algum define o que venha a ser uma despesa permanente. É possível inferir-se que não se trata do mesmo que uma DOCC, já que tal comando se encontra inscrito no próprio dispositivo que define DOCC. Assim, despesa permanente não significa, necessariamente, segundo a LRF, que sejam obrigatórias**, nos termos do art. 17 daquele diploma legal, ou seja, derivadas de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. **Nesse sentido, dada a perenidade das atividades Estatais, a grande maioria das despesas, mesmo discricionárias, poderia ser entendida como permanente. No** entanto, como não resta claro qual é o entendimento do TCU quanto às despesas elegíveis para a compensação de subsídios, solicita-se definição do que venha precisamente a ser o conceito de despesa permanente, para que o demonstrativo específico solicitado pelo TCU possa ser providenciado. (grifos nossos)

84. Como será posteriormente comentado na parte referente à análise, levando a rigor os argumentos apresentados pela STN e pela SOF e os considerando para todas as despesas obrigatórias de caráter continuado e não apenas para as subvenções econômicas, uma vez que não há justificativa para se restringir essa argumentação a essa despesa específica, o art. 17 perde a eficácia. Pois o controle da despesa criada, com a respectiva compensação, é anual, atribuída ao respectivo orçamento, e, a compensação pode vir de qualquer redução de despesa, pois afinal de contas as despesas discricionárias têm de existir para viabilizar o funcionamento do estado, logo são permanentes. Por fim, a norma não explicita que a redução permanente de despesa deveria ser oriunda da redução de uma outra DOCC, mas essa inferência, pelo contexto, é bastante razoável. De qualquer forma, é fato que a redução de outra DOCC atende plenamente os critérios do art. 17 da LRF.

85. A partir desses argumentos é elaborada a instrução final que visa responder três questões (TC 028.089/2014-6, peça 54, p.18):

2.6.40. A questão controvertida cinge-se a saber se: (i) é exigível a adoção de medidas compensatórias de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa em virtude da criação ou majoração de benefícios financeiros ou explícitos, em virtude do disposto no art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101/2000?; (ii) é exigível a adoção de medidas compensatórias de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa em virtude da criação ou majoração de benefícios creditícios ou implícitos?; e (iii) é necessária a apresentação de demonstrativo específico, com detalhamento biunívoco entre subsídio concedido financeiro ou explícito e medida de redução permanente de despesa ou aumento permanente de receita ou basta a compensação global apresentada nas peças orçamentárias com vistas ao cumprimento da exigência de comprovação de que essas despesas não afetam as metas de resultados fiscais estabelecidas na LDO e que seus efeitos financeiros sejam compensados nos períodos seguintes por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, prevista no art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101/2000?

(…)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

2.6.42. A reposta da primeira pergunta é afirmativa, porquanto subsídios financeiros ou explícitos decorrentes das operações de crédito do BNDES são despesas obrigatórias de caráter continuado, pois geraram obrigação de execução por um período superior a dois exercícios, conforme definido no art. 17, caput e § 2º, LRF. Por essa razão, exige-se a adoção de medidas compensatórias de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa em virtude da criação ou majoração desses subsídios.

2.6.43. A resposta à segunda questão é negativa, porquanto, embora os subsídios creditícios ou implícitos constituam despesas obrigatórias de caráter continuado, esses subsídios são despesas financeiras que elevam o serviço da dívida. Como tal, os serviços da dívida estão dispensados tanto da estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício financeiro de sua vigência e nos dois subsequentes, quanto dos recursos para seu custeio, a teor do prescrito no art. 17, § 6º, da LRF. Por essa razão, não seria adequada a exigência de compensação dessas despesas financeiras do serviço da dívida por meio da redução permanente de despesa ou pela ampliação permanente de receita, ambas de natureza primária.

2.6.44. A resposta à terceira questão é parcialmente afirmativa, porque apenas os casos de instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos com impacto no curso do exercício devem vir acompanhados de demonstrativo específico das medidas de compensação. **Para os casos de instituição ou majoração de subsídio financeiro ou explícito com repercussão nos exercícios seguintes ao de sua implementação, é de se admitir que a compensação global apresentada nas peças orçamentárias atenderia à exigência de especificação de medidas de compensação, prevista no art. 17, §2º da LRF**, sem prejuízo de incluir nos projetos de leis orçamentárias o demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos que produzam impacto no orçamento respectivo, conforme determinado pelo art. 5º, II da LRF, o que não foi informado nos autos pela SOF e pela STN. (grifo nosso)

86. Pode-se verificar que as respostas da instrução final revertem o entendimento daquela preliminar sujeita aos comentários do gestor. Observa-se também que essa nova interpretação é semelhante às disposições do art. 14 da LRF, que dispõe sobre as renúncias de receita:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

87. Em consonância com a instrução final, Acórdão 961/2015-TCU-Plenário (Excerto da Relação 7/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes) considerou a determinação 9.3.1 parcialmente cumprida e fez as seguintes determinações:

1.6.1. Determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

1.6.1.1. apresente, no relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, §4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos com repercussão no mesmo exercício financeiro de sua instituição ou majoração, a partir de 2014, em cumprimento ao art. 17, caput, §1º e §2º da LRF; (grifo nosso)

1.6.1.2. inclua nos projetos de leis orçamentárias anuais demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos que produzam



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

impacto no orçamento correspondente, conforme determinado pelo art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

(…)

1.6.4. Apensar os presentes autos definitivamente ao processo originário TC 022.684/2010-7, sem prejuízo de que a Semag dê continuidade ao monitoramento dos subitens 9.1.5, 9.1.6, **9.3.1, 9.3.2** e 9.3.7 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário em futuro processo autônomo de monitoramento e/ou por ocasião do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2014 e seguintes. (grifo nosso)

II.1.3.3 Monitoramento Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário - TC 037.036/2020-3

88. O TC 037.036/2020-3 refere-se a um segundo monitoramento das determinações do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário, de 14/11/2012, da relatoria do ministro Aroldo Cedraz, proferido no âmbito do processo TC 022.684/2010-7. Este processo de 2010, como informado anteriormente, é um amplo levantamento sobre os benefícios financeiros e creditícios concedido pela União, incluindo os financiamentos do PAC. Em consequência, o Acórdão sob análise e seus sucedâneos também versam sobre uma série de temas.

89. Quanto às DOCCs, a instrução do monitoramento de 2020 (TC 037.036/2020-3, peça 16), indica que ainda cabe analisar o cumprimento das determinações dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.7 do Acórdão 3.071/2012-TCU Plenário e dos subitens 1.6.1.1, 1.6.1.2 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário. Na análise do cumprimento desses itens relacionados às DOCCs, a instrução do monitoramento citada iniciou sua avaliação pelo cumprimento do item 1.6.1.1 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário.

90. Esse item (1.6.1.1) determina que seja incluído no Relatório Quadrimestral de Cumprimento das Metas Fiscais um demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de **subsídios financeiros** ou explícitos com repercussão **no mesmo exercício financeiro de sua instituição ou majoração**, a partir de 2014.

91. Destacam-se as seguintes diferenças em relação ao item 9.3.2 Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário: o acórdão de 2012 determina que no mesmo relatório sejam especificadas as medidas de compensação voltadas ao aumento permanente de receita ou à redução permanente de despesa em vista da concessão e aumentos de subsídios financeiros e creditícios. Além disto, o item não especifica o prazo; no entanto, como são utilizados os conceitos do art. 17 da LRF nesta determinação e que o item correlato (9.3.1) cita explicitamente 'em cumprimento ao art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)', deduz-se que devem ser elencadas as medidas de compensação para o ano de criação e os dois subsequentes.

92. A instrução informa que no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2014 já constava o anexo referente ao demonstrativo estabelecido. E que o demonstrativo (Anexo 7) vem sendo incluído nos relatórios quadrimestrais de avaliação desde então. Ressalta que:

51. Vale destacar, que o Anexo 7 dos relatórios de avaliação de cumprimento de metas, publicados nos exercícios de 2022/2023 (figuras 3 e 4), noticia a inclusão, nos projetos ou leis orçamentárias anuais dos reportados exercícios, das medidas de compensação voltadas ao aumento permanente de receita ou à redução permanente de despesa, na forma determinada pelo subitem 1.6.1.2. do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário. (TC 037.036/2020-3, peça 16, p.10)

93. Baseada nessas evidências, a instrução considerou que todos os itens relacionados à questão foram cumpridos. Esse entendimento foi acolhido pelo Acórdão 2.563/2023-TCU-Plenário (Excerto da Relação 23/2023), de relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, prolatado na sessão de 6/12/2023 nos seguintes termos:

(…) considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.3.1, 9.3.2 e 9.3.7 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário e dos subitens 1.6.1.1, 1.6.1.2 e 1.6.2 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário; e determinar o apensamento do processo a seguir relacionado aos autos do TC 022.684/2010-7, sem prejuízo de que seja dada ciência da presente deliberação à Secretaria de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Orçamento Federal (SOF) e ao Ministério da Fazenda, de acordo com os pareceres emitidos nos autos. (TC 037.036/2020-3, peça 35, p.1)

II.1.3.4 Análise dos Processos Relacionados ao Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário

94. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que os temas abordados nos processos apresentados não dizem respeito simplesmente à elaboração de um demonstrativo específico, eles envolvem questões conceituais relevantes sobre a aplicação do art. 17 da LRF nas normas referentes às concessões de subsídios financeiros e creditícios.

95. De acordo com o relato apresentado nos itens anteriores, é patente que no desenrolar dos processos houve uma mudança no entendimento da necessidade da compensação para a criação de DOCCs relativas a subsídios financeiros e creditícios.

96. Parte-se da severa afronta à LRF apontada no voto do Ministro Aroldo Cedraz em 2012, constante do TC 022.684/2010-7:

21. Tal ocorrência, a meu ver, caracteriza severa afronta ao objetivo principal da LRF, qual seja, assegurar a responsabilidade da gestão fiscal por parte dos entes federados, o que demonstra a relevância do encaminhamento sugerido de se determinar à STN que, em consonância com suas próprias orientações (Manual de Demonstrativos Fiscais, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2011, aprovado pela Portaria-STN 249/2010), especifique as providências voltadas ao aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa em compensação à concessão e sucessivos aumentos da subvenção destinados ao BNDES pela Lei 12.096/2009. (TC 022.684/2010-7, peça 33, p. 2-3)

97. Passa-se pela proposta de audiência dos Secretários da SOF e da STN pelo não cumprimento dos itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário no Relatório Preliminar do Processo de monitoramento (TC 028.089/2014-6, peça 31, p.25):

5.1.5 determinar, com fulcro no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência de Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e de Secretário de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, para que apresentem, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto no subitem 9.3.2 do Acórdão 3.071/2012-TCUPlenário (item 2.6 deste relatório);

5.1.6 determinar, com fulcro no inciso II do art. 43 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 250 do Regimento Interno do TCU, a realização de audiência de Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, para que apresente, no prazo de quinze dias, razões de justificativa pelo não cumprimento do disposto nos subitens 9.3.1 e 9.3.7 do Acórdão 3.071/2012- TCU-Plenário (itens 2.6.1 a 2.6.16 e 2.9.1 a 2.9.5 deste relatório);

98. Conclui-se, então, numa postura divergente das manifestações anteriores. Nessa nova postura mantem-se apenas a exigência de compensação no ano de criação/majoração do benefício. Nesse sentido a item 1.6.1.1 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário (Excerto da Relação 7/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes) determina a SOF e à STN que:

1.6.1.1. apresente, no relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, §4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos com repercussão no mesmo exercício financeiro de sua instituição ou majoração, a partir de 2014, em cumprimento ao art. 17, caput, §1º e §2º da LRF**; (grifo nosso)

99. A instrução final que subsidiou o Acórdão não é clara quanto às razões dessa mudança de entendimento. E como o procedimento de votação foi por relação, não há um relatório ou voto individualizado do Ministro Relator que explicitassem as motivações da mudança.

100. Conforme relatado, na análise do cumprimento dos itens 9.3.1 e 9.3.2 da instrução final, a equipe estabeleceu que três perguntas deveriam ser respondidas: i. se são necessárias medidas de compensação de acordo com os ditames do art. 17 para criação/majoração de subsídios financeiros



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ou explícitos; ii. se essas medidas são também necessárias no caso de subsídios creditícios ou implícitos; e, se:

(iii) é necessária a apresentação de demonstrativo específico, com detalhamento biunívoco entre subsídio concedido financeiro ou explícito e medida de redução permanente de despesa ou aumento permanente de receita ou basta a compensação global apresentada nas peças orçamentárias com vistas ao cumprimento da exigência de comprovação de que essas despesas não afetam as metas de resultados fiscais estabelecidas na LDO e que seus efeitos financeiros sejam compensados nos períodos seguintes por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, prevista no art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101/2000? (TC 028.089/2014-6, peça 54, p.18)

101. A resposta da primeira questão é afirmativa, pois os subsídios financeiros ou explícitos cuja criação/majoração gerarem obrigação de execução por um período superior a dois exercícios (conforme definido no art. 17, caput e § 2ºda LRF), caracterizar-se-iam como DOCCs sendo, portanto, exigível a adoção de medidas compensatórias de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa. Em relação à segunda questão, considerou-se que não é pertinente a exigência de compensação, pois esses subsídios, em última instância, podem ser considerados como despesas financeiras que elevam o serviço da dívida, e, as despesas do serviço da dívida são dispensadas de compensação.

102. A resposta à questão iii é bastante curiosa, ela simplesmente descarta todos os requisitos estabelecidos no art. 17 da LRF, sem qualquer justificativa (TC 028.089/2014-6, peça 54, p.19):

2.6.44. A resposta à terceira questão é parcialmente afirmativa, porque apenas os casos de instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos com impacto no curso do exercício devem vir acompanhados de demonstrativo específico das medidas de compensação. Para os casos de instituição ou majoração de subsídio financeiro ou explícito com repercussão nos exercícios seguintes ao de sua implementação, **é de se admitir que a compensação global apresentada nas peças orçamentárias atenderia à exigência de especificação de medidas de compensação, prevista no art. 17, §2º da LRF**, sem prejuízo de incluir nos projetos de leis orçamentárias o demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos que produzam impacto no orçamento respectivo, conforme determinado pelo art. 5º, II da LRF, o que não foi informado nos autos pela SOF e pela STN. (grifo nosso)

103. Em consonância à resposta à questão iii, a instrução propõe que seja feita uma determinação à STN e à SOF para que:

a) apresente, em sessenta dias, no relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, §4º, da LRF, demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos com repercussão no mesmo exercício financeiro de sua instituição ou majoração, a partir de 2014, em cumprimento ao art. 17, caput, §1º e §2º da LRF; (TC 028.089/2014-6, peça 54, p.20-21)

104. À exceção do prazo estabelecido, a proposta foi acolhida no Acórdão 961/2015-TCU-Plenário. No entanto, numa análise *a posteriori,* percebe-se que ela, envolta entre outros temas complexos que buscavam traçar um norte em relação gastos tributários implícitos e explícitos vigentes no país, não é atualmente a melhor interpretação a ser dada ao art. 17 da LRF. Este artigo estabelece que a criação de despesa corrente que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios deve apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; demonstrar a origem dos recursos para o seu custeio; ser acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e, ter seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Essa compensação também poderia advir do comprometimento de parcela da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado constante apresentada nos respectivos PLDOs (inciso V do § 2º do art. 4º da LRF) ou de um anexo do PLOA.

105. Como não foram apresentadas as razões para esse novo entendimento, supõe-se que ele se deu pela ponderação dos argumentos da STN e SOF. Essencialmente essas Secretarias argumentaram



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

que, pelo espírito da LRF, o controle da despesa criada (com a respectiva compensação) é anual, atribuído às respectivas LOA e LDO do exercício. Sendo que a LDO estabelece as metas fiscais de acordo com a trajetória prevista para a dívida e que a compensação pela criação de DOCC pode vir de qualquer redução de despesa, pois afinal de contas as despesas discricionárias têm de existir para viabilizar o funcionamento do estado, logo são permanentes.

106. Levando a rigor os argumentos apresentados pela STN e pela SOF e os considerando para todas as despesas obrigatórias de caráter continuado a serem criadas, pois não há qualquer justificativa para que esses argumentos sejam aplicados exclusivamente no caso de as subvenções econômicas, o art. 17 da LRF torna-se inócuo. Chega-se a uma situação em que a interpretação da lei anula a própria lei.

107. Essa interpretação também vai de encontro às LDOs, pois estas normalmente trazem regras tanto sobre a edição de leis que criem DOCCs quanto sobre a criação de DOCCs mediante ato administrativo e não há qualquer regulamentação específica para a criação/majoração de subsídios financeiros. O quadro abaixo relaciona os artigos referentes às regulamentações nas diversas LDOs, sendo que todas fazem referências ao art. 17 da LRF e mencionam a necessidade de compensação.

**Quadro 2: Normas Relativas às Medidas de Compensação quando da Criação de Despesa por Alteração Legislativa e por Ato Administrativo nas Leis de Diretrizes Orçamentárias**

| LDO | Lei | Despesa - Medida de Compensação | Atos Normativos - DOCCs |
|---|---|---|---|
| 2006 | 11.178 | Art. 123 caput. | |
| 2007 | 11.439 | Art. 126 caput | Art. 2º § 5º. |
| 2008 | 11.514 | Art. 126 caput | Art. 127. caput |
| 2009 | 11.768 | Art. 120 caput | Art. 121 caput |
| 2010 | 12.017 | Art. 123 caput. | Art. 124 caput |
| 2011 | 12.309. | Art. 91 caput. | Art. 91 § 10 |
| 2012 | 12.465 | Art. 88 caput. | Art. 88 § 10. |
| 2013 | 12.708 | Art. 90 caput | Art. 90 § 8o |
| 2014 | 12.919. | Art. 94 caput | Art. 94 § 8o. |
| 2015 | 13.080. | Art. 108 caput | Art. 108. § 8º |
| 2016 | 13.242. | Art. 113 caput | Art. 113 § 8º. |
| 2017 | 13.408. | Art. 117 caput. | Art. 117 § 8º. |
| 2018 | 13.473. | Art. 112. caput. | Art. 112 § 8º |
| 2019 | 13.707 | Art. 114. caput. | Art. 114 § 8º |
| 2020 | 13.898 | Art. 114 caput. | Art. 114 § 8º |
| 2021 | 14.116 | Art. 126 caput | Art. 131 |
| 2022 | 14.194 | Art. 125 caput | Art. 129 |
| 2023 | 14.436 | Art. 132 caput | Art. 136 |
| 2024 | 14.791 | Art. 132 caput | Art. 132 caput |
| 2025 | (PLDO) | Art. 126 caput | Art. 126 caput |

Fonte: As Leis de Diretrizes Orçamentárias dos Respectivos Exercícios, elaboração própria.

108. A LDO 2023 estabeleceu os seguintes regramentos:

Art. 131. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

(…)

Art. 132. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 131 apresente redução de receita ou aumento de despesas, a proposição deverá:

(…)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a) se for obrigatória de caráter continuado, estar acompanhada de medidas de compensação, por meio:

1. do aumento de receita, o qual deverá ser proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; ou

2. da redução de despesas, a qual deverá ser de caráter permanente, na hipótese prevista no art. 17 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

Art. 136. As propostas de atos que resultem em criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, além de atender ao disposto nos art. 16 e art. 17 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão, previamente à sua edição, ser encaminhadas aos órgãos a seguir para que se manifestem sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira:

109. Na LDO 2024, o regramento é único, englobando tanto atos infralegais quanto leis:

Art. 132. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais que importem renúncia de receitas ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto neste artigo.

(.)

§ 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, **as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem,** hipótese em que será:

I - vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação; e

II - permitida a referência à lei ou a ato infralegal publicados no mesmo exercício financeiro, que registrem de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que os tenham fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.

§ 5º Ficam dispensadas das medidas de compensação as hipóteses de aumento de despesas previstas no § 1º do art. 24 da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

110. A única hipótese de dispensa das medidas de compensação prevista na LDO/2024 diz respeito às despesas da seguridade social indicadas no § 1º do art. 24 da LRF.

111. Nesse sentido entendemos ser necessária uma mudança no disposto no item 1.6.1.1 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário, estabelecendo que **no demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos** sejam apresentadas as medidas de compensação, seja pelo aumento permanente de receita, pela redução permanente de despesa, seja por demonstrativo do PLOA, ou pelo comprometimento da margem de expansão das DOCCs (LRF, art. 4º, § 2º inciso V) para todos os exercícios financeiros previstos no art. 17, §1º e § 2º da LRF.

112. A pertinência da proposta torna-se ainda mais evidente ao considerarmos as mudanças ocorridas na legislação fiscal, após a prolação do Acórdão 961/2015- TCU-Plenário, que ressaltam a necessidade de um planejamento fiscal de médio e longo prazo.

113. O primeiro destaque cabe à Emenda Constitucional 109/2021. Ela adicionou um inciso no caput do art. 163 da CF/1988 determinando que lei complementar disponha sobre **sustentabilidade da dívida** (indicadores de sua apuração; níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

trajetória da dívida; trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; medidas de ajuste, suspensões e vedações; e, planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida).

114. A Emenda também incluiu o art. 164-A, determinando que os entes federativos devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, conforme estabelecido na lei complementar prevista; e, que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida. Por fim, alterou o § 2º do art. 165, estabelecendo que a LDO 'estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública'.

115. O §1º do art. 2º da Lei Complementar 200/2023 define como compatível com a sustentabilidade da dívida pública o estabelecimento de metas de resultados primários que levem a estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB). O § 2º, por sua vez, estabelece que a trajetória de convergência do montante da dívida, os indicadores de sua apuração e os níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a sustentabilidade da dívida constarão do Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias.

116. Por fim o art. 11 da LC 200/2023 altera a LRF. Entre as mudanças destaca-se, para a União, a inclusão de novos conteúdos no Anexo de Metas Fiscais, dentre eles:

I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública;

II - o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;

III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);

117. Assim sendo, considerando-se que:

i. A Lei de Responsabilidade em seu art. 17 estabeleceu o conceito de DOCC e definiu com rigor regras para criação desse tipo de despesa, no entanto excepcionalizou algumas despesas do cumprimento dessas regras. O §6 do art. 17 liberou as despesas destinadas ao serviço da dívida e reajustamento de remuneração de pessoal (CF/1988, art. 37, inciso X) de cumprimento de todas as regras e o art. 24 da Lei isentou algumas das despesas relacionadas à seguridade social da compensação prevista no art. 17. Ou seja, nas excepcionalizações não há qualquer referência aos subsídios financeiros;

ii. Os argumentos da SOF/STN, apresentados no decorrer dos processos para defender a não compensação dos subsídios financeiros, são essencialmente dois: i. o controle da despesa criada, com a respectiva compensação é anual, atribuído ao respectivo orçamento/LDO; e, ii. a compensação prevista no art. 17 da LRF pode vir de qualquer redução de despesa, pois afinal de contas as despesas discricionárias têm de existir para viabilizar o funcionamento do estado, logo são permanentes. Levando-se a rigor esses argumentos e os considerando para todas as DOCCs e não apenas para as subvenções econômicas, uma vez que não há justificativa para se restringir essa argumentação a essa despesa específica, o art. 17 deixa de existir. A interpretação dada simplesmente exime o próprio cumprimento da norma.

iii. As LDOs desde 2006 trazem regras sobre a criação de DOCCs, fazendo referência à necessidade de cumprimento do art. 17 da LRF, por exemplo, o § 4º do art. 132 da LDO 2024: 'as medidas para compensar a renúncia de receita ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal, com indicação expressa no texto, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem'.

iv. Normas estruturantes recentes relacionadas a questões fiscais ressaltam a necessidade do reforço do planejamento de longo prazo. Com destaque para Emenda Constitucional 109/2021 que deu



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

caráter constitucional à sustentabilidade da dívida, determinando, inclusive, que os entes federativos devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

v. Nas diversas manifestações que culminaram na prolação do recente Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, houve o reconhecimento da necessidade de medidas compensatórias na geração despesas de pessoal de caráter obrigatório e continuado e esse entendimento não se restringiu às DOCCs de pessoal.

118. Reitera-se a necessidade de alteração do item 1.6.1.1 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário, de forma a se explicitar a necessidade de compensação para todos os exercícios financeiros previstos no art. 17, § 1º e § 2º da LRF; cabendo ainda uma definição da forma como se dará a compensação; seja por aumento permanente de receita, pela redução permanente de despesa, pelo comprometimento da margem de expansão das DOCCs- (LRF, art. 4º, § 2º inciso V) ou por anexo que venha a ser criado no PLOA (LRF, art. 5º, caput, inciso II).

119. Além disto, na instrução preliminar (peça 66, p.80), foi proposta uma determinação à SOF e à STN nos seguintes termos:

b) determinar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento que, a partir do segundo exercício subsequente ao proferimento deste acórdão, apresente, no relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos seja por aumento permanente de receita, pela redução permanente de despesa, ou pelo comprometimento da margem de expansão das DOCCs (LRF, art. 4º, § 2º inciso V) para todos os exercícios financeiros previstos no art. 17, § 1º e § 2º da LRF (seção II.1.2.4).

120. O prazo de dois anos para a alteração do demonstrativo foi cogitado, considerando-se a longa duração de vigência do Acórdão sob questão e buscando viabilizar a reestruturação do processo, possibilitando inclusive a discussão da questão no âmbito do Grupo de Trabalho do Plano de Ação, tema debatido no próximo tópico.

121. De acordo com as normas processuais, foram encaminhados às Secretarias ofícios contendo a versão preliminar da instrução e o pronunciamento da Diref (peças 67-69), para que elas pudessem se manifestar em relação à determinação proposta. Cabe aqui apresentar o posicionamento das Secretarias.

122. Em resposta ao Ofício encaminhado à SOF, o MPO remeteu a este Tribunal a Nota Técnica SEI 1313/2024/MPO de autoria da Coordenação de Operações Oficiais de Crédito, Dívida, Encargos Financeiros e Transferências/SOF (peça 73). A Nota essencialmente chama atenção da complexidade do tema e argumenta que se deve aguardar a conclusão do Plano de Ação para um melhor entendimento sobre a classificação das DOCCs. Pois, no Plano, estão sendo discutidos diversos aspectos conceituais relacionados à caracterização das DOCCs e, uma vez concluído este trabalho, as próprias despesas hoje caracterizadas como DOCCs deverão ser analisadas conforme o padrão definido, de forma a confirmar a sua caracterização enquanto tal. No entanto, ressalta que, dado o prazo para a entrada em vigor do entendimento sugerido, haverá tempo hábil para que as discussões sejam finalizadas.

123. Cabe reproduzir os parágrafos da nota que explicitam a complexidade da análise da natureza dos subsídios e sua interação com o Plano de Trabalho em andamento:

12. Assim, após a conclusão dos trabalhos do referido Grupo, todo o conjunto das despesas, nelas incluídos os subsídios explícitos, necessitará ser revisitado em seus conceitos, no sentido de averiguar se sua classificação está adequada como DOCC ou não. No caso específico dos subsídios, há que se considerar o caráter temporal e de obrigatoriedade sob a ótica desse conceito aperfeiçoado, além do valor de referência do que se considera aumento/criação de despesa para exigência de compensação, quando couber.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

13. Essa dificuldade da análise da natureza dos subsídios financeiros deriva da complexidade dos diversos normativos que criam ou expandem tais obrigações, os quais deixam margem à interpretação sobre a obrigatoriedade ou a discricionariedade do gestor em definir seu montante e seu cronograma de execução. Também, no que se refere à questão temporal, cabe a discussão do caráter da continuidade dessas obrigações, tendo em vista que em muitos casos, como, por exemplo, em prorrogações de operações de um determinado Plano Safra, a análise da temporalidade pode levar a mais de uma interpretação sobre a questão da continuidade. Outro ponto a se destacar é que há um fluxo de compensação contínuo dentro das próprias ações de subsídios, em que há efetiva redução de despesa pelo decurso de prazo das parcelas de operações subsidiadas que compensa, em termos orçamentários e financeiros, o impacto dos subsídios de novas operações, mesmo aqueles resultantes de nova regulamentação (por exemplo, nova safra no Plano Safra). Esse aspecto não deve ser desconsiderado, uma vez que o patamar anual dessas despesas depende da relação entre esses fluxos, cabendo, sobretudo, o aprofundamento do debate sobre essa questão, tendo em vista as especificidades associadas à dinâmica dessas despesas. (peça 73, p. 3-4)

124. A STN, por meio de Despacho do Subsecretário de Gestão Fiscal (peça 79) manifestou-se nos seguintes termos:

Especificamente em relação aos programas sob gestão desta SUGEF, é fundamental destacar a complexidade inerente à implementação da determinação contida no relatório, dada a natureza igualmente complexa das políticas públicas de subsídios e subvenções. Assim, torna-se imprescindível reforçar a necessidade de um prazo adequado para discutir, de maneira abrangente, as formas e os impactos dessa implementação.

125. Os comentários dos gestores aqui apresentados não questionam a tese aqui apresentada da necessidade de compensação para todas as despesas classificadas como obrigatórias de caráter continuado. A SOF informa que no âmbito do Plano de Trabalho estão se estabelecendo marcos conceituais para a caracterização de uma despesa enquanto DOCC. Mas, uma vez assim caracterizada, faz-se necessário o estabelecimento regras que definam a forma de cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 17 da LRF, em especial no que diz respeito ao cumprimento das medidas de compensação. A STN ressalta a necessidade de prazo para a discussão da forma e dos impactos da implementação.

126. Nesse sentido, diante dos argumentos apresentados pelas Secretarias e das observações exaradas pelos ministros e pela representante do MPTCU que culminaram na prolação do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, considera-se prudente aguardar o desenvolvimento das ações iniciais previstas no Plano de Ação determinado no item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, para que sejam propostas alterações em relação às DOCCs.

127. Isto não significa que estejam sendo invalidadas as propostas apresentadas de reformulação do item 1.6.1.1 do Acórdão 961/2015-TCU-Plenário e de determinação à SOF e à STN. Apenas, na expectativa de que o Plano em elaboração possa fornecer mais informações e propostas para o tema, posterga-se, para o acompanhamento de 2024, a análise da pertinência dessas medidas.

128. Nesse sentido, frisa-se, conforme será tratado na Q2, que entre as metas do Plano consta a ‘proposta de ato com regulamentação do conceito de DOCCs, critérios para a classificação e formas de compensação’. O prazo estabelecido era para a sua conclusão era 30/9/2024, mas está atrasado. Conforme relatado na Nota Técnica da SOF (peça 73), o grupo de trabalho responsável pela implementação do Plano de trabalho já está conduzindo uma análise das despesas relacionadas a subsídios financeiros.

Q2. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento da determinação objeto do item 9.1 do Acórdão 333/2022-P, modificado pelo Acórdão 929/2023-P?

129. A determinação objeto do item 9.1 do Acórdão 333/2022-P, modificado pelo Acórdão 929/2023-P (Processo 037.193/2020-1), em sessão datada de 10/5/2023, é a seguinte:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

‘9.1. determinar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, os arts. 5º, inciso II, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração anual de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União, criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos, a que se referirem os respectivos dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, informando os critérios utilizados para sua classificação, o aumento da despesa previsto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como as medidas de compensação adotadas, devendo haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal;’

130. Embora esses Acórdãos sejam oriundos do Acompanhamento de 2020, o diagnóstico da ausência de informações relativas às DOCCs criadas é do acompanhamento de 2019, quando se inaugurou a prática de avaliação sistemática e anual sobre o tema. No acompanhamento de 2019 foi recomendada a produção de um demonstrativo consolidando as informações, no acompanhamento seguinte a recomendação se converteu em determinação.

131. As primeiras informações sobre a implementação do Plano de Ação foram encaminhadas ao TCU no segundo semestre de 2023 e juntadas ao TC 037.193/2020-1. Por meio do Ofício 2413/2023/SE/CC/PR e anexos (peças 128-130), a Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República - CC/PR informou que, em 31/5/2023, foi constituído um grupo de trabalho com integrantes do MF, MPO e CC/PR, cujo objetivo é a construção do plano de ação, a coordenação ficou a cargo do MPO.

132. Em setembro de 2023, o MPO (TC 037.193/2020-1, peça 132) e o MF (TC 037.193/2020-1, peça 133) enviaram ao TCU ofícios de mesmo teor encaminhando a primeira versão do plano de ação e ressaltaram nos respectivos ofícios que:

Esclarecemos que o plano de ação contempla etapas necessárias, subdivididas em atividades, para viabilizar a elaboração anual do demonstrativo solicitado, bem como respectivos responsáveis e prazos previstos. Cabe pontuar que as atividades propostas refletem o debate ocorrido no âmbito dos três ministérios desde o encaminhamento do Acórdão 929/2023. No entanto, é preciso ressaltar que se trata de proposta que contempla ações que dependem de outros agentes além do corpo técnico dos ministérios envolvidos, tais como expedição de normativos regulamentadores e implementação de soluções tecnológicas.

Por fim, registramos que o plano de ação ora apresentado tem caráter indicativo e poderá sofrer alterações conforme os andamentos do trabalho (sem prejuízo ao cumprimento do prazo final estipulado pelo Tribunal). (TC 037.193/2020-1, peça 132, p. 1)

133. O Plano (TC 037.193/2020-1, peça 134), composto de duas páginas, elencou três etapas sequenciais necessárias ao objetivo final de elaboração do Demonstrativo das DOCCs, quais sejam:

1 - Aperfeiçoamento conceitual na definição das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, envolvendo análise do ato e momento de criação de DOCC, dos requisitos dos atos que implementem as medidas compensatórias, das exceções ao disposto no art. 17 da LRF e das particularidades envolvendo as despesas de pessoal;

2 - Regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs, com foco na atribuição de responsabilidades a cada agente no processo, em observância estrita às respectivas competências legais;

3 - Desenvolvimento/aperfeiçoamento da solução tecnológica e implementação do processo de criação e expansão de DOCCs.

134. A primeira etapa, relacionada a questões conceituais está prevista para ser concluída em



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

30/9/2024, cujo produto esperado é a 'proposta de ato com regulamentação do conceito de DOCCs, critérios para a classificação e formas de compensação'.

135. A segunda etapa, questões de governança, com conclusão prevista para 30/6/2025 deverá fornecer definição formal do processo de criação de DOCC e do processo de elaboração do demonstrativo, definir prazos e responsabilidades e fazer um levantamento das soluções tecnológicas necessárias.

136. Por fim, a terceira etapa, constituída de apenas uma atividade, relacionada ao desenvolvimento das soluções tecnológicas que se fizerem necessárias, com conclusão prevista para 31/12/2025, finalizaria com a implementação do processo.

137. Cada uma das atividades das respectivas etapas tem data inicial e final estabelecidas, diversos responsáveis designados e produtos previstos. Porém, apenas a primeira atividade da etapa 1, formalização do grupo de trabalho, tem data final prevista para o exercício de 2023.

138. Posteriormente, no âmbito deste processo, foram encaminhados ofícios ao MF, MPO e à CC-PR (peças 34-39) solicitando:

(.) relato pormenorizado acerca das providências já adotadas ou que estejam em curso no âmbito do Plano de Ação para cumprimento da determinação objeto do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 929/2023-TCUPlenário (Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado), além do já informado no Ofício 4226/2023/MPO;

139. Em resposta à solicitação (peça 47), o MPO informou que o Grupo de Trabalho (GT) foi criado e iniciou as suas atividades em 1/11/2023. Inaugurando então a atividade 1.2, com discussões semanais do GT 'sobre a espécie e natureza do ato normativo a ser proposto para conceituação da DOCC'.

140. Essas discussões deveriam gerar, até 28/2/2024, documentos e apresentações a serem debatidos em Workshop com especialistas no tema (atividade 1.3). No entanto, conforme o relato, devido à complexidade dos temas relacionados à atividade 1.2, ela não foi concluída no prazo previsto, consequentemente atrasando também a execução da atividade 1.3, que deveria ter sido concluída em 31/3/2024.

141. Ainda assim, o MPO não previa atraso na conclusão da primeira etapa do Plano, prevista para 30/9/2024:

Como próximos passos, até setembro de 2024, está programada a realização de Workshops para aprofundamento da discussão com atores externos ao GT (Atividade 1.3 do Plano de Ação), consulta à assessoria jurídica sobre pontos específicos discutidos no âmbito da Atividade 1.2 e apresentação dos entendimentos propostos nas discussões à alta administração dos órgãos envolvidos (MPO, MF e CC/PR). (peça 47, p.2)

142. Até julho de 2024, na atividade 1.1, foram realizadas 25 reuniões, cujos tópicos debatidos foram:

1. Caracterização da Obrigatoriedade da DOCC.

2. Caracterização da Continuidade da DOCC.

3. Avaliação se obrigações derivadas de decisões judiciais são DOCC e da observância ao art. 17 da LRF

4. Identificação dos instrumentos que podem criar DOCC.

5. Identificação dos atos que podem aumentar DOCC.

6. Identificação do momento de autorização, criação ou ampliação da DOCC e de compensação.

7. Avaliação quanto à discricionariedade na concessão do benefício/crédito, mas não sua manutenção.

8. Identificação dos atos que podem compensar DOCC.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9. Avaliação quanto à compensação, em especial quanto ao aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

10. Sujeição ao art. 17 da LRF de ato que reduza a despesa no primeiro momento, mas que pode implicar em pequenos aumentos posteriores.

11. Avaliação da dispensa de compensação do art. 17 - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados.

12. Avaliação da Dispensa de compensação do art. 17 - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

13. Tratamento das despesas financeiras que não são serviço da dívida

14. Tratamento das despesas financeiras (RP 0) primarizadas pela estatística (net- lending) e de despesas extraorçamentárias.

15. Aplicabilidade do conceito de despesa irrelevante à DOCC.

16. Avaliação quanto a incidência do art. 17 da LRF para atos que criem ou ampliem despesas de pessoal e benefícios aos servidores, incluindo aspectos relativos à criação de cargos e provimentos, contratação temporária, alteração da estrutura de cargos e carreiras, aumento salarial, reajustamento de benefícios aos servidores, e criação de novos benefícios aos servidores. (peça 47, p.2)

143. A CC-PR, em resposta à demanda do TCU, emitiu a Nota Informativa 5/2024/ECONÔMICO/SAG/CC/PR - Casa Civil\Secretaria Especial de Análise Governamental Política Econômica (peça 61). Na nota o órgão informa que solicitou informações ao MPO sobre a andamento da elaboração do Plano e recebeu o seguinte relato:

(…) a AECI/MPO informa que há etapas ainda não finalizadas, porém o desenvolvimento do trabalho propiciará, em breve, consulta à assessoria jurídica sobre pontos específicos dos tópicos discutidos e apresentação dos entendimentos propostos nas discussões à alta administração dos órgãos partícipes (MPO, MF e CC/PR). Assim, pode-se considerar que o atendimento ao apontamento do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário está em curso, com previsão de finalização de etapas essenciais para a entrega do produto demandado no prazo. (peça 61, p. 4)

144. O MF (peça 46) também deixou a cargo do MPO o relato pormenorizado do andamento da elaboração do Plano, informando que, conforme combinado entre as pastas, a questão seria respondida pelo MPO, uma vez que a Secretaria-Executiva do GT está naquele Ministério.

145. Por todo esse relato, ressalta-se o caráter ainda incipiente das medidas relacionadas. Atesta-se o engajamento dos órgãos envolvidos no tratamento do tema, que questões relevantes referentes ao art. 17 da LRF estão sendo discutidas e que o plano possui consistência interna. Frisa-se, no entanto, o atraso no cumprimento de sua primeira etapa, na qual estava prevista a publicação de 'proposta de ato com regulamentação do conceito de DOCCs, critérios para a classificação e formas de compensação'.

146. Nesse sentido, apesar das expectativas alvissareiras, não há até o momento nenhum produto encaminhado a esse Tribunal que possibilite o estudo e a avaliação sobre propostas contidas no ato previsto.

II.1.4. Conclusão referente às DOCCs

147. Diante do quadro apresentado, observa-se que, no exercício de 2023, permaneceram os problemas elencados nos processos anteriores. Os rigores do art. 17 acabam por gerar diversas estratégias para descaracterizar o caráter obrigatório continuado da despesa criada (a lei não determina, autoriza de acordo com a disponibilidade orçamentária por anos seguidos) e quando isso não é possível, ignoram-se partes do artigo, em especial: 'devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa'.

148. No acompanhamento de 2021, foi dado um enfoque maior às compensações na criação de DOCCs de pessoal, diante do entendimento do Poder Executivo de que o instituto da compensação



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

estabelecido na LRF não se aplica às despesas com pessoal, estando estas, para sua criação, sujeitas exclusivamente aos requisitos do art. 169 da CF/1988. O Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário deu à ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao MPO e ao MF de que as DOCCs de pessoal se sujeitavam às regras da LRF, em especial ao seu art.17. O Acórdão foi objeto de recurso e como relatado em item deste Relatório, o julgamento do recurso foi concluído em sessão de 27/11/2024.

149. O acórdão original foi reformado e Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, transformou três das duas ciências em recomendações e excluiu a ciência relativa às DOCCs de pessoal. No entanto, apesar da exclusão da respectiva ciência, o reconhecimento da necessidade de medidas compensatórias na geração de DOCC de pessoal ficou claríssimo nas diversas manifestações exaradas. A discussão centrou-se em como operacionalizar a obrigatória compensação. Além disto, algumas manifestações explicitam a expectativa de que o plano de ação, determinado pelo Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, reformado pelo Acórdão 929/2023 - Plenário, enfrente devidamente a questão.

150. O acompanhamento de 2022 decidiu por não atestar a regularidade das DOCCs criadas no exercício sob o argumento de que 'no estágio atual de conceituação e estruturação das DOCCs, são tantas as questões abertas e os entendimentos antagônicos que não é possível dar uma resposta adequada e suficiente à questão, sendo prudente aguardar os procedimentos em curso que visam sanar as diversas lacunas existentes': o julgamento do recurso descrito no parágrafo anterior e a execução do Plano de Ação.

151. Em relação ao plano de ação, determinado pelo Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, reformado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, deparou-se, neste acompanhamento de 2023, com o caráter ainda incipiente das medidas relacionadas. Atestou-se o engajamento dos órgãos envolvidos no tratamento do tema, que questões relevantes referentes ao art. 17 da LRF estão sendo discutidas e que o plano possui consistência interna. Ressaltou-se, no entanto, o atraso no cumprimento de sua primeira etapa, na qual estava prevista a publicação de 'proposta de ato com regulamentação do conceito de DOCCs, critérios para a classificação e formas de compensação'.

152. Neste acompanhamento de 2023, aprofundou-se o exame das DOCCs analisadas pela STN referentes às concessões e aumentos de subsídios financeiros. Constatou-se que a Secretaria justificava a ausência de compensação pela anuência do TCU expressa no Acórdão 961/2015-TCU-Plenário (Excerto da Relação 7/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

153. Foi feito um estudo dos processos que culminaram nesse acórdão e chegou-se à conclusão da necessidade de sua alteração de forma a estatuir que, na criação de DOCCs referentes a subsídios financeiros, são necessárias medidas de compensação para todos os exercícios financeiros previstos no art. 17, § 1º e § 2º da LRF. Em consequência, foi proposta de uma determinação à STN e a SOF para que o demonstrativo das medidas de compensação à instituição ou majoração de subsídios financeiros ou explícitos, constante relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, § 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, passassem a apresentar medidas compensatórias para todos os exercícios previstos na LRF.

154. Uma vez cogitada a determinação, cumprindo as normas processuais, uma versão preliminar do Relatório foi encaminhada à SOF e à STN para que as Secretarias se manifestassem sobre a questão. A SOF, em seus comentários, essencialmente chamou atenção da complexidade do tema e argumentou que se deveria aguardar a conclusão de algumas etapas do Plano de Ação (Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, reformado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário) para um melhor entendimento da questão. Pois, no Plano, estão sendo discutidos diversos aspectos conceituais relacionados à caracterização das DOCCs e, uma vez concluído este trabalho, as próprias despesas hoje caracterizadas como DOCCs deverão ser analisadas conforme o padrão definido, de forma a confirmar a sua caracterização enquanto tal. A STN, por sua vez, ressaltou a necessidade de prazo para a discussão da forma e dos impactos da implementação.

155. Diante dos argumentos apresentados pelas Secretarias e das observações exaradas pelos Ministros e pela Representante do MPTCU que culminaram na prolação do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, considerou-se prudente aguardar o desenvolvimento das ações iniciais previstas no Plano de Ação determinado no item 9.1 do Acórdão 333/2022-P, modificado pelo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Acórdão 929/2023-P, para que sejam propostas alterações em relação às DOCCs. Em especial, da publicação da 'proposta de ato com regulamentação do conceito de DOCCs, critérios para a classificação e formas de compensação' produto que deveria ter sido concluído a primeira etapa do Plano de Ação em 30/09/2024.

156. Por todos os fatos apresentados neste tópico, ao se responder à questão: 'As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2023 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?', informa-se que no decorrer dos anos solidificaram-se medidas e entendimentos em relação ao art. 17 da LRF, que, em última instância, acabam por impedir o alcance de seus objetivos. Para despesas menores, a legislação 'autoriza', para despesas de vulto, como as de pessoal, ou mesmos subsídios, ignoram-se as compensações. Para a seguridade social, a própria LRF excepcionaliza algumas despesas, no entanto, **a interpretação de quais despesas preencheriam os critérios dessa excepcionalização é controversa.** Enfim, é longo o processo que está por vir para que se possa responder categoricamente que as DOCCs criadas atenderam os requisitos exigidos pela legislação pertinente, processo que exigirá o engajamento dos diversos atores envolvidos no tema.

**II.2. Renúncias de Receitas**

Q3. As renúncias de receitas tributárias instituídas no exercício de 2023 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?

157. Segundo informado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2023 (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo), as renúncias de receitas atingiram o montante de R$ 646,6 bilhões, correspondendo a 34,0% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Desse total, R$ 519 bilhões dizem respeito aos benefícios tributários e R$ 127,6 bilhões aos financeiros e creditícios.

158. Como se observa, as renúncias tributárias são as mais significativas e, por conseguinte, são objeto específico desta análise. Esses benefícios correspondem a gastos governamentais indiretos decorrentes do próprio sistema tributário. Já as renúncias de receitas financeiras e creditícias são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com base em taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, com vistas ao incentivo de setores específicos.

159. Segundo o art. 14, § 1°, da LRF, a renúncia de receita tributária 'compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado'.

160. A RFB utiliza, em relação a essa renúncia, a nomenclatura de gasto tributário, conforme conceito a seguir transcrito, constante de documento incluído na página eletrônica da RFB, juntamento como o Demonstrativo dos Gastos Tributários (DGT):

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

II.2.1. Atendimento aos requisitos exigidos pela legislação pertinente para instituição das Renúncias de Receitas Tributárias no exercício de 2023

161. A presente análise busca responder se foram observados, no exercício de 2023, os dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito à concessão, ampliação e aplicação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

162. Conforme se apresenta a seguir, a concessão ou ampliação desses incentivos ou benefícios deve ser acompanhada da observância de um conjunto de preceitos constitucionais e legais. Quanto aos comandos previstos na Carta Magna, o art. 150, § 6º, da CF/1988 exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, enquanto o art. 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

163. Em termos de legislação infraconstitucional, a LRF estabelece as seguintes condicionantes para a criação regular de benefício tributário:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[…]

§ 2° Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

164. Quanto aos referidos dispositivos da LRF, convém consignar que, nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), prolatados em sede de consulta, assentou-se o caráter alternativo dos incisos I e II do art. 14 da LRF quanto à ausência de obrigatoriedade da previsão e da implementação de medidas de compensação na forma do sobredito inciso II quando a renúncia for considerada na estimativa de receita orçamentária, na forma do inciso I, e forem atendidos os demais requisitos legais.

165. Além disso, as LDOs anuais estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição dessas renúncias. Na LDO do exercício de 2023 (Lei 14.436/2022), as disposições em comento foram previstas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), conforme os arts. 131 a 134 e 143.

166. Cabe ressaltar que o TCU já expediu diversas deliberações no sentido de que órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues).

167. Acrescente-se que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades sobre o tema, quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 2022 e 2023. Por conta dessas impropriedades, a Corte de Contas emitiu sucessivos alertas e recomendações ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs, quando da proposição de ato normativo, da sanção de projeto de lei, bem como à implementação, de renúncias de receitas tributárias.

168. Em relação ao Poder Legislativo, por meio do subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

comissões competentes, por ocasião da análise de propostas que concedem ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF.

169. Já no subitem 9.5.1 do supracitado Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, informou-se às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado que, em razão da exigência prevista no art. 113 do ADCT, as proposições legislativas que criem ou alterem renúncia de receita deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, assim como das medidas compensatórias exigidas pela LRF, não podendo ser consideradas exequíveis, pelos Poderes e órgãos responsáveis pela sua implementação, enquanto as condicionantes constitucionais e legais não forem efetivamente observadas.

170. Ainda quanto ao Poder Legislativo, registre-se o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, no sentido de que:

(…) a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.

171. Ressalta-se que, mais recentemente, no âmbito do processo de Acompanhamento das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - Exercício de 2022 (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), também foi constatado o não cumprimento integral de exigências constitucionais e legais para concessão e aplicação das desonerações tributárias, pelos Poderes Executivo e Legislativo, naquele ano. Assim, diante da recorrência dessas impropriedades, o Tribunal assim deliberou, conforme Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, prolatado em 13/3/2024:

9.1) dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a necessidade de observância do previsto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação, ampliação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias;

9.2) dar ciência aos Ministério da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3. enviar cópia integral destes autos à Procuradoria-Geral da República, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis;

172. Isso posto, conforme a Nota Cedat/Copan 9, de 30/1/2024 (peça 30), o Ministério da Fazenda encaminhou demonstrativo, elaborado pela RFB, contendo as desonerações tributárias instituídas em 2023, com os respectivos normativos, as estimativas dos impactos financeiros previstos para esse exercício e para os três seguintes, bem como informações sobre as medidas de compensação porventura necessárias.

173. Considerando os dados constantes daquela Nota, atualizado pelas informações constantes da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Nota Cetad/Copan 39/2024, no âmbito do processo apartado sobre as Contas do Presidente da República de 2023 (TC 021.850/2023-2, rel. min. Vital do Rêgo, peça 25), foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de trinta atos normativos) no exercício em exame. O valor estimado das desonerações concedidas totaliza cerca de R$ 213,6 bilhões, se considerados os exercícios de 2023 a 2026, a saber: R$ 68,4 bilhões em 2023, R$ 52,0 bilhões em 2024, R$ 51,1 bilhões em 2025 e R$ 42,0 bilhões em 2026.

174. Ressalta-se que, em relação ao exercício de 2022, conforme dados prestados pela RFB no âmbito do Acompanhamento referente àquele ano (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), esses números de 2023 demonstram uma leve redução da quantidade de desonerações instituídas (32 contra 35), bem como, uma pequena elevação nominal (5,6%) do montante total, ou seja, R$ 213,6 bilhões (que se acumularão de 2023 a 2026) contra 202,2 bilhões (que se acumulariam de 2022 a 2025).

175. Entretanto, se a comparação desse valores totais estimados das renúncias tributárias, instituídas nos anos de 2023 e 2022, for feita em relação aos dados do exercício de 2021 (contemplando os exercícios de 2021 a 2024), no montante total de R$ 54,0 bilhões (por meio de 24 novas desonerações), conforme informação constante do Acompanhamento referente a 2021 (TC 043.192/2021-1, rel. min. Aroldo Cedraz), observa-se crescimento significativo nos valores das desonerações concedidas naqueles últimos dois anos, ou seja, de 295% e 274,4%, respectivamente.

176. Cabe ressaltar que essa elevação substancial dos montantes dos gastos tributários, instituídos nos últimos dois exercícios, vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país. Ademais, por meio do art. 4º da EC 109/2021, foi previsto o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Em cumprimento ao dispositivo, o Poder Executivo enviou, em 15/9/2021, o plano em apreço ao Congresso Nacional, por meio do PL 3.203/2021, o qual, até a finalização deste relatório, ainda havia sido apreciado pelo Congresso Nacional. Cabe consignar que a análise das medidas previstas no referido plano foi realizada no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Plano de Revisão de Benefícios Tributários).

177. Informa-se que, das 32 desonerações contidas no indicado demonstrativo das desonerações tributárias instituídas em 2023, 29 delas (referentes a 27 normas legais especificadas na tabela a seguir) deveriam se submeter à observância dos requisitos constitucionais e legais nos atos de concessão ou ampliação, segundo apresentado na tabela a seguir, a qual demonstra o atendimento ou não das exigências em relação a cada um desses benefícios. As demais três renúncias fiscais instituídas se enquadraram nas exceções quanto à aplicabilidade dessas exigências, seja por conta da modalidade do benefício, do tributo envolvido ou, mesmo, da origem e destinação das proposições.

**Tabela 3: Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2023**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Legislação | art. 113 do ADCT | art. 14 da LRF | Dispositivos da LDO 2023 | art. 150, § 6º, da CF |
|---|---|---|---|---|
| Medida Provisória 1.157/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.160/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.163/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.537/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 11.456/2023 | * | Sim | * | * |
| Lei 14.547/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 11.498/2023 | * | Sim | * | * |
| Medida Provisória 1.171/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.564/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.568/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.592/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.175/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.176/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.178/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.620/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Decreto 11.668/2023 | * | Sim | * | * |
| Lei 14.663/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.690/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.701/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.753/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.201/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.784/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Portaria 1.668/2023 | * | Sim | * | Sim |
| Medida Provisória 1.202/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.787/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.789/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Medida Provisória 1.205/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |

* Não se aplica.

Fonte: RFB.

178. Evidencia-se, com base na tabela 3, a inobservância, por parte do Congresso Nacional, de uma ou mais exigências constitucionais e legais para concessão ou prorrogação de renúncias tributárias, no âmbito das Leis 14.564/2023, 14.568/2023, 14.620/2023, 14.701/2023, 14.784/2023 e 14.789/2023, de iniciativa daquele Poder, uma vez que não foram atendidos alguns ou todos os comandos presentes nos arts. 113 do ADCT, 14, caput e incisos I e II, da LRF, além dos dispositivos contidos na LDO 2023.

179. Tem-se também, que, com relação às Leis 14.568/2023 (Programa Nacional de Apoio à Cultura), 14.620/2023 (Programa 'Minha Casa, Minha Vida') e 14.789/2023 (Crédito fiscal decorrente de subvenção para implantação ou expansão de empreendimento econômico), foi verificado que o Poder Executivo sancionou os respectivos projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais, não obstante a falta de demonstração do cumprimento das exigências de adequação fiscal.

180. E ainda, quanto às renúncias de receitas instituídas pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023 (Isenção das terras sob ocupação e posse de comunidades indígenas, do usufruto das riquezas naturais e da renda indígena), sem a obediência integral das mencionadas condicionantes constitucionais e legais, o Poder Executivo não evidenciou, no momento da implementação dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

respectivos benefícios, o atendimento dessas condicionantes, em desconformidade com o estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, assim como nas deliberações do TCU mencionadas anteriormente.

181. Em termos de materialidade das renúncias instituídas no exercício em análise, cabe destacar a Lei 14.784/2023, que se originou no Senado Federal, conforme o PL 334/2023, de autoria do Senador Efraim Filho. O normativo prorrogou, até 31/12/2027, o benefício de desoneração da folha de salários, previsto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, e estabeleceu a redução da alíquota da contribuição previdenciária patronal imputada a determinados municípios, por meio da inclusão do § 17 do art. 22 da Lei 8.212/1991. Segundo estimativa da RFB, os montantes das renúncias de receitas concedidas pela Lei 14.784/2023 totalizam: R$ 15,5 bilhões para 2024, R$ 16,6 bilhões para 2025 e R$ 17,7 bilhões para 2026.

182. Na tramitação do referido projeto no Congresso Nacional, não restaram demonstrados: o impacto orçamentário-financeiro para o ano corrente e os dois seguintes, a consideração da renúncia na estimativa de receita orçamentária ou a indicação das medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 e 132 da LDO 2023.

183. Após a aprovação pelo Poder Legislativo, o Presidente da República decidiu vetar integralmente (Mensagem 619/2023) o referido PL, por violar os dispositivos supracitados. Entretanto, em 17/12/2023, o Congresso Nacional rejeitou o veto e, posteriormente, em 27/12/2023, promulgou a Lei 14.784/2023.

184. Posto isso, por meio da Medida Provisória 1.202, de 28/12/2023, o Poder Executivo estabeleceu a revogação, a partir de 1º/4/2024, da Lei 14.784/2023 em apreço, bem como previu, a partir dessa data, a concessão da desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento para as empresas que exercem determinadas atividades, quanto à contribuição prevista no inciso I do caput do art. 22 da Lei 8.212/1991 (estimada em: R$ 5,6 bilhões para 2024, R$ 4,2 bilhões para 2025 e R$ 2,8 bilhões para 2026). Como medida de compensação para esse novo benefício, indicou-se, no âmbito da Exposição de Motivos 175/2023 MF, a revogação do art. 4º da Lei 14.148/2021, que reduzia a 0% as alíquotas do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos.

185. Informa-se que, em 27/2/2024, o Poder Executivo editou a Medida Provisória 1.208/2024, por meio da qual revogou dispositivos da MP 1.202/2023, dentre eles os que extinguiam os benefícios estabelecidos na Lei 14.784/2023, bem como os que criaram a desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento.

186. Posteriormente, o Poder Executivo ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, sob o argumento de que as renúncias fiscais previstas na Lei 14.784/2023 foram instituídas sem a adequada demonstração do impacto orçamentário e financeiro. De acordo com a AGU, a prorrogação da desoneração da folha representa uma redução de cerca de R$ 10 bilhões anuais na arrecadação. Na data de 25/4/2024, o Ministro do STF Cristiano Zanin (relator), concedeu liminar suspendendo a eficácia da lei que prorrogou o benefício. A decisão foi levada a referendo no Plenário Virtual, mas a discussão foi interrompida, já com cinco votos a favor da manutenção da liminar, por conta de pedido de vista dos autos, do ministro Luiz Fux.

187. Em despacho, o relator apontou que a AGU, em nova manifestação no processo (15/5/2024), pediu que o Congresso fosse ouvido sobre a possibilidade de viabilizar, em até sessenta dias, a deliberação de um projeto de lei sobre o tema, a ser encaminhado pelo Poder Executivo. Durante este período, a AGU solicitou, ainda, que os efeitos da decisão liminar fossem suspensos para garantir tempo para a deliberação do Congresso.

188. E, ainda, conforme decisão proferida em 16/7/2024, o Ministro Edson Fachin, vice-presidente em exercício da Presidência do STF, prorrogou até 11/9/2024 o prazo para que o Congresso Nacional e o Poder Executivo busquem uma solução consensual sobre o benefício da folha de pagamento.

189. Por conseguinte, com base em acordo realizado por aqueles poderes, por meio do Projeto de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Lei 1.847, de 2024, tramitado no Congresso Nacional, definiu-se um regime de transição para a contribuição substitutiva prevista pelos referidos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, e para o adicional sobre a Cofins-Importação previsto pelo § 21 do art. 8º da Lei 10.865, de 30/4/2004. Posteriormente, o referido projeto foi aprovado, dando origem à Lei 14.973, de 16 /9/2024, que também versou sobre outros temas, como a regularização de ativos no exterior e a atualização dos valores dos bens imóveis, entre outros.

190. Cabe registar, ainda, a existência de representação formulada pelo Subprocurador Geral Lucas Rocha Furtado, do Ministério Público junto ao TCU, que aborda especificamente o tema, na forma do TC 003.031/2024-1 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), o qual se encontra em instrução nesta unidade técnica, na presente data.

191. Assim, entende-se, assim, que por se tratar de eventos ocorridos já no curso do exercício de 2024, não abarcados por esse acompanhamento, bem assim em face da judicialização do caso, da tramitação no Congresso Nacional do referido Projeto de Lei, e da existência do supracitado processo de controle externo, a análise sobre a constitucionalidade e legalidade das desonerações tributárias em questão, bem como de seus efeitos fiscais, deva ser realizada oportunamente no âmbito do Parecer Prévio acerca das Contas do Presidente da República de 2024.

192. Por todo o exposto, a despeito das retromencionadas deliberações já exaradas pelo TCU, ainda remanesce a prática do Congresso Nacional de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração do atendimento de todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos referidos comandos constitucionais e legais.

193. Além disso, apesar de não se observar, no âmbito das normas legais originárias do Poder Executivo, o descumprimento das exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias durante o exercício de 2023, aquele Poder sancionou projetos originários do Poder Legislativo de concessão desses incentivos fiscais, bem como implementou os respectivos benefícios, não obstante a falta de demonstração do atendimento às exigências de adequação fiscal.

194. Importa consignar que, por conta da recorrência dessas irregularidades observadas no âmbito do poder Executivo, no recente Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2023, foram expedidos os seguintes alertas (Acordão 1.124/2024-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo):

4.1 Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios; (seção 4.1.2.9)

4.2 Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; (seção 4.1.2.9)

195. Em relação à questão da ausência de providências saneadoras posteriores, de modo a conferir a devida adequação orçamentária e financeira, quando da implementação dessas renúncias fiscais, cabe destacar a análise constante do Capítulo 6 (Monitoramento das Recomendações e Alertas do TCU nas Contas do Presidente da República de 2019 a 2022 e providências adotadas) daquele Parecer Prévio relativo ao exercício de 2023, relativamente à seguinte recomendação originária das Contas do Presidente da República de 2019:

6.2.4. Deliberação original: CG2019 - 3.8

Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

196. No âmbito daquela análise, após exame das alegações encaminhadas pela Casa Civil, verificou-se que o Poder Executivo 'não encaminhou os indicados demonstrativos comprobatórios ao TCU, bem como as retromencionadas argumentações foram insuficientes para justificar a não apresentação da documentação em apreço'. Ademais, foi observado o não atendimento de todas as exigências constitucionais e legais no momento da sanção de projetos originários do Poder Legislativo para concessão ou prorrogação de alguns benefícios tributários em 2023, bem como quando da implementação desses benefícios, como já detectado em outros Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República.

197. Registrou-se também, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2023, que a questão havia sido objeto de análise aprofundada no bojo do acompanhamento da conformidade das renúncias de receitas do exercício de 2022, que resultou no retromencioando Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira).

198. Assim, entendeu-se por bem, dispensar novo monitoramento da recomendação em comento, tendo em vista que seria realizada um exame mais amplo sobre as providências adotadas pelo Poder Executivo, neste acompanhamento que trata da conformidade das renúncias de receitas de 2023.

199. Registre-se que, em observância ao previsto no § 2º do art. 14 da LRF, o Tribunal tem se posicionado no sentido de que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita somente pode ser implementada (eficácia) pelo Poder Executivo se forem satisfeitos os requisitos previstos nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor. Esse entendimento está consubstanciado nos subitens 9.1 dos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) e 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitem 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, e subitem 9.2 do retromencioando Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, bem como nos alertas e recomendações contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República de 2019, 2021, 2022 e, mais recentemente, de 2023.

200. Cabe, ressaltar, entretanto, a abordagem realizada, também no âmbito do Capítulo 6 do Parecer Prévio de 2023, quanto à recomendação 3.5 consignada nas Contas do Presidente da República de 2022, a seguir transcrita:

6.1.5. Deliberação original: CG2022 - 3.5

Deliberação original: CG2022 - 3.5 Ao Poder Executivo que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

201. Relatou-se, sobre a questão, que não foram incluídos, na PCPR 2023, os respectivos documentos comprobatórios referentes à adequação fiscal e legal prévia à implementação das desonerações tributárias durante o referido exercício, em inobservância à recomendação em apreço. Informou-se, por outro lado, que a RFB não havia colocado obstáculos à disponibilização de todas as manifestações técnicas produzidas em suas análises, cujos documentos devem ser centralizados pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda para posterior envio ao TCU.

202. Por fim, na análise realizada sobre o tema, ressaltou, conforme alegado pela RFB, 'a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

dificuldade jurídica do Poder Executivo de suspender a eficácia das normas legais que concedem benefícios tributários, sem a demonstração dos requisitos legais e constitucionais aplicáveis, haja vista a falta de regulamentação sobre o tema, bem como a possibilidade de gerar litígios judiciais de forma generalizada'.

203. Assim, acolhendo em parte a argumentação apresentada pelo Poder Executivo, entende-se que as normas jurídicas em questão, ou seja, os atos legais e infralegais que concedem renúncias de receitas tributárias, ao serem publicados, já consumam o direito do benefício fiscal aos contribuintes abarcados pela norma, conforme os tributos e outras condicionantes estabelecidas, como áreas de atuação e prazos. No entanto, se esses atos estiverem condicionados à implementação de medidas de compensação, conforme prescreve o § 2º c/c o inciso II, do art. 14 da LRF, fica evidente que caberia ao Poder Executivo adotar as respectivas medidas previstas nos dispositivos, no momento da entrada em vigor das normas em comento.

204. Por todo o exposto, apesar de não se observar, no âmbito das normas legais originárias do Poder Executivo, o descumprimento das exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias, durante o exercício de 2023, foi verificado que aquele Poder sancionou projetos, originários do Poder Legislativo, de concessão desses incentivos fiscais, bem como implementou os respectivos benefícios, sem a devida demonstração do atendimento às exigências de adequação fiscal.

205. Assim, entende-se que se deva dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e os arts. 11 e 14, § 2º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à necessidade de observância dos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da sanção de projeto de lei concernente à concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita.

206. Em relação ao previsto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata das condicionantes constitucionais e legais para eficácia dos benefícios de natureza tributária, no caso de ato de concessão ou ampliação do incentivo decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da LRF (indicação de medidas de compensação), propõe-se que seja, também, dada ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, sobre a necessidade de adoção de providências com vistas à implementação dessas medidas, no momento da entrada em vigor dos respectivos atos legais e infralegais.

207. Entende-se, ainda, que seja dada ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a necessidade de observância das exigências constitucionais e legais, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que dispõem sobre a criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias.

**II.2.2. Atendimento ao disposto nos arts. 165, incisos I e II, da LDO 2023, e 4º, § 4º, incisos I e II, da EC 109/2021, referentes ao acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios**

Q4. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para atendimento ao disposto nos arts. 165, incisos I e II, da LDO 2023, e 4º, § 4º, incisos I e II, da EC 109/2021, referentes ao acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios?

208. A previsão para o acompanhamento e a avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios está contida art. 165, incisos I e II, da LDO 2023, a seguir transcritos, cujo mandamento também constou das LDOs de 2022 (Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.353/2022), de 2021 (Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021), por meio dos respectivos artigos 158, incisos I e II, bem como da LDO 2024 (art. 164, incisos I e II, da Lei 14.791/2023) e da LDO 2025 (art. 161, incisos I e II, da Lei 15.080/2024).

Art. 165. O Poder Executivo federal adotará providências com vistas a:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, e o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;

II - designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios; e

(…)

209. No Acompanhamento que tratou das renúncias de receitas de 2022 (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), o tema também foi examinado, considerando as informações fornecidas pela Casa Civil da Presidência da República. No âmbito do respectivo relatório da equipe, entendeu-se que, quanto aos incisos I do art. 158 da LDO daquele exercício (equivalente ao inciso I do art. 165 da LDO 2023), 'foi demonstrado que o Poder Executivo vem adotando providências com vistas à elaboração de metodologia e avaliação dos benefícios em apreço, inclusive com cronograma e periodicidade das avaliações, a cargo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, conforme dispõe o Decreto 11.558/2023'.

210. Já no que concerne ao inciso II daquele art. 158, constatou-se 'que o Poder Executivo atendeu ao dispositivo, quanto à designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios'.

211. Não obstante, concluiu-se, no relatório, que o assunto deveria ser examinado, mais uma vez, por ocasião do presente acompanhamento relativo a 2023, 'ou em futura ação de controle que objetive especificamente a análise em comento, com vistas a monitorar as respectivas medidas efetivamente adotadas'

212. Já no que concerne ao disposto nos incisos I e II, do § 4º, do art. 4º da EC 109/2021, transcritos adiante, foi verificado que, até a finalização do respectivo relatório daquele Acompanhamento de 2022, não havia qualquer proposta de projeto com vistas a edição de lei complementar em comento. Assim, neste Acompanhamento do exercício de 2023, buscou-se informações mais atualizadas sobre as providências adotadas para atendimento desses mandamentos.

(…)

§ 4º Lei complementar tratará de:

I - critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa;

II - regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos econômicosociais dos incentivos ou benefícios de que trata o inciso I deste parágrafo, com divulgação irrestrita dos respectivos resultados;

(…)

213. Por conseguinte, foi solicitado à Secretaria Especial de Relações Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, conforme Requisição de Informações (peça 34) anexada ao Ofício 27942/2024-TCU/Seproc (peça 37), que fossem fornecidas as seguintes informações e documentos:

a) relato pormenorizado e atualizado acerca das providências adotadas para cumprimento do disposto no art. 165, incisos I e II, da Lei 14.436/2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2023) e no art. 164, incisos I e II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), além do já informado na Nota Informativa 3/2023/Econômico/SAG/CC/PR:

a.1) elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, com o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a.2) designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios;

b) relato pormenorizado acerca das providências adotadas para cumprimento do disposto no art. 4º, § 4º, incisos I e II, da Emenda Constitucional 109/2021, que prevê a edição de lei complementar com o objetivo de estabelecer: critérios, metas e procedimentos para concessão de incentivos ou benefícios tributários, financeiros e creditícios; regras para avalição periódica dos impactos econômicos desses incentivos ou benefícios, com divulgação dos respectivos resultados; redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput do art. 4º da referida emenda;

214. Em resposta, aquele órgão encaminhou, por meio do Ofício 1160/2024/SE/CC/PR (peça 60), a Nota Informativa 5/2024/Econômico/SAG/CC/PR (peça 61), o Ofício SEI 3140/2024/MPO (peça 62), o Ofício 2926/2024/MPO (peça 65), o Despacho SEI 43803913 (peça 63), e o e-mail contendo Mensagem Manifestação/MF (peça 64).

215. Conforme a referida Nota Informativa 5/2024/Econômico/SAG/CC/PR, a Casa Civil apresentou suas considerações, com base na consolidação das informações prestadas, tanto pelo MPO quanto pelo MF, no âmbito dos demais documentos acima citados.

216. No que se refere às providências relacionadas ao subitem 'a.1' da supracitada Requisição de Informações, que trata do disposto no inciso I, do art. 165, da LDO 2023, constou inicialmente a informação, originária do referido Despacho SEI 43803913, de que foram aprovados novos critérios para relevância e criticidade na seleção das políticas públicas, por meio da Resolução-CMAP 7/2024, os quais serão utilizados na análise de oito políticas obtidas a partir de um universo de trinta e duas existentes para cada comitê (Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG e Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União - CMAS).

217. Quanto ao cronograma e periodicidade de avaliações, alegou-se que 'permanecem vigentes as condições definidas na Resolução CMAP 3, de 19 de março de 2021, que estabelece, dentre outras, a duração de até 24 (vinte e quatro) meses do ciclo de avaliação, composto pelas fases de pré-avaliação, execução da avaliação, aprovação do relatório de recomendação e divulgação e apresentação dos resultados ao Congresso Nacional'. Cabe registrar que foram informadas as avaliações publicadas em agosto de 2023, dentre as quais aquelas referentes à Política de Desoneração do Biodiesel, do Fundo da Marinha Mercante e dos Benefícios Previdenciários a Empregados e FAPI. Ademais, informaram-se as avaliações previstas para serem publicadas em agosto de 2024, quais sejam, referentes ao Fundo Clima, Subsídios à Termoeletricidade e Lei de Incentivo ao Esporte.

218. Ainda sobre o subitem 'a.1', no que concerne aos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade em questão, constou do Despacho SEI 43803913, que foram observados esses indicadores, a partir das avaliações do ciclo de 2023, 'pois estão sendo realizadas por meio de avaliações executivas, com as seguintes seções: descrição da política, diagnóstico, desenho, implementação, governança, resultados, impactos, execução financeira e insights sobre eficiência e economicidade'.

219. Em relação ao subitem 'a.2', relativo ao inciso II, do art. 165, da LDO 2023, na Nota Técnica da Casa Civil informou-se que, com base naquele Despacho 43803913, não houve alteração em relação à manifestação outrora enviada a este Tribunal, uma vez que os Anexos I e II do Decreto 9.834/2019, que definem os órgãos gestores e corresponsáveis pelas políticas públicas, foram mantidos pelo Decreto 11.558/2023, conforme respectivo art. 15, transcrito:

Art. 15. Ficam revogados:

I - o Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019; e

II - o art. 21 do Decreto 10.321, de 15 de abril de 2020.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Parágrafo único. A eficácia dos Anexos I e II ao Decreto 9.834, de 2019, fica mantida até a edição de ato do Conselho que disponha sobre:

I - os órgãos gestores e corresponsáveis pelas políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária; e

II - os órgãos gestores das políticas públicas financiadas por benefícios financeiros ou creditícios

220. No tocante ao item 'b' da Requisição de Informações em apreço, que versa sobre o disposto nos incisos I e II, § 4º, art. 4º, da EC 109/2021, a Casa Civil da Presidência da República expôs, inicialmente, considerações formuladas pela Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária do Ministério da Fazenda (SERT/MF), com base na supracitada 'Mensagem Manifestação/MF', entre as quais, a de que cenário atual de concessão de benefícios fiscais foi significativamente alterado por conta da reforma tributária sobre o consumo, implementada pela EC 132/2023. Por conseguinte, aquela Secretaria Extraordinária consignou que 'o novo modelo tributário terá características que se aproximam daquelas estabelecidas pelos dispositivos em comento'.

221. Nesse sentido, na Nota Técnica enviada pela Casa Civil, são mencionadas as seguintes características daquela reforma que dialogam com os comandos definidos nos incisos I e II do § 4º do art. 4º da EC 109/2021:

Extinção do ICMS estadual, do ISS municipal e das contribuições do PIS/COFINS, além da redução substancial do IPI, com a consequente extinção dos benefícios tributários associados a esses tributos;

Previsão de vedação à concessão de incentivos ou benefícios fiscais ao IBS e CBS, a não ser em hipóteses expressamente previstas na EC 132/2023;

Promoção de identidade normativa entre os novos tributos ao definir que estes deverão obedecer as mesmas regras atinentes a fatos geradores, bases de cálculo, hipóteses de não incidência e sujeitos passivos, imunidades, regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação e regras de não cumulatividade e de creditamento; e

Instituição de avaliação quinquenal de custo-benefício dos regimes diferenciados de forma a avaliar a conveniência/cabimento de sua manutenção.'

222. No âmbito daquela Nota Técnica, destaca-se, também, em relação à gestão da concessão dos benefícios de natureza tributária, que 'ao vedar a concessão de quaisquer benefícios de natureza fiscal, a não ser aquelas que estejam expressamente previstas na EC 132/2023, o legislador constituinte já definiu o critério objetivo para a sua respectiva concessão, nos termos do inciso I, § 4º do art. 4º da EC 109/2023'.

223. Alegou, por fim, no tocante à avaliação dos benefícios tributários, que, por meio do § 10, art. 9º, daquela EC 132/2023, a seguir transcrito, tornou-se obrigatória a avaliação quinquenal do custo-benefício dos regimes diferenciados, tendo em vista ser uma premissa para a sua continuidade, atendendo, por conseguinte, o comando dado pelo inciso II, § 4º daquele art. 4º da EC 109/2023.

§ 10. Os regimes diferenciados de que trata este artigo serão submetidos a avaliação quinquenal de custo-benefício, podendo a lei fixar regime de transição para a alíquota padrão, não observado o disposto no § 2º, garantidos os respectivos ajustes nas alíquotas de referência.

224. Em análise do apresentado pela Casa Civil por meio dos documentos acima citados, entende-se, quanto ao estabelecido no art. 165, incisos I e II, da LDO 2023 (subitens 'a' e 'b' da Requisição de Informações), entende-se que que foi demonstrada a continuidade das medidas com vistas à seleção dos benefícios tributários a serem avaliados, bem como a utilização de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade para esse fim. Verificou-se, ademais, que foram encaminhadas informações sobre o cronograma e periodicidade das avaliações, assim como os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios.

225. No que diz respeito às providências informadas quanto ao cumprimento das disposições



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

previstas no art. 4º, § 4º, incisos I e II, da EC 109/2021 (letra 'b' da Requisição de Informações), depreende-se que a Casa Civil procurou demonstrar, em suma, que os novos regramentos estabelecidos pela citada reforma tributária, previstos na EC 132/2023, atendem aos comandos do ordenamento constitucional.

226. Ao se analisar os dispositivos trazidos pela reforma em questão, constata-se que, conforme alegado, foram previstas alterações significativas quanto à sistemática de concessão de benefícios fiscais, com a instituição de novos tributos sobre o consumo, ou seja, o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços- CBS, os quais substituirão os atuais tributos incidentes sobre o consumo. Por outro lado, cabe ressaltar que a EC em apreço não trata dos tributos incidentes sobre a renda e o patrimônio.

227. Saliente-se que, conforme o previsto naquela EC 132/2023, haverá a eliminação gradual e longa (período de transição até 2033) dos atuais benefícios fiscais sobre o consumo, regimes especiais e outros tratamentos diferenciados, com exceção de alguns casos, como o Simples Nacional, o Perse e a Zona Franca de Manaus.

228. Assim, a quantidade dos incentivos, atualmente em vigor, deverá ser progressivamente reduzida, juntamente com a instituição dos novos tributos, considerando que, por meio da alteração promovida pelo art. 156-A, § 1º, inciso X, vedou-se a concessão de incentivos e benefícios financeiros ou fiscais relativos aos supramencionados IBS e CBS, bem como de regimes específicos, diferenciados ou favorecidos de tributação, 'excetuadas as hipóteses previstas nesta Constituição'.

229. Dessa forma, depreende-se que o legislador condicionou a concessão de novos benefícios à previsão constitucional, ao contrário do modelo atual, cuja concessão é veiculada, quase sempre, em nível de lei ordinária.

230. No entanto, apesar dessa condição estabelecida para concessão dos incentivos, ('hipóteses previstas na Constituição'), cabe considerar o disposto no § 1º do art. 9º da EC 132/2023, transcrito a seguir, o qual prevê que lei complementar que instituir os impostos IBS e CBS poderá, por exemplo, definir, para fins de conceção dos incentivos fiscais, várias operações beneficiadas com redução de 60% das alíquotas desses tributos, dentre os diversos bens e serviços indicados nos incisos I a XIII daquele dispositivo, como educação, saúde, dispositivos médicos, além de outros. Assim, entende-se ser plausível que, no âmbito de lei complementar, se amplie a definição de uma hipótese de benefício tributário, prevista naquela Emenda Constitucional.

(…)

Art. 9º A lei complementar que instituir o imposto de que trata o art. 156-A e a contribuição de que trata o art. 195, V, ambos da Constituição Federal, poderá prever os regimes diferenciados de tributação de que trata este artigo, desde que sejam uniformes em todo o território nacional e sejam realizados os respectivos ajustes nas alíquotas de referência com vistas a reequilibrar a arrecadação da esfera federativa.

§ 1º A lei complementar definirá as operações beneficiadas com redução de 60% (sessenta por cento) das alíquotas dos tributos de que trata o **caput** entre as relativas aos seguintes bens e serviços:

(…)

231. Por conseguinte, considerando que a reforma tributária em apreço exige a edição de complementar para sua regulamentação, prevê um longo período de transição até sua implementação completa (ano de 2033), se restringe aos tributos incidentes sobre o consumo, bem como não versa sobre os benefícios de natureza financeira ou creditícia, entende-se que o estabelecido na EC 132/2023 não supre a normatização exigida pelo inciso I, § 4º, do art. 4º, da EC 109/2021.

232. Já em relação às regras para avaliação dos incentivos ou benefícios tributários, creditícios e financeiros, previstas no inciso II, § 4º, art. 4º, da referida EC 109/2021, considera-se que o comandado expresso no § 10, art. 9º, da EC 132/2023 também não atende por completo àquele



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

dispositivo, como alegado pela Casa Civil, tanto por conta das razões anteriormente expostas, referentes à limitação do alcance da reforma tributária em comento, quanto pelo fato de aquele § 10 não dispor sobre as regras que embasarão essa avaliação e nem sobre a divulgação irrestrita dos respectivos resultados, requeridas naquele inciso II.

233. Dessa forma, pode-se concluir que o texto da reforma tributária, consubstanciada na EC 132/2023, não supre o previsto naqueles dispositivos da EC 109/2021, quanto à necessidade de estabelecimento de critérios objetivos e de procedimentos para concessão, bem como de regras para avalição periódica, dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira.

234. Por fim, cabe propor que seja dada ciência à Casa Civil da Presidência da República a respeito da necessidade de adoção de providências com vistas à edição de lei complementar que contemple os comandos expressos nos incisos I e II, do § 4º, do art. 4º, da EC 109/2021.

**II.2.3. Atendimento ao art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN) - transparência de incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica**

Q5. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN) - Transparência de Incentivos e Benefícios Tributários?

235. Por meio do art. 45 da Lei Complementar 187/2021, que versa sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social, incluiu-se nova exceção ao sigilo fiscal, por meio da alteração do inciso IV do § 3º do art. 198 do Lei 5.172, de 25/10/1966 (Código Tributário Nacional), *in verbis*:

Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.

(…)

§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:

(…)

IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

236. Ressalta-se que essa alteração afastou o sigilo fiscal anteriormente aplicado a benefícios tributários recebidos por pessoas jurídicas e veio ao encontro da necessidade de transparência das renúncias de receitas, aspecto crucial para o equilíbrio das finanças públicas.

237. Cabe registrar que o marco regulatório da transparência na gestão pública tem assento constitucional no art. 37, por meio do princípio da publicidade, bem como nos dispositivos do Capítulo II (Das Finanças Públicas). Já especificamente quanto à evidenciação das renúncias tributárias, sua importância é contemplada no § 6º do art. 165 da Carta Magna, transcrito a seguir:

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

238. Esclarece-se que o tema foi alavancado pela edição da LRF em 2000, cujo Capítulo IX é inteiramente dedicado à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal. Conforme leitura do § 1º do art. 1º da referida Lei, transcrito a seguir, observa-se a relevância da gestão fiscal transparente e planejada, inclusive no tocante às renúncias de receitas:

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifou-se)

239. Em ações de controle anteriores à edição da Lei Complementar 187/2021, o TCU já havia observado várias deficiências na evidenciação em questão, principalmente por conta da alegada impossibilidade, por parte da RFB, de divulgação dessas informações em face do sigilo fiscal então vigente.

240. Pode-se citar, entre os trabalhos do TCU sobre o tema, o levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança tributária (Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro), em que se concluiu que o sigilo fiscal impeditivo para o acesso, junto à RFB, das informações gerenciais e sobre os beneficiários se configurava em um obstáculo para os órgãos de controle e aqueles responsáveis pelas políticas públicas financiadas pelos incentivos, no que concerne ao controle e à avalição de resultados dessas políticas.

241. Importa, ainda, mencionar a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) para verificar a regularidade da concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento (Acordão 1.270/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro). Merece destaque, no âmbito da fiscalização, a auditoria que tratou da regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, com atuação preponderante na área de Educação (Acórdão 822/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro). Nesse feito, foram solicitadas à RFB informações individualizadas sobre as instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988. Entretanto, sob o pretexto do sigilo fiscal, aquele órgão encaminhou somente dados agregados (TC 015.940/2017-9, peça 24), inviabilizando, assim, a conferência individualizada das entidades beneficiárias.

242. Convém consignar que, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Transparência dos Incentivos e Benefícios Tributários), foi realizada análise das medidas adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento do previsto no inciso IV do § 3º do art. 198 daquele CTN. Por conseguinte, verificou-se que a RFB ainda não havia adotado ações concretas com vistas a ampliar a transparência das renúncias fiscais que beneficiam pessoas jurídicas, nos termos do novo dispositivo do CTN em questão. Para justificar o não cumprimento do mandamento legal, aquela Secretaria alegou que alguns estudos precisariam ser realizados com vistas a decidir sobre as formas de divulgação dessas informações.

243. Assim, concluiu-se, no âmbito do referido Parecer Prévio, que de fato 'a alteração normativa é deveras desafiadora e recente e exigirá uma série de atos preparatórios por parte do Fisco para que se alcance, a bom termo, a almejada transparência dos benefícios tributários'. Ademais, foi proposto que a questão deveria ser examinada novamente por ocasião do Acompanhamento que trata das renúncias de receitas referente ao exercício de 2022.

244. Posteriormente, no supracitado Acompanhamento que tratou das renúncias de receitas de 2022, com base nos esclarecimentos contidos na Nota Audit 4/2023 (peça 38 do TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), foi verificado que a RFB vinha adotando medidas com vistas a dar transparência às informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica, conforme o previsto no novo dispositivo do CTN em apreço. Entre as providências adotadas, ressaltou-se a edição da Portaria-RFB 319/2023, que trata da transparência ativa das informações, assim como a divulgação de dados pertinentes na página eletrônica da Secretaria.

245. Além disso, propôs-se, naquele parecer, que o tema fosse examinado novamente, por ocasião do presente Acompanhamento que trata das renúncias de receitas de 2023, a fim de que fosse verificado se 'houve avanço quanto à publicação de um conjunto de dados mais amplo e atualizado, possibilitando, assim, maior transparência às informações em apreço'.

246. Posto isso, no âmbito deste processo, promoveu-se diligência junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, conforme o Ofício 27944/2024-TCU/Seproc (peças 39 e 36), com o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

objetivo de obter informações a respeito das providências adotadas para ampliar a transparência das renúncias fiscais que beneficiam pessoas jurídicas, consoante o dispositivo do CTN em comento, além daquelas já informadas na Nota Audit 4/2023, bem como na Portaria-RFB 319/2023, anteriormente mencionadas.

247. Os esclarecimentos foram prestados por intermédio da Nota Cetad/Copan 99, de 1º/7/2024 (peça 45). Na referida Nota, informou-se, inicialmente, sobre a atualização daquela Portaria-RFB 319/2023, conforme a Portaria-RFB 398, de 29/2/2024, citando as seguintes modificações, entre outras:

(i) Revisão dos anexos I a V da Portaria RFB 319/2023;

(ii) Ampliação da base de dados compreendendo os anos de 2015 em diante, referente ao art. 2º, inciso III da Portaria RFB 319/2023;

(iii) Criação de uma Comissão Executiva de Transparência Ativa, de natureza transversal, envolvendo representantes de diversas unidades da RFB.

248. A Secretaria alegou, também, em atenção ao inciso II do artigo 2º da Portaria-RFB 319/2023, que 'a base de dados disponibilizada ao público, foi atualizada, em 07 de junho de 2024, contendo informações desde 2015, e pode ser acessada por meio do link https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficiose-renuncias-fiscais.'

249. Por fim, a RFB informou sobre as atribuições da referida Comissão Executiva de Transparência Ativa, conforme alteração do art. 3º, inciso I, Portaria RFB 319/2023, promovida pela Portaria-RFB 398/2024: 'reavaliar as informações, com periodicidade máxima de 6 (seis) meses, com o objetivo de ampliá-las gradativamente, considerando, sempre que possível, a capacidade operacional e aspectos orçamentários e financeiros da RFB'.

250. Consultando a página eletrônica indicada pela Secretaria, observou-se que, de fato, houve atualização das informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, inclusive algumas desde 2015, com registro de atualização indicado para este ano de 2024 (Anexos I a V), contendo dados sobre beneficiários (pessoa jurídica), com os respectivos valores, referentes a diversos tributos, programas e regimes especiais.

251. Por consequente, considera-se que a RFB vem dando continuidade às medidas com vistas a dar mais transparência às informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica, nos termos do novo dispositivo do CTN em questão, considerando a edição da supracitada nova norma regulamentadora (Portaria-RFB 398/2024) que alterou a Portaria-RFB 319/2023. Assim também, o órgão vem divulgando informações mais atualizadas pertinentes na página eletrônica da Secretaria, em relação àquelas verificadas por ocasião do Acompanhamento das renúncias de receitas do exercício de 2022.

## III. CONCLUSÃO

252. O presente acompanhamento teve o objetivo de avaliar, no âmbito do exercício de 2023, a legalidade das medidas legislativas de aumento das DOCCs, de concessão e aplicação das renúncias de receitas tributárias, bem como o acompanhamento, a avaliação e a transparência destes benefícios fiscais, no que concerne às disposições da CF/1988, da LRF, da LDO e de demais legislações e jurisprudências relacionadas aos temas.

253. Os principais achados envolveram as seguintes constatações:

a) em relação às DOCCs, constatou-se que permanecem os entraves verificados nos exercícios anteriores, destacando que o rigor das regras do art. 17 da LRF tem favorecido a inexistência de conceitos consolidados, permitindo que coexistam interpretações e posturas variadas e heterodoxas quanto ao cumprimento do artigo ao longo dos anos. O julgamento do pedido de reexame do item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, que tem um papel importante na pacificação das interpretações relativas às DOCCs de pessoal ocorreu em novembro de 2024. O acórdão prolatado, Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, excluiu a ciência relativa às DOCCs de pessoal, mas o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

reconhecimento da necessidade de medidas compensatórias na geração dessas despesas ficou claríssimo nas diversas manifestações exaradas. Nas análises das DOCCs de subsídios financeiros, verificou-se que o Acórdão 961/2015-TCU-Plenário servia de justificativa para a não exigência da compensação estabelecida pelo art. 17 da LRF, no entanto, neste acompanhamento, não foram feitas propostas de alteração, por considerar-se oportuno aguardar o desenvolvimento das ações iniciais previstas no Plano de Ação determinado no item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário, modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (seção II.1 deste relatório);

b) O plano de ação previsto no Acórdão 929/2023-TCU-Plenário ainda se encontra em fase incipiente; ainda assim, percebe-se que houve um engajamento dos órgãos envolvidos no tratamento do tema. As questões mais relevantes referentes ao art. 17 da LRF estão sendo discutidas e o plano possui consistência interna. Ressaltou-se, no entanto, o atraso no cumprimento de sua primeira etapa, na qual estava prevista a publicação de 'proposta de ato com regulamentação do conceito de DOCCs, critérios para a classificação e formas de compensação'. (seção II.1);

c) Quanto às renúncias tributárias, constatou-se que, embora o Poder Executivo não tenha descumprido as exigências constitucionais e legais quando da proposição de normas legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias, durante o exercício de 2023, foi verificado que aquele Poder sancionou projetos, originários do Poder Legislativo, de concessão desses incentivos fiscais, bem como implementou os respectivos benefícios, sem a demonstração do atendimento às referidas exigências de adequação fiscal, como ocorrido em anos anteriores (seção II.2.1);

d) Ademais, foi verificado que remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar legislações ou emendas às medidas provisórias sem a demonstração do atendimento de todos os requisitos exigidos em apreço, com vistas a concessão ou ampliação dessas renúncias de receitas (seção II.2.1);

e) no que se diz respeito ao previsto no art. 165, incisos I e II, da LDO 2023, referente ao acompanhamento e à avaliação das renúncias tributárias, financeiras e creditícias, observou-se que o Poder Executivo vem dando continuidade às providências com vistas à seleção dos benefícios tributários a serem avaliados, bem como a utilização dos indicadores de eficiência, eficácia e efetividade. Além disso, foram encaminhadas informações sobre o cronograma e periodicidade das avaliações e os respectivos órgão responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios (seção II.2.2);

f) Quanto às providências para o cumprimento das disposições previstas no art. 4º, § 4º, incisos I e II, da EC 109/2021, apesar das alegações do Poder Executivo no sentido de que o texto da reforma tributária, consubstanciada na EC 132/2023, atenderia aos comandos em questão, no entanto, entende-se que o referido texto não supre o estabelecido naquela EC 109/2021, no que concerne à necessidade de definição de critérios objetivos e de procedimentos para concessão, bem como de regras para avaliação periódica, dos incentivos e benefícios federais de natureza tributária, creditícia e financeira (seção II.2.2);

g) em relação à implementação de medidas para cumprimento do inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN, conforme redação dada pelo art. 145 da Lei Complementar 187/2021, que afastou o sigilo fiscal anteriormente aplicado a benefícios tributários recebidos por pessoas jurídicas, conclui-se que o Poder Executivo vem dando continuidade às providências com o objetivo de dar transparência às informações referentes ao incentivo, à renúncia, ao benefício ou à imunidade, de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica (seção II.2.3).

## IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

254. Ante o exposto, com amparo no art. 3º, inciso IV, alíneas 'b' e 'c', da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de (seção II.2.1):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a.1) observar os requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da sanção de projeto de lei concernente à concessão ou ampliação de benefícios tributários que importem em renúncia de receita;

a.2) adotar medidas de compensação no caso da entrada em vigor de ato de concessão ou ampliação de benefícios tributários que importem em renúncia de receita, que decorre dessa condição prevista no inciso II c/c o § 2º, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com fulcro art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de observância ao previsto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que dispõem sobre a criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias (seção II.2.1);

c) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de adoção de providências com vistas à edição de lei complementar que atenda aos comandos expressos nos incisos I e II, do § 4º, do art. 4º, da EC 109/2021, no que se refere aos critérios objetivos, procedimentos para concessão, bem como, às regras para avalição periódica, dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira (seção II.2.2);
d) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."

2. O diretor da subunidade apresentou o pronunciamento abaixo transcrito, no qual concorda com a equipe técnica responsável pelo Relatório de Acompanhamento, com ajustes (peça 83):

"1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe técnica da Diref-AudFiscal (peça 82, p. 58).

2. Com efeito, a ação de controle externo ora concluída, realizada com amparo no art. 3º, inciso IV, alíneas "b" e "c", da Resolução-TCU 142/2001, inserido pela Resolução-TCU 278/2016, visou subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República do exercício financeiro de 2023, consoante o Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e remetido ao Congresso Nacional.

3. Além dos apontamentos levados a efeito no referido *decisum*, constam como propostas de mérito nestes autos deliberações do tipo "ciência" endereçadas às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem assim à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda. As propostas contidas nos itens "a.1", "a.2" e "b" buscam realçar a necessidade de cumprimento de todos os requisitos de conformidade fiscal afetos às renúncias de receitas tributárias, seja no momento de sua proposição, apreciação, aprovação, sanção ou implementação.

4. Consoante disposto no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, as ciências não ensejam sucumbência ou providências imediatas às unidades jurisdicionadas, destinando-se fundamentalmente a reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição de irregularidades, o que se coaduna integralmente com a finalidade dos encaminhamentos formulados nos referidos itens. Isso porque as irregularidades em si já foram consumadas durante a apreciação legislativa das proposições originárias das renúncias examinadas ou por ocasião da sanção das respectivas normas e da apreciação dos respectivos vetos, contrariando disposições do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e da Lei 14.791/2023 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício de 2023. Portanto, encerrados os processos legislativos que redundaram nas normas veiculadoras dessas renúncias, por meio das ciências ora alvitradas busca-se a um só tempo: consignar o registro das irregularidades constatadas e atuar de forma pedagógica e preventiva no exercício do controle externo da gestão fiscal.

5. Ademais, a proposta contida no item "c" visa ressaltar que, ao contrário do entendimento manifestado pelo Poder Executivo, a Reforma Tributária promovida por intermédio da Emenda



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Constitucional 132/2023 não se mostra suficiente para atender plenamente aos comandos insculpidos no art. 4º, § 4º, incisos I e II, da Emenda Constitucional 109/2021, que versam expressamente sobre a edição de lei complementar para estabelecer: critérios, metas e procedimentos para concessão de incentivos ou benefícios tributários, financeiros e creditícios; regras para avalição periódica dos impactos econômicos desses incentivos ou benefícios, com divulgação dos respectivos resultados; redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, sem prejuízo do plano emergencial de que trata o caput do art. 4º da referida emenda. Assim, com o intuito de reforçar o encaminhamento propugnado, corrigindo-se pequenas inexatidões materiais, reproduz-se com ajustes de forma o seu conteúdo a seguir:

c) dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, sobre a necessidade de adoção de providências com vistas à edição de lei complementar que atenda aos comandos expressos nos incisos I e II, do § 4º, do art. 4º, da EC 109/2021, no que se refere aos critérios objetivos, procedimentos para concessão, bem como às regras para avaliação periódica dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira (seção II.2.2);

6. Sobre a temática das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), o plano de ação determinado por este Tribunal no âmbito do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (rel. min. Jorge Oliveira), se encontra em andamento, conforme analisado na instrução precedente (peça 82, p. 36-39). Com efeito, nova rodada de monitoramento das ações do plano será realizada por ocasião do Acompanhamento referente ao exercício de 2024, no curso do processo TC 026.098/2024-5 (rel. min. Jhonatan de Jesus). Destarte, faz-se oportuno reafirmar neste pronunciamento os seguintes pontos de consenso e de atenção em relação à governança, à transparência e ao controle das DOCCs:

a) é meritória a busca pela divulgação de informações fiscais consolidadas sobre DOCCs;

b) essa divulgação sistemática e estruturada depende, sobretudo, da regulamentação da governança do processo de geração de DOCCs e do aperfeiçoamento conceitual sobre DOCCs e suas formas de compensação, inclusive quanto às despesas com pessoal e com subsídios financeiros;

c) o preenchimento dessas lacunas depende de esforço e articulação institucional no nível mais elevado dos Poderes da União;

d) é importante avaliar a abrangência dos atos normativos geradores de DOCCs e suas formas de publicação;

e) ainda não há no âmbito do Poder Executivo definição formal de papéis e atribuições dos agentes responsáveis pela geração de DOCCs;

f) os pronunciamentos dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e administração financeira federal sobre proposições de DOCCs adotam critérios de conformidade fiscal previstos na legislação pertinente; todavia, o processo decisório transcende as competências desses órgãos;

g) embora costumeiramente preconizado pela LDO (a exemplo dos incisos I e II do art. 136 da Lei 14.436/2022), não há garantia de que todas as proposições de atos normativos geradores de DOCCS tramitem pelas instâncias técnicas dos órgãos competentes em matéria de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.

7. Vê-se, pois, que é premente a necessidade de discussão e regulamentação do tema “DOCCs”, com o fito de aprimorar a gestão das finanças públicas da União. Ademais, mediante a disponibilidade de informações mais completas, precisas e tempestivas, será possível debater – preferencialmente em futuras edições deste acompanhamento sistemático anual – as interpretações dos dispositivos da LRF nos casos concretos, de forma a construir ampla compreensão acerca da conformidade fiscal das DOCCs e, oportunamente, propiciar que o TCU firme entendimentos e consolide jurisprudência pacífica sobre a matéria. Ressalte-se, ainda, que um adequado dimensionamento das DOCCs é condição fundamental para um bom planejamento governamental.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

8. Por fim, quanto ao cumprimento das disposições da Resolução-TCU 315/2020, os itens da Proposta de Encaminhamento não envolvem determinação ou recomendação a unidades jurisdicionadas, dispensando-se os procedimentos voltados à construção participativa de deliberações."

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Cuidam os autos de ação de controle externo do tipo acompanhamento realizada com o objetivo de avaliar a conformidade das medidas normativas relativas à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs) e de renúncias de receitas tributárias, bem como monitorar a avaliação e a transparência desses benefícios fiscais durante o exercício de 2023.

2. A ação decorre do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Marcos Bemquerer, que subsidiou a apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2023, conforme Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Vital do Rêgo. Foram fiscalizados o Ministério da Fazenda, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e a Casa Civil da Presidência da República.

3. A fiscalização teve como finalidade avaliar o cumprimento das exigências legais e constitucionais relacionadas à instituição de DOCCs e às renúncias de receitas tributárias, abordando especificamente os requisitos previstos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023) e demais legislações correlatas.

4. A estruturação do acompanhamento seguiu cinco questões principais de auditoria. As duas primeiras abordaram tópicos relativos ao cumprimento dos requisitos legais pelas DOCCs instituídas em 2023 e as providências adotadas pelo Poder Executivo para a elaboração de plano de ação, determinado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, de modo a viabilizar a elaboração de um demonstrativo anual consolidado dessas despesas criadas no exercício.

5. Por sua vez, a terceira questão verificou se as renúncias de receitas tributárias instituídas em 2023 observaram os requisitos legais aplicáveis e a quarta analisou as ações relativas à avaliação e ao acompanhamento dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, conforme disposto na LDO de 2023 e na EC 109/2021.

6. Por fim, a quinta questão tratou das medidas adotadas pelo Poder Executivo quanto à transparência dos incentivos e benefícios tributários, conforme previsto no Código Tributário Nacional.

7. Os achados foram organizados em torno dessas cinco questões, o que permitiu uma análise abrangente e detalhada das dificuldades enfrentadas, bem como dos avanços identificados durante o exercício de 2023.

8. As principais constatações da unidade instrutora (AudFiscal) indicaram que persistem entraves relacionados ao rigor do art. 17 da LRF, resultando em interpretações divergentes sobre os requisitos legais aplicáveis às DOCCs, especialmente as relacionadas a despesas com pessoal e a subsídios financeiros. Foram identificadas ausências de medidas compensatórias e morosidade na implementação do Plano de Ação decorrente do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, o qual, embora esteja em estágio inicial e conte com o engajamento dos órgãos responsáveis, enfrenta atrasos na publicação de regulamentação específica.

9. No que se refere às renúncias tributárias, a unidade instrutora verificou que o Poder Executivo sancionou normas originadas no Poder Legislativo sem demonstrar integralmente o cumprimento das exigências legais de adequação fiscal. Adicionalmente, observou que o Congresso Nacional persistiu na aprovação de medidas relativas à ampliação de renúncias fiscais sem o completo atendimento dos requisitos fiscais legais aplicáveis.

10. Apesar de avanços em algumas áreas, a AudFiscal entende que ainda é insuficiente a regulamentação exigida pela Emenda Constitucional (EC) 109/2021 relativa aos critérios objetivos e procedimentos de concessão e avaliação periódica dos benefícios tributários, financeiros e creditícios.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Por outro lado, constatou progresso na implementação das medidas de transparência previstas no Código Tributário Nacional, especialmente em relação aos benefícios recebidos por pessoas jurídicas.

11. Em suma, a unidade instrutora concluiu pela necessidade de aprofundamento conceitual e operacional quanto às DOCCs e de adequação fiscal quanto às renúncias tributárias, ressaltando a importância da regulamentação prevista na mencionada Emenda Constitucional, que instituiu regras transitórias sobre redução de benefícios tributários.

12. Nesse sentido, propôs dar ciência aos órgãos envolvidos quanto à necessidade de rigorosa observância dos requisitos constitucionais e legais relacionados à proposição, tramitação, sanção e implementação de atos normativos que instituam, ampliem ou prorroguem renúncias de receitas tributárias.

13. A proposta reforça a obrigação de cumprimento do art. 14 da LRF, dos arts. 113 do ADCT e dos arts. 131 a 134 da LDO vigente, inclusive quanto à adoção de medidas compensatórias como condição de eficácia, bem como destaca a urgência de encaminhamento de projeto de lei complementar destinado a regulamentar os critérios, procedimentos e mecanismos de avaliação periódica dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, conforme previsto no art. 4º da EC 109/2021.

14. Feita esta breve contextualização, adianto que acompanho a análise empreendida pela AudFiscal, as quais incorporo às minhas razões de decidir, sem prejuízo de considerações que faço a seguir.

## I – Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs)

15. Inicialmente, é oportuno ressaltar que o equilíbrio fiscal e financeiro do Estado constitui princípio constitucional basilar, amplamente reforçado pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Tal princípio exige rigoroso controle e monitoramento das despesas obrigatórias e das políticas que implicam renúncias de receitas ou comprometimentos fiscais permanentes.

16. Nesse cenário, ganha especial relevância o acompanhamento realizado sobre as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), com destaque para as associadas a subsídios financeiros e creditícios, cujas implicações fiscais são particularmente significativas e de longo alcance. O art. 17 da LRF define as DOCCs como despesas correntes cuja execução é obrigatória por um período superior a dois anos, condicionando sua criação à adoção de medidas compensatórias prévias, seja pela redução permanente de outras despesas ou pelo aumento permanente de receitas. Essa previsão busca garantir a sustentabilidade fiscal e evitar desequilíbrios estruturais nas contas públicas.

17. Contudo, desde acompanhamentos anteriores, o TCU tem identificado desafios persistentes relacionados à identificação, quantificação e controle dessas despesas. A complexidade decorre tanto da amplitude do conceito legal – que abrange medidas legislativas, atos administrativos normativos e situações de prorrogação de despesas por prazo determinado – quanto das diversas interpretações aplicadas ao rigor estabelecido pela LRF.

18. Outra fragilidade é a reduzida transparência na criação das DOCCs por meio de atos administrativos, uma vez que, diferentemente das medidas legislativas que possuem ampla publicidade, esses atos são frequentemente diluídos nas despesas gerais dos órgãos e, portanto, de difícil identificação por meio das classificações orçamentárias vigentes.

19. Diante dessa conjuntura, enfatizo a prudência adotada por esta Corte no acompanhamento de 2022, ao se optar por não atestar a regularidade das DOCCs criadas naquele exercício em virtude das lacunas conceituais e operacionais ainda existentes. Tal posição mostrou-se sensata diante da indefinição sobre os critérios de classificação das DOCCs e da execução ainda incipiente do Plano de Ação previsto no Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, que será discutido ao longo deste voto.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

20. Além disso, observa-se um processo histórico de gradual afrouxamento do rigor originalmente estabelecido pela LRF.

21. Um exemplo marcante dessa flexibilização é a adoção, desde 2001, da chamada "compensação automática", introduzida por meio do Demonstrativo da Margem de Expansão das DOCCs nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), que permite a utilização do crescimento real projetado da economia como forma de compensação, mesmo sem previsão expressa nos §§ 2º e 3º do art. 17 da LRF. Tal prática, ainda em vigor, tem possibilitado a criação de despesas obrigatórias sem a adoção de medidas compensatórias efetivas.

***

22. O acompanhamento referente ao exercício de 2023 evidenciou fragilidades relevantes na criação e na gestão das DOCCs associadas a subvenções econômicas, cujos impactos fiscais são expressivos – estimados em aproximadamente R$ 1,77 bilhão em 2023, R$ 3,94 bilhões em 2024 e R$ 1,88 bilhão em 2025. A principal medida compensatória adotada tem sido, de forma recorrente, a mera previsão genérica de dotações orçamentárias futuras, prática já questionada por esta Corte e manifestamente insuficiente à luz das exigências estabelecidas pela LRF.

23. Em outras palavras, a análise realizada no exercício de 2023 evidenciou que, não obstante a existência formal de normas voltadas à disciplina das DOCCs, ainda persistem dificuldades significativas quanto à sua identificação, mensuração precisa e controle efetivo. Tais obstáculos decorrem, em grande medida, da ampla variedade de atos administrativos e legislativos que podem dar origem a essas despesas, bem como das distintas interpretações atribuídas às exigências rigorosas estabelecidas pela LRF.

24. Essa complexidade normativa e operacional tem, em alguns casos, possibilitado a adoção deliberada de estratégias destinadas a descaracterizar o caráter obrigatório e continuado das despesas, ou mesmo a postergar, de forma indevida, a implementação das medidas compensatórias exigidas, sobretudo no que se refere às despesas com pessoal e aos subsídios financeiros.

25. Justamente por conta dessa multiplicidade de interpretações e do uso recorrente de mecanismos que atenuam o cumprimento das exigências legais, reforça-se a importância e a imprescindibilidade dos acompanhamentos periódicos conduzidos por esta Corte. Essas ações visam não apenas a verificar a conformidade formal com as normas vigentes, mas, principalmente, a assegurar a adoção de medidas concretas de monitoramento e controle que previnam ou mitiguem os potenciais impactos negativos dessas despesas sobre o equilíbrio e a sustentabilidade das contas públicas.

***

26. Nesse contexto, considero pertinente trazer à análise o recente julgamento do Acórdão 2.489/2024-TCU-Plenário, proferido em sede de recurso no âmbito do acompanhamento das DOCCs instituídas em 2021, o qual tratou, de forma específica, do enquadramento das despesas com pessoal como Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

27. O julgamento decorreu de pedido de reexame apresentado pela Advocacia-Geral da União contra as ciências expedidas por meio do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, as quais abordavam a necessidade de compensação para despesas com pessoal previstas nas leis orçamentárias anuais. As comunicações diziam respeito, em especial, à obrigação constitucional e legal imposta ao Poder Executivo de demonstrar, previamente à criação ou ampliação dessas despesas, a existência de medidas compensatórias permanentes.

28. Corroboro integralmente a posição da unidade instrutora ao destacar que a referida decisão representa marco relevante na definição conceitual e prática das DOCCs, sobretudo no tocante às despesas com pessoal, com impactos diretos sobre análises futuras.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

29. Destaco que, após debates e manifestações divergentes entre os Ministros quanto à necessidade e à forma de compensação dessas despesas, prevaleceu o entendimento de que a matéria deveria ser aprofundada no âmbito do Plano de Ação instituído pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário.

30. Cumpre registrar, ainda, que o Tribunal converteu as ciências anteriormente expedidas em recomendações direcionadas à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com vistas à regulamentação das providências administrativas e judiciais aplicáveis às renúncias de receitas e às DOCCs instituídas sem a devida observância das exigências fiscais e orçamentárias.

31. Assim, embora a decisão colegiada tenha afastado, formalmente, a exigência imediata de enquadramento das despesas de pessoal sob o conceito estrito de DOCCs, restou mantido, de forma inequívoca e consensual, o dever de adoção de medidas compensatórias permanentes, conforme dispõe o art. 17 da LRF. É importante ressaltar que tal entendimento não se restringe às despesas com pessoal, alcançando, de modo geral, todas as despesas obrigatórias e continuadas.

32. Nesse sentido, entendo fundamental que o referido Plano de Ação estabeleça parâmetros objetivos e bem definidos para a classificação e compensação das DOCCs, de modo a superar ambiguidades normativas e assegurar um controle efetivo capaz de mitigar os impactos fiscais negativos decorrentes dessas obrigações.

***

33. Quanto às medidas de compensação relativas às Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado referentes aos subsídios financeiros, acolho integralmente as conclusões da unidade instrutora.

34. Com efeito, reitero a fragilidade das práticas atualmente adotadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, que continua a se amparar na interpretação conferida pelo Acórdão 961/2015-TCU-Plenário para justificar a ausência de compensações. Segundo esse entendimento, considera-se suficiente, como medida compensatória, a mera consignação da despesa nas leis orçamentárias vigentes e subsequentes.

35. Concordo com a AudFiscal no sentido de que tal interpretação não mais se coaduna com os avanços normativos e institucionais ocorridos na matéria e deve ser revista com vistas ao pleno atendimento do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A exigência de apresentação de medidas compensatórias para todos os exercícios financeiros afetados configura-se como providência indispensável à efetividade do controle e à observância dos princípios da responsabilidade fiscal.

36. Cumpre enfatizar que o referido dispositivo legal estabelece, de forma inequívoca, a necessidade de que os efeitos financeiros decorrentes da criação ou majoração dessas despesas sejam compensados por aumento permanente de receitas ou por redução proporcional e duradoura de outras despesas.

37. Nessa seara, cumpre rememorar os achados do Levantamento sobre Benefícios Financeiros e Creditícios (TC 022.684/2010-7), os quais revelaram que grande parte dos incentivos concedidos pela União ainda carece de critérios claros e objetivos para avaliação periódica de sua eficácia e de seus impactos fiscais. Não obstante os esforços recentes para ampliar a transparência, sobretudo após a promulgação da EC 109/2021, ainda persiste um cenário de monitoramento insuficiente, que dificulta a adequada identificação e mensuração dos respectivos custos fiscais e orçamentários.

38. Essa realidade foi corroborada pelo Monitoramento objeto do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário (TC 028.089/2014-6), o qual evidenciou avanços pontuais na governança dos benefícios creditícios e financeiros, mas também apontou que tais avanços permanecem aquém das determinações expedidas por esta Corte. Ressalto, em especial, o atraso na implementação de procedimentos formais



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

necessários à realização de avaliações periódicas, comprometendo, assim, a efetividade das compensações exigidas pela LRF.

39. Situação semelhante foi observada no Monitoramento subsequente, referente ao TC 037.036/2020-3, que ressaltou o baixo grau de cumprimento das deliberações anteriores do Tribunal, em especial no que diz respeito à instituição de mecanismos de controle interno e de avaliação contínua da efetividade e do impacto fiscal das concessões creditícias e financeiras realizadas pela União.

40. À luz desse panorama, permanece evidente e prioritária a necessidade de edição da lei complementar prevista na EC 109/2021, a fim de viabilizar um monitoramento estruturado, transparente e eficiente dos benefícios de natureza financeira e creditícia.

41. Ainda com relação a esse tema, a análise dos processos relacionados ao Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário revelou que, apesar dos reiterados alertas e determinações anteriores desta Corte, as ações concretas adotadas pelo Poder Executivo para corrigir as fragilidades estruturais identificadas têm sido escassas. Saliento, com especial preocupação, a ausência de metodologia consolidada que permita avaliar, de forma contínua, o custo fiscal e orçamentário dos subsídios financeiros, o que eleva significativamente o risco fiscal ao longo do tempo.

***

42. Com base em todos os elementos expostos neste tópico, entendo que ainda há um caminho significativo a ser percorrido até que se possa assegurar, de forma inequívoca, o pleno atendimento das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) aos requisitos legais vigentes.

43. Concordo que o cenário atual exige intensa articulação entre os órgãos técnicos, as instâncias de controle e os poderes Legislativo e Executivo, com vistas à construção de um modelo normativo e operacional que efetivamente assegure a aplicação rigorosa e consistente do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de um processo complexo e ainda em curso, que demandará o engajamento contínuo de todos os atores institucionais envolvidos.

44. Todavia, acolho o entendimento da unidade instrutora no sentido de não emitir, neste momento, deliberação conclusiva acerca do cumprimento, pelas DOCCs instituídas em 2023, dos requisitos estabelecidos na legislação de regência. Apesar de o Plano de Ação determinado no Acórdão 929/2023-TCU-Plenário ainda se encontrar em fase embrionária de implementação, observa-se o efetivo engajamento dos órgãos responsáveis, bem como avanços no debate das questões mais relevantes atinentes ao art. 17 da LRF. O plano, ademais, apresenta consistência interna.

45. Portanto, revela-se prudente aguardar o progresso das ações nele delineadas, em especial quanto à edição do ato normativo destinado à regulamentação do conceito de DOCCs, dos critérios para sua classificação e das formas de compensação aplicáveis.

46. Registro que, inicialmente, a unidade instrutora havia proposto determinação à STN e à SOF para que o demonstrativo das medidas de compensação à criação ou majoração de subsídios financeiros explícitos, constante do relatório quadrimestral a que alude o art. 9º, § 4º, da LRF, passasse a contemplar medidas compensatórias para todos os exercícios financeiros previstos nos §§ 1º e 2º do art. 17 da mesma lei. Contudo, após a devida oitiva dos gestores envolvidos, a proposta foi revista.

47. Concordo com a AudFiscal no sentido de que os argumentos apresentados pela SOF e pela STN justificam a reformulação da proposta inicial. A SOF destacou a complexidade técnica e normativa do assunto, defendendo a conveniência de se aguardar o amadurecimento das discussões em curso no âmbito do Plano de Ação, especialmente quanto aos aspectos conceituais essenciais à adequada caracterização das DOCCs.

48. A STN, por sua vez, enfatizou a necessidade de tempo hábil para refletir sobre os impactos da eventual adoção de medidas compensatórias abrangentes. Coerente, portanto, o posicionamento



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

pela não imposição, neste momento, de qualquer determinação, privilegiando uma abordagem cautelosa e coordenada com os demais entes responsáveis pelo cumprimento da LRF.

49. Reitero, assim, a necessidade de que este Tribunal mantenha o acompanhamento atento da implementação do Plano de Ação, sem prejuízo de futuras deliberações mais incisivas, que deverão ser avaliadas oportunamente, à luz da efetividade das providências adotadas pelos órgãos competentes.

***

50. Por fim, em apertada síntese do que foi apresentado acerca do tema, reafirmo minha convicção de que a governança, a transparência e o controle das DOCCs ainda enfrentam limitações relevantes que comprometem sua efetividade. Embora reconheça o mérito na busca por maior divulgação de informações fiscais consolidadas sobre essas despesas, tal transparência somente será alcançada de forma sistemática e estruturada a partir da regulamentação clara da governança do processo de criação de DOCCs e do avanço conceitual quanto à sua natureza, abrangência e formas de compensação – especialmente no que diz respeito às despesas com pessoal e aos subsídios financeiros.

51. Esses avanços, contudo, dependem de articulação institucional coordenada entre os Poderes da República, mediante definição clara das competências dos diversos órgãos envolvidos. No âmbito do Poder Executivo, ainda não há atribuição formalmente estabelecida quanto aos responsáveis pela identificação, análise e controle dessas despesas, o que dificulta a padronização de procedimentos e compromete o acompanhamento tempestivo das medidas adotadas.

52. Coerente, portanto, o titular da subunidade instrutora ao afirmar que a avaliação da conformidade fiscal das DOCCs, embora conduzida com critérios técnicos pelos órgãos centrais de planejamento, orçamento e finanças públicas, frequentemente ocorre no âmbito de processo decisório que os transcende. Soma-se a essa realidade a constatação de que nem todas as proposições de atos normativos com potencial de gerar tais despesas têm tramitado pelas instâncias técnicas competentes, em descompasso com as recomendações constantes das sucessivas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

53. Esse conjunto de fragilidades evidencia a necessidade premente de um marco normativo mais claro e de procedimentos institucionais mais robustos, que viabilizem a adequada identificação, controle e compensação das DOCCs, contribuindo, assim, para o fortalecimento do planejamento fiscal e para a sustentabilidade das finanças públicas da União.

## II – Renúncias de Receitas Tributárias

54. No que se refere ao cumprimento dos requisitos legais para a instituição de renúncias de receitas tributárias no exercício de 2023, acolho o entendimento da unidade instrutora no sentido de que ainda persistem relevantes desconformidades entre o arcabouço normativo vigente e as práticas efetivamente adotadas pelos Poderes da República.

55. Conforme consignado no último Relatório das Contas do Presidente da República (Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário), o valor global das renúncias alcançou R$ 646,6 bilhões em 2023, dos quais R$ 519 bilhões correspondem a benefícios tributários. Dentre esses, apurou-se que 32 desonerações foram instituídas por meio de trinta atos normativos, com impacto financeiro estimado em cerca de R$ 213,6 bilhões ao longo do período de 2023 a 2026. Esse volume expressivo de recursos evidencia a magnitude das escolhas fiscais envolvidas e reforça a necessidade de rigor no exame de sua compatibilidade com as regras fiscais.

56. Corroboro a compreensão de que tais renúncias, conquanto representem instrumentos válidos de política pública e correspondam a gastos indiretos do Estado orientados a objetivos econômicos e sociais específicos, devem observar estritamente os requisitos previstos no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nos arts. 113 do ADCT e 131 a 134 da LDO de 2023.

57. Esses dispositivos exigem, de forma cumulativa, a apresentação de estimativas claras e fundamentadas sobre o impacto orçamentário e financeiro, além da indicação de medidas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

compensatórias eficazes, capazes de preservar a sustentabilidade fiscal sempre que a renúncia não estiver contemplada nas estimativas de receita constantes da lei orçamentária.

58. Ademais, ainda que o Poder Executivo, nas proposições de sua iniciativa, tenha formalmente observado tais requisitos, causa preocupação a prática reiterada de sanção presidencial a projetos de lei oriundos do Congresso Nacional desacompanhados das informações exigidas pela legislação, especialmente os estudos de impacto e as correspondentes medidas de compensação. Essa conduta compromete o controle fiscal, afronta os princípios constitucionais da legalidade e do equilíbrio orçamentário e enfraquece a credibilidade do processo legislativo orçamentário.

59. Estou, portanto, convicto de que essa prática deve ser enfrentada de forma contínua por esta Corte, mediante o fortalecimento das orientações dirigidas aos Poderes da República e o aprimoramento dos instrumentos de controle prévio e concomitante.

60. Ressalto que a execução de renúncias fiscais desprovidas de adequada compensação compromete a eficácia das políticas públicas, favorece a judicialização de medidas potencialmente inconstitucionais e, sobretudo, contribui para o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas – sobretudo em um cenário de restrição fiscal persistente e elevada rigidez orçamentária.

61. Ademais, reitero que a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é firme ao afirmar que, quando a concessão ou ampliação de benefícios tributários estiver condicionada à exigência prevista no inciso II do caput do art. 14 da LRF – qual seja, a adoção de medidas compensatórias por meio da elevação de receitas –, tais medidas devem ser efetivamente implementadas como condição de eficácia do respectivo ato normativo, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo.

62. Diante disso, estou de acordo com a unidade instrutora quanto à necessidade de dar ciência aos Ministérios da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República, bem como às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a obrigatoriedade de observância rigorosa dos dispositivos constitucionais e legais pertinentes à proposição, tramitação, sanção e implementação de atos normativos que instituam, ampliem ou prorroguem renúncias de receitas tributárias, especialmente os constantes dos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 a 134 da LDO vigente.

63. Em conclusão, a persistência dessas irregularidades – já reiteradamente apontadas em exercícios anteriores por esta Corte – evidencia a urgência de maior articulação institucional, o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de instrumentos eficazes de controle preventivo, voltados à garantia da sustentabilidade fiscal de longo prazo e à promoção de uma gestão responsável dos recursos públicos.

***

64. No que se refere ao cumprimento do disposto no art. 165, incisos I e II, da LDO de 2023, e no art. 4º, § 4º, incisos I e II, da Emenda Constitucional 109/2021, especificamente no que tange à avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, a unidade instrutora verificou que o Poder Executivo tem empreendido esforços no sentido de atender às exigências legais. Todavia, essas iniciativas ainda se mostram incipientes e carecem de maior consolidação normativa e institucional.

65. Houve, de fato, avanços na formulação de metodologia voltada à avaliação desses benefícios, incluindo a definição de cronograma, periodicidade e a adoção de indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

66. A estrutura de governança está centralizada no Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, nos termos do Decreto 11.558/2023, que articula os comitês responsáveis pelo acompanhamento dos gastos diretos e dos subsídios. De forma complementar, os órgãos encarregados pela supervisão e avaliação foram formalmente designados, embora ainda esteja em vigor o arcabouço normativo instituído pelo Decreto 9.834/2019.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

67. Não obstante os avanços mencionados, persistem lacunas normativas relevantes no que se refere à efetivação do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, o qual exige a edição de lei complementar para disciplinar critérios, metas e procedimentos para a concessão de benefícios, bem como para estabelecer regras relativas à avaliação periódica dos impactos socioeconômicos dessas medidas.

68. A Emenda Constitucional 132/2023, ao tratar da reforma tributária sobre o consumo, representou avanço importante ao restringir e disciplinar a concessão de benefícios fiscais relacionados aos novos tributos IBS e CBS. No entanto, suas disposições não alcançam os incentivos de natureza financeira e creditícia, tampouco aderem integralmente aos comandos normativos fixados pela EC 109/2021, uma vez que se limitam a tributos específicos e não contemplam todos os critérios e procedimentos exigidos por meio de lei complementar.

69. Ademais, as normas estabelecidas no âmbito da reforma tributária ainda dependem de regulamentação por meio de lei complementar, cuja tramitação e aprovação permanecem incertas. Considerando o longo período de transição previsto até 2033 e a abrangência parcial das novas regras, conclui-se que, até o momento, não há pleno cumprimento dos dispositivos constitucionais mencionados.

70. Diante desse cenário, entendo ser oportuno dar ciência à Casa Civil da Presidência da República quanto à necessidade de encaminhamento tempestivo de projeto de lei complementar que viabilize o atendimento aos comandos expressos nos incisos I e II do § 4º do art. 4º da EC 109/2021.

***

71. No que se refere à transparência das informações relativas a incentivos, renúncias ou imunidades tributárias cujos beneficiários sejam pessoas jurídicas, nos termos do art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional, observa-se evolução significativa desde a edição da Lei Complementar 187/2021, que afastou o sigilo fiscal nesse âmbito.

72. A Receita Federal do Brasil tem adotado medidas concretas para viabilizar a divulgação ativa dessas informações, com destaque para a Portaria-RFB 319/2023, atualizada pela Portaria-RFB 398/2024. Essa última ampliou o escopo da base de dados e instituiu comissão específica voltada à promoção da transparência ativa.

73. Atualmente, encontram-se disponíveis ao público informações organizadas por beneficiário, modalidade do benefício e valores envolvidos, abrangendo período a partir de 2015. A periodicidade de revisão dessas informações foi fixada em até seis meses, com vistas ao seu contínuo aperfeiçoamento. Tais iniciativas fortalecem a capacidade de controle social e institucional sobre os gastos tributários e reafirmam os princípios da publicidade e da responsabilidade fiscal consagrados na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

***

74. Diante do exposto, reconheço os avanços empreendidos pelo Poder Executivo, mas percebo que persistem desafios importantes para a plena observância das normas constitucionais e legais, especialmente no que se refere à consolidação de marco normativo claro e eficaz para avaliação e concessão de benefícios. Considero essencial a continuidade do acompanhamento por parte deste Tribunal a fim de assegurar maior efetividade às políticas públicas e garantir a integridade fiscal do Estado.

75. Nesse cenário, os encaminhamentos aqui propostos – centrados na ciência às instâncias competentes sobre a necessidade de regulamentação, avaliação periódica e rigoroso cumprimento das normas fiscais – reafirmam o papel pedagógico, preventivo e indutor do Tribunal de Contas da União.

76. Trata-se de atuação coerente com a missão constitucional desta Corte de promover a boa governança dos recursos públicos, especialmente em um contexto de restrição fiscal e elevada rigidez



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

orçamentária, em que a eficácia das políticas públicas depende, de forma crescente, de decisões orçamentárias responsáveis e transparentes.

77. O fortalecimento da cultura da responsabilidade fiscal não se esgota nas sanções a irregularidades já consumadas, mas exige esforço institucional contínuo voltado ao aprimoramento dos mecanismos de planejamento, controle e avaliação das políticas públicas que envolvem tanto gastos diretos quanto indiretos. Reafirmo, portanto, o compromisso do TCU com esse processo, na expectativa de que os achados aqui consolidados contribuam para a construção de um ambiente fiscal mais previsível, transparente e sustentável no país.

Ante o exposto, em consonância com as manifestações da AudFiscal, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2025.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 735/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 039.004/2023-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Responsável/Interessado: não há.
4. Unidades Jurisdicionadas: Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
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 que tratam de acompanhamento com o objetivo de avaliar a conformidade das medidas normativas de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), de criação ou expansão das renúncias de receitas tributárias, bem como o monitoramento, a avaliação e a transparência desses benefícios fiscais no exercício de 2023, no que concerne às disposições da Constituição Federal (CF/1988), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 3º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, da Resolução-TCU 142/2001, 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. dar ciência ao Ministério da Fazenda e à Casa Civil da Presidência da República sobre a necessidade de:

9.1.1. observar os requisitos estabelecidos no art. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor quando da sanção de projetos de lei relativos à concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita;

9.1.2. adotar medidas de compensação no caso da entrada em vigor de atos que concedam ou ampliem benefícios tributários que importem em renúncia de receita, conforme condição prevista no inciso II e no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.2. dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acerca da necessidade de observância do previsto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, por ocasião de proposições legislativas e da análise de medidas provisórias que tratem da criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias;

9.3. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República sobre a necessidade de adoção de providências com vistas à edição de lei complementar que atenda aos comandos expressos nos incisos I e II do § 4º do art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021, no que se refere aos critérios objetivos, aos procedimentos para concessão e às regras para avaliação periódica dos incentivos ou benefícios de natureza tributária, creditícia e financeira;

9.4. encaminhar cópia desta decisão ao Ministério da Fazenda, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria do Tesouro Nacional, ao Ministério do Planejamento e Orçamento, à Secretaria de Orçamento Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e à Casa Civil da Presidência da República.

9.5. arquivar os presentes autos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

10. Ata n° 10/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0735-10/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 440/2024 - Plenário (028.797/2022-1)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 028.797/2022-1
Natureza: Acompanhamento
Unidades: Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinto); Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria-Executiva do Ministério da Economia (Extinto); e Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE DA CRIAÇÃO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO E DE RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS. FALHAS NO ATENDIMENTO DAS EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. CIÊNCIAS.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) (peça 77):

***"1. INTRODUÇÃO***

***1.1. Objetivo Geral***

*1. Trata-se de ação de controle externo do tipo acompanhamento com o propósito de avaliar a conformidade das medidas normativas de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado e de renúncias de receitas tributárias, assim como o acompanhamento, a avaliação e a transparência destes benefícios, em relação ao exercício de 2022, bem como no que concerne às disposições da Constituição Federal (CF/1988), da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal –LRF), da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para 2022), alterada pela Lei 14.353/2022, e das demais legislações relacionadas aos temas.*

*2. O presente acompanhamento é decorrente do Acórdão 67/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira) e visou subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2022, materializada nos termos do Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira). As seguintes unidades jurisdicionadas foram objeto deste acompanhamento: Ministério da Fazenda (MF), antigo Ministério da Economia (ME), no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), assim como da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e, ainda, a Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil).*

*3. Estima-se que esta ação de controle tem o potencial de estimular a mitigação de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, ampliar a transparência da gestão fiscal e das contas públicas, além do atendimento às disposições insculpidas na CF/1988, na LRF, na LDO e em outras legislações referentes ao tema.*

***1.2. Questões de Auditoria***

*4. De acordo com a matriz de planejamento atualizada (peça 22), com vistas ao alcance dos objetivos do acompanhamento, formularam-se as seguintes questões de auditoria:*

*Q1. As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2022 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?*

*Q2. As renúncias de receitas tributárias instituídas no exercício de 2021 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Q3. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 158, incisos I e II, da LDO 2022 (acompanhamento e avaliação de renúncias)?*

*Q4. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN) – Transparência de Incentivos e Benefícios Tributários?*

### *1.3. Metodologia*

*5. Os procedimentos de auditoria basearam-se no exame da legislação pertinente e das medidas legislativas de aumento das despesas obrigatórias de caráter continuado e de criação ou expansão das renúncias de receitas, bem como na análise das respostas às requisições de informação.*

## *2. EXAME TÉCNICO*

*6. Foram encaminhados à Casa Civil da Presidência da República e ao então Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda), em 8/12/2022, respectivamente, os Ofícios 64521/2022-TCU/Seproc (peça 7) e 64522/2022-TCU/Seproc (peça 8). Por meio dos despachos às peças 5 e 6, respectivamente, solicitaram-se as seguintes informações:*

*'a) Secretaria Especial de Relações Governamentais da Casa Civil da Presidência da República:*

*a.1) relato circunstanciado acerca das providências adotadas para cumprimento do disposto no art. 158, incisos I e II, da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2022):*

*a.1.1) elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, com o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;*

*a.1.2) designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios;*

*b) Secretaria-Executiva do Ministério da Economia:*

*b.1) quadro consolidado das renúncias de receitas tributárias criadas ou prorrogadas em 2022 (ano fechado) que sejam do conhecimento dessa pasta ministerial nos termos dos arts. 126 e 136 da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2022), com respectivos atos instituidores (emendas constitucionais, medidas provisórias, leis e demais atos normativos), impactos fiscais no exercício inicial de vigência e nos dois subsequentes e indicação expressa das medidas de compensação adotadas ou justificativas em caso de dispensa de tais medidas, inclusive quanto às seguintes legislações instituidoras das seguintes renúncias: Lei 14.366/2022 (originária da Medida Provisória 1.079/2021), bem como Leis 14.288/2021, 14.302/2022, 14.348/2022 e 14.439/2022 e Lei Complementar 194/2022 (sancionadas pelo Poder Executivo referentes a projetos oriundos do Poder Legislativo);*

*b.2) quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado criadas ou prorrogadas em 2022 (ano fechado) que sejam do conhecimento dessa pasta ministerial nos termos dos arts. 125 e 129 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), com respectivos atos instituidores (emendas constitucionais, medidas provisórias, leis e demais atos normativos), impactos fiscais no exercício inicial de vigência e nos dois subsequentes ou justificativas em caso de ausência de tais estimativas, medidas de compensação adotadas ou justificativas em caso de dispensa ou não identificação de tais medidas.'*

*7. Posteriormente, em 28/2/2023, por meio do Ofício 7170/2023-TCU/Seproc (peça 24), fez-se necessário diligenciar à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda para obtenção das seguintes informações indispensáveis ao exame de mérito das questões de auditoria, consoante despacho à peça 23:*

*'a) providências adotadas para ampliar a transparência das renúncias tributárias que beneficiam pessoas jurídicas, nos termos do inciso IV do § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), além daquelas já informadas na Nota Cetad/Copan 45/2022;*

*b) cópias das Exposições de Motivos referentes aos Decretos 11.149/2022, 11.321/2022 (EM 00399/2022 ME), 11.322/2022 (EM 00441/2022 ME) e 11.323/2022 (EM 00005/2022 MCTI), bem como à Portaria ME 11.017/2022, indicados no Quadro 'Desonerações Instituídas em 2022', constante em anexo à Nota Cetad/Copan 12/2023, encaminhada a este Tribunal em resposta Ofício 64.522/2022-TCU/Seproc.'*

*8. Ademais, conforme os Ofícios 31424/2023-TCU/Seproc (peça 51) e 31425/2023-TCU/Seproc (peça 52), solicitaram-se à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) novas informações transcritas a seguir, as quais foram especificadas nos despachos constantes, respectivamente, das peças 49 e 50:*

*a) Secretaria do Tesouro Nacional: fornecimento dos links de acesso a todos os processos no sistema SEI relacionados à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado no exercício de 2022 informadas ao TCU no âmbito deste processo, conforme quadro a seguir:*

| *Secretaria* | *Subunidade* | *Documento que informa sobre a Despesa* |
|---|---|---|
| *STN* | *CGFIS* | *Ofício 4812/2023/ME*<br>*Anexo_I_Medidas_de_Compensacao_2022*<br>*Referência: Processo 1670532309382, SEI 30815935* |

*b) Secretaria de Orçamento Federal: os links de acesso a todos os processos no sistema SEI relacionados à*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*criação de despesas obrigatórias de caráter continuado no exercício de 2022 informadas ao TCU no âmbito deste processo e do TC 021.502/2022-6, conforme quadro a seguir:*

| *Secretaria* | *Subunidade* | *Documento que informa sobre a Despesa* |
|---|---|---|
| *SOF* | *CGDPE* | *Despacho*<br>*TC 028.797/2022-1, peça 12*<br>*Referência: Processo 1670532309382, SEI 30894446* |
| *SOF* | *CGMAC* | *Despacho*<br>*TC 028.797/2022-1, peça 13*<br>*Referência: Processo 1670532309382, SEI 30697555* |
| *SOF* | *CGMAC* | *Despacho*<br>*TC 021.502/2022-6, peça 52*<br>*Referência: Processo 19995.100564/2023-19, SEI 32026288* |

***2.1. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) - Q1***

*9. Em relação às Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, há apenas uma questão na matriz de planejamento (peça 22, p. 1): As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2022 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?*

*10. Em termos conceituais, conforme o caput do art. 17 da Lei Complementar 101/2000, as DOCCs são despesas correntes identificadas por dois requisitos básicos: a obrigatoriedade de sua execução, ou seja, a disponibilidade orçamentária deve a ela se adequar, e não o contrário; e a continuidade dessa execução obrigatória por um período superior a dois anos. Essa despesa pode ser criada por lei, medida provisória ou mesmo ato administrativo normativo. Os sete parágrafos do referido artigo estabelecem os requisitos para sua criação, destacando-se a exigência de compensação prévia a sua geração, seja por aumento permanente de receita, seja por redução permanente de outra despesa.*

*11. Nos acompanhamentos anteriores das DOCCs criadas nos respectivos exercícios, foram identificadas dificuldades na identificação e no controle, ou mesmo na mera quantificação dessas despesas. Em primeiro lugar, cabe ressaltar a amplitude do dispositivo da LRF: ele envolve tanto medidas legislativas, quanto atos administrativos normativos. Além disso, ele inclui, como DOCC, as situações de prorrogação de despesa por prazo determinado.*

*12. Outra questão relevante diz respeito à ausência de transparência das DOCCs criadas por atos administrativos. Enquanto as medidas legislativas são públicas e de fácil acesso, os atos administrativos normativos são tomados no âmbito dos órgãos, nos respectivos processos administrativos que possuem regras e critérios de identificação próprios, e as despesas criadas muitas vezes ficam diluídas nas demais despesas dos órgãos, nem sempre sendo possível identificá-las (isolá-las) por meio das classificações orçamentárias existentes.*

*13. Cabe, por fim, destacar o extremo rigor estabelecido na LRF para a criação de DOCCs. A Lei estabelece que só pode ser criada uma DOCC quando o aumento de despesa gerado for compensado por uma redução permanente de despesa ou por um aumento permanente de receita. No caso de compensação pela receita, o aumento da arrecadação devido ao crescimento da economia, que seria a mais corriqueira compensação, não é previsto na norma. Legalmente, admite-se apenas a projeção de aumento proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*14. Este rigor do texto legal induziu comportamentos adversos no sentido de se tentar, por meio de atalhos e subterfúgios, descaracterizar as despesas criadas como obrigatórias de caráter continuado ou mesmo a não consideração desse regramento para certas despesas.*

*15. O primeiro movimento nesse sentido ocorreu já em 2001, com a criação da 'compensação automática'. Essa compensação foi introduzida pelo Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO, que passou a incorporar, nos aumentos de receita passíveis de financiar DOCCs, os efeitos da projeção de crescimento real da economia, embora os §§ 2º e 3º do art. 17 da LRF não previssem essa possibilidade. No capítulo 15 do livro 'Curso de Responsabilidade Fiscal', de autoria do ministro-substituto do TCU Weder de Oliveira, há um relato detalhado da questão.*

*16. Essa interpretação que 'abrandou' os rigores do art. 17 da LRF permanece. Ela abre margem para se criar despesa obrigatória sem haver a compensação por redução permanente de despesa obrigatória ou por criação permanente de receita, mas por mera previsão de crescimento real da economia. Em consequência, a norma instituidora de uma DOCC não precisa obrigatoriamente incluir uma medida de compensação em seu próprio corpo, podendo alternativamente demonstrar que sua neutralidade fiscal já foi*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*considerada na proposta orçamentária. A seguir, é reproduzido o Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado da LDO da União para o exercício de 2022.*

***Tabela 1: Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - DOCC – 2022***

| ***Eventos*** | ***Valor Previsto para 2022 (R$ milhões)*** |
|---|---|
| ***Aumento de Receita Permanente*** | ***51.738*** |
| *I. Crescimento Real da Atividade Econômica* | *38.047* |
| *I.1. Receita Administrada pela RFB* | *31.715* |
| *I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS* | *1.581* |
| *I.3. Demais Receitas* | *4.751* |
| *II. Situações descritas no § 3º do art. 17 da LRF** | *13.691* |
| *II.1. II* | *-1.091* |
| *II.2. IPI* | *3.620* |
| *II.3. IR* | *-670* |
| *II.4. PIS/PASEP* | *-8* |
| *II.5. RGPS* | *11.841* |
| ***Deduções da Receita*** | ***11.197*** |
| *Transferências Constitucionais e Legais* | *9.237* |
| *Transferências ao Fundeb* | *1.704* |
| *Complementação da União ao Fundeb* | *256* |
| ***Saldo Final do Aumento Permanente de Receita*** | ***40.541*** |
| ***Redução Permanente de Despesa (II)*** | ***175*** |
| ***Margem Bruta (III)= (I) + (II)*** | ***40.715*** |
| ***Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)*** | ***20.111*** |
| *Crescimento vegetativo dos gastos sociais* | *20.111* |
| *RGPS* | *18.161* |
| *LOAS/RMV* | *1.540* |
| *Abono e Seguro-Desemprego* | *411* |
| *Margem Líquida de Expansão de DOCC (V)=(III - IV)* | *20.604* |

** Elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo ou majoração ou criação de tributo ou contribuição.*
*Fonte: LDO 2022.*

*17. Outra questão diz respeito à criação de despesas com características de obrigatórias que, ao serem instituídas, estabelecem, como condição para sua execução, a disponibilidade orçamentária, deixando então de se submeterem às normas de instituição de DOCCs. Há casos também em que a despesa obrigatória é descaracterizada pelo fato de a lei 'autorizar', e não determinar, a realização da despesa.*

*18. Em relação à seguridade social, o art. 24 da LRF estabelece que nenhum benefício ou serviço poderá ser criado sem indicação da fonte de custeio total e sem o atendimento das exigências do art. 17. No entanto, o próprio artigo esclarece que o aumento de recursos nas áreas de saúde e assistência social para ampliação do atendimento e dos serviços prestados não necessita de compensação, na medida em que não constitui novas ações. É bastante subjetiva a distinção entre a criação de uma ação e a ampliação do atendimento e dos serviços prestados nas áreas de saúde e assistência.*

*19. Há ainda a dificuldade de caracterização da própria despesa obrigatória, seja ela de caráter continuado ou não. Isso porque não existe uma definição precisa do que seja uma despesa obrigatória, como ressalta o Estudo Técnico 13/2018 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – 'Vínculo Obrigacional e Grau de Rigidez das Despesas'.*

*20. Enfim, como já ressaltado nos acompanhamentos anteriores (cujos argumentos foram aqui sucintamente apresentados), embora o art. 17 da LRF, à primeira vista, exponha todos os requisitos necessários à identificação da DOCC e das medidas de compensação, essa identificação não é trivial. As dificuldades são muitas, dados a relativa subjetividade de suas exceções, os artifícios utilizados para sua descaracterização e as interpretações abrandadas do cumprimento das medidas compensatórias, além da amplitude da norma, que envolve medidas legislativas e atos administrativos normativos.*

*21. No tópico seguinte são apresentados breves relatos dos acompanhamentos anteriores, uma vez que as decisões dos processos anteriores, bem como os respectivos melhoramentos, são referências dos processos subsequentes.*

*2.1.1. Relato dos Acompanhamentos Anteriores Relativos às DOCCs*

*22. Por meio do processo TC 031.445/2019-5 (Rel. Min. Bruno Dantas) inaugurou-se o acompanhamento anual da conformidade da criação de DOCCs e da criação ou expansão da renúncia de receitas. Além dos problemas de caracterização das DOCCs, foi identificada, no acompanhamento de 2019,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*a inexistência de informações consolidadas sobre as DOCCs e, mesmo, o desconhecimento do universo das DOCCs criadas por atos administrativos normativos. Foi proposta, então, uma recomendação no item 9.1. do Acórdão 2.195/2020-TCU-Plenário para que o então Ministério da Economia avaliasse a conveniência da publicação quadrimestral de um demonstrativo consolidando as DOCCs criadas no exercício.*

*23. No âmbito do processo TC 037.193/2020-1 (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) identificaram-se, em 2020, os mesmos problemas apontados no exercício anterior e analisou-se a avaliação do Poder Executivo sobre a recomendação do acórdão referente a 2019, que propunha a publicação do demonstrativo consolidado. A STN e a SOF concordaram com o mérito e a relevância do tema, no entanto, ressaltaram que a elaboração do demonstrativo depende da regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs e do aperfeiçoamento conceitual da regulamentação, tanto do conceito de DOCCs, quanto das formas de compensação a serem consideradas na criação ou expansão de DOCCs. Enfim, consideraram inoportuna a elaboração do demonstrativo, dado o caráter incipiente da questão.*

*24. Diante do quadro apresentado, no item 9.1. do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário foi determinado que o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República elaborassem um plano de trabalho que, num prazo máximo de dois anos, viabilizasse a produção semestral do Demonstrativo. Foi indicado que, o plano deveria conter um tópico específico sobre as despesas com pessoal, pois havia divergências na interpretação dos requisitos necessários à criação dessas DOCCs.*

*25. Em abril de 2022, a União (Ministério da Economia) entrou com pedido de reexame da determinação de elaboração de plano de ação, cuja relatoria foi atribuída ao min. Jorge Oliveira. O recurso foi julgado em maio de 2023, sendo que o Plenário, por intermédio do Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, manteve a determinação da elaboração do plano de ação, mas estabeleceu como anual a publicação do demonstrativo:*

> *'9.1. determinar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, os arts. 5º, inciso II, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração anual de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União, criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos, a que se referirem os respectivos dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, informando os critérios utilizados para sua classificação, o aumento da despesa previsto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como as medidas de compensação adotadas, devendo haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal;'*

*26. Em setembro de 2023, o Ministério do Planejamento e Orçamento e o Ministério da Economia encaminharam um plano de ação. O monitoramento das ações previstas será realizado nos próximos acompanhamentos.*

*27. No processo TC 043.192/2021-1 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), referente ao exercício de 2021, verificou-se a existência de questões ainda abertas relativas à interpretação do art. 17 da LRF, em especial em relação às despesas com pessoal; a falta de regulamentação das providências a serem tomadas no caso de rejeição de veto motivado pelo descumprimento da legislação fiscal/orçamentária; e, a inexistência de dados e informações consolidados. Enfim, grosso modo, manteve-se a situação anterior.*

*28. Diante desse quadro, por meio do item 9.1 Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, decidiu-se por:*

> *'9.1. dar ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:*
>
> *9.1.1. da necessidade de regulamentar as providências administrativas e/ou judiciais nos casos de rejeição de veto, por parte do Poder Legislativo, a dispositivos legais que instituam renúncias de receitas sem a devida adequação orçamentária, financeira, constitucional e legal, considerando o disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os comandos contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, as deliberações deste Tribunal consubstanciadas nos Acórdãos 1.840/2019- TCU-Plenário, 1.907/2019-TCU-Plenário, 62/2020-TCU-Plenário e 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como a recomendação e os alertas contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2019 e 2021;*
>
> *9.1.2. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> *9.1.3. de que ausência de regulamentação, quanto às providências administrativas e judiciais a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, dificulta aos órgãos tomarem medidas pertinentes para impossibilitar a realização dessa despesa, em especial quando não cumpridas as medidas compensatórias exigidas no art. 17 da LRF;'*

*29. Em setembro de 2023, a União (Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Fazenda), por meio da Advocacia-Geral da União, entrou com pedido de reexame da ciência dada aos órgãos do Poder Executivo. Ela solicita que não seja dada nenhuma ciência, pois não há qualquer irregularidade a ser sanada ou, então, que o item 9.1.2 seja reformulado de forma a se adequar à atual interpretação do Poder Executivo de que o art. 17 da LRF não se aplica às despesas com pessoal, tema que será tratado no tópico deste relatório referente aos Processos SEI de DOCCs.*

*2.1.2. Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado de 2022*

*30. Em relação às DOCCs criadas em 2022, foi encaminhado pelo Ofício 64522/2022-TCU/Seproc (peça 8) ao Ministério da Economia uma requisição de informações da então Diref/Semag (peça 6) relativa aos objetos deste processo. O item '3.b' da requisição solicitou informações sobre as despesas de 2022 nos seguintes termos:*

> *'b) quadro consolidado das despesas obrigatórias de caráter continuado criadas ou prorrogadas em 2022 (ano fechado) que sejam do conhecimento dessa pasta ministerial nos termos dos arts. 125 e 129 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), com respectivos atos instituidores (emendas constitucionais, medidas provisórias, leis e demais atos normativos), impactos fiscais no exercício inicial de vigência e nos dois subsequentes ou justificativas em caso de ausência de tais estimativas, medidas de compensação adotadas ou justificativas em caso de dispensa ou não identificação de tais medidas.'*

*31. Quanto às informações obtidas, como nos anteriores, não foi encaminhado um quadro consolidando as informações de DOCCs de conhecimento daquele Ministério. A resposta enviada foi a apresentação de informações oriundas de vários órgãos sobre as proposições analisadas no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.*

*32. Por parte da STN, foram apresentadas informações da Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS). A Coordenação elencou três portarias, referentes a subvenções econômicas criadas ou prorrogadas em 2022 (uma referente ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite e duas relativas ao Plano Safra). Além disso, foram editadas duas Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Para todos os normativos são apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e as medidas de compensação consideradas pela Coordenação.*

*33. A tabela a seguir elenca informações fornecidas pela CGFIS relativas ao impacto fiscal e às medidas de compensação. Em conjunto, os impactos fiscais previstos para 2022, 2023 e 2024 foram de R$ 2.813 milhões, R$ 4.629 milhões e R$ 1.853 milhões, respectivamente. No entanto, nem todas as medidas citadas referem-se a DOCCs de 2022. O Decreto 11.029/2022 não se caracterizaria como despesa de caráter continuado, pois tem previsão de apenas um ano, e a Resolução-CMN 5.053/2022 tem vigência a partir de 2023.*

**Tabela 2 - DOCCs Criadas ou Prorrogadas - Coordenação-Geral de Operações Fiscais (CGFIS)**

| Normativo | Medida | Estimativa de impacto Orçamentário (R$ milhões) | | | Medida de Compensação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2022 | 2023 | 2024 | |
| Decreto 11.029/2022 | Concessão de rebate nas operações de crédito rural de custeio e de investimento contratadas no âmbito do Pronaf, cujos empreendimentos tenham sido prejudicados por seca ou estiagem em Municípios dos Estados de Mato Grosso do Sul, do Paraná, de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul (Pronaf) | 1.200 | 0 | 0 | não se aplica |
| Portaria-ME 7.337/2022 | Autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em operações de financiamento para a aquisição, por pessoa natural, de bens e serviços de tecnologia assistiva destinados a pessoas com deficiência (Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite) | 1,93 | 4,42 | 3,86 | Para o exercício de 2022, tais despesas estão fixadas na Lei 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (LOA 2022), na ação orçamentária '0E85 - Subvenção Econômica em Operações de Financiamento para a Aquisição de Bens e Serviços de Tecnologia Assistiva Destinados a Pessoas com Deficiência'. Para os demais anos, será solicitada a inclusão dos valores nas respectivas propostas orçamentárias. |
| Resolução-CMN 5.022/2022 | Ajusta normas do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), no | 67,80 | 60,82 | 0 | Para o exercício de 2022, a despesa está fixada na Lei Orçamentária Anual - 2022 do Orçamento Geral da União (OGU) e serão suportadas pela ação orçamentária do |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Normativo | Medida | Estimativa de impacto Orçamentário (R$ milhões) | | | Medida de Compensação |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 2022 | 2023 | 2024 | |
| | âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) | | | | Pronaf. Para o exercício de 2023 os valores serão consignados na respectiva proposta orçamentária. |
| Portaria-+ME 6.454/2022 | Portaria que autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais concedidos no Plano Safra 2022/2023 | 1.417 | 4.172 | 1.720 | Para o exercício de 2022, tais despesas estão fixadas na Lei Orçamentária Anual - 2022 do Orçamento Geral da União (OGU) nas ações orçamentárias citadas. Para os demais anos, os valores serão consignados nas respectivas propostas orçamentárias. |
| Portaria-ME 7.750/2022 | Altera a Portaria 6.454/2022 que autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais concedidos no Plano Safra 2022/2023. Alocação adicional de recursos equalizáveis da Safra 2022/2023 | 127 | 355 | 128 | Para o exercício de 2022, tais despesas estão fixadas na Lei Orçamentária Anual - 2022 do Orçamento Geral da União (OGU) na ação orçamentária citada. Para os demais anos, os valores serão consignados nas respectivas propostas orçamentárias. |
| Resolução-CMN 5.053/2022 | Ajusta as normas do Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF), no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) | 0 | 37,48 | 0,95 | Para o exercício de 2023, foi solicitada a inclusão da despesa no PLOA 2023 e serão suportadas pela ação orçamentária do Pronaf. Para o exercício de 2024 os valores serão consignados na respectiva proposta orçamentária. |

*Fonte: Anexo I do Ofício 4812/2023/ME30817025 (peça 11) 'Medidas de Compensação 2022' – peça não digitalizável.*

*34. Pela Tabela 2, bem como pela análise dos processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), verifica-se que o entendimento da STN em relação às medidas de compensação restringe-se à existência de dotação no respectivo exercício e a uma proposta de futura alocação nos exercícios subsequentes.*

*35. A Nota Conjunta 14/2022/CGFIS/Cogef/Sugef/STN/Seto-ME, constante do Processo 12100.103503/2022-19, sobre a alocação adicional de recursos equalizáveis da safra 2022/2023 (Portaria-ME 7.750/2022), por exemplo, faz as seguintes considerações sobre o atendimento ao art. 17 da LRF (peça 74, p. 3):*

> *'16.2. Tendo em vista tratar-se de **despesa de caráter continuado (caput do art. 17 da LRF)**, uma vez que a obrigação se estende por mais de dois exercícios, prestamos as seguintes informações adicionais:*
> *16.2.1. **Origem de recursos para seu custeio (§ 1º do art. 17 da LRF)**: Para o exercício de 2022, tais despesas estão fixadas na Lei Orçamentária Anual - 2022 do Orçamento Geral da União (OGU) na ação 1031.0281.0001 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992). Para os demais anos, os valores serão consignados nas respectivas propostas orçamentárias.*
> *16.2.2. **Adequação às metas de resultados fiscais (§ 2º do art. 17 da LRF)**: Essa despesa, conforme evidenciado no Relatório de Despesas e Receitas Primárias do 3º bimestre de 2022, não prejudicará a verificação das metas de resultados fiscais estabelecidas no anexo de metas fiscais, que integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias.' (grifos no original)*

*36. Nessa análise feita do atendimento do § 2º do art. 17 da LRF, não há qualquer menção à parte do artigo que afirma: **devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.***

*37. Mais uma vez se verifica a urgente necessidade de uma padronização de conceitos e procedimentos envolvidos desse artigo da LRF, pois, neste enfoque, a medida de compensação vem sendo entendida como inclusão de dotação no orçamento. Essa possibilidade de se substituir a compensação por previsão orçamentária consta do art. 14 da LRF, que se refere à renúncia de receita, não à criação de DOCC, regulada pelo art. 17 da Lei. Nesse sentido, espera-se que o plano de ação em curso retifique interpretações do gênero.*

*38. A SOF, por sua vez, apresentou informações do Coordenação de Acompanhamento e Avaliação das Despesas com Pessoal e Benefícios (CGDPE), da Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários (CGMAC) e da Coordenação-Geral de Despesas com Sentenças Judiciais e Demais Encargos (CGDSJ). Esta última Coordenação informou que não se manifestou em relação a atos normativos que criaram DOCCs.*

*39. A CGDPE apresentou informações sobre as proposições legislativas sobre as quais se manifestou e sobre as despesas ordinariamente analisadas pela Coordenação, que são: remanejamento de cargos; contratações temporárias; anistiados em decorrência da Lei 8.878/1994; autorização para realização de concursos ou o respectivo provimento; cessões de empregados públicos de empresas públicas ou de sociedade de economia mista da administração indireta e pagamento de indenização à anistiados políticos.*

*40. Quanto às proposições legislativas a Unidade ressalta que listou todos os processos sobre os quais foi instada a se manifestar sobre o mérito do ponto de vista orçamentário, não tendo informações se as propostas se converteram em norma. Foram relacionados da ordem de cinquenta processos envolvendo*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*tanto temas quanto normas variadas, desde Decretos a Propostas de Emendas à Constituição. Do impacto orçamentário das propostas analisadas, a Coordenação informou que em 25 casos, se convertidas em norma, haveria impacto orçamentário, e em sete, não; para as demais propostas analisadas não há informações.*

*41. Quanto às despesas ordinariamente analisadas, a Coordenação apresentou informações detalhadas sobre provimentos, contratações temporárias, reintegração de anistiados (Lei 8.878/1994) e remanejamentos; as informações são discriminadas por exercício. A reintegração de anistiados e os provimentos necessariamente criam DOCCs de pessoal, a contratação temporária e os remanejamentos podem se constituir em DOCC. A tabela seguinte sintetiza as informações fornecidas sobre os provimentos previstos para o exercício de 2022, com impacto orçamentário anualizado.*

***Tabela 3: Despesas com Pessoal – Provimentos Previstos para 2022***

| Órgão | Cargo | Qtde Física | % | Impacto Orçamentário anualizado (R$) | % |
|---|---|---|---|---|---|
| Ministério das Relações Exteriores | Terceiro Secretário | 34 | 0,8% | 10.077.765 | 1,1% |
| Advocacia-Geral da União | Advogado da União, Procurador Federal e Procurador da Fazenda Nacional | 300 | 6,6% | 96.405.669 | 10,3% |
| Ministério da Educação | Funções Gratificadas - UFJ, UFR, Rfape | 8 | 0,2% | 367.393 | 0,0% |
| Ministério de Minas e Energia | Especialista em Recursos Minerais (ANM) | 40 | 0,9% | 7.221.271 | 0,8% |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | Policial Rodoviário Federal, Agente Federal de Execução Penal, Espec. Fed. Execução Penal e Diversos Cargos (PF, PRF, Depen) | 3.657 | 80,8% | 713.095.177 | 76,4% |
| Controladoria-Geral da União | Auditor Federal de Finanças e Controle e Técnico Federal de Finanças e Controle | 375 | 8,3% | 97.755.250 | 10,5% |
| Ministério do Meio Ambiente | Analista Ambiental, Técnico Ambiental e Analista Administrativo (Ibama e ICMBio) | 110 | 2,4% | 8.249.771 | 0,9% |
| **Total** | | **4.524** | **100,0%** | **933.172.295** | **100,0%** |

*Fonte: Peça 12 - Anexo_30900970_CONTROLE_ATESTES_PESSOAL_2022- – peça não digitalizável*

*42. Em relação às autorizações para a reintegração de anistiados da Lei 8.878/1994, foram autorizadas, para 2022, 42 reintegrações, cujo impacto orçamentário anualizado totalizou R$ 3,5 milhões. Quanto à reestruturação dos órgãos (remanejamentos de cargos e funções), foram analisados 96 processos, cujo impacto anualizado totalizou R$ 52 milhões. No entanto, neste conjunto estão incluídos 78 processos que, em conjunto, no entender da Coordenação, geraram uma economia orçamentária estimada em R$ 28 milhões.*

*43. Em todos os dados apresentados em relação às despesas ordinariamente analisadas pela CGDPE não há qualquer menção às medidas de compensação, isto porque, conforme será analisado no item sobre os processos SEI relacionados às DOCCS, o entendimento é de que as despesas com pessoal não se sujeitam ao art. 17 da LRF.*

*44. A CGMAC relacionou três leis que, no seu entender, criaram DOCCs no exercício de 2022. A primeira norma citada é a Lei 14.457/2022 (oriunda da Medida Provisória 1.116/2022) que instituiu o Programa Emprega + Mulheres. A Coordenação, ao analisar o processo 12100.103772/2022-77 referente à conversão da MP em lei ordinária, identificou o potencial aumento da despesa com a Bolsa de Qualificação Profissional, que é uma das modalidades do Seguro-Desemprego, e este potencial aumento sequer foi dimensionado.*

*45. Como a possível criação de DOCC já constava da própria MP editada, a Coordenação, depois de ressaltar que não foi demandada a se manifestar sobre o processo de elaboração da MP, concluiu que, no que tange ao projeto de conversão, não houve criação de DOCC. Portanto, não viu óbices para sanção do referido projeto. O então Ministério da Economia, por outras razões, no mesmo processo, sugeriu o veto parcial dos arts. 25 e 33, proposta não acolhida. Por sugestão da Casa Civil, o PL foi sancionado com veto do art. 21. Três meses depois, o veto foi derrubado.*

*46. A segunda lei relacionada é a Lei 14.399/2022, conhecida como Lei Aldir Blanc 2, que prevê repasses anuais de R$ 3 bilhões aos estados, Distrito Federal e municípios para ações no setor cultural (processo 12100.101515/2022-0). O seu projeto de lei sofreu veto total por criar obrigações para a União sem cumprir a legislação vigente. O veto foi derrubado e foi publicada a Lei 14.399, de 8/7/2022.*

*47. Em março de 2023, a CGMAC, em complementação às informações já fornecidas, relatou a criação de uma nova DOCC, em 15/12/2022, em virtude da rejeição ao veto do art. 14 da Lei Complementar 194/2022 (processo 12100.102678/2022-09). Essa Lei Complementar, ao considerar os combustíveis, o gás natural, a energia elétrica, as comunicações e o transporte coletivo bens e serviços essenciais e indispensáveis, limita a cobrança de ICMS sobre tais itens. E o art. 14 estabeleceu, sem prazo determinado, que caso haja perda de recursos ocasionada pela Lei Complementar, '(...) a União compensará os demais*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*entes da Federação para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tenham as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes desta Lei Complementar'.*

*48. É importante citar que a motivação do veto, pela Presidência da República, ao art. 14 da Lei foi exatamente a criação de uma despesa obrigatória de caráter continuado (peça 75, p. 5):*

> *'Entretanto, em que pese o mérito da proposta, a proposição legislativa contraria o interesse público, ao permitir a criação de despesa pública de caráter continuado, diferente das medidas temporárias aprovadas nos outros artigos da mesma proposição, bem como ao estabelecer que a União compensaria os entes da federação, sem prazo definido, para que os mínimos constitucionais da saúde e da educação e o Fundeb tivessem as mesmas disponibilidades financeiras na comparação com a situação em vigor antes da Lei Complementar.'*

*2.1.3. Processos SEI – Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado*

*49. Em julho de 2023, buscando mais elementos para subsidiar a análise, foram solicitados à STN e à SOF os links de acesso a todos os processos no SEI referentes à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado no exercício de 2022, informadas ao TCU no âmbito deste processo e do TC 021.502/2022 (peças 49 a 52). Entre 12 e 24 de julho as Unidades encaminharam os acessos solicitados.*

*50. A tabela seguinte discrimina o conteúdo dos processos acessados.*

***Tabela 4: Consolidação dos Processos SEI acessados relacionados às DOCCs - 2022***

| ***Processos SEI Acessados*** | ***Quantidade de Processos*** |
|---|---|
| *Processos de Pessoal - Lei 8.887/1994* - Disponibilidade Orçamentária* | *42* |
| *Processos de Pessoal - alterações de estrutura organizacional com economia orçamentária* | *61* |
| *Processos de Pessoal - alterações da estrutura organizacional, concursos, provimentos e congêneres com disponibilidade orçamentária* | *37* |
| *Processos de Pessoal - óbices por falta de disponibilidade orçamentária* | *3* |
| *Demais Processos referentes a 2022* | *18* |
| *Processos Encerrados não Concluídos e Processos com Impacto Orçamentário em 2023* | *38* |
| ***Total*** | ***199*** |

*Nota: Lei 8.878/1994 instituiu o direito à anistia e retorno ao serviço público àqueles servidores ou empregados exonerados ou demitidos com violação ao ordenamento jurídico durante a reforma administrativa perpetrada no curso do Governo Collor.*
*Fonte: Processos SEI acessados na elaboração do trabalho cujos links foram enviados pelo Poder Executivo*

*51. Como se pode verificar, a maior parte dos processos diz respeito às despesas com pessoal. No item anterior verificou-se que somente de concursos/provimentos foram estimadas DOCCs cujo impacto orçamentário anualizado foi da ordem de R$ 1 bilhão, ficando patente a relevância dos valores envolvidos. Com efeito, os conceitos de economia orçamentária ou disponibilidade orçamentária se relacionam à forma como a SOF operacionaliza a criação de despesas com pessoal e como as identifica.*

*52. Nesse contexto, é importante apresentar a forma de interpretação da SOF em relação às despesas com pessoal. O posicionamento da Secretaria (referendado pelo Poder Executivo) é de que as despesas com pessoal estariam excepcionalizadas de cumprir a compensação prevista na segunda parte do § 2º do art. 17 da LRF. O tema, que foi tratado no levantamento de 2021, é sistematizado nos parágrafos seguintes.*

*53. No processo, a SOF informou que as estimativas de pessoal são realizadas em três grupos de despesas: (a) as despesas com pessoal contratadas; (b) as despesas com pessoal relativas às autorizações de que trata o art. 169, § 1º, da CF/1988; e (c) as reservas específicas para atendimento de situações não previamente quantificáveis.*

*54. As despesas do item 'a' são calculadas considerando os valores vigentes no mês de março do exercício anterior, compatibilizados com as despesas apresentadas até determinado mês do exercício seguinte e os eventuais acréscimos legais, existindo determinada despesa em março do prévio exercício, sua continuidade no orçamento conseguinte não configura aumento de despesa, inclusive no caso de a despesa ter sido interrompida e recontratada posteriormente (despesa de reposição). O conceito é retratado no Anexo V do PLOA de 2022, nesse anexo são apresentadas as autorizações para a criação de despesas de pessoal. Nele é ressaltado que não estão incluídas as despesas de reposição e sua nota 1, reproduzida a seguir, define o que são as despesas de reposição e ressaltam que elas não geram impacto orçamentário.*

> *'(1) Para fins de reposição, considera-se exclusivamente o preenchimento de cargos efetivos e cargos/funções comissionadas ocupadas em março de 2021, cujas despesas compunham a base de projeção para definição dos limites de 'Pessoal e Encargos Sociais' para 2022 e que venham a vagar a posteriori, não gerando, impacto orçamentário. Neste contexto, excluem-se as vagas originadas de aposentadorias e falecimentos que acarretem pagamento de pensões, por se tratarem de mera reclassificação orçamentária, ou seja, não geram economia em termos de impactos orçamentários.'*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*55. As despesas do item 'b' são aquelas definidas no § 1º do art. 169 da CF/1988 (concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como admissão ou contratação de pessoal), elas só podem ser feitas se houver dotação prévia suficiente e autorização específica na LDO. As LDOS têm delegado essa autorização para anexo específico da LOA. Assim, para a efetivação das vantagens estabelecidas nesse Anexo, são previstas, na própria LOA, reservas de contingência, em ação orçamentária específica e alocados na Unidade Orçamentária - UO 71101- Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda.*

*56. Por fim, no item 'c' estão reservas referentes a riscos fiscais e passivos contingentes e para suplementação das dotações das unidades orçamentárias. Uma vez especificada como são feitas as estimativas da despesa com pessoal, a SOF afirmou que, para as despesas com pessoal e encargos, a compensação prevista no § 2º do art. 17 da LRF se dá em virtude de dotação orçamentária suficiente para a execução da despesa, desde que atendido o art. 169 da CF/1988 e respeitadas as metas fiscais vigentes.*

*57. Diante desse posicionamento, no Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, foi dada ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, que, em relação às DOCCs de pessoal, é necessário demonstrar a existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de outra despesa, nos termos do art. 17 da LRF.*

*58. Como citado anteriormente, o Poder Executivo entrou com recurso em relação a todas as ciências dadas, sob o argumento que não havia irregularidade nos procedimentos, sendo ainda mais incisivo em relação às DOCCs de pessoal, no qual solicita que, caso não sejam retiradas as ciências, que seja referendado pelo Tribunal o entendimento da SOF, explicitado nos parágrafos anteriores (TC 043.192/2021-1, peça 74, p. 19):*

> *'b) caso não reformado o item 9.1 para serem excluídas as ciências, conforme pedido acima, reformar o subitem 9.1.2 do Acórdão nº 1691/2023 – TCU – Plenário, para que seja conferida a seguinte redação, ora sugerida:*
>
> *9.1.2. da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, especialmente a demonstração da existência de recursos suficientes para custeio da despesa ao longo do tempo, **sem necessidade de medida de compensação prevista no art. 17, § 2°, da LRF, caso o ato esteja de acordo com a dotação orçamentária prevista na LOA então vigente**.' (grifo nosso)*

*59. Em outubro o pedido de reexame foi conhecido e suspensos os efeitos do item 9.1 até o devido julgamento do mérito do pedido.*

*60. Nesse sentido, não há que se falar em medidas de compensação das DOCCs de pessoal, ou mesmo em regularidade dos procedimentos adotados em relação à LRF, sendo necessário para o desenrolar das análises o julgamento de mérito do recurso.*

*61. Tem sido argumentado que a interpretação de que as despesas com pessoal têm um caráter especial, sujeitando-se apenas às regras constitucionais do art. 169, foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na tese de repercussão geral 864: 'A revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos depende, cumulativamente, de dotação na Lei Orçamentária Anual e de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias.'*

*62. No entanto, observa-se que a tese do STF **se refere apenas à revisão geral anual da remuneração dos servidores e não a qualquer despesa com pessoal**. Em relação a essas despesas, tem-se, em primeiro lugar, que o inciso X do art. 37 estabelece: 'X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices**.'*

*63. Em segundo lugar, tem-se que o § 6º do art. 17 da LRF estabelece que as regras para a criação de DOCCs não se aplicam às despesas do serviço da dívida e **'nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição'**.*

*64. Ou seja, não teria sentido a tese do STF estabelecer que essa despesa específica não se sujeita ao art. 17 da LRF, na medida que o próprio § 6º do art. 17 da LRF que a exclui. No entanto, isto não significa que qualquer outra despesa com pessoal se sujeite apenas à existência de dotação na LOA e de previsão da LDO.*

*65. Tem-se, ainda, que o voto do Min. r. Alexandre de Moraes, no processo que gerou a tese de repercussão geral 864, conclui sua argumentação nos seguintes termos (peça 76, p. 13):*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Por fim, quanto à ausência do preenchimento dos pressupostos constitucionais para a concessão de aumentos ou vantagens aos servidores públicos, a Lei Complementar 101 de 2000, que regulamenta as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências, é taxativa ao impor a nulidade do ato. Veja-se, por pertinente, o texto da lei:*

> *'Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*
> *I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;'*

*66. Se o ministro relator considerasse que as despesas com pessoal se sujeitam apenas às regras constitucionais, não faria sentido ele concluir sua argumentação citando a própria LRF.*

*67. Dos processos restantes, relacionados na linha da tabela denominada 'Demais Processos referente a 2022', sete referem-se a normas já mencionadas no item 2.1.2 deste relatório. Dois processos referem-se à MP 1.113/2022 e sua conversão na Lei 14.441/2022, que altera o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade buscando reduzir o tempo de espera dos segurados.*

*68. Dois processos referem-se à MP 1.119/2022 e a sua conversão na Lei 14.463/2022. A norma reabriu o prazo para que os servidores públicos federais possam migrar para o Regime de Previdência Complementar. A migração é vista como uma economia orçamentária, na medida em que a contribuição da União para a capitalização das reservas individuais dos servidores nas Fundações de Previdência Complementar seria mais que compensada pela redução nos gastos relativos à Contribuição Patronal para o Plano de Seguridade Social do Servidor – CPSS.*

*69. A Lei 14.369/2022, oriunda da MP 1.080/2021, altera as destinações do Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal. O processo de conversão foi analisado pelo então Ministério da Economia, no processo 12100.102283/2022-06, no qual o ministro sugeriu uma série de vetos ao projeto de conversão. A SOF considerou que o projeto buscava implantar na Polícia Federal uma série de vantagens classificadas como indenizatórias, mas que, de fato, tinham características remuneratórias. A PGFN não teve o mesmo entendimento. Ainda assim, foi proposto veto justificado pelo não atendimento de regras fiscais: ausência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT) e não cumprimento das normas de geração de despesas (arts. 15 e 16 da LRF). O projeto de conversão foi sancionado sem vetos.*

*70. Foram analisados dois processos relacionados ao piso salarial nacional para enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem. O primeiro envolveu a Emenda Constitucional 124/2022 (PEC 11/2022) e o segundo tratou do Projeto de Lei 2.564/2020, convertido na Lei 14.434/2022, que estabeleceu o piso salarial nacional. Nos dois casos o então Ministério da Economia se manifestou contrariamente devido a questões fiscais. Em relação ao projeto de lei, houve várias propostas de veto, inclusive por não cumprir os regramentos do art. 17 da LRF, no entanto, a Presidência da República optou apenas por vetar o artigo que estabelecia a correção monetária anual pelo INPC.*

*71. Por fim, nos demais processos acessados, a SOF não identificou óbices do ponto de vista orçamentário.*

*2.1.4. Conclusão referente às DOCCs*

*72. Diante do quadro apresentado, observa-se que, no exercício de 2022, permaneceram os problemas elencados nos processos anteriores, cabendo destaque à questão das medidas de compensação à geração de DOCCs. Por um lado, o Poder Executivo tem o entendimento de que o instituto da compensação estabelecido na LRF não se aplica às despesas com pessoal, estando estas, para sua criação, sujeitas exclusivamente aos requisitos do art. 169 da CF/1988.*

*73. Ou seja, para criação de uma DOCC de pessoal é suficiente a lei que a institua, a sua previsão na LDO e a dotação orçamentária na LOA; não há de se falar de compensação. Nesse contexto, despesas significativas, obrigatórias e continuadas são criadas sem a previsão de algum equilíbrio de longo prazo. Por exemplo, o impacto orçamentário anualizado dos provimentos de cargos públicos previstos para 2022 foram da ordem de um bilhão de reais.*

*74. Por outro lado, nas DOCCs analisadas pela STN referentes às concessões e aumentos de subsídios financeiros, vê-se que a compensação prevista é a inclusão do valor previsto para os exercícios seguintes nos respectivos orçamentos. Por exemplo, a Portaria-ME 6.454/2022 previu um aumento na ação orçamentária 0281 - Subvenção Econômica para a Agricultura Familiar - Pronaf - Lei 8.427/1992 – da ordem de R$ 2,4 bilhões em 2023, cuja compensação seria a inclusão desse valor no orçamento do respectivo exercício.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*75. Assim, resta pendente de resposta a seguinte questão: quais despesas de fato estão sujeitas à compensação prévia mediante aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa, nos estritos termos do art. 17 da LRF?*

*76. Por mais que se considere que esses entendimentos/procedimentos do Poder Executivo são de longa data, entende-se ser necessária uma evolução, de forma que, no médio prazo, estas práticas e interpretações venham a se adequar integralmente à legislação vigente.*

*77. Nesse sentido, espera-se que tanto a análise do recurso em relação ao acompanhamento de 2021 (Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário), quanto o plano de ação do Poder Executivo (Acórdãos 333/2022 e 929/2023, ambos do Plenário do TCU) estabeleçam as balizas necessárias à solução dos problemas citados. Como estes processos ainda estão em curso, não serão formuladas novas propostas para o tema.*

*78. Por todos os fatos apresentados neste tópico, ao se responder à questão: 'As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2022 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?', pode-se afirmar que, no estágio atual de conceituação e estruturação das DOCCs, são tantas as questões abertas e os entendimentos antagônicos que não é possível dar uma resposta adequada e suficiente à questão, sendo prudente aguardar os procedimentos em curso que visam sanar as diversas lacunas existentes.*

***2.2. Renúncias de Receitas***

*79. Segundo informado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2022 (Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira), as renúncias de receitas atingiram o montante projetado de R$ 581,5 bilhões naquele ano, correspondendo a 31,3% da receita primária líquida e a 5,86% do PIB. Foram R$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.*

*80. Como se observa, as renúncias tributárias são as mais significativas e, por conseguinte, são objeto específico desta análise. Esses benefícios correspondem a gastos governamentais indiretos decorrentes do próprio sistema tributário. Já as renúncias de receitas financeiras e creditícias são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e beneficiam setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento.*

*81. Segundo o art. 14, § 1°, da LRF, a renúncia de receita tributária 'compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado'.*

*82. A RFB utiliza a nomenclatura de gasto tributário, conforme conceito adotado, a seguir transcrito, constante do Demonstrativo dos Gastos Tributários que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da União para o exercício financeiro de 2023:*

> *Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.*

*2.2.1. Atendimento aos requisitos exigidos pela legislação pertinente para instituição das Renúncias de Receitas Tributárias no exercício de 2022 - Q2*

*83. A presente análise busca responder se foram observados, no exercício de 2022, os dispositivos constitucionais e legais no que diz respeito à concessão, ampliação e aplicação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.*

*84. Conforme se apresenta a seguir, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve ser acompanhada da observância de um conjunto de preceitos constitucionais e legais. Quanto aos comandos previstos na Carta Magna, o art. 150, § 6º, da CF/1988 exige que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, enquanto o art. 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.*

*85. Em termos de legislação infraconstitucional, a LRF apresenta as seguintes condicionantes para a criação regular de benefício tributário:*

> *'Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*

*I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;*

*II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.*

*[...]*

*§ 2° Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.'*

*86. Quanto aos referidos dispositivos da LRF, convém consignar que, nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), prolatados em sede de consulta, assentou-se o caráter alternativo dos incisos I e II do art. 14 da LRF quanto à ausência de obrigatoriedade da previsão e da implementação de medidas de compensação na forma do sobredito inciso II quando a renúncia for considerada na estimativa de receita orçamentária, na forma do inciso I, e forem atendidos os demais requisitos legais.*

*87. Além disso, as LDOs anuais estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição dessas renúncias. Na LDO relativa ao exercício de 2022 (Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.353/2022), as disposições sobre as renúncias de receitas tributárias estão previstas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), conforme os arts. 124 a 127 e 136.*

*88. Cabe ressaltar que o TCU já expediu diversas deliberações no sentido de que diversos órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).*

*89. Acrescente-se que o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades sobre o tema, quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 e, mais recentemente, de 2022, objeto da presente análise. Por conta dessas impropriedades, a Corte de Contas emitiu sucessivos alertas ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas à instituição desses dessas renúncias tributários, bem como à implementação dos respectivos benefícios.*

*90. Convém consignar que, conforme prevê o § 2º do art. 14 da LRF, os posicionamentos deste Tribunal, consubstanciados nos subitens 9.1 dos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e 1.907/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e subitem 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como os alertas e recomendações contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República de 2019, 2021 e 2022, a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita somente pode ser implementada (eficácia) pelo Poder Executivo se forem satisfeitos os requisitos previstos nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor no exercício de instituição da renúncia de receita.*

*91. Em relação ao Poder Legislativo, por meio do subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, por ocasião da análise de propostas que concedem ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*92. Já no subitem 9.5.1 do supracitado Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, informaram-se às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado que, em razão da exigência prevista no art. 113 do ADCT, as proposições legislativas que criem ou alterem renúncia de receita deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, assim como das medidas compensatórias exigidas pela LRF, não podendo ser consideradas exequíveis, pelos Poderes e órgãos responsáveis pela sua implementação, enquanto as condicionantes constitucionais e legais não forem efetivamente observadas.*

*93. Ainda quanto ao Poder Legislativo, registre-se o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, no sentido de que:*

> *'(...) a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos.'*

*94. Isso posto, conforme a Nota Cetad/Copan 12, de 30/1/2023 (peça 20), o Ministério da Fazenda encaminhou demonstrativo, elaborado pela RFB, contendo as desonerações tributárias instituídas em 2022, com os respectivos normativos, as estimativas dos impactos financeiros previstos para 2022 e para os três anos seguintes, bem como informações sobre as medidas de compensação porventura necessárias.*

*95. Considerando os dados constantes do demonstrativo, atualizado pelas informações indicadas na Nota Cetad/Copan 43, de 29/3/2023, no âmbito do processo apartado sobre as Contas do Presidente da República de 2022 (peça 63 do TC 021.502/2022-6), durante o exercício em apreço foram instituídas 35 desonerações tributárias (por meio de 34 atos normativos). Segundo informado, o valor estimado dessas renúncias de receitas tributárias totalizou cerca de R$ 202,2 bilhões, distribuído em quatro exercícios, a saber: R$ 56,6 bilhões para 2022, R$ 74,5 bilhões para 2023, R$ 53,5 bilhões para 2024, além de R$ 17,6 bilhões para 2025.*

*96. Ressalta-se que, em relação ao exercício de 2021, conforme dados prestados pela RFB no âmbito do Acompanhamento referente a 2021 (TC 043.192/2021-1, Rel. Min. Aroldo Cedraz), esses números de 2022 demonstram o aumento da quantidade de desonerações instituídas (35 contra 24), bem como a expressiva elevação (274,4%) do montante total, ou seja, R$ 202,2 bilhões (que se acumularão de 2022 a 2025) contra R$ 54,0 bilhões (que se acumulariam de 2021 a 2024).*

*97. Cabe registrar que os valores totais, referentes às renúncias tributárias instituídas em 2022, também representam um crescimento significativo (226,7%) em comparação com aqueles, informados pela RFB, para o exercício de 2020 (exercícios de 2020 a 2023), no montante de R$ 61,9 bilhões, cujos dados constam do Acompanhamento referente a 2020 (TC 037.193/2020-1, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues). Já em relação à quantidade das desonerações instituídas, os números são iguais entre os referidos dois anos, ou seja, 34.*

*98. Nota-se que o elevado incremento nos gastos tributários realizados observado no ano de 2022 vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentado pelo país. Ademais, o legislador tem demonstrado preocupação com o assunto, considerando que, por meio do art. 4º da EC 109/2021, foi previsto o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Em cumprimento ao dispositivo, o Poder Executivo enviou, em 15/9/2021, o plano em apreço ao Congresso Nacional, por meio do PL 3.203/2021, o qual, até a finalização deste relatório, ainda não foi apreciado pelo Congresso Nacional. Cabe consignar que a análise das medidas previstas no referido plano foi realizada no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Plano de Revisão de Benefícios Tributários).*

*99. Informa-se que, das 35 desonerações contidas nos indicados demonstrativos das desonerações tributárias instituídas em 2022, 25 delas (referentes a 24 normas legais) deveriam se submeter à observância dos requisitos constitucionais e legais nos atos de concessão ou ampliação, segundo apresentado na tabela a seguir, a qual demonstra o atendimento ou não das exigências em relação a cada um desses benefícios. As demais dez renúncias fiscais instituídas se enquadraram nas exceções quanto à aplicabilidade dessas exigências, seja por conta da modalidade do benefício, do tributo envolvido ou, mesmo, da origem e destinação das proposições.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Tabela 5: Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2022*

| Legislação | art. 113 do ADCT | art. 14 da LRF | Dispositivos das LDOs de 2021 e 2022 | art. 150, § 6º, da CF |
|---|---|---|---|---|
| Lei 14.291/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.301/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.302/2022 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 10.933/2022 | * | Sim | * | Sim |
| Lei Complementar192/2022 | Sim | * | * | Sim |
| Lei Complementar 193/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.348/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.355/2022 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 11.090/2022 | * | Sim | * | Sim |
| Lei 14.366/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.374/2022 | Não | * | * | Sim |
| Lei Complementar194/2022 | Sim | * | * | Sim |
| Lei 14.421/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.439/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.440/2022 | Não | Não | Não | Sim |
| Decreto 11.149/2022 | * | Não | * | Sim |
| Medida Provisória 1.137/2022 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.138/2022 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.147/2022 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.148/2022 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Portaria 11.017/2022 | * | Não | * | Sim |
| Decreto 11.321/2022 | * | Não | * | Sim |
| Decreto 11.322/2022 | * | Sim | * | Sim |
| Decreto 11.323/2022 | * | Não | * | Sim |

** Não se aplica.*
*Fonte: RFB.*

*100. Saliente-se que a análise sobre a conformidade fiscal das renúncias de receitas instituídas, por meio dos normativos constantes da tabela, foi realizada no âmbito do supracitado Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2022. Assim, ficou evidenciada a inobservância, por parte do* ***Congresso Nacional****, de uma ou mais exigências constitucionais e legais em comento (arts. 113 do ADCT, 14, caput e incisos I e II, da LRF, além dos dispositivos previstos nas LDOs 2021 e 2022), quando das proposições e aprovações de renúncias tributárias, conforme as seguintes normas legais: Leis 14.291, de 3/1/2022, 14.301, de 7/1/2022, 14.348, de 25/5/2022, 14.374, de 21/6/2022, 14.421, de 20/7/2022, 14.439, de 24/8/2022 e 14.440/2022, de 2/8/2022, além da Lei Complementar 193, de 17/3/2022.*

*101. Note-se que, a despeito das retromencionadas deliberações expedidas pelo TCU, ainda remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar projeto de lei ou de emendas a medida provisória, sem demonstração do atendimento de todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos referidos comandos constitucionais e legais.*

*102. Tem-se, também, a inobservância, por parte do Poder Executivo**,** dessas exigências constitucionais e legais na elaboração de legislações para criação ou prorrogação de renúncias tributárias durante o exercício de 2022. Assim, conforme apresentado na tabela, em relação à Lei 14.366/2022, aquele Poder não demonstrou o cumprimento dos arts. 113 do ADCT, 14, caput, e incisos I e II, da LRF, além de dispositivos da LDO 2022. Quanto aos Decretos 11.149/2022 e 11.321/2022 e Portaria 11.017/2022, observou-se o não atendimento dos incisos I ou II do art. 14 da LRF. Além disso, foi observado o descumprimento o caput do art. 14 da LRF quando da instituição dos Decretos 11.149/2022 e 11.323/2022.*

*103. Em relação às Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022, foi constatado que o Poder Executivo sancionou projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais contidos, respectivamente, nos arts. 4º, 1º e 2º, e 22 desses normativos, não obstante a falta da demonstração do cumprimento de todas as exigências em questão.*

*104. E ainda, quanto às renúncias de receitas instituídas pelas Leis 14.291/2022, 14.301/2022, 14.348/2022 e 14.366/2022, pelos Decretos 11.149/2022 e 11.321/2022, bem como pela Lei Complementar 193/2022 e pela Portaria-ME 11.017/2022, sem a obediência integral das referidas mencionadas condicionantes constitucionais e legais, o Poder Executivo também não evidenciou, no momento da implementação dos respectivos benefícios, o atendimento dessas condicionantes, em desconformidade ao estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, assim como nas deliberações do TCU anteriormente mencionadas.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*105. No que respeita a essa questão sobre a ausência de providências saneadoras posteriores, de modo a conferir a devida adequação orçamentária e financeira, quando da implementação dessas renúncias fiscais, cabe destacar a análise feita no âmbito do Capítulo 6 (Monitoramento das Recomendações e Alertas do TCU nas Contas do Presidente da República de 2015 a 2021 e providências adotadas) do respectivo Parecer Prévio relativo ao exercício de 2022, relativamente a recomendação originária das Contas do Presidente da República de 2019, a seguir transcrita:*

*6.5.1. Deliberação original: CG2019 – 3.8*

> *'Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.'*

*106. No âmbito daquela análise, após exame das alegações encaminhadas pela Casa Civil e Secretaria de Orçamento Federal, constatou-se que 'o Poder Executivo, assim como registrado nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2020 e 2021, não encaminhou o indicado demonstrativo comprobatório ao TCU, bem como as retromencionadas argumentações foram insuficientes para justificar a não apresentação da documentação em apreço'. Ademais, verificou-se que, 'como evidenciado na seção 4.1.2.9 deste Relatório, o Poder Executivo também não demonstrou o atendimento, de forma integral, das exigências constitucionais e legais para concessão e prorrogação de benefícios tributários em 2022, tanto no momento da instituição e sanção dos respectivos atos normativos, quanto da sua implementação (...)'. Assim, concluiu-se, naquele Parecer, que a recomendação não foi implementada.*

*107. Por todo o exposto, não obstante as retromencionadas deliberações do TCU encaminhadas aos Poderes Legislativo e Executivo, além dos alertas emitidos no âmbito dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 e 2022, ficou evidente que remanesce a prática de não atendimento de mandamentos constitucionais e legais, por parte do Poder Executivo, tanto na concessão, na prorrogação e, também, na aplicação das renúncias de receitas tributárias.*

*108. Destarte, no âmbito do recente Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2022, foram expedidas as seguintes recomendações (Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira):*

> *'3.4 Ao Poder Executivo que adote medidas visando garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas que regem a gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, por meio da publicação da respectiva exposição de motivos ou nota técnica que explicite a adequação desses benefícios ao disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais (voto do Relator);*
>
> *3.5 Ao Poder Executivo que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.' (voto do Relator)*

*109. Por conseguinte, em consonância com as deliberações e alertas encaminhados ao Poder Executivo, entende-se que deva se dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Transitórias (ADCT), 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da LRF, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da LRF.*

*110. Propõe-se, também, dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com fulcro no art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*315/2020, sobre a necessidade de observância desses mandamentos constitucionais e legais, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias.*

*111. Por fim, entende-se necessário encaminhar elementos à Procuradoria-Geral da República (PGR), autoridade legitimada nos termos do art. 103, inciso VI, da CF/1988, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais.*

*2.2.2. Providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 158, incisos I e II, da LDO 2022, no que se refere ao acompanhamento e avaliação das renúncias tributárias, financeiras e creditícias - Q3?*

*112. A previsão para o acompanhamento e a avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios está contida art. 158, incisos I e II, da LDO 2022, a seguir transcritos, cujo mandamento também consta da LDO 2021 (no mesmo artigo e incisos da Lei 14.116/2020, alterada pela Lei 14.143/2021) e da LDO 2023 (art. 165, incisos I e II, da Lei 14.436/2022).*

> *Art. 158. O Poder Executivo federal adotará providências com vistas a:*
> *'I - elaborar metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, e o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;*
> *II - designar os órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios; e*
> *(...)'*

*113. Registre-se que, na abordagem sobre o tema no âmbito do Acompanhamento referente a 2021 (TC 043.192/2021-1, Rel. Min. Aroldo Cedraz), relatou-se que:*

> *'(...) o Poder Executivo tem envidado esforços no que concerne à elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, à definição de cronogramas, periodicidade das avaliações e dos respectivos órgãos responsáveis pela implementação desses trabalhos, como já relatado no âmbito de outras fiscalizações realizadas pelo TCU.'*

*114. Não obstante, constou do respectivo relatório de acompanhamento a proposta de que o assunto voltasse a ser examinado por ocasião deste acompanhamento que versa sobre o exercício de 2022 ou em futura ação de controle que objetive especificamente a análise em comento, com vistas a monitorar as respectivas medidas efetivamente adotadas.*

*115. Com vistas a verificar o cumprimento dos dispositivos em comento, foi solicitado à Secretaria Especial de Relações Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, conforme instrução (peça 5) anexada ao Ofício 64521/2022-TCU/Seproc (peça 7), que apresentasse relato circunstanciado acerca das providências adotadas para o cumprimento do art. 158, incisos I e II, da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), quanto à:*

> *'a.1) elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, com o cronograma e a periodicidade das avaliações, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade;*
> *a.2) designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios;'*

*116. Em resposta, aquele órgão encaminhou, por meio do Ofício 1043/SE/CC/PR (peça 42), a Nota Informativa 3/2023/Econômico/SAG/CC/PR (peça 43), a Nota Cetad/Copan 27/2023 (peça 47), o Ofício 51/2023/Audit/RFB (peça 45), o Parecer 8/2023/MPO (peça 46, p. 3-6) e o Despacho da Assessoria de Riscos, Controles e Conformidade da Secretaria do Tesouro Nacional – ASRCC/STN MT (peça 44).*

*117. Por meio da referida Nota Informativa 3/2023/Econômico/SAG/CC/PR, aquela Casa Civil apresentou suas considerações, por meio da consolidação das informações prestadas, tanto pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), quanto pelo Ministério da Fazenda (MF), consubstanciados nos demais documento acima citados.*

*118. No que se refere às providências referentes ao supramencionado item 'a.1', constou inicialmente a informação de que, no âmbito do Parecer 8/2023/MPO, da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos – SMA/MPO, foi feito um relato circunstanciado acerca das providências adotadas, com destaque para a atuação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, de que trata o Decreto 9.834/2019. Cabe consignar os seguintes trechos do Parecer (peça 46, p. 3-6):*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*'5. Neste sentido, relata-se a seguir a metodologia de avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, com o cronograma e a periodicidade das avaliações realizadas no âmbito do CMAP.*
*6. Além disso, no que diz respeito sobre acompanhamento dos benefícios financeiros e creditícios, é importante falar sobre o Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios da União (DBFC), atividade executada pelo extinto Ministério da Economia e que, a partir de 2023, será executado por esta SMA.*
*(...)*
*8. As referidas avaliações são coordenadas, supervisionadas e executadas pelos órgãos membros e apoiadores dos dois comitês que constituem o CMAP, quais sejam: o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos (CMAG) e o Comitê da Avaliação de Subsídios da União (CMAS).*
*9. Com a Lei nº 13.971, que instituiu o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023), e posteriormente com o Decreto nº 10.321, de 15 de abril de 2020, que o regulamentou, o CMAP passa ser o lócus de realização da avaliação das políticas públicas de gasto direto e subsídios constantes dos programas finalísticos do PPA.*
*10. Neste arcabouço institucional, o CMAP estabelece que a lista de políticas públicas (ações orçamentárias e subsídios) a serem avaliadas seriam selecionadas entre Programas Finalísticos do PPA 2020-2023, dispostos no Anexo I da Lei do PPA 2020-2023, segundo critérios que observam os aspectos de materialidade, criticidade e relevância, deliberados pelos Comitês (CMAG e CMAS) e, posteriormente, pelo CMAP.*
*11. De forma sucinta definimos os critérios como segue: a) Materialidade: valor mais atualizado das ações orçamentárias (proxy de políticas públicas) para o gasto direto, ou de políticas públicas de subsídios, ambos vinculados aos programas do PPA; b) Criticidade: taxa de variação real das despesas relacionadas às ações orçamentárias ou das políticas públicas de subsídios; c) Relevância: agenda de prioridades estabelecidas pelo governo, com base nas mensagens presidenciais das peças orçamentárias (PPA, LDO ou LOA), no Anexo III (Despesas que não serão objeto de limitação de empenho) ou Anexo V (Riscos fiscais) da LDO.*
*12. Estabelecida então a lista anual, o cronograma de avaliação envolve quatro fases: i) pré-avaliação; ii) execução da avaliação, iii) aprovação do relatório de recomendação; e iv) divulgação e apresentação dos resultados no Congresso Nacional. O ciclo do ano de referência (t), se inicia em outubro do ano anterior (t-1) e termina em setembro do ano seguinte (t+1). Desse modo, a cada ciclo de avaliação tem-se quatro fases que duram 24 meses.*
*(...)*
*19. Este processo de 24 meses se inicia a cada ano do PPA de modo que, por exemplo, no início de 2023, os comitês estão envolvidos com a pré-avaliação das avaliações que iniciarão a execução em maio e ao mesmo tempo estão concluindo as avaliações que começaram a execução em 2022.*
*20. Quanto à metodologia de avaliação, ressalta-se que as definições metodológicas, ocorridas na fase de pré-avaliação, têm como referência o texto 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise ex post' publicado pela Casa Civil da Presidência da República. Os membros e apoiadores conjuntamente decidem as questões mais adequadas a serem respondidas e a metodologia a ser utilizada em cada uma delas.*
*21. Importante destacar que o arcabouço institucional desenvolvido no âmbito do CMAP não exime o respectivo gestor direto da política pública nos ministérios setoriais, de realizar a sua avaliação, conforme descrito no §2º do art. 10 do Decreto 10.321/2020, que regulamenta o PPA:*
*(...)*
*23. No que diz respeito ao DBFC, a Portaria ME nº 2.877, de 1º de abril de 2022, consolida a conceituação e as diretrizes para estimação dos benefícios financeiros e creditícios da União. Além disso, prevê a publicação do Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios concedidos pela União.*
*24. Esse Manual foi disponibilizado publicamente e apresenta detalhes sobre a forma de cálculo e regionalização dos benefícios financeiros e creditícios da União. Houve uma primeira versão divulgada em maio de 2022 e uma segunda versão, com alguns ajustes em relação à primeira, em agosto de 2022.*
*25. Com a base metodológica apresentada no Manual, a extinta Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia elaborava a apuração anual dos benefícios financeiros e creditícios com o objetivo de disponibilizá-los ao Tribunal de Contras da União em cumprimento ao Acórdão 1.718/2005. Adicionalmente, eram produzidas as informações com projeções do DBFC do ano corrente e do ano seguinte para dar cumprimento ao § 6º do Art. 165 da Constituição Federal e enviadas como informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária Anual.*
*26. Além disso, o resultado da apuração anual enviado ao TCU era publicizado em conjunto com informações de benefícios tributários (apurados pela Receita Federal do Brasil e divulgados pelo Demonstrativo de Gastos Tributários) por meio do documento 'Orçamento de Subsídios da União', fornecendo à sociedade uma visão completa em um único documento acerca do conjunto de benefícios tributários, financeiros e creditícios da União.*
*27. Devido à reorganização de estruturas ministeriais, esta SMA herdou a função de elaboração do DBFC a partir de 2023 e, neste momento, está providenciando sua apuração para o ano de 2022.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*CONCLUSÃO*

*28. Considerando as competências desta Secretaria relativas a avaliação de políticas públicas realizadas no âmbito do CMAP e a solicitação de informações apontada no Despacho xx (sic), destaca-se que o referido Conselho vem realizando nos últimos 4 anos processo sistemático de avaliação destes benefícios com seleção anual de políticas com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, cronograma dividido em 4 fases que duram 24 meses e cujas evidências são fundamentadas nas metodologias constantes da publicação 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise* ***ex post'****.'*

*119. No âmbito da Nota da Casa Civil, destacaram-se, também, trechos das manifestações contidas nos demais documentos citados, transcritos a seguir (peça 43, p. 2):*

***Ofício nº 51/2023/AUDIT/RFB, de 08/02/23***

*'Em atenção ao Despacho em epígrafe, e de ordem do Sr. Subsecretário-Geral da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), informo a Vossa Senhoria que esta RFB está à disposição para participar da elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícios,* ***mas entende não ser sua a atribuição de conduzir o trabalho, uma vez que envolve efeitos em áreas que transcendem as questões tributárias.****'*

***Nota Cetad/Copan nº 027, de 28/02/23***

*'Em complementação a resposta do Ofício nº 51/2023/Audit/RFB,* ***este CETAD é da opinião que o Decreto 9.834, de 12 de junho de 2019, que instituiu o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, entre outros objetivos, buscou fornecer as competências para o regramento das metodologias de acompanhamento e avaliação dos benefícios fiscais.*** *Além disto, o Decreto definiu por meio dos seus anexos I e II, os órgãos gestores responsáveis e corresponsáveis pelas políticas financiadas por meio de benefícios fiscais.'*

***Despacho da Assessoria de Riscos, Controles e Conformidade da STN/MF, de 01/03/23***

*'2. Já a presente demanda, (...), tem como foco benefícios tributários, financeiros e creditícios. Neste sentido, no que se refere ao envolvimento da STN com o tema, cabe citar os seguintes processos os quais a STN tem envolvimento, estando a gestão em outros órgãos:*

*a) fornecimento de subsídios à elaboração do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios - DBFC, sob responsabilidade do então Departamento de Avaliação e Políticas Públicas da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia****, conforme manual técnico acessível em mtbfc-agosto-22.pdf*** *(www.gov.br). A propósito, do processo SEI 19995.100364/2023-66 encaminhado recentemente pela AECI a esta unidade, tratando sobre a necessidade de definição do Ministério competente para elaboração do DBFC, consta a manifestação do Sr. Secretário do Tesouro Nacional nº SEI 31739284.*

*b) participação no Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos e no Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, ambos relacionados ao Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.' (grifos no original)*

*120. Quanto ao item 'a.2' em análise, constam da Nota Técnica da Casa Civil trechos de alguns normativos que dispõem sobre os órgãos responsáveis pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados dos benefícios em questão, conforme manifestações do MPO, STN e RFB, apresentadas nos documentos em apreço. Ademais, ressaltou-se que a centralidade desses órgãos não exclui o dever de cada respectivo ministério, órgão, fundo ou entidade do Poder Executivo Federal gestor da política pública realizar avaliações das políticas em execução, conforme previsão contida, também, em outros normativos. A seguir, apresentam-se alguns dispositivos contidos nessas normas, expostos na Nota (peça 43, p. 3-4):*

***Decreto nº 9.834/2019 -*** *Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP:*

*'Art. 1º Fica instituído o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de natureza consultiva, com a finalidade de:*

*I -* ***avaliar as políticas públicas selecionadas****, que são financiadas por gastos diretos* ***ou subsídios da União****; e*

*(...)*

*Art. 4º Compõem a estrutura do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas:*

*II -* ***o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União****, com a finalidade de prover suporte técnico às atribuições do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas no que se refere às políticas públicas financiadas por subsídios da União.*

*(...)*

*Art. 9º* ***Os órgãos gestores e os corresponsáveis*** *pelas políticas públicas* ***financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia*** *são aqueles estabelecidos nos Anexos I e II a este Decreto.*

***Decreto nº 11.353/2023*** *- Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Planejamento e Orçamento e remaneja cargos em comissão e funções de confiança:*

*Art. 33.* ***À Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos*** *compete:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*I - **coordenar e propor melhorias aos processos de monitoramento e avaliação de efetividade das políticas públicas e programas governamentais**, em articulação com as áreas setoriais e o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP;*
*II - **monitorar os benefícios financeiros, creditícios e tributários e os gastos públicos diretos, avaliando seus impactos sobre indicadores econômicos e sociais**, conforme diretrizes do CMAP;*
*III - analisar, elaborar e acompanhar propostas de políticas públicas, buscando contribuir, fundamentado em evidências, para o seu aperfeiçoamento; e*
*IV - implementar e coordenar estudos e avaliações executivas com o intuito de propor medidas para o aperfeiçoamento das políticas públicas em geral.*
*Art. 34. **À Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas** compete:*
*I - **dar suporte ao funcionamento do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP**;*
*II - **coordenar o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União - CMAS** e o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Gastos Diretos - CMAG, e apoiar a execução de suas atividades;*
*III - elaborar e coordenar estudos e realizar a avaliação de políticas públicas e programas financiados por gastos diretos da União, no âmbito do CMAG;*
*IV - **elaborar e coordenar estudos e realizar a avaliação de políticas públicas que envolvam subsídios da União, no âmbito do CMAS**;*
*V - **apresentar, quando couber, proposta de alteração no arcabouço normativo de políticas públicas financiadas por subsídios da União ou pelo orçamento federal, com base em resultados oriundos das atividades de avaliação, estudos e pesquisas**;*
***Lei 13.971/2019** – Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023*
*Art. 16. A Avaliação prevista no art. 14 desta Lei será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) e **contemplará avaliações de políticas públicas** financiadas por gastos diretos **e subsídios da União**, selecionadas anualmente a partir dos programas dispostos no Anexo I desta Lei.*
***Decreto nº 10.321/2020** - Regulamenta a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período 2020 a 2023, e altera o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019, que institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas*
*Art. 9º A avaliação a que se referem os art. 14 e art. 16 da Lei nº 13.971, de 2019, **será realizada no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas** e contemplará as políticas públicas em execução e a análise de propostas de criação ou aperfeiçoamento de políticas públicas relacionadas aos programas dispostos no Anexo I à Lei nº 13.971, de 2019.*
*(...)*
*§ 2º **A avaliação de que trata o caput não desobriga o Ministério, o órgão, o fundo ou a entidade do Poder Executivo federal gestor da política pública de realizar avaliações das políticas em execução, com o intuito de buscar o seu aperfeiçoamento permanente.**'*
*(grifos no original)*

121. *Assim, concluiu-se que os órgãos responsáveis tratados no inciso II do art. 158 da LDO 2022 são os seguintes, 'sem prejuízo das responsabilidades do respectivo Ministério, órgão, fundo ou entidade do Poder Executivo Federal gestor da política pública realizar avaliações das políticas em execução' (peça 43, p. 5):*

*'a) o Conselho de Monitoramento de Políticas e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP e demais órgãos listados no Decreto nº 9.834/2019 e anexos I e II; e*
*b) o Ministério do Planejamento e Orçamento, por intermédio da Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos , nos termos do disposto no art. 33 do Decreto nº 11.353/2023, com destaque para a Diretoria de Monitoramento e Avaliação para o Aperfeiçoamento das Políticas Públicas, a quem compete coordenar e apoiar as atividades do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Subsídios da União - CMAS, além de dar suporte ao funcionamento do CMAP, nos termos do art. 34 do referido Decreto.'*

122. *Previamente à análise das alegações apresentadas pela Casa Civil, cabe consignar que o citado Decreto 9.834/2019, que instituiu o CMAP, foi revogado recentemente pelo Decreto 11.558/2023, o qual também dispôs sobre o referido órgão, prevendo diretrizes, objetivos, competências, composição, funcionamento, entre outros assuntos referentes ao Conselho. Convém destacar os seguintes dispositivos inovadores estabelecidos pelo novo Decreto:*

*'Art. 2º O Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, órgão de natureza consultiva, tem as seguintes diretrizes:*
*I - a promoção da eficácia, da efetividade e da eficiência das políticas públicas para que obtenham melhores resultados e impactos aos usuários da política e à sociedade;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*II - a prática e a promoção da avaliação e do monitoramento como processos de aprendizagem institucional;*
*III - a busca pelo aprimoramento das políticas públicas em apoio e colaboração com os respectivos órgãos gestores;*
*IV - a articulação entre a avaliação de políticas públicas e o processo de planejamento e orçamento federal; e*
*V - a ampliação da capacidade da administração pública federal, por meio da produção de subsídios, para:*
*a) o aprimoramento da formulação das políticas públicas;*
*b) o aperfeiçoamento dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;*
*c) a ampliação da oferta e da qualidade dos bens e serviços públicos;*
*d) a simplificação dos processos; e*
*e) a otimização dos diferentes tipos de recursos e instrumentos.*
*(...)*
*Art. 4º Compete ao Conselho:*
*I - aprovar critérios para a seleção de políticas públicas a serem avaliadas, observados os aspectos de materialidade, criticidade e relevância, entre outros;*
*II - aprovar:*
*a) a lista anual de políticas públicas a serem avaliadas e suas alterações, que será elaborada de acordo com os critérios de que trata o inciso I;*
*b) o cronograma de avaliação; e*
*c) os procedimentos, os critérios e os referenciais para a análise **ex ante** e **ex post** das políticas públicas;*
*(...)*
*IV - encaminhar os relatórios das avaliações e as propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas aos Secretários-Executivos dos órgãos gestores;*
*V - solicitar resposta institucional dos órgãos gestores quanto à avaliação realizada e às propostas de aprimoramento das políticas públicas avaliadas;*
*VI - articular ações voltadas para a formação e o aperfeiçoamento das capacidades técnicas em análise **ex ante** e **ex post** dos órgãos e das entidades da administração pública federal, em especial, por meio das escolas de governo e dos institutos públicos de pesquisa e assessoramento técnico governamental;*
*VII - propor ações de articulação com os órgãos correlatos de diferentes níveis e esferas do setor público para disseminar e promover a melhoria dos processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas;*
*VIII - encaminhar propostas de aprimoramento da prática administrativa dos órgãos executores para a coleta e o processamento de dados;*
*(...)*
*Art. 5º O Conselho é composto pelos Secretários-Executivos dos seguintes órgãos:*
*I - Ministério do Planejamento e Orçamento, que o coordenará;*
*II - Casa Civil da Presidência da República;*
*III - Controladoria-Geral da União;*
*IV - Ministério da Fazenda; e*
*V - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.*
*(...)*
*Art. 7º A Secretaria-Executiva do Conselho será exercida pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento.*
*(...)*
*Art. 9º Caberá aos Comitês:*
*(...)*
*VII - divulgar aos órgãos gestores os procedimentos, os critérios e os referenciais para a análise **ex ante** e **ex post** das políticas públicas, além dos critérios de seleção de políticas a serem avaliadas, aprovados pelo Conselho, nos termos do disposto no inciso III do **caput** do art. 4º.*
*(...)*
*§ 5º Os Comitês poderão utilizar referências de metodologias e critérios de avaliação coletados a partir das experiências internacionais ou subnacionais, por meio da articulação com diferentes entes federativos com notório saber no tema.*
*(...)*
*Art. 13. A Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento, em articulação com o Ipea e o IBGE e de acordo com as diretrizes do Ministério de Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, estruturará processos e mecanismos seguros para a guarda e o cruzamento de bases de dados necessárias à avaliação de políticas públicas selecionadas pelo Conselho, observada a disponibilidade orçamentária.*
*§ 1º Os dados disponíveis de que trata o **caput** serão utilizados para a avaliação das políticas públicas selecionadas pelo Conselho.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*(...)*
*Art. 15. Ficam revogados:*
*I - o Decreto nº 9.834, de 12 de junho de 2019; e*
*(...)*
*Parágrafo único. A eficácia dos Anexos I e II ao Decreto nº 9.834, de 2019, fica mantida até a edição de ato do Conselho que disponha sobre:*
*I - os órgãos gestores e corresponsáveis pelas políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária; e*
*II - os órgãos gestores das políticas públicas financiadas por benefícios financeiros ou creditícios.*
*(...)'*
*(grifos no original)*

*123. Ante o exposto, considerando as explicações fornecidas pela Casa Civil, com base nos documentos enviados, entende-se que, em relação ao estabelecido no inciso I do art. 158 da LDO 2022 em comento, foi demonstrado que o Poder Executivo vem adotando providências com vistas à elaboração de metodologia e avaliação dos benefícios em apreço, inclusive com cronograma e periodicidade das avaliações, a cargo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, conforme dispõe o Decreto 11.558/2023.*

*124. No que concerne ao inciso II daquele dispositivo da LDO 2022, constatou-se que o Poder Executivo atendeu ao dispositivo, quanto à designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios.*

*125. Ainda sobre o assunto, cabe registrar que, consoante os incisos I e II do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, foi prevista a edição de lei complementar com o objetivo de estabelecer critérios, metas e procedimentos para concessão de incentivos ou benefícios tributários, financeiros e creditícios, bem como regras para avalição periódica dos impactos econômicos desses incentivos ou benefícios, com divulgação dos respectivos resultados. No entanto, até a finalização deste relatório, a norma legal em apreço ainda não havia sido sequer proposta pelo Poder Executivo.*

*126. Por fim, considera-se que esse assunto deva ser mais uma vez examinado, por ocasião do Acompanhamento referente ao exercício de 2023, a ser realizado por esta AudFiscal, ou em futura ação de controle que trate especificamente da questão, com vistas a monitorar as medidas efetivamente aplicadas, e ainda, analisar os efetivos resultados apresentados pelas avaliações já realizadas pelo Poder Executivo.*

*2.2.3. Providências adotadas pelo Poder Executivo para atendimento ao art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN), no que se refere à transparência de incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica - Q4*

*127. Por meio do art. 45 da Lei Complementar 187/2021, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes e regula os procedimentos referentes à imunidade de contribuições à seguridade social, incluiu-se nova exceção ao sigilo fiscal, por meio da alteração do inciso IV do § 3º do art. 198 do Lei 5.172, de 25/10/1966 (Código Tributário Nacional),* ***in verbis****:*

*'Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.*
*(...)*
*§ 3º Não é vedada a divulgação de informações relativas a:*
*(...)*
*IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.'*

*128. Ressalta-se que essa alteração afastou o sigilo fiscal anteriormente aplicado a benefícios tributários recebidos por pessoas jurídicas e veio ao encontro da necessidade de transparência das renúncias de receitas, aspecto crucial para o equilíbrio das finanças públicas.*

*129. Cabe esclarecer que a transparência fiscal foi alavancada pela edição da LRF em 2000, cujo Capítulo IX é inteiramente dedicado à transparência, ao controle e à fiscalização da gestão fiscal. Conforme leitura do § 1º do art. 1º da referida Lei, observa-se a relevância da gestão fiscal transparente e planejada, inclusive no tocante às renúncias de receitas:*

*'§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> *mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.' (grifou-se)*

*130. Convém consignar, também, que o marco regulatório da transparência na gestão pública tem assento constitucional no art. 37, bem como nos dispositivos do Capítulo II (Das Finanças Públicas). A importância da evidenciação das renúncias tributárias é contemplada no § 6º do art. 165 da Carta Magna, transcrito a seguir: '§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia'.*

*131. Em ações de controle anteriores à edição da Lei Complementar 187/2021, o TCU já havia identificado diversas deficiências na evidenciação em apreço, principalmente por conta da alegada impossibilidade, por parte da RFB, de divulgação dessas informações em face do sigilo fiscal então vigente.*

*132. Entre os trabalhos do TCU sobre essa temática, convém mencionar o levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança tributária (Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro), em que se concluiu que o sigilo fiscal impeditivo para o acesso, junto à RFB, das informações gerenciais e sobre os beneficiários se configurava em um obstáculo para os órgãos de controle e aqueles responsáveis pelas políticas públicas financiadas pelos incentivos, no que concerne ao controle e à avalição de resultados dessas políticas.*

*133. Importa, ainda, mencionar a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) para verificar a regularidade da concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento (Acordão 1.270/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro). No âmbito dessa fiscalização, merece destaque a auditoria que tratou da regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, com atuação preponderante na área de Educação (Acórdão 822/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro). Nesse feito, foram solicitadas à RFB informações individualizadas sobre as instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988. No entanto, a RFB, alegando o sigilo fiscal, encaminhou somente dados agregados (TC 015.940/2017-9, peça 24), o que inviabilizou a conferência individualizada das entidades beneficiárias.*

*134. Cabe ressaltar que, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Transparência dos Incentivos e Benefícios Tributários), foi realizada análise das medidas adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento do previsto no inciso IV do § 3º do art. 198 daquele CTN.*

*135. Por conseguinte, com base nos esclarecimentos prestados por meio da Nota Cetad/Copan 45/2022 (peça 44 do TC 000.560/2022-7, Rel. Min. Aroldo Cedraz) concluiu-se que a RFB ainda não havia adotado medidas concretas com vistas a ampliar a transparência das renúncias fiscais que beneficiam pessoas jurídicas, nos termos do novo dispositivo do CTN em questão. Para justificar o não efetivo cumprimento do mandamento legal, aquela Secretaria alegou que alguns estudos precisariam ser realizados com vistas a decidir sobre as formas de divulgação dessas informações.*

*136. Assim, registrou-se, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas de 2021, que de fato 'a alteração normativa é deveras desafiadora e recente e exigirá uma série de atos preparatórios por parte do Fisco para que se alcance, a bom termo, a almejada transparência dos benefícios tributários'. Ademais, foi proposto que a questão deveria ser examinada novamente por ocasião do presente Acompanhamento que trata das renúncias de receitas do exercício de 2022.*

*137. Posto isso, no âmbito deste processo, promoveu-se diligência junto à Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda, conforme o Ofício 7170/2023-TCU/Seproc (peças 23 e 24), com vistas a obter informações a respeito das providências adotadas para a ampliar a transparência das renúncias fiscais que beneficiam pessoas jurídicas, consoante o dispositivo do CTN em apreço, além daquelas já informadas na referida Nota Cetad/Copan 45/2022.*

*138. Os esclarecimentos foram prestados por intermédio da Nota Audit 4, de 22/3/2023 (peça 38), encaminhada pelo Ofício 4179/2023/MF (peça 39). Na referida Nota, alegou-se inicialmente, conforme também assinalado na citada Nota Cetad/Copan 45/2022, que o tema é de alta complexidade e transversal a diversas áreas da RFB. Ademais, consignou que (peça 38, p. 1):*

> *'Existem incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza tributária cujo beneficiário é pessoa jurídica das mais diversas naturezas, apurados das mais variadas formas, sendo necessário, para viabilizar de forma segura sua transparência, avaliar cuidadosamente cada um deles para que se tenha convicção jurídica sobre que informações são passíveis de publicização, quais as fontes de informação e a metodologia de apuração adequada.'*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*139. Aquela Secretaria informou, também, que foi constituído em maio de 2022, por meio da Portaria de Pessoal RFB 786, de 9/5/2022 (peça 41), Grupo de Trabalho de Estudos Temáticos (GET) multidisciplinar com a finalidade de analisar e propor providências para o cumprimento da alteração do CTN em comento, no prazo de 180 dias, com a realização 21 reuniões ao longo dos meses de maio a novembro. Esse prazo foi ainda prorrogado por noventa dias, conforme a Portaria de Pessoal RFB 1.451, de 11/8/2022.*

*140. Por fim, a RFB argumentou que as conclusões daquele Grupo (peça 38, p. 1):*

> *'(...) estão materializadas em análise jurídica da extensão dos efeitos do dispositivo legal e em minutas de portarias para regulamentar e disciplinar a governança da transparência ativa relativa incentivos, renúncias, benefícios e imunidades de natureza tributária cujo beneficiário é pessoa jurídica, os quais encontram-se sob avaliação do Gabinete.'*

*141. Posteriormente, foi observado que, em 11/5/2023, aquela Secretaria editou a Portaria-RFB 319/2023, sobre a transparência ativa das informações, no âmbito da RFB, relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica, prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN. Cabe destacar os seguintes artigos da norma:*

> *'(...)*
> *Art. 2º As informações de que trata esta Portaria:*
> *I - serão divulgadas no prazo de até 15 (quinze) dias, contado da data de entrada em vigor desta Portaria, no que diz respeito às informações relativas ao ano-calendário 2021, em formato que melhor atenda ao interesse público, no portal institucional da RFB e no portal de dados abertos do Governo Federal, pelas unidades responsáveis definidas no Anexo VII; e*
> *II - serão atualizadas semestralmente.*
> *Art. 3º Compete à Subsecretaria de Arrecadação, Cadastros e Atendimento (Suara):*
> *I - reavaliar as informações, com periodicidade máxima de 6 (seis) meses, com o objetivo de ampliá-las gradativamente, considerando, sempre que possível, a capacidade operacional e aspectos orçamentários e financeiros da RFB; e*
> *II - coordenar as ações necessárias para a atualização semestral a que se refere o inciso II do caput do art. 2º.*
> *(...)*
> *Art. 5º Deverão ser desenvolvidas rotinas automatizadas para a apuração e divulgação das informações de que trata esta Portaria.*
> *(...)'*

*142. Ressalta-se que, em função dos dispositivos dessa Portaria, constatou-se que a RFB publicou o primeiro conjunto de informações, no âmbito da sua página eletrônica na internet, conforme o endereço: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/planilhas/beneficios-e-renuncias-fiscais. No âmbito dos Anexos I a V daquela página, constam demonstrativos que trazem diversos dados sobre os beneficiários (pessoa jurídica) de incentivo, renúncia, benefício ou imunidade (IRBI), com os respectivos valores, referentes a diversos tributos, programas e regimes especiais.*

*143. Assim, pode-se concluir que a RFB vem efetivamente adotando medidas com vistas a dar transparência às informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica, nos termos do novo dispositivo do CTN em questão, considerando a edição da supracitada norma regulamentadora (Portaria-RFB 319/2023), assim como a divulgação das informações pertinentes na página eletrônica da Secretaria. Não obstante, propõe-se que o tema seja examinado novamente, por ocasião do próximo Acompanhamento que abordará as renúncias de receitas no âmbito do ano de 2023, a ser realizado por essa AudFiscal, a fim de que seja verificado se houve avanço quanto à publicação de um conjunto de dados mais amplo e atualizado, possibilitando, assim, maior transparência às informações em apreço.*

*2.2.4. Conclusão referente às Renúncias de Receitas*

*144. Assim, quanto ao tema das renúncias de receitas tributárias, foi verificado que o Poder Executivo, no decorrer do exercício de 2022, não demonstrou o cumprimento integral de exigências constitucionais e legais, bem como de diversas deliberações do TCU e de alertas emitidos no âmbito dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 e 2022, que tratam da matéria, no momento da concessão e aplicação desses benefícios fiscais.*

*145. Da mesma forma, constatou-se que remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar legislações ou emendas às medidas provisórias, sem a demonstração do atendimento dos todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação dessas renúncias de receita, e a despeito, também, de deliberações do Tribunal encaminhadas àquele Poder.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*146. Quanto à observância do disposto no art. 158, incisos I e II, da LDO 2022, foi observado que o Poder Executivo vem adotando providências com vistas à elaboração de metodologia e avaliação dos benefícios em apreço, inclusive com cronograma e periodicidade das avaliações (inciso I). Ademais, verificou-se que Poder Executivo atendeu ao disposto no referido inciso II, que diz respeito à designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados por essas renúncias concedidas. Não obstante, resta pendente a edição da lei complementar de que trata o art. 4º, § 4º, da Emenda Constitucional 109/2021.*

*147. Ademais, no que concerne à implementação de medidas para cumprimento do inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN, conforme redação dada pelo art. 145 da Lei Complementar 187/2021, que afastou sigilo fiscal anteriormente aplicado a benefícios tributários recebidos por pessoas jurídicas, pode-se concluir que o Poder Executivo, por meio da RFB, vem adotando providências com vistas a dar transparência às informações referentes a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade, de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica.*

***3. CONCLUSÃO***

*148. O presente acompanhamento teve o objetivo de avaliar, no âmbito do exercício de 2022, a legalidade das medidas legislativas de aumento das DOCCs, de concessão e aplicação das renúncias de receitas tributárias, bem como o acompanhamento, a avaliação e a transparência destes benefícios, no que concerne às disposições da CF/1988, da LRF, da LDO e de demais legislações relacionadas aos temas.*

*149. Por todo o exposto, constatou-se, em relação às DOCCs, que permanecem os entraves verificados nos exercícios anteriores, destacando a inexistência de conceitos consolidados, o que vem permitindo que coexistam interpretações e posturas variadas quanto ao cumprimento do art. 17 da LRF. Um bom exemplo é a questão da compensação: a legislação exclui a necessidade de compensação para algum tipo de despesa? A inclusão de dotação nos exercícios subsequentes pode ser entendida como forma de compensação? Também permanecem inexistentes dados consolidados referentes a essas despesas (seção 2.1 deste relatório).*

*150. No entanto, como foi citado no decorrer da análise, existem dois processos de controle externo em andamento: o pedido de reexame do item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-TCU- Plenário e o plano de ação previsto no Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, os quais podem nortear a solução dos problemas delimitados. Consequentemente, não são propostos, neste processo, encaminhamentos de mérito em relação às despesas obrigatórias de caráter continuado (seção 2.1.1).*

*151. Quanto às renúncias tributárias, constatou-se que o Poder Executivo não demonstrou o cumprimento integral de exigências constitucionais e legais, bem como de diversas deliberações do TCU e alertas emitidos no âmbito dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 e 2022, que tratam da matéria, para concessão e aplicação desses benefícios fiscais, durante o exercício de 2022. Ademais, o referido Poder sancionou projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais, não obstante a falta da demonstração do cumprimento de todas as supramencionadas exigências (seção 2.2.1).*

*152. Ainda sobre a questão, ficou evidenciado que remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar legislações ou emendas às medidas provisórias, também sem a demonstração do atendimento dos todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação dos benefícios tributários, e a despeito de deliberações do Tribunal encaminhadas àquele Poder.*

*153. Assim, entende-se necessário dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do ADT, 14 da LRF e nos dispositivos pertinentes da LDO em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da LRF, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as respectivas medidas compensatórias.*

*154. Propõe-se, também, dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a necessidade de observância dos referidos dispositivos constitucionais e legais, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias.*

*155. Ademais, entende-se pertinente encaminhar elementos à PGR para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis.*

*156. No que diz respeito às providências adotadas com vistas à observância do disposto no art. 158, incisos I e II, da LDO 2022, que dispõe sobre o acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários, financeiros e creditícias, foi observado que o Poder Executivo, em relação ao referido inciso I, vem adotando providências com vistas à elaboração de metodologia e avaliação desses benefícios, inclusive com cronograma e periodicidade das avaliações, a cargo do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, conforme dispõe o Decreto 11.558/2023 (seção 2.2.2).*

*157. Quanto ao supracitado inciso II, constatou-se que Poder Executivo atendeu ao dispositivo, no que se refere à designação dos órgãos responsáveis pela supervisão, pelo acompanhamento e pela avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios concedidos.*

*158. Entretanto, entendeu-se que o assunto deva ser ainda examinado, por ocasião do próximo acompanhamento ou em futura ação de controle, a fim de monitorar as medidas aplicadas, e ainda, analisar os efetivos resultados apresentados pelas avaliações já realizadas pelo Poder Executivo. Ademais, convém que seja verificado, também, no âmbito desses trabalhos, se foram adotadas providências para a edição da lei complementar prevista no § 4º do art. 4º da EC 109/2021, com vistas a estabelecer critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para concessão de incentivos ou benefícios tributários, financeiros e creditícios, bem como regras para avalição periódica dos seus impactos econômicos, com divulgação dos respectivos resultados.*

*159. Com base no disposto no inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN, cuja redação foi dada pelo art. 145 da Lei Complementar 187/2021, afastou-se o sigilo fiscal anteriormente aplicado a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade, de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica. Em relação às providências adotadas para cumprimento do novo dispositivo, pode-se concluir que a RFB vem efetivamente promovendo medidas para dar transparência às informações pertinentes, por meio de edição de norma regulamentadora sobre o tema (Portaria RFB 319/2023), bem como da divulgação dos dados no âmbito da sua página eletrônica na internet (seção 2.2.3).*

*160. Não obstante, entende-se que esse assunto deva ser examinado por esta AudFiscal, mais uma vez, no âmbito do citado acompanhamento das renúncias de receitas, concernente ao ano de 2023, a fim de que seja verificado se o Poder Executivo implementou avanços quanto à publicação dos dados em apreço, visando dar maior transparência aos benefícios tributários.*

***4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*161. Ante o exposto, com amparo no art. 3º, inciso IV, alíneas 'a' e 'b', da Resolução-TCU 142/2001, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) dar ciência, com fulcro art. 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020:*

*a.1) às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a necessidade de observância do previsto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias;*

*a.2) aos Ministério da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;*

*b) enviar cópia integral destes autos à Procuradoria-Geral da República, autoridade legitimada nos termos do art. 103, inciso VI, da Constituição Federal, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*c) arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU."*

2. O titular da subunidade técnica assim se pronunciou (peça 78):

"*1. Manifesto-me de acordo com a Proposta de Encaminhamento formulada pela equipe técnica da D2-AudFiscal (peça 77, p. 36).*

*2. Com efeito, a ação de controle externo ora concluída, realizada com amparo no art. 3º, inciso IV, alíneas 'b' e 'c', da Resolução-TCU 142/2001, inserido pela Resolução-TCU 278/2016, visou subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República do exercício de 2022, consoante o Parecer Prévio aprovado pelo Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira) e remetido ao Congresso Nacional.*

*3. Além dos apontamentos levados a efeito no referido decisum, constam como propostas de mérito nestes autos duas deliberações do tipo 'ciência', endereçadas, respectivamente, às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem assim à Casa Civil da Presidência da República e aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento. Essas propostas buscam realçar a necessidade de cumprimento de todos os requisitos de conformidade fiscal afetos às renúncias de receitas tributárias e despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), seja no momento de sua proposição, apreciação, aprovação, sanção ou implementação.*

*4. Consoante disposto no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, as ciências não ensejam sucumbência ou providências imediatas às unidades jurisdicionadas, destinando-se fundamentalmente a reorientar a atuação administrativa e evitar a repetição de irregularidades, o que se coaduna integralmente com a finalidade dos encaminhamentos ora formulados. Isso porque as irregularidades em si já foram consumadas durante a apreciação legislativa das proposições originárias das renúncias e DOCCs examinadas ou por ocasião da sanção das respectivas normas e da apreciação dos respectivos vetos, contrariando disposições da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e da Lei 14.194/2021 e alterações – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício financeiro de 2022.*

*5. Destarte, encerrados os devidos processos legislativos que redundaram nas normas veiculadoras dessas renúncias e DOCCs, por meio das ciências ora alvitradas busca-se a um só tempo: consignar o registro das irregularidades constatadas e atuar de forma pedagógica e preventiva no exercício do controle externo da gestão fiscal. Complementarmente a esse mister e considerando haver indícios de vícios nos processos legislativos referentes a tais normas, propõe-se deliberação no sentido de encaminhar cópia integral dos presentes autos ao Procurador-Geral da República (PGR), autoridade legitimada nos termos do art. 103, inciso VI, da Constituição Federal (CF/1988), para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade.*

*6. Especificamente sobre a temática das DOCCs, merecem destaque, ainda, as diversas menções feitas ao longo da instrução precedente (peça 77, p. 8-9, 12, 17 e 34) ao plano de ação determinado por este Tribunal no âmbito do item 9.1 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (Rel. Min. Jorge Oliveira),* ***in verbis****:*

> *'9.1. determinar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, os arts. 5º, inciso II, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 120 dias, elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração anual de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs da União, criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos, a que se referirem os respectivos dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, informando os critérios utilizados para sua classificação, o aumento da despesa previsto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como as medidas de compensação adotadas, devendo haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal;'*

*7. Considerando os entraves de natureza conceitual e operacional ainda presentes nessa seara, conquanto a LRF vigore há mais de duas décadas, o plano de ação em comento – já elaborado e encaminhado a esta Corte de Contas na forma dos Ofícios 4226/2023/MPO e 48414/2023/MF e anexos (peças 131-134 do TC 037.193/2020-1) – parece contemplar medidas para aprimoramento do arcabouço normativo e da estrutura de governança das DOCCs, além dos agentes responsáveis por tais medidas e dos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*prazos para sua implementação, de modo que, em até dois anos, seja viabilizado o Demonstrativo Consolidado das DOCCs em base anual. Com efeito, o exame de conformidade acerca da estrutura e do conteúdo do plano será realizado oportunamente por ocasião do Acompanhamento referente ao exercício financeiro de 2023, cujo processo de controle externo foi autuado recentemente sob o TC 039.004/2023-6, de relatoria do Min. Vital do Rêgo.*

*8. Cumpre ressaltar que, mesmo após a consecução das ações constantes do aludido plano, a expectativa é de que a evolução na qualidade das informações a serem divulgadas sobre a conformidade fiscal das DOCCs seja alcançada paulatinamente, conforme os demonstrativos forem sendo publicados e, concomitantemente, as deficiências apontadas forem sendo sanadas. Essa há de ser a perspectiva, inclusive, quanto às despesas com pessoal: alvo do pedido de reexame contra o item 9.1 do Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário (relator original Min. Aroldo Cedraz e relator do recurso Min. Vital do Rêgo), ainda pendente de apreciação de mérito.*

*9. Em linhas gerais, o entendimento do Poder Executivo no que tange à análise de adequação orçamentária e financeira de projetos de leis ou atos infralegais que acarretem impacto nas despesas com pessoal e encargos sociais é o seguinte: a compensação de que trata o § 2º do art. 17 da LRF se dá em virtude de previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou em seus créditos adicionais, de recursos suficientes para dar cumprimento à medida, desde que atendido o disposto no art. 169, § 1º, da CF/1988, e respeitadas as metas fiscais vigentes estabelecidas pela LDO.*

*10. Essa exegese encontra-se consolidada no âmbito do órgão central de planejamento e orçamento federal (Secretaria de Orçamento Federal – SOF) há vários anos. Com efeito, conquanto seja práxis já sedimentada, entende-se que tal sistemática de adequação orçamentária e financeira confere certa particularidade ao exame prévio de conformidade fiscal de proposições que acarretem criação ou expansão de despesas com pessoal de caráter obrigatório continuado.*

*11. À primeira vista, pode-se afirmar que esse arranjo visa atender precipuamente ao disposto no § 1º do art. 169 da CF/1988 – a saber, autorização em LDO/LOA e dotação suficiente –, não distinguindo as despesas com pessoal obrigatórias continuadas das demais despesas com pessoal e, consequentemente, ignorando a parte final do § 2º do art. 17 da LRF, que trata da compensação dos efeitos fiscais da DOCC criada ou aumentada. Assim, o único requisito atualmente considerado para fins do disposto no § 2º do art. 17 da LRF termina por ser a não afetação da meta de resultado primário, assumindo-se que, de fato, não haja aumento total da despesa com pessoal já previamente autorizada na peça orçamentária. Trata-se, contudo, de discussão que vem sendo enfrentada sistematicamente por esta Corte de Contas, não obstante a LRF vigore desde 2000 e a Resolução-TCU 278, desde 2016.*

*12. Destarte, faz-se pertinente reafirmar neste pronunciamento os seguintes pontos de consenso em relação ao controle das DOCCs:*

*a) é meritória a busca pela divulgação de informações fiscais consolidadas sobre DOCCs;*

*b) essa divulgação sistemática e estruturada depende, sobretudo, da regulamentação da governança do processo de geração de DOCCs e do aperfeiçoamento conceitual sobre DOCCs e suas formas de compensação, inclusive quanto às despesas com pessoal;*

*c) o preenchimento dessas lacunas depende de esforço e articulação institucional no nível mais elevado dos Poderes da União;*

*d) é importante avaliar a abrangência dos atos normativos geradores de DOCCs e suas formas de publicação;*

*e) não há no âmbito do Poder Executivo definição formal de papéis e atribuições dos agentes responsáveis pela geração de DOCCs;*

*f) os pronunciamentos dos órgãos centrais de planejamento, orçamento e administração financeira federal sobre proposições de DOCCs adotam critérios de conformidade fiscal previstos na legislação pertinente; todavia, o processo decisório transcende as competências desses órgãos;*

*g) embora preconizado anualmente pela LDO (a exemplo dos incisos I e II do art. 129 da Lei 14.194/2021 e dos incisos I e II do art. 136 da Lei 14.436/2022), não há garantia de que todas as proposições de atos normativos geradores de DOCCS tramitem pelas instâncias técnicas dos órgãos competentes em matéria de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira.*

*13. Vê-se, portanto, que é premente a necessidade de discussão e regulamentação do tema 'DOCCs', com o fito de aprimorar a gestão das finanças públicas no âmbito da União. Ademais, mediante a disponibilidade de informações mais completas, precisas e tempestivas, será possível debater – preferencialmente em futuras edições deste acompanhamento sistemático anual – as interpretações dos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*dispositivos da LRF nos casos concretos, de forma a construir ampla compreensão acerca da conformidade fiscal das DOCCs e, oportunamente, propiciar que o TCU firme entendimentos e consolide uma jurisprudência pacífica sobre a matéria. Ressalte-se, ainda, que um adequado dimensionamento da criação de DOCCs é condição fundamental para um bom planejamento de médio e longo prazos.*

*14. Por fim, quanto ao cumprimento das disposições da Resolução-TCU 315/2020, os itens da Proposta de Encaminhamento não envolvem determinação ou recomendação a unidades jurisdicionadas, dispensando-se os procedimentos voltados à construção participativa de deliberações.*

*15. Ante o exposto, enviem-se os autos ao gabinete do Ministro-Relator Jorge Oliveira."*

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Trata-se de acompanhamento para avaliar a conformidade das medidas normativas de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado e de renúncias de receitas tributárias, no exercício de 2022, às disposições da Constituição Federal (CF/1988), da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), da Lei 14.194/2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO/2022). Além disso, a fiscalização contemplou também o acompanhamento, a avaliação e a transparência desses benefícios.

2. O trabalho foi autorizado pelo Acórdão 67/2022-Plenário, da minha relatoria, visando subsidiar a apreciação das Contas do Presidente da República daquele exercício.

3. Para alcançar o objetivo do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

> *"Q1. As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2022 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?*
> *Q2. As renúncias de receitas tributárias instituídas no exercício de 2021 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?*
> *Q3. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 158, incisos I e II, da LDO 2022 (acompanhamento e avaliação de renúncias)?*
> *Q4. Quais as providências adotadas pelo Poder Executivo para cumprimento do disposto no art. 198, § 3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional (CTN) – Transparência de Incentivos e Benefícios Tributários?"*

## I – Criação de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs)

4. As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) são conceituadas pelo art. 17 da LRF como despesas correntes com obrigatoriedade de sua execução orçamentária por um período superior a dois anos. Aquele dispositivo legal estabelece uma série de requisitos para a criação desse tipo de despesa, com destaque para a exigência de adoção de medidas compensatórias do ponto de vista fiscal, ou seja, aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa.

5. Conforme ressaltado pela AudFiscal, a amplitude das despesas enquadradas nesse conceito, que podem ser criadas por lei ou por atos administrativos, torna desafiadora a tarefa de identificar, quantificar e efetivamente controlar a instituição de DOCCs. Além disso, o rigor dos requisitos acima mencionados estimulou a adoção de subterfúgios para descaracterizar as despesas criadas como obrigatórias de caráter continuado ou para escapar da obrigatoriedade de adoção de medida compensatória.

6. O acompanhamento anual pelo TCU da criação de DOCCs se iniciou em 2019, o qual identificou a "*inexistência de informações consolidadas sobre as DOCCs e, mesmo, o desconhecimento do universo das DOCCs criadas por atos administrativos normativos"*. Com isso, o Tribunal expediu recomendação para que o então Ministério da Economia avaliasse a conveniência da publicação quadrimestral de um demonstrativo consolidando as DOCCs criadas no exercício (item 9.1. do Acórdão 2.195/2020-Plenário, Relator: Ministro Bruno Dantas).

7. No acompanhamento sobre o exercício seguinte, verificou-se a permanência desses problemas e avaliaram-se as medidas adotadas pelo Poder Executivo com relação à recomendação supramencionada. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) expressaram concordância com o mérito da deliberação do TCU, mas explicitaram a necessidade de aperfeiçoamento conceitual e da governança do processo de criação e expansão de DOCCs. Com isso, justificaram a não elaboração do demonstrativo consolidado requerido pelo TCU.

8. Assim, por meio do Acórdão 333/2022-Plenário (Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues), o Tribunal determinou a elaboração de um plano de trabalho com o objetivo de viabilizar a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

produção semestral desse demonstrativo num prazo máximo de dois anos. Tal decisão foi objeto de pedido de reexame, da minha relatoria, cuja deliberação do Tribunal foi no sentido de ampliar a periodicidade da publicação do demonstrativo para anual (Acórdão 929/2023-Plenário), *in verbis*:

> *"9.1. determinar aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU; os arts. 5º, inciso II, 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e o art. 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que,* ***no prazo de 120 dias, elaborem e encaminhem a este Tribunal plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial e respectivos agentes e unidades responsáveis por tais medidas, para que, em um prazo máximo de dois anos, seja viabilizada a elaboração anual de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado****, contendo informações sobre as DOCCs da União, criadas no exercício, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos, a que se referirem os respectivos dispositivos das Leis de Diretrizes Orçamentárias, informando os critérios utilizados para sua classificação, o aumento da despesa previsto no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como as medidas de compensação adotadas, devendo haver tópico específico sobre as DOCCs de pessoal;"* (destaques acrescidos)

9. Já na fiscalização relativa ao exercício de 2021, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, verificou-se que esse quadro permanecia inalterado e destacaram-se ainda pendências quanto à interpretação do art. 17 da LRF, especialmente no que se refere às despesas com pessoal. Isso resultou em ciência expedida pelo Acórdão 1.691/2023-Plenário.

10. No entanto, em setembro de 2023, a Advocacia-Geral da União entrou com pedido de reexame dessa ciência expedida aos órgãos do Poder Executivo, alegando que não há irregularidade, pois, na atual interpretação do Poder Executivo, o art. 17 da LRF não se aplica às despesas com pessoal. Esse recurso encontra-se aguardando julgamento pelo Tribunal, sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo (TC 043.192/2021-1).

11. Passando para o objeto deste processo, que são as DOCCs criadas em 2022, a AudFiscal destacou que não houve modificação com relação aos problemas elencados nos processos anteriores, cabendo destaque à questão das medidas de compensação à geração de DOCCs.

12. A STN entende que a compensação requerida pela LRF pode ser atendida apenas com base na consideração da despesa na dotação orçamentária do respectivo exercício e com o compromisso de futura alocação nos orçamentos seguintes, desconsiderando o § 2º do art. 17 da LRF, segundo o qual a DOCC deverá ter seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

13. Especialmente no que se refere a despesas de pessoal, o Poder Executivo expressou entendimento de que a exigência da LRF não se aplica a esse tipo de despesa, que se sujeitariam exclusivamente aos requisitos do art. 169 da Constituição Federal, que são: criação por lei, previsão na LDO e dotação orçamentária na LOA.

14. A equipe de fiscalização discordou desse entendimento, *in verbis*:

> *"Nesse contexto,* ***despesas significativas, obrigatórias e continuadas são criadas sem a previsão de algum equilíbrio de longo prazo****. Por exemplo, o impacto orçamentário anualizado dos provimentos de cargos públicos previstos para 2022 foram da ordem de um bilhão de reais." (peça 77, p. 17)*

15. Com relação às concessões e aumentos de subsídios financeiros, por sua vez, a STN entende que, para atendimento da LRF, basta a inclusão do valor previsto nos orçamentos dos exercícios seguintes. Com isso, também não são implementadas medidas de compensação à criação dessas despesas.

16. Diante disso, a equipe concluiu que:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*"Por todos os fatos apresentados neste tópico, ao se responder à questão: 'As Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) instituídas no exercício de 2022 atenderam aos requisitos exigidos pela legislação pertinente?', pode-se afirmar que,* ***no estágio atual de conceituação e estruturação das DOCCs, são tantas as questões abertas e os entendimentos antagônicos que não é possível dar uma resposta adequada e suficiente à questão****, sendo prudente aguardar os procedimentos em curso que visam sanar as diversas lacunas existentes." (peça 77, p. 17)*

17. Em seu pronunciamento, o supervisor da fiscalização reforçou a "necessidade de discussão e regulamentação do tema 'DOCCs', com o fito de aprimorar a gestão das finanças públicas no âmbito da União" (peça 78). E acrescentou que:

*"mediante a disponibilidade de informações mais completas, precisas e tempestivas, será possível debater – preferencialmente em futuras edições deste acompanhamento sistemático anual – as interpretações dos dispositivos da LRF nos casos concretos, de forma a construir ampla compreensão acerca da conformidade fiscal das DOCCs e, oportunamente, propiciar que o TCU firme entendimentos e consolide uma jurisprudência pacífica sobre a matéria. Ressalte-se, ainda, que um adequado dimensionamento da criação de DOCCs é condição fundamental para um bom planejamento de médio e longo prazos."*

18. De fato, trata-se de questão extremamente complexa e relevante para a gestão das finanças públicas e que exige esforços não apenas do Poder Executivo, mas também dos demais Poderes e órgãos autônomos da União. Assim, a evolução rumo à padronização de conceitos e de procedimentos relacionados ao atendimento do art. 17 da LRF deve permanecer sob avaliação deste Tribunal, seja no âmbito da análise do plano de ação acima mencionado (exigido pelo Acórdão 929/2023-Plenário), seja no bojo do próximo acompanhamento da criação de DOCCs a ser realizado pela AudFiscal.

## II – Criação ou ampliação de renúncias de receitas tributárias

19. O outro objeto deste acompanhamento é a instituição de renúncias de receitas tributárias, visando averiguar se os requisitos previstos na legislação pertinente foram observados ao longo do exercício de referência.

20. Segundo disposto na Constituição Federal, as renúncias tributárias somente podem ser concedidas por meio de lei específica (art. 150, § 6º) que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, sendo que as proposições legislativas devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente dessas medidas (art. 113 do ADCT).

21. O art. 14 da LRF também exige a demonstração do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que o benefício tributário iniciar sua vigência e nos dois seguintes. Além disso, deve-se demonstrar que esse impacto foi considerado na previsão de receita da lei orçamentária e que não comprometerá o alcance das metas de resultados fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Alternativamente, a concessão ou ampliação de benefícios tributários deve ser acompanhada por medidas de compensação por meio do aumento de outras receitas tributárias.

22. As leis de diretrizes orçamentárias estabelecem regras adicionais atinentes à concessão ou ampliação de benefícios tributários. No exercício de referência deste acompanhamento, a LDO previu os seguintes requisitos para as proposições legislativas que concedam ou ampliem renúncias de receitas: demonstração da memória de cálculo dos impactos e correspondente compensação; avaliação do Ministério da Economia quanto ao mérito e aos objetivos pretendidos; vigência máxima ou prorrogação do benefício por até cinco anos.

23. Esse assunto tem sido objeto de análise pelo TCU desde 2010, quando foi expedido o paradigmático Acórdão 747/2010-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes, no âmbito de fiscalização que identificou o descumprimento dos requisitos da LRF para instituição de benefícios tributários. Diversas ações de controle posteriores reforçaram a necessidade de atenção aos dispositivos constitucionais e legais relacionados ao tema, com destaque para os alertas e as recomendações direcionados ao Poder Executivo por ocasião da apreciação das Contas anuais do Presidente da República.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

24. Nesse ponto, entendo pertinente reproduzir trecho da instrução da AudFiscal que apresenta aspectos relevantes da atuação do Tribunal sobre o assunto nos últimos anos (peça 77, p. 19):

> *"90. Convém consignar que, conforme prevê o § 2º do art. 14 da LRF, os posicionamentos deste Tribunal, consubstanciados nos subitens 9.1 dos Acórdãos 1.840/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e 1.907/2019-TCU-Plenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (Rel. Min. Bruno Dantas) e subitem 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, bem como os alertas e recomendações contidos nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República de 2019, 2021 e 2022,* ***a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita somente pode ser implementada (eficácia) pelo Poder Executivo se forem satisfeitos os requisitos previstos nos arts. 14 da LRF e 113 do ADCT****, bem como os dispositivos pertinentes da LDO em vigor no exercício de instituição da renúncia de receita.*
> *91. Em relação ao Poder Legislativo, por meio do subitem 9.2 do Acórdão 793/2016-TCUPlenário (Rel. Min. Raimundo Carreiro), foi recomendado às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que orientassem os órgãos de assessoramento legislativo que atuam junto às comissões competentes, por ocasião da análise de propostas que concedem ou ampliem renúncias de receitas tributárias, sobre a necessidade de que seja verificado o cumprimento dos requisitos exigidos pelo art. 14 da LRF.*
> *92. Já no subitem 9.5.1 do supracitado Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, informaram-se às Mesas Diretoras da Câmara e do Senado que, em razão da exigência prevista no art. 113 do ADCT,* ***as proposições legislativas que criem ou alterem renúncia de receita deverão ser acompanhadas da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, assim como das medidas compensatórias exigidas pela LRF, não podendo ser consideradas exequíveis, pelos Poderes e órgãos responsáveis pela sua implementação, enquanto as condicionantes constitucionais e legais não forem efetivamente observadas****.*
> *93. Ainda quanto ao Poder Legislativo, registre-se o alerta contido no subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, no sentido de que:*
>
> > *'(...) a manutenção da atual dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças da União e de medidas mitigadoras destes impactos,* ***acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos federais para a prestação de serviços públicos essenciais aos cidadãos****.'"*

25. Em 2022, foram instituídas 35 novas desonerações, com impacto previsto de R$ 202,2 bilhões entre 2022 e 2025. Dessas medidas, 25 deveriam se submeter aos critérios acima mencionados. No entanto, este acompanhamento detectou a inobservância de pelo menos um dos dispositivos normativos avaliados (art. 113 do ADCT, art. 14 da LRF e LDO 2022) em treze dessas desonerações instituídas em 2022 (peça 77, p. 20).

26. Observou-se que parte das renúncias criadas em desconformidade com as regras de regência tiveram origem em proposições do Congresso Nacional, sendo que alguns dispositivos foram objeto de veto pelo Presidente da República em virtude da incompatibilidade com as normas constitucionais e legais aplicáveis à criação de renúncias de receitas, conforme documentado nas respectivas Mensagens daquela Autoridade ao Presidente do Senado Federal. No entanto, tais vetos foram derrubados pelo Congresso Nacional com a publicação das respectivas leis que instituíram esses benefícios tributários sem demonstração de sua adequação fiscal.

27. Assim, como bem destacado pela AudFiscal, apesar das diversas contribuições do Tribunal ao longo dos anos visando à conformidade da criação ou ampliação de benefícios tributários, ainda não logramos êxito na promoção da responsabilidade fiscal no que se refere a esse importante componente do dispêndio de recursos públicos, cuja materialidade[1] representa risco significativo ao equilíbrio intertemporal das contas públicas.

28. Com relação à recomendação deste Tribunal sobre a implementação das desonerações apenas após a devida adequação orçamentária e financeira do benefício tributário (vide item 24 deste

[1] Em 2022, os benefícios tributários alcançaram o montante de R$ 461,1 bilhões, o que representa cerca de 4,65% do Produto Interno Bruto (PIB).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

voto), a análise empreendida no relatório sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2022 concluiu que tal recomendação não foi atendida. Isso porque o Poder Executivo não demonstrou o atendimento integral das exigências constitucionais e legais para concessão e prorrogação de benefícios tributários naquele exercício, tanto no momento da instituição e sanção dos respectivos atos normativos, quanto da sua implementação.

29. Diante desse quadro, no parecer prévio sobre aquelas Contas, de minha relatoria, foram expedidas novas recomendações visando garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas que regem a gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários. Tais recomendações serão monitoradas quando da apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023, sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

30. Nada obstante, a AudFiscal propôs a emissão de ciência no âmbito deste acompanhamento aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, destacando a obrigatoriedade de implementação das medidas compensatórias previamente a entrada em vigor dos benefícios tributários, conforme disposto no § 2º do art. 14 da LRF.

31. A unidade técnica propõe, também, dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a necessidade de observância desses mandamentos constitucionais e legais, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias.

32. Por fim, sugere-se informar os achados deste acompanhamento à Procuradoria-Geral da República (PGR), autoridade legitimada nos termos do art. 103, inciso VI, da CF/1988, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, considerando os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais.

33. Acolho integralmente tais propostas, que, conforme sintetizado pelo diretor da AudFiscal, "*buscam realçar a necessidade de cumprimento de todos os requisitos de conformidade fiscal afetos às renúncias de receitas tributárias e despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), seja no momento de sua proposição, apreciação, aprovação, sanção ou implementação*" (peça 78, p. 1).

**III – Acompanhamento e avaliação das renúncias de receitas tributárias, financeiras e creditícias**

34. A AudFiscal analisou também as providências adotadas pelo Poder Executivo para atendimento ao disposto no art. 158, incisos I e II, da LDO 2022, que exige a elaboração de metodologia para o acompanhamento e a avaliação dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia e a designação de órgãos responsáveis pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados por essas políticas públicas.

35. Os órgãos competentes do Poder Executivo relataram as iniciativas em curso relacionadas ao assunto, principalmente no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), o qual foi instituído pelo Decreto 9.834/2019.

36. Informou-se que, nos últimos quatro anos, o CMAP realizou:

> "*processo sistemático de avaliação destes benefícios com seleção anual de políticas com base em critérios de materialidade, criticidade e relevância, cronograma dividido em 4 fases que duram 24 meses e cujas evidências são fundamentadas nas metodologias constantes da publicação 'Avaliação de Políticas Públicas - Guia prático de análise* ***ex post****"*".

37. Diante das informações trazidas aos autos, a AudFiscal concluiu que restou demonstrado o atendimento daquelas exigências da LDO. Porém, como o processo de acompanhamento e avaliação de políticas públicas é contínuo, considero pertinente que o Tribunal mantenha esse tema entre os



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

objetos de controle, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas financiadas por meio de renúncias de receitas.

38. Nesse sentido, importa destacar, ainda, a previsão constitucional de lei complementar para estabelecer critérios, metas e procedimentos para concessão de incentivos ou benefícios tributários, financeiros e creditícios, bem como regras para avaliação periódica dos impactos econômicos desses incentivos ou benefícios, consoante a Emenda Constitucional 109/2021, art. 4º, § 4º, incisos I e II.

39. Trata-se de medida normativa extremamente relevante para a melhoria da governança dessas políticas públicas, uma vez que qualificará o seu processo de formulação e, também, a retroalimentação do ciclo de políticas públicas por meio da avaliação dos seus resultados.

40. No entanto, a equipe de fiscalização informou que, até a finalização deste acompanhamento, a norma legal em apreço ainda não havia sido proposta pelo Poder Executivo.

## IV – Transparência das renúncias de receitas tributárias

41. Por fim, a AudFiscal avaliou as providências adotadas pelo Poder Executivo para dar atendimento ao art. 198, § 3º, inciso IV, da Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional – CTN), que, após alteração promovida pelo art. 45 da Lei Complementar 187/2021, passou a prever exceção ao sigilo fiscal no caso de informações relativas a benefícios tributários cujo beneficiário seja pessoa jurídica.

42. Como bem anotado pela unidade técnica, esse dispositivo "*veio ao encontro da necessidade de transparência das renúncias de receitas, aspecto crucial para o equilíbrio das finanças públicas*". Nessa toada, recordo que o sigilo fiscal representava entrave significativo ao controle das renúncias tributárias, conforme descrito no seguinte trecho da instrução:

> *"131. Em ações de controle anteriores à edição da Lei Complementar 187/2021, o TCU já havia identificado diversas deficiências na evidenciação em apreço, principalmente por conta da alegada impossibilidade, por parte da RFB, de divulgação dessas informações em face do sigilo fiscal então vigente.*
> *132. Entre os trabalhos do TCU sobre essa temática, convém mencionar o levantamento com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança tributária (Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Raimundo Carreiro),* ***em que se concluiu que o sigilo fiscal impeditivo para o acesso, junto à RFB, das informações gerenciais e sobre os beneficiários se configurava em um obstáculo para os órgãos de controle e aqueles responsáveis pelas políticas públicas financiadas pelos incentivos, no que concerne ao controle e à avalição de resultados dessas políticas****.*
> *133. Importa, ainda, mencionar a Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) para verificar a regularidade da concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento (Acordão 1.270/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro). No âmbito dessa fiscalização, merece destaque a auditoria que tratou da regularidade do usufruto da isenção de contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social, com atuação preponderante na área de educação (Acórdão 822/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro). Nesse feito, foram solicitadas à RFB informações individualizadas sobre as instituições que usufruíram, nos exercícios de 2013 a 2017, do benefício tributário previsto no § 7º do art. 195 da CF/1988****. No entanto, a RFB, alegando o sigilo fiscal, encaminhou somente dados agregados (TC 015.940/2017-9, peça 24), o que inviabilizou a conferência individualizada das entidades beneficiárias****.*
> *134. Cabe ressaltar que, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021, conforme o tópico 4.1.2.9.1 (Transparência dos Incentivos e Benefícios Tributários), foi realizada análise das medidas adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento do previsto no inciso IV do § 3º do art. 198 daquele CTN.*
> *135. Por conseguinte, com base nos esclarecimentos prestados por meio da Nota Cetad/Copan 45/2022 (peça 44 do TC 000.560/2022-7, Rel. Min. Aroldo Cedraz) concluiu-se que* ***a RFB ainda não havia adotado medidas concretas com vistas a ampliar a transparência das renúncias fiscais que beneficiam pessoas jurídicas, nos termos do novo dispositivo do CTN em questão****. Para justificar o não efetivo cumprimento do mandamento legal, aquela Secretaria alegou que alguns estudos precisariam ser realizados com vistas a decidir sobre as formas de divulgação dessas informações.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> *136. Assim, registrou-se, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas de 2021, que de fato 'a alteração normativa é deveras desafiadora e recente e* ***exigirá uma série de atos preparatórios por parte do Fisco para que se alcance, a bom termo, a almejada transparência dos benefícios tributários****'. Ademais, foi proposto que a questão deveria ser examinada novamente por ocasião do presente Acompanhamento que trata das renúncias de receitas do exercício de 2022."* (destaques acrescidos)

43. Neste acompanhamento, verificou-se que a Receita Federal do Brasil instituiu grupo de trabalho para analisar e estabelecer medidas para cumprimento do dispositivo legal, do qual resultou a Portaria-RFB 319/2023, que regulamenta a governança da transparência ativa das informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária.

44. De fato, após essa norma, constatou-se a publicação pela RFB em seu site da internet do primeiro conjunto de informações atinentes às pessoas jurídicas beneficiárias dessas políticas, com respectivos valores.

45. Assim, observaram-se avanços concretos em direção à melhoria da transparência dessas informações. Nada obstante, concordo com a manifestação da unidade técnica pela necessidade de manutenção desse tema no próximo acompanhamento sobre a criação ou ampliação de renúncias de receitas tributárias (exercício de 2023).

Ante o exposto, em consonância com o parecer da AudFiscal, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de março de 2024.

JORGE OLIVEIRA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 440/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.797/2022-1
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidades: Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Especial de Relações Governamentais (extinto); Secretaria-Executiva da Casa Civil da Presidência da República; Secretaria -Executiva do Ministério da Economia (Extinto) e Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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, que tratam de acompanhamento com o objetivo de avaliar, no âmbito do exercício de 2022, a conformidade das medidas normativas de criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCCs), de criação ou expansão das renúncias de receitas tributárias, bem como o acompanhamento, a avaliação e a transparência destes benefícios, no que concerne às disposições da Constituição Federal (CF/1988), da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 3º, inciso IV, alíneas "a" e "b", da Resolução-TCU 142/2001 e 41, § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 2º, inciso II, e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a necessidade de observância do previsto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação, ampliação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias;

9.2. dar ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3. enviar cópia integral destes autos à Procuradoria-Geral da República, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis;

9.4. arquivar os presentes autos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

10. Ata n° 9/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/3/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0440-09/24-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 1911/2024 - Plenário (021.487/2023-5)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 021.487/2023-5.
Natureza: Auditoria.
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Órgãos: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).
Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: AUDITORIA INTEGRADA. AVALIAÇÃO DA ATIVIDADE DE ANÁLISE, APROVAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS PROJETOS INDUSTRIAIS INSERIDOS NA ZONA FRANCA DE MANAUS E RESPECTIVOS PROCESSOS PRODUTIVOS BÁSICOS. AUSÊNCIA DE METODOLOGIA E PARÂMETROS OBJETIVOS PARA AFERIÇÃO DO ATENDIMENTO DOS OBJETIVOS, CONDIÇÕES E CRITÉRIOS NORMATIVOS. EXISTÊNCIA DE REQUISITOS NÃO COMUMENTE ANALISADOS. EXTRAPOLAÇÃO DO PRAZO LEGAL PARA DECISÃO. NECESSIDADE DE MELHORIAS NA REGULAMENTAÇÃO E DE INSTITUIÇÃO DE INDICADORES E METAS PARA MONITORAMENTO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA PÚBLICA. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES.**

RELATÓRIO

Transcrevo, a seguir, o relatório de auditoria elaborado no âmbito da AudAgroAmbiental:

**"INTRODUÇÃO**

1. Trata o presente documento de Relatório de Auditoria Integrada, tendo por objetivo avaliar aspectos operacionais e de conformidade relacionados aos macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) e Projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

2. O trabalho é decorrente do Despacho datado de 6/7/2023, proferido pelo Ministro Vital do Rêgo (TC 019.534/2023-0).

**I.1. Antecedentes e Problema**

3. Tendo por base o Relatório de Fiscalização 240/2020 (TC 042.406/2020-0), que tratou de Levantamento de escopo amplo realizado na Superintendência da Zona Franca de Manaus e no Ministério da Economia, foram identificados riscos relacionados a diferentes etapas do ciclo da política pública de desenvolvimento administrada pela Suframa, de forma a subsidiar



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

futuras ações de controle. O referido relatório foi apreciado mediante o Acórdão 2.872/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

4. Entre os eventos de risco apontados no mencionado levantamento, destacou-se a morosidade na fixação ou alteração do Processo Produtivo Básico (PPB), contrapartida e condição essencial a ser atendida pelas empresas que almejam a fruição dos incentivos fiscais na industrialização de produtos na Zona Franca de Manaus (ZFM). Apontaram-se, como causas prováveis para o evento de risco, o descumprimento do prazo previsto no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019 e a existência de divergências de entendimento entre os integrantes do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GTPPB), quanto à adequação das propostas de fixação ou alteração de PPBs às condições prescritas no art. 6º da mencionada portaria.

5. Outro risco descrito no Relatório de Levantamento tratou da possibilidade de haver o usufruto de benefícios fiscais por empresas, sem que houvesse o cumprimento das contrapartidas previstas no art. 7º, § 7°, inciso II, e no art. 9º, § 1°, do Decreto-Lei 288/1967, especialmente quanto à necessidade do aumento da competitividade e da produtividade. Na ocasião, foi indicada como possível causa a reduzida fiscalização realizada pela Suframa na implementação dos projetos. Conforme relatado, a superintendência estaria concentrando esforços no acompanhamento dos projetos das empresas que usufruíam dos benefícios da Lei 8.387/1991, sobretudo nas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I).

6. Além dos riscos levantados, cabe destacar que os incentivos administrados pela Suframa estão relacionados à temática dos Gastos Tributários e do Desenvolvimento Regional, que constam atualmente na Lista de Alto Risco na administração pública federal (LAR), publicada pelo TCU no exercício de 2022. Ademais, os referidos incentivos envolvem um montante significativo de recursos públicos, conforme detalhado no Demonstrativo dos Gastos Tributários do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2023. De acordo com o referido demonstrativo, a ZFM e as Áreas de Livre Comércio (ALC), conjuntamente, respondem por cerca de R$ 55,2 bilhões em gastos tributários.

7. Nesse contexto, diante da relevância, da materialidade e dos riscos associados aos macroprocessos de implementação da política de incentivos da ZFM, foi elaborado plano de auditoria que norteou a execução da presente fiscalização (peça 92).

**I.2. Identificação do Objeto**

8. O objeto da auditoria são os Macroprocessos de Análise, Aprovação e Acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) e Projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Suframa.

**I.3. Objetivo e escopo**

9. Diante dos antecedentes e do problema de auditoria, a Portaria de Fiscalização - AudAgroAmbiental 344, de 10 de julho de 2023, definiu o seguinte objetivo para a fiscalização a ser realizada: “avaliar aspectos operacionais e de conformidade relacionados aos macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos (PPB) e projetos deles decorrentes”.

10. Considerando que os PPBs também são uma contrapartida exigida para projetos não instalados na área da atuação da Suframa, a exemplo daqueles que usufruem dos incentivos da Lei 8.248/1991, que dispõe sobre a capacitação e competitividade do setor de informática e automação, ajustou-se a redação final do objetivo, de forma a delineá-lo de maneira mais precisa, em função dos antecedentes e do foco principal da fiscalização, que envolve os projetos industriais instalados na área de atuação da Suframa.

11. Dessa forma, a fiscalização proposta teve por objetivo **avaliar aspectos operacionais e de conformidade relacionados aos macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) e Projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Superintendência da Zona Franca de Manaus**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**(Suframa)**. O foco da fiscalização recaiu sobre os projetos industriais que possuem o cumprimento do PPB como contrapartida, localizados majoritariamente na ZFM.

12. De forma a alcançar o objetivo estabelecido, formularam-se as questões de auditoria indicadas a seguir. Cabe destacar que a redação de algumas questões foi ajustada após a fase de planejamento, de forma a propiciar mais clareza e a refletir de forma adequada os critérios aplicáveis:

**Questão 1** Em que medida os pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) têm sido analisados, nos últimos cinco anos, de forma a atestar o atendimento aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial MDIC/MCT 170, de 4 de agosto de 2010, e no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019?

**Questão 2** Em que medida os Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) têm sido aprovados, nos últimos cinco anos, no prazo estabelecido no art. 7º, § 6º, do Decreto-Lei 288/1967; no art. 13 do Decreto 10.521/2020; e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019?

**Questão 3** Em que medida os Projetos apresentados à Suframa têm sido analisados e acompanhados, nos últimos cinco anos, de forma a atestar o cumprimento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) associados aos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) e o alcance dos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019?

**Questão 4** Em que medida a Suframa tem monitorado e avaliado os resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), nos últimos cinco anos, produzindo informações para subsidiar o processo de tomada de decisão e contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019?

13. O escopo dos trabalhos está delineado na matriz de planejamento, que integra o plano de auditoria, contemplando: as informações requeridas e suas fontes, os critérios aplicáveis, os procedimentos de auditoria previstos e suas possíveis limitações, as evidências a serem obtidas e as possíveis conclusões das análises (peça 92).

**I.4. Critérios de Auditoria**

14. De forma a emitir opinião sobre a conformidade e o desempenho do objeto auditado, foram utilizados, entre outros, os seguintes critérios de auditoria: Constituição Federal de 1988, art. 37, § 16; Decreto-Lei 288/1967; Decreto-Lei 356/1968; Princípios da Transparência e da Motivação dos Atos Administrativos; Decreto 5.906/2006; Decreto 6.008/2006; Decreto 9.203/2017; Decreto 10.521/2020; Decreto 10.531/2020; Decreto 11.427/2023; Decreto 11.435/2023; Portaria Interministerial MDIC/MCT 170/2010; Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019; Resolução Suframa/CAS 205/2021; Resolução Suframa/CAS 204/2019; Resolução
Suframa/CAS 203/2012; Regimento Interno da Suframa, aprovado pela Portaria-Suframa 602/2022;
Portaria-Suframa 785/2021; Portaria-Suframa 125/2022; Portaria-Suframa 684/2023; PortariaSuframa 709/2023; Portaria-Suframa 745/2023; Manual do Sistema de Elaboração de Projetos (SEAPI); Manual de Procedimentos de Trabalho da CGAPI (Versão 2); e Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1, Brasília, 2018.

**I.5. Metodologia Utilizada e Limitações**

15. A auditoria foi realizada em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portarias TCU 185/2020), com o Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex 18/2020) e com os Padrões de Auditoria de Conformidade (Portaria Segecex 26/2009). Diante da natureza integrada da fiscalização, buscou-se



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

compatibilizar a abordagem utilizada para auditorias de conformidade e de natureza operacional.

16. Os métodos de coleta de dados envolveram a requisição de documentos e informações e a realização de reuniões com os gestores das instituições auditadas; consultas às bases de dados contendo a legislação federal e aos *websites* das instituições auditadas. As informações levantadas foram submetidas a revisões legais, exames documentais e análises de dados.

17. A metodologia utilizada e as limitações enfrentadas na avaliação das questões de auditoria constam dos papéis de trabalho que detalham as análises realizadas (peça 93, p. 1-17, p. 209-260, p. 291-311 e p. 616-629).

18. A versão preliminar do relatório de fiscalização (peça 94) foi enviada para comentários dos gestores do MDIC, MCTI e Suframa, em cumprimento ao disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, no subitem 6.5 do Manual de Auditoria Operacional (Portaria Segecex/TCU 18/2020) e no art. 14, § 1º, da Resolução-TCU 315, de 22 de abril de 2020. A análise dos comentários apresentados pelos gestores consta do apêndice F.

### I.6. Volume de Recursos Fiscalizados (VRF)

19. O VRF da presente auditoria é estimado em R$ 148 bilhões, referente à soma das projeções de gastos tributários para a ZFM e as Áreas de Livre Comércio relativas aos exercícios de 2018 a 2022.

## II. VISÃO GERAL DO OBJETO

20. As atividades de análise, aprovação e acompanhamento dos PPBs e dos Projetos beneficiados, que integram o objeto da fiscalização, fazem parte dos macroprocessos de implementação da política pública de desenvolvimento administrada pela Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Dessa forma, a fim de contextualizar o objeto da fiscalização, apresenta-se, inicialmente, uma breve visão da referida política de incentivos fiscais.

21. Em 1957, o governo federal cria uma Zona Franca na cidade de Manaus, conforme Lei 3.173/1957. De acordo com essa legislação, tratava-se de uma zona franca para armazenamento ou depósito, guarda, conservação, beneficiamento e retirada de mercadorias, artigos e produtos de qualquer natureza, provenientes do estrangeiro e destinados ao consumo interno da Amazônia, como dos países interessados, limítrofes do Brasil ou que fossem banhados por águas tributárias do rio Amazonas.

22. Posteriormente, por meio do Decreto-Lei 288/1967, a Zona Franca de Manaus (ZFM) foi reformulada e passou a ser denominada como uma "área de livre comércio, beneficiária de incentivos fiscais, com o objetivo de ocupação do território amazonense". Esse território compreendia um total de dez mil quilômetros quadrados que incluía a cidade de Manaus e os municípios de Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva.

23. A ZFM foi estabelecida com a finalidade de "criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitissem seu desenvolvimento, em face dos fatores locais e da grande distância, a que se encontram, os centros consumidores de seus produtos". A administração das instalações e serviços da ZFM foi atribuída à Suframa, entidade autárquica criada pelo Decreto-Lei 288/1967, regulamentado pelo Decreto 61.244/1967.

24. Os incentivos tributários previstos no citado decreto-lei criaram na região vantagens em relação a outros pontos do país e, em linhas gerais, consistiam na isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Exportação (IE) e Imposto de Importação (II). Posteriormente, outros normativos modificaram o benefício desse último tributo, que, em vez de isenção, passou a ter redução calculada com base em coeficiente que



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

tem proporcionalidade inversa ao valor de insumos importados (Decreto-Lei 1.435/1975 e Lei 8.387/1991).

25. Ressalte-se, ainda, a importância dos Decretos-Lei 291/1967 e 356/1968. O primeiro estabeleceu incentivos fiscais para a área definida como Amazônia Ocidental (Estados do Amazonas e do Acre e então Territórios de Rondônia e Roraima), com o objetivo de "favorecer o influxo de trabalhadores, técnicos e empresários da área" (art. 2º), e o segundo estendeu os incentivos fiscais da ZFM à Amazônia Ocidental, "aos bens e mercadorias recebidos, oriundos, beneficiados ou fabricados na Zona Franca de Manaus, para utilização e consumo interno naquelas áreas" (art. 1º).

26. Para se ter uma ideia da relevância da política de incentivos à qual estão vinculados os macroprocessos que integram o objeto da fiscalização, cabe destacar, com base nas informações constantes do Demonstrativo dos Gastos Tributários do Projeto de Lei Orçamentária Anual (DGT PLOA 2023), que a ZFM e as Áreas de Livre Comércio representam atualmente a segunda maior participação no total de gastos tributários, atingindo cerca de R$ 55,2 bilhões, equivalente a 12,1% do total, ficando atrás apenas do Simples Nacional, com R$ 88,5 bilhões, que equivale a 19,4% do total de gastos, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Principais Gastos Tributários - Projeções PLOA 2023**

| Gasto Tributário | Valor R$ | % |
|---|---|---|
| Simples Nacional | 88.536.298.118 | 19,41% |
| **Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio** | 55.263.768.646 | 12,12% |
| Agricultura e Agroindústria | 53.938.935.142 | 11,83% |
| Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF | 45.261.369.809 | 9,92% |
| Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas | 35.441.373.224 | 7,77% |
| Deduções do Rendimento Tributável - IRPF | 29.953.946.317 | 6,57% |

Fonte: Equipe de Fiscalização. Dados da Receita Federal. DGT Previsão PLOA 2023 - Quadro X.
Consulta em: 12/9/2023.

27. No que diz respeito aos beneficiários da política, cabe destacar os produtores e as empresas, pessoas físicas e jurídicas, e cooperativas que desenvolvam atividades produtivas nos setores agropecuário, industrial, agroindustrial, de empreendimentos comerciais e de serviços da Amazônia Ocidental, bem como profissionais dotados de qualificação técnica e tecnológica que contribuirão para o desenvolvimento do setor produtivo da Região.

28. A partir do Decreto-Lei 288/1967, a região incentivada alternou fases de acelerado crescimento econômico com períodos de estagnação e de agravamento de condições sociais influenciados pelas diversas Políticas Macroeconômicas e de Comércio Exterior que refletiram na atividade econômica e, por conseguinte, no desenvolvimento regional.

29. Para a adequação da ZFM à nova política de informática do país, estabelecida pela Lei 8.248/1991, e com a finalidade de permitir que as empresas instaladas na ZFM pudessem desfrutar de um nível razoável de competitividade frente às demais empresas brasileiras, foi editada a Lei 8.387/1991, conhecida como Lei de Informática da ZFM. Esta alterou os arts. 3º e 7º do Decreto-Lei 288/1967, permitindo que as empresas pudessem dispor de mais alternativas para adquirir insumos mediante a substituição da exigência de atendimento aos índices mínimos de nacionalização pela obrigatoriedade de cumprimento do Processo Produtivo Básico (PPB).

30. De acordo com o Portal do PPB, mantido pelo MDIC na *internet*, na ZFM, os produtos que são fabricados de acordo com o PPB aplicável podem receber vários incentivos, tais como: redução de 88% do Imposto de Importação (II) dos insumos importados; isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) do bem final; isenção da contribuição para o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

PIS/PASEP e da COFINS nas operações internas na Zona Franca de Manaus; alíquota e crédito diferenciados de PIS/PASEP e COFINS para venda em outras regiões do País.

31. O PPB é considerado uma das principais contrapartidas oferecidas pelas empresas que usufruem dos incentivos fiscais administrados pela Suframa e consiste basicamente em um conjunto de etapas fabris mínimas necessárias que as empresas deverão cumprir para fabricar determinado produto, caracterizando a sua efetiva industrialização na região. Estes processos devem ser estabelecidos por meio de Portarias Interministeriais, assinadas pelo Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Com a edição da Lei 14.697, de 11 de outubro de 2023, o PPB também pode vir a ser fixado pelo Conselho de Administração da Suframa, sob determinadas condições.

32. Para examinar, emitir parecer e propor a fixação, alteração ou suspensão de etapas dos Processos Produtivos Básicos, foi criado, no âmbito das entidades envolvidas na política de incentivos, o Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB). O referido GT é composto por representantes do MDIC, do MCTI e da Suframa, estando o seu funcionamento disciplinado pela Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019.

33. A maior parte dos projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Suframa, na forma do Decreto-Lei 288/1967 e da Lei 8.387/1991, devem atentar para o cumprimento dos PPBs relacionados aos produtos fabricados. São exceções apenas aqueles que visem aos incentivos do Decreto-Lei 1.435/1975 e das Leis 11.732/2008 e 11.898/2009, os quais estão relacionados em sua maior parte a incentivos das Áreas de Livre Comércio (ALC) e da Amazônia Ocidental (AMOC) e representam apenas uma pequena percentagem do todo.

34. Estabelece-se, assim, uma ligação entre os projetos aprovados pela Suframa e os PPBs associados aos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus. Reforçando a mencionada ligação, cabe destacar que, no processo de acompanhamento dos projetos, há a previsão de verificação do cumprimento dos PPBs relativos aos produtos manufaturados.

35. Concluída esta breve contextualização, apresentam-se, a seguir, os principais aspectos relacionados aos Macroprocessos de Análise, Aprovação e Acompanhamento dos PPBs e Projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Suframa.

**II.1. Macroprocesso de Análise e Aprovação de Processos Produtivos Básicos (PPBs)**

36. Conforme já destacado, o cumprimento dos PPBs relativos aos produtos fabricados é uma das contrapartidas das empresas que pleiteiam o usufruto dos incentivos fiscais na área de atuação da Suframa.

37. De acordo com o Decreto-Lei 288/1967, art. 7º, § 8º, alínea "b", o Processo Produtivo Básico é o "o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto". Os PPBs são estabelecidos por meio de Portarias Interministeriais, assinadas pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Com a edição da Lei 14.697/2023, o PPB também pode vir a ser fixado pelo Conselho de Administração da Suframa, sob determinadas condições.

38. Com base em informações obtidas no Portal do PPB, mantido pelo MDIC na *internet*, apresenta-se, no Quadro 1, o número de PPBs pleiteados e o total de portarias publicadas entre 2018 e 2023.

39. Ressalte-se que os dados constantes do quadro se referem a pleitos de PPBs dirigidos à Suframa, para fruição dos benefícios no Polo Industrial de Manaus (PIM), assim como àqueles referentes a outros incentivos, tais como a Lei de Informática (Lei 8.248/1991),



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

que são apresentados à Secretaria de Desenvolvimento Industrial, Inovação, Comércio e Serviços, do MDIC.

**Quadro 1 - Pleitos de PPB recebidos pelo GT-PPB e Portarias Publicadas**

| Ano | Total de Pleitos Recebidos | Total de Portarias Publicadas |
|---|---|---|
| **2018** | 63 | 51 |
| **2019** | 85 | 72 |
| **2020** | 56 | 75 |
| **2021** | 56 | 104 |
| **2022** | 63 | 48 |
| **2023** | 31 | 32 |

Fonte: Equipe de Fiscalização. Dados do MDIC. Portal do PPB. Consulta em 6/2/2024.

40. No Apêndice A, detalham-se as principais atividades que compõem o macroprocesso por meio de diagrama de blocos, os atores envolvidos na sua operacionalização, os produtos esperados e os tempos estimados para a conclusão de cada uma das atividades, conforme estabelecido na Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019. Apresentam-se, ainda, informações relativas aos sistemas de tecnologia da informação que dão suporte às atividades desempenhadas.

### II.1.1. Marco regulatório

41. As normas que tratam dos PPBs englobam leis, decretos e portarias. De início, cabe destacar a Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, que, ao alterar alguns dispositivos do Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967, instituiu e conceituou o PPB.

42. Há que mencionar os diversos decretos que tratam de aspectos relativos à fixação de PPBs. Entre eles, o Decreto 783, de 25 de março de 1993, que, entre outras providências, fixou o processo produtivo básico para vários produtos industrializados na Zona Franca de Manaus e já sofreu alterações posteriores a sua edição.

43. Destacam-se, ainda, os Decretos 5.906, de 26 de setembro de 2006, e 10.521, de 15 de outubro de 2020, que regulam, respectivamente, aspectos relativos aos incentivos voltados para o setor de tecnologia da informação no país e, especificamente, na ZFM. Ambos os decretos trazem capítulos específicos acerca do PPB, versando sobre a estrutura organizacional envolvida na sua análise e aprovação.

44. Por fim, destaque deve ser dado à Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019, que "disciplina o funcionamento do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos e os procedimentos de análise e aprovação de Processo Produtivo Básico".

45. No apêndice C, estão indicados os principais instrumentos normativos relacionados ao macroprocesso e à política de incentivos fiscais administrados pela Suframa.

### II.1.2. Objetivos

46. Com base na legislação vigente, os PPBs são estabelecidos por meio de Portarias Interministeriais, assinadas pelos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), e devem observar os critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, transcritos a seguir:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

I - busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País;

II - agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;

III - contribuição para o atingimento das macrometas contidas nas políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico; IV - incremento de oferta de emprego na região envolvida; e

V - promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais da Amazônia Legal, quando aplicável a PPB da Zona Franca de Manaus.

47. A mencionada portaria interministerial, em seu art. 15, estabelece um prazo de cento e vinte dias para a conclusão do processo de análise e aprovação do PPB, que pode ser estendido em algumas situações.

48. Dessa forma, considerando o contexto no qual está inserido o macroprocesso, o seu objetivo pode ser assim sintetizado: analisar e aprovar PPBs que atendam aos critérios definidos no art. 6º, incisos I a V, da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, no prazo estabelecido no referido normativo, e que contribuam para o alcance dos objetivos da política de incentivos fiscais administrados pela Suframa.

**II.2. Macroprocesso de Análise, Aprovação e Acompanhamento de Projetos beneficiados com os incentivos fiscais administrados pela Suframa**

49. De início, cabe ressaltar que, apesar de as atividades de análise e aprovação de projetos serem tratadas pela Suframa em uma unidade organizacional distinta da que realiza as atividades de acompanhamento, como será demonstrado adiante, optou-se por apresentar o macroprocesso de forma integrada, para que se tenha uma visão abrangente acerca dos diversos estágios por que passa um projeto industrial a se instalar na área de abrangência da referida autarquia.

50. O benefício tributário oferecido pelas políticas públicas de desenvolvimento atuantes no território da ZFM somente poderá ser deferido a produtos industrializados previstos em projeto aprovado pelo Conselho de Administração da Suframa (CAS) ou pelo superintendente dessa autarquia, por força do disposto no art. 7º, § 7º, do DL 288/1967, e no art. 11 da Resolução CASSuframa 205/2021.

51. Segundo a Resolução CAS-Suframa 205/2021, art. 1º, projeto é o documento por meio do qual se demonstra a viabilidade de um empreendimento que visa à obtenção de incentivos fiscais. Uma mesma empresa pode apresentar mais de um projeto, que pode ser enquadrado em duas classificações: quanto ao porte (art. 3º) e quanto ao tipo (art. 4º).

52. A classificação de porte possui duas categorias, a saber:

a) Projeto simplificado, para empresas que atendam aos critérios de Preponderância/Utilização de Matéria-Prima Regional e para microempresa ou empresa de pequeno porte; e

b) Projeto pleno, para empreendimentos não enquadrados na categoria anterior.

53. A classificação por tipo possui duas categorias, quais sejam:

a) Implantação, para instalar novo empreendimento industrial na ZFM;

b) Atualização, para adequar projetos aprovados, motivados por fatores técnicos, econômicos, mercadológicos ou ambientais; e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

c) Diversificação, para introduzir novo produto, diferente daqueles aprovados anteriormente.

54. Ademais, como já mencionado acima, com exceção dos projetos que visam a usufruir dos incentivos do Decreto-Lei 1.435/1975 e das Leis 11.732/2008 e 11.898/2009, todos os projetos industriais submetidos à apreciação da Suframa deverão atender ao PPB relativo aos produtos fabricados, dentre outras condições para a concessão e fruição dos benefícios fiscais (art. 5º, inciso VIII, da Resolução CAS-Suframa 205/2021). Noutros termos, cabe ressaltar que os produtos contemplados com os incentivos do Decreto-Lei 288/1967 devem ter PPB previamente fixado e, enquanto o projeto estiver ativo, os produtos devem ser fabricados em conformidade com o referido PPB.

55. Para sua aprovação, os projetos devem ser submetidos a processo de análise e aprovação iniciado com a apresentação de projeto técnico-econômico por intermédio do Sistema de Elaboração e Análise de Projetos Industriais (SEAPI), oportunidade em que será consultada a regularidade da requerente no Cadastro de Pessoas Jurídicas e Físicas da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Cadsuf).

56. Atualmente, com o SEAPI, a análise é feita com base em um questionário padronizado, contendo 64 questões, que envolvem aspectos técnicos e econômicos, e utilizando-se como referência o Manual e o Fluxograma da Análise de Projetos.

57. Porém, futuramente, a análise se dará por intermédio do Módulo de Elaboração, Apresentação e Análise de Projetos (MEAAP), em desenvolvimento, momento em que a análise não será mais baseada em questionário, mas em quesitos, em observância à Portaria 261/2021, que determinou a definição de critérios de análise de projetos industriais para o PIM, de sorte a criar roteiros que a inteligência artificial possa se apropriar e reduzir o esforço laboral e o tempo de análise.

58. Tendo por base os relatórios de gestão publicados, entre 2018 e 2022, a Suframa informou ter aprovado um total de oitocentos e quatorze projetos, o que corresponde a uma média de aproximadamente cento e sessenta e dois projetos por ano, conforme detalhado no quadro 2.

59. Até 2021, o acompanhamento de projetos aprovados se dava de forma *a priori*, iniciandose antes mesmo da produção, com a solicitação da empresa para que a Suframa emitisse o Laudo de Operação (LO), "documento comprobatório da adequação das instalações industriais, máquinas e equipamentos, necessários à operacionalização do projeto técnico-econômico aprovado, observado o dimensionamento nele constante" (Nota Informativa 2/2023/CGAPI/SPR/Suframa).

60. Uma vez emitido o LO, a empresa averiguava em lista de insumos importados, padronizada e disponibilizada pela Suframa, se todos os insumos que ela necessitava estavam ali registrados. Para os insumos que não constassem dessa lista, a empresa solicitava a inclusão e submetia à Suframa para análise.

61. Depois da emissão do LO e da aquisição inicial de insumos, a empresa solicitava a emissão do Laudo de Produção (LP), documento comprobatório do cumprimento das etapas previstas no PPB de cada linha de produção e do atendimento a outros requisitos previstos no projeto técnicoeconômico aprovado.

62. Aprovado o primeiro LP e iniciadas as obrigações acessórias (informações dos indicadores industriais e de desempenho, certificação do Sistema de Qualidade e Laudo Técnico de Auditoria Independente - LTAI), a Suframa iniciava o emprego de outro instrumento gerencial para acompanhamento dos projetos: o Relatório de Acompanhamento de Projetos (RAP).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

63. Emitido pela Suframa a cada três anos, ou sempre que necessário, por amostragem, o RAP devia conter rol de produtos ativos das empresas, com a situação atualizada de cada um no que se refere à emissão de LO e LP e demais requisitos de aprovação dos projetos.

64. Segundo a nova metodologia introduzida pela Resolução CAS-Suframa 205/2021, art. 22, todas as empresas com Projeto Industrial aprovado pela Suframa devem apresentar o Relatório Demonstrativo de Acompanhamento de Projetos (RDAP) até 30 de junho, tomando como base o anocalendário anterior, à Superintendência Adjunta de Projetos (SPR), que deve emitir o Parecer de Acompanhamento do Projeto (PAP) até 30 de junho do exercício subsequente.

65. O RDAP deve conter dados de desempenho do Projeto Industrial, além das informações do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), o certificado comprobatório da implantação do Sistema da Qualidade e a Licença de Operação emitida pelo órgão ambiental competente. Já o PAP é o documento interno de fiscalização das empresas, relativo ao cumprimento do dimensionamento e das condições de aprovação dos projetos, elaborado com base no RDAP.

66. No que se refere ao acompanhamento dos projetos, entre 2018 e 2023, a Suframa informou ter atuado por meio dos instrumentos descritos no quadro 3.

67. No Apêndice B, detalham-se, por meio de diagramas de blocos e fluxogramas, as principais atividades que compõem o macroprocesso, os atores envolvidos na sua operacionalização e os produtos esperados, conforme estabelecido na Resolução CAS-Suframa 205/2021. Apresentamse, ainda, informações relativas aos sistemas de tecnologia da informação que dão suporte às atividades desempenhadas. Destaca-se que, nos fluxogramas constantes do referido apêndice, as atividades de análise e acompanhamento estão separadas, na forma em que foram apresentadas pela Suframa no decorrer do planejamento da fiscalização.

**Quadro 2 - Projetos aprovados pela Suframa (2018-2022)**

| Ano | Implantação | Diversificação/Ampliação/Atualização | Total |
|---|---|---|---|
| **2018** | 33 | 113 | 146 |
| **2019** | 45 | 99 | 144 |
| **2020** | 52 | 94 | 146 |
| **2021** | 56 | 120 | 176 |
| **2022** | 90 | 112 | 202 |

Fonte: Equipe de Fiscalização. Dados da Suframa. Relatórios de Gestão - exercícios de 2018 a 2022.

**Quadro 3 - Instrumentos de acompanhamento emitidos pela Suframa (2018-2023)**

| Ano | LP | RAP | Visita Técnica (1) | RDAP (2) | PAP (2) |
|---|---|---|---|---|---|
| **2018** | 309 | 147 | | - | - |
| **2019** | 296 | 103 | | - | - |
| **2020** | 236 | 31 | | - | - |
| **2021** | 264 | 60 | | - | - |
| **2022** | - | - | 182 | - | - |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **2023** | - | - | | 462 | - |
| Nota 1: Em 2022, com a vigência da Resolução CAS 205/2021 e consequente extinção dos mecanismos de controle LP e RAP, a verificação do cumprimento do PPB e evolução do projeto passou a ser apurada somente no ano seguinte, após entrega do RDAP. Porém, a Suframa informou ter efetuado 182 visitas técnicas às empresas, para verificar parâmetros gerais de operação e orientá-las quanto às disposições da nova resolução.<br>Nota 2: Até 2021, quando vigoraram as Resoluções CAS 203/2012 e 204/2019, não constavam valores para RDAP e PAP, pois ainda não existiam tais instrumentos de acompanhamento, instituídos no final de 2022, para entrar em vigência em 2023. Dados atualizados até 11/8/2023. | | | | | |

Fonte: Equipe de Fiscalização. Dados da Suframa. Nota Informativa 2/2023/CGAPI/SPR/SUFRAMA. TC 021.487/2023-5, peça 39, p. 4.

### II.2.1. Marco regulatório

68. A regulamentação dos projetos industriais na ZFM encontra-se disposta em normativos legais e infralegais, com destaque para a Lei 8.387/1991, que, ao alterar alguns dispositivos do Decreto-Lei 288/1967, condicionou a concessão e fruição dos benefícios fiscais da ZFM à aprovação prévia de projeto por parte do CAS.

69. Em caráter infralegal, cabe mencionar o Decreto 10.521, de 15 de outubro de 2020, que regula aspectos relativos aos incentivos voltados para o setor de tecnologia da informação na ZFM. Nesse diploma, além de reiterar a necessidade de aprovação prévia, por parte do CAS, de projeto, para concessão e fruição dos benefícios tributários (arts. 3º, *caput*, e 12), e para execução de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) (art. 20, §3º), a análise, aprovação e acompanhamento de planos de PD&I também são regulamentados.

70. Como responsável principal pela implementação desse macroprocesso afeto aos projetos industriais, a Suframa também editou a Resolução CAS-Suframa 205, de 25 de fevereiro de 2021, para, nos Capítulos II, IV, V e VI, disciplinar os procedimentos de apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais a serem instalados na ZFM.

71. No apêndice C, estão indicados os principais instrumentos normativos relacionados ao macroprocesso e à política de incentivos fiscais administrados pela Suframa.

### II.2.2. Objetivos

72. De acordo com as normas vigentes, os projetos são aprovados pela Suframa mediante atos aprobatórios, quer sejam resoluções do Conselho de Administração da Suframa, quer sejam portarias do Superintendente da Suframa, consoante disposto nos arts. 9º e 11 da Resolução CASSuframa 205/2021. Para tanto, os projetos deverão atender, cumulativamente, aos seguintes objetivos e condições para a concessão e fruição dos benefícios fiscais (art. 5º):

> I - atendimento aos limites anuais de importação de matérias-primas, produtos intermediários, materiais secundários e de embalagem, constantes do respectivo ato aprobatório do projeto e suas alterações;
>
> II - incremento da oferta de emprego na região;
>
> III - concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;
>
> IV - incorporação de tecnologias e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;
>
> V - níveis crescentes de produtividade e competitividade;
>
> VI - reinvestimento de lucros na região;
>
> VII - investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico; e
>
> VIII - atendimento ao Processo Produtivo Básico - PPB exigido para seus produtos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

73. Assim, tendo em vista o contexto no qual está inserido o macroprocesso em comento, o seu objetivo pode ser assim sintetizado: analisar e aprovar projetos que atendam aos critérios definidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c o art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021 e que contribuam para o alcance dos objetivos da política de incentivos fiscais administrados pela Suframa; e acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas na aprovação do projeto técnico-econômico e o cumprimento dos PPBs dos produtos industrializados.

## III. ACHADOS DE AUDITORIA

74. A descrição dos achados resultantes do trabalho de fiscalização, a seguir apresentada, engloba os seguintes elementos: situação encontrada, causas, efeitos, conclusão, proposta de encaminhamento e benefícios esperados. As referências aos objetos, aos critérios utilizados e às evidências que dão suporte às constatações integram o apêndice E do presente relatório.

### III.1. Pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs): ausência de formalização de estratégicas metodológicas e de parâmetros aplicáveis às análises

Ausência de metodologia formalmente estabelecida e de parâmetros objetivos para avaliação da observância aos critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15/07/2019, na análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM)

#### III.1.1. Situação Encontrada

75. A fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPB) representa um dos macroprocessos relevantes no âmbito da operacionalização da política pública de incentivos fiscais atuante na ZFM, pois é a contrapartida a ser prestada pelas empresas que pleiteiam os incentivos fiscais conferidos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), conforme o disposto nos arts. 7º e 9º do Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967.

76. Segundo o art. 7º, § 8º, alínea "b", do Decreto-Lei 288/1967, o processo produtivo básico (PPB) é o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto. Para definição de tal conjunto de operações, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial de PPB (GT-PPB), formado por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) (responsável pela coordenação do GT), Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa). Cabe ao GT-PPB a análise de pleitos de fixação e alteração de PPBs, de acordo com os critérios definidos na Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019.

77. A respeito dos referidos critérios, cabe destacar que, ao se definir, ainda na fase de planejamento da fiscalização, a abordagem a ser dada à questão de auditoria 1, identificou-se uma relativa complexidade nos diversos critérios de aceitação dos PPBs, constantes do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019, a seguir transcrito.

> Art. 6º A análise prévia de adequação, que compete à coordenação do GT-PPB, será efetuada no prazo de vinte dias, quando deverão ser observados os seguintes critérios básicos:
>
> I - busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País.
>
> II - agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.
>
> III - contribuição para o atingimento das macrometas contidas nas políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico; IV - incremento de oferta de emprego na região envolvida; e
>
> V - promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais da Amazônia Legal, quando aplicável a PPB da Zona Franca de Manaus.

78. Constata-se que a norma incorpora critérios de aceitação diversos, cuja avaliação necessita de metodologia de análise estabelecida. A título exemplificativo, relativamente aos incisos I e II, há que se entender quais as informações utilizadas pelos gestores e qual o método utilizado para avaliar o equilíbrio inter-regional e mensurar os níveis de agregação de valor que seriam atingidos, diante das diversas dimensões mencionadas: investimentos, produtividade, desenvolvimento científico e tecnológico etc.

79. Nesse sentido, destaca-se trecho da publicação "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1, Brasília, 2018". No Capítulo 6 - Estratégia de Implementação, item 2.4 - Normas e manuais de gestão e governança, preconiza que detalhes organizacionais e processos operacionais das políticas públicas podem e devem vir especificados em manuais. Ressalta a prática de criar normas mais flexíveis, como os manuais, que podem ser ajustados à medida em que o monitoramento detecte problemas e a avaliação recomende mudanças.

80. Nessa linha de raciocínio, de forma a responder à questão de auditoria 1, buscou-se avaliar se os gestores possuíam normativos ou manuais devidamente formalizados que estabelecessem uma metodologia e parâmetros objetivos de forma a balizar a avaliação dos pleitos de fixação e alteração de PPBs em relação à observância aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019.

81. Com base nos procedimentos adotados, verificou-se que, no caso dos PPBs exclusivos da ZFM, "não foi possível para a Administração estabelecer uma metodologia de análise padronizada", devido à "variedade praticamente ilimitada de produtos" e processos produtivos. Em razão dessa impossibilidade, por parte do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), "foram formuladas opções de estratégias metodológicas que são combinadas e aplicadas caso a caso" (Nota Informativa SEI 278/2023/MDIC, peça 29, p. 8; e Nota Informativa SEI 492/2023/MDIC, peça 53, p. 4).

82. As possíveis estratégias metodológicas estão contidas no documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico", de autoria da SDIC/MDIC, e que tem por objetivo "apresentar e sistematizar diversos métodos e estratégias úteis para análise de propostas de fixação e alteração de PPBs". O referido documento é de uso interno e não foi aprovado formalmente, sendo utilizado para eventuais consultas, orientações e treinamento de novos servidores. Segundo o MDIC, as estratégias orientam o posicionamento da Coordenação do GT-PPB e outros membros do grupo podem ter entendimentos diversos (Nota Informativa SEI 278/2023/MDIC, peça 29, p. 8).

83. Já para os PPBs relativos a produtos não exclusivos da ZFM, mas também beneficiados pelos incentivos do Decreto-Lei 288/1967 e regulamentados pela Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991, e Lei 8.387, de 30 de dezembro de 1991, respectivamente, Lei de Informática Nacional e da ZFM, faz-se uso de metodologia desenvolvida e aplicada pela coordenação do GT-PPB – a Metodologia de Processos Produtivos Básicos de Pontuação, desenvolvida pelo MDIC e explicada na Nota Técnica SEI 5162/2020/ME. A metodologia aborda, tão somente, o inciso II do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019, referente à agregação de valor à produção.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

84. A equipe técnica da Suframa, outro membro do GT-PPB, afirmou que não há manual de análise de pleitos para definir como o GT-PPB irá atuar, nem metodologia clara no âmbito do GTPPB e da própria Suframa, que defina como mensurar ou avaliar o equilíbrio inter-regional e a agregação de valor (incisos I e II do art. 6º da Portaria).

85. O MCTI, por seu turno, informou não existir documentação específica elaborada pela pasta ministerial para balizar a análise dos pleitos.

86. No que toca a parâmetros objetivos que balizem a análise dos critérios do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019, principalmente os dos seus citados incisos I e II, o MDIC apontou a dificuldade de definir parâmetros para a ZFM, tendo em vista a diversidade de produtos e situações concretas. Segundo esse ministério, não há como definir, para todos os pleitos, um parâmetro único. A título de exemplo, um parâmetro estabelecendo uma agregação de pelo menos 50% do custo total das etapas produtivas para aprovar o PPB poderia ser razoável para alguns produtos, para outros, no entanto, talvez não fosse viável, segundo afirmou representante do MDIC em reunião realizada em 4/12/2023.

87. A Suframa entende que o teor do art. 6º é muito subjetivo, segundo afirmou em reunião realizada em 11/10/2023, acrescentando, na Nota Técnica 38/2021/GT_PPB/CGPRI/SPR, que inexistem parâmetros objetivos e isonômicos que possam balizar a avaliação dos principais requisitos fixados no citado art. 6º - equilíbrio inter-regional (inciso I) e, principalmente, agregação de valor à produção (inciso II).

88. Nesse contexto, a Superintendência aduziu que o equilíbrio inter-regional (inciso I) e a agregação de valor (inciso II) são os critérios mais usados para indeferir pleitos de PPBs e que não se sabe, por exemplo, quantas empresas precisam ser afetadas pela fixação do PPB para se indeferir uma proposta, tendo por base o critério do equilíbrio inter-regional. Da mesma forma, não se sabe qual o nível de agregação de valor que uma empresa precisa demonstrar para balizar o deferimento ou o indeferimento de uma proposta de fixação ou alteração de PPB.

89. O MCTI expressou, em entrevista realizada em 9/10/2023, que as avaliações acerca dos pleitos de PPB são qualitativas e o debate a esse respeito se dá nas reuniões técnicas do GT-PPB.

90. Assim, verificou-se, a partir dos procedimentos realizados, que não há uma metodologia formalmente estabelecida, assim como não foram definidos pelos gestores parâmetros objetivos para balizar a análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), relativamente à observância aos critérios de aceitação de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15/07/2019.

91. Ainda que o estabelecimento de uma metodologia de análise padronizada mostre-se complexa, diante da diversidade de produtos passíveis de fabricação na ZFM, conforme salientou o MDIC por meio de entrevistas e notas informativas, a formalização de orientações metodológicas mostra-se fundamental para demonstrar o atendimento aos critérios normativos, mitigando riscos de não conformidade e propiciando consistência na aplicação de procedimentos de análise dos pleitos. Ademais, há que buscar o estabelecimento de parâmetros para balizar as análises, sempre que aplicável.

92. Cabe destacar que, a princípio, não há óbice a que a metodologia aplicável sofra ajustes e variações a depender da natureza e da complexidade do caso concreto, como defende o próprio MDIC no documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico". No entanto, mostra-se importante que o analista técnico, disponha de alternativas metodológicas devidamente aprovadas pela unidade técnica, para que possa, com base em tais alternativas, fazer referências nos documentos técnicos produzidos aos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

procedimentos e métodos de análise efetivamente aplicados e aos resultados obtidos, de forma a fundamentar a proposta de deferimento ou não do pleito de PPB.

**III.1.2. Causas**

93. Entre as causas que contribuem para a ocorrência do achado, pode-se apontar a relativa complexidade nos diversos critérios de aceitação dos PPBs, constantes do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. Constatou-se que a norma incorpora critérios de aceitação diversos, cuja avaliação necessita de metodologia de análise estabelecida para que se possa, por exemplo, avaliar a existência de desequilíbrio inter-regional e mensurar a agregação de valor que será propiciada pelas diversas etapas previstas no PPB. A variedade de produtos e de processos produtivos também contribui para aumentar a complexidade quanto ao estabelecimento de metodologia e de parâmetros de análise padronizados para os diversos segmentos econômicos contemplados na ZFM.

94. A ausência de um processo sistemático de coleta de dados e informações relacionadas ao desempenho dos projetos implantados na ZFM, especialmente no tocante aos diversos aspectos de agregação de valor, também pode ser apontada como um fator que dificulta o estabelecimento de parâmetros de análise de pleitos de PPB. Sobre esse ponto, é preciso deixar claro que o PPB, por si só, não gera resultados em termos de agregação de valor e de oferta de emprego, por exemplo. O PPB, na verdade, estabelece condições mínimas em termos de etapas fabris para que os resultados possam ser alcançados por meio da efetiva operação dos projetos industriais que venham a ser aprovados pela Suframa e cujos processos de fabricação cumpram as etapas descritas no PPB correspondente.

95. Nessa linha, o monitoramento e a avaliação dos resultados dos projetos trariam informações para o aperfeiçoamento dos PPBs, conforme previsto no art. 19 da Portaria Interministerial 32/2019, subsidiando o estabelecimento de metodologias de análise e parâmetros de aceitação para a avaliação dos pleitos. A avaliação dos resultados dos projetos é objeto de achado específico na presente fiscalização (item III.5).

**III.1.3. Efeitos**

96. Vislumbram-se, como efeitos potenciais dos problemas identificados no macroprocesso de análise dos pleitos de fixação e alteração de PPBs para produtos industrializados na ZFM, a aprovação de PPBs sem o atendimento aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. Ademais, cabe mencionar o risco potencial de indeferimento de pleitos sem haver uma devida demonstração quanto à não observância de algum dos referidos critérios. Ambas as situações podem ocasionar o comprometimento do equilíbrio inter-regional, da agregação de valor à produção, da oferta de emprego na região, da promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e do aproveitamento sustentável da biodiversidade da Amazônia legal, e, por fim, trazer impactos negativos à efetividade da política de incentivos fiscais da ZFM.

97. Ademais, a ausência de clareza e objetividade na definição de uma metodologia de análise e de parâmetros de avaliação relativamente aos critérios de aceitação dos PPBs contribuem para o surgimento de divergências no âmbito do GT-PPB, em especial em relação à conciliação das visões da Suframa e do MDIC. As divergências resultam invariavelmente na necessidade de convocações de reuniões de alto nível decisório, as quais, segundo informado pelos gestores do MDIC, comprometem o cumprimento do prazo de cento e vinte dias estabelecido para a conclusão das análises de pleitos, nos termos do art. 7º, § 6º, do Decreto-Lei 288/1967 c/c art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019.

**III.1.4. Conclusão**

98. Constatou-se que não há uma metodologia formalmente estabelecida e parâmetros objetivos a serem utilizados na avaliação da observância aos critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019 na análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Franca de Manaus (ZFM). A limitação impacta de forma mais significativa a análise das propostas relativas aos PPBs para produtos fabricados na ZFM, que não se enquadram como bens de informática, nos termos das Leis 8.387/1991 e 8.248/1991.

99. A relativa complexidade dos critérios de aceitação e a ausência de informações de desempenho dos projetos, que possa trazer subsídios para a definição de metodologias e parâmetros de aceitação, foram identificados como fatores que contribuem para a ocorrência.

100. Entre os efeitos potenciais do achado, destacou-se a possibilidade de fixação ou alteração de PPBs para produtos industrializados na ZFM sem a demonstração do pleno atendimento aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019, ou, ainda, o indeferimento de pleitos sem a devida demonstração quanto ao descumprimento de algum dos referidos critérios, podendo impactar negativamente a efetividade da política de incentivos fiscais da ZFM. Ademais, mencionou-se o comprometimento dos prazos de tramitação dos pleitos submetidos ao GT-PPB.

101. Dessa forma, propõe-se que seja feita recomendação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), para que formalize estratégias metodológicas e parâmetros objetivos para balizar a análise de pleitos de PPBs, conforme detalhado a seguir.

#### III.1.5. Propostas

102. Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no exercício de suas atribuições de coordenação do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), nos termos do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, formalize as orientações e estratégicas metodológicas utilizadas na análise de adequação dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), relativamente à observância aos critérios de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, estabelecendo, sempre que aplicável, parâmetros objetivos para balizar o deferimento ou não das propostas e utilizando, a seu critério, a prerrogativa de edição de normas complementares prevista no art. 21 da referida portaria interministerial, após consulta aos demais membros do GT-PPB.

#### III.1.6. Benefícios Esperados

103. Melhoria na eficiência do macroprocesso de análise e aprovação de Processos Produtivos Básicos (PPBs), mediante: a formalização da metodologia de análise, de forma a demonstrar o pleno atendimento aos critérios de aceitação constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019; e a redução no tempo de tramitação dos pleitos submetidos à apreciação do GT-PPB.

### III.2. Pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs): limitações nos documentos técnicos de análise

Ausência de referência expressa, nos documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), a todos os critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15/07/2019, às estratégias metodológicas e aos parâmetros utilizados para balizar o deferimento ou não das propostas

#### III.2.1. Situação Encontrada

104. O macroprocesso de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs) é de responsabilidade do Poder Executivo. Os PPBs são fixados mediante portarias



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

interministeriais, assinadas pelo Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), com base em proposta conjunta dos órgãos competentes dessas pastas ministeriais e da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), conforme previsto no art. 7º, §6º, do Decreto-Lei 288, de 28 de fevereiro de 1967.

105. Para tanto, o MDIC, o MCTI e a Suframa atuam no âmbito do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB). O GT-PPB é coordenado pelo
MDIC e detém a competência para "examinar, emitir parecer e propor" aos citados Ministros de Estado "a fixação ou alteração dos processos produtivos básicos", nos termos do art. 2º, inciso I, e art. 3º, *caput*, da Portaria Interministerial 32, de 15 de julho de 2019.

106. A análise prévia de adequação dos pleitos de fixação e alteração de PPB, que compete à coordenação do GT-PPB, deverá observar os seguintes critérios básicos, previstos no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019:

> Art. 6º A análise prévia de adequação, que compete à coordenação do GT-PPB, será efetuada no prazo de vinte dias, quando **deverão** ser observados os seguintes critérios básicos:
>
> I - busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País;
>
> II - agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;
>
> III - contribuição para o atingimento das macrometas contidas nas políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico;
>
> IV - incremento de oferta de emprego na região envolvida; e
>
> V - promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais da Amazônia Legal, quando aplicável a PPB da Zona Franca de Manaus.
>
> §1º Os critérios básicos a que se refere o caput **serão avaliados** com base nas informações e indicadores específicos explicitados no roteiro que acompanha o requerimento do interessado, bem como em argumentação fundamentada apresentada pela própria empresa.
>
> (...)
>
> 9º Nos casos em que o GT-PPB delibere **pelo preenchimento dos critérios básicos**, o requerimento será admitido e encaminhado à etapa de elaboração de anteprojeto de portaria. (grifo nosso)

107. À coordenação do GT-PPB compete, por meio de análise técnica, subsidiar a emissão das portarias interministeriais de fixação, alteração ou, ainda, de indeferimento de PPBs. As referidas portarias representam a formalização de ato administrativo que deve ser motivado, ou seja, deve se basear nas "razões de fato e de direito que lhe deem sustentação (a necessária motivação dos atos administrativos)", conforme destacado no Parecer 00023/2017/CONJUR-MDIC/CGU/AGU (Processo SEI 19687.107047/2021-92), em respeito a um dos princípios que regem a Administração Pública, o princípio da motivação.

108. Nessa linha, à luz do referido princípio e do disposto no art. 6º, incisos I a V, e §§ 1º e 9º da mencionada portaria, os critérios de aceitação devem ser expressamente avaliados no âmbito dos documentos técnicos de análise emitidos. Não significa dizer que todos os critérios sejam aplicáveis a todos os PPBs relativos à ZFM, a exemplo do inciso V, que faz a respectiva ressalva em relação à "promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e demais recursos naturais da Amazônia Legal". No entanto, a não aplicabilidade de qualquer dos critérios precisa ser abordada e justificada nos documentos técnicos, de forma a subsidiar a tomada de decisão e, assim, motivar adequadamente o ato administrativo que vier a ser formalizado.

109. Ademais, cabe destacar o princípio da transparência, que rege a Administração Pública e que deve orientar o macroprocesso de fixação e alteração de PPBs. Com base no mencionado princípio, intimamente relacionado aos princípios da publicidade e da supracitada motivação administrativa, o agente público deve expor as razões de fato e de direito que dão sustentação ao ato administrativo. Obviamente que não se trata de tornar público todos os detalhes do processo, mas deixar registrado, nos documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração dos PPBs, as razões que motivaram a decisão recomendada pelo GT-PPB.

110. Nesse contexto, de forma a subsidiar o exame da questão de auditoria 1, buscou-se verificar, na motivação das propostas de fixação e alteração de PPBs, a referência expressa ao exame de todos os critérios do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. A verificação baseou-se em amostra não estatística composta de sete processos de fixação/alteração de PPBs, instaurados no período compreendido entre 2018 e 2022, dos quais cinco foram deferidos e dois receberam parecer de indeferimento por parte do GT-PPB. Bem assim, outros procedimentos aplicados buscaram verificar a adoção, nos processos examinados, do documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico", de autoria da SDIC/MDIC, e averiguar se todas as instituições integrantes do GT-PPB dispunham das informações necessárias para a aplicação da metodologia de análise de pleitos de PPB, de forma a possibilitar sua plena atuação.

111. Como resultados dos procedimentos efetuados em todos os processos examinados, não se observaram, nas análises técnicas realizadas pela coordenação do GT-PPB, registros sobre a aplicabilidade ou não de cada um dos critérios previstos nos incisos I a V do art. 6º da Portaria 32/2019. Refletindo a orientação do documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico", os critérios mais abordados foram, nesta ordem, o do inciso II (agregação de valor) e do inciso I (equilíbrio inter-regional). Mesmo sendo sempre mencionado de forma expressa, o inciso II, por vezes, era abordado de forma superficial, como demonstra a Exposição de Motivos 14/2022/DIPPB (SEI 23676165) do pleito do Processo 19687.101546/2022-57.

112. Nos processos analisados, o inciso IV (incremento de oferta de emprego) foi expressamente abordado apenas uma vez, conforme consta na Nota Técnica 19537/2021/ME (SEI 15326390), constante do Processo 19687.102583/2021-00.

113. Já os incisos III (contribuição para o alcance das macrometas das políticas de desenvolvimento científico e tecnológico) e V (promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade) não foram expressamente analisados sequer uma vez, apenas sendo mencionados como não aplicáveis em um dos processos, conforme consta na mesma nota técnica acima. No caso do inciso III, não se observou a definição de macrometas nem de políticas de desenvolvimento científico e tecnológico.

114. Na reunião realizada com os integrantes do GT-PPB em 4/12/2023, foi dito que algumas das análises tratam do inciso V, mas que não são expressamente destacadas em notas. Citou-se o exemplo de produtos que poderiam acarretar poluição ou causar outros danos ao ambiente, o que causa grande controvérsia a respeito da possibilidade de aprovação ou não do pleito de PPB.

115. Outro aspecto que merece comentários acerca do conteúdo das notas técnicas de análise que foram examinadas refere-se à ausência de evidências da aplicação das estratégias e dos métodos elencados do documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico", de autoria da SDIC/MDIC, e que tem por objetivo "apresentar e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

sistematizar diversos métodos e estratégias úteis para análise de propostas de fixação e alteração de PPBs".

116. Em um dos processos examinados (52001.100238/2018-84), que ensejou o indeferimento de pleito com base no risco de desequilíbrio regional, em que pese haver no referido documento técnico contendo orientações metodológicas, em seu item 10, o detalhamento de uma estratégia de abordagem desse critério (inciso I), não se observou sua adoção. Ressalta-se que, na 1ª Reunião Extraordinária de Alto Nível Decisório, realizada em 1/10/2019, consignou-se que "em caso de recomendação de indeferimento, deverá ser qualificada a informação" - um reflexo da omissão na abordagem do referido critério.

117. Um aspecto que vem a robustecer as evidências do presente achado e que merece ser destacado, refere-se ao entendimento do MDIC de que os critérios básicos do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019 não são aplicáveis a todos os PPBs, essa aplicabilidade depende do tipo de produto e do tipo de pleito. Para os gestores da referida pasta, os citados critérios são "básicos, gerais e não taxativos", bem como "são direções, intenções gerais almejadas pela Administração", razão pela qual "precisam ser interpretados de forma orgânica, finalística e no caso concreto".

118. Por fim, o MDIC argumentou que, na análise dos critérios do art. 6º, incisos I a V, da Portaria 32/2019, haveria interdependência, decorrência e economicidade, haja vista o atendimento a tais critérios se dar de forma indireta, como consequência da estrutura do PPB, da densidade de suas etapas produtivas e da natureza das operações industriais. A título de exemplo, na citada Nota Informativa 278/2023, o MDIC discorre sobre eventual relação de interdependência dos critérios de fixação do PPB, de sorte a demonstrar que, por meio do atendimento ao critério da agregação de valor (inciso II), seriam atendidos os critérios de oferta de emprego (inciso IV) e de promoção da biodiversidade e recursos naturais (inciso V).

119. Finalmente, cabe destacar que, no documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico", o MDIC revela, de fato, se concentrar nos incisos I e II do art. 6º da Portaria 32/2019, pois os demais incisos sequer são mencionados. Eis o que consta do documento com orientações para avaliação de PPBs (peça 28, p. 3):

Ao analisar propostas de fixação ou alteração de PPBs para a ZFM há que se considerar além do disposto no inciso II do art. 6º da Portaria MDIC/MCTIC nº 170/2010 (agregação de valor), também o disposto no inciso I (equilíbrio inter-regional). Note-se que não há risco de desequilíbrio inter-regional quando não há produção nacional ou esta não é relevante.

120. A concentração da análise dos pleitos nos incisos I e II do art. 6º da mencionada portaria interministerial pôde ser corroborada na reunião realizada com os integrantes do GT-PPB em 4/12/2023, conforme consta no seguinte trecho (p. 4):

Quanto ao Inciso V, ressalta-se que depende da natureza do PPB. Assim, na prática, e de acordo com o entendimento normativo jurídico vigente, o que principalmente se observa em todas as análises relativas a produtos da ZFM são os incisos I e II. Entende-se que, dependendo do produto analisado, alguns requisitos se aplicam diretamente e outros não, contudo, segundo o MDIC, como já relatado ao TCU na Nota Informativa nº 278, de 21/07/2023, todos os critérios do art. 6º da Portaria Interministerial nº 32/2019, estão relacionados ao inciso II - agregação de valor à produção.

121. Assim, verificou-se, a partir dos procedimentos realizados, a ausência de referência expressa, nos documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), a todos os critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, e às estratégias metodológicas efetivamente aplicadas. Não havendo referências à metodologia aplicada nos documentos de análise, consequentemente, não foi possível identificar, de forma objetiva, quais os parâmetros utilizados para balizar o deferimento ou não das propostas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### III.2.2. Causas

122. Entre as causas que contribuem para a ocorrência do achado, pode-se apontar a relativa complexidade nos diversos critérios de aceitação dos PPBs, constantes do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. Ademais, a ausência de uma metodologia formalmente estabelecida e de parâmetros objetivos para avaliar os pleitos dificulta ou mesmo impede a abordagem a cada um dos critérios de aceitação. Tal causa é abordada em achado específico da presente fiscalização, que trata da ausência de formalização de estratégicas metodológicas e de parâmetros aplicáveis às análises dos pleitos de PPBs (item III.1).

### III.2.3. Efeitos

123. Como possíveis efeitos dos problemas identificados nos documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração de PPBs para produtos industrializados na ZFM, vislumbra-se a aprovação de PPBs sem a observância aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. Ademais, cabe mencionar o risco potencial de indeferimento de pleitos sem haver uma devida demonstração quanto à não observância de algum dos referidos critérios. Ambas as situações podem ocasionar o comprometimento do equilíbrio inter-regional, da agregação de valor à produção, da oferta de emprego na região, da promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e do aproveitamento sustentável da biodiversidade da Amazônia legal, e, por fim, trazer impactos negativos à efetividade da política de incentivos fiscais da ZFM.

### III.2.4. Conclusão

124. Constatou-se que, nos documentos técnicos que subsidiam a análise dos pleitos de fixação e alteração de PPBs, não havia menção expressa à apreciação de todos os critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019, ainda que para justificar a inaplicabilidade de algum deles. Ademais, não se observou, nos documentos técnicos integrantes da amostra de processos analisada, referências ao documento "Orientações para Avaliação de Propostas de Processo Produtivo Básico", de forma a identificar quais as estratégias metodológicas que foram de fato utilizadas na análise e quais os resultados obtidos.

125. A relativa complexidade dos critérios de aceitação e a ausência de uma metodologia formalmente estabelecida e de parâmetros objetivos para avaliar os pleitos foram identificados como fatores que contribuem para a ocorrência.

126. Entre os efeitos potenciais do achado, destacou-se a possibilidade de haver a aprovação de PPBs sem a observância aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. Mencionou-se, ainda, o risco potencial de indeferimento de pleitos sem haver uma devida demonstração quanto à não observância a algum dos referidos critérios.

127. Dessa forma, à luz do disposto no art. 6º, incisos I a V, e §§ 1º e 9º, da Portaria Interministerial 32/2019, e dos princípios da transparência e da motivação dos atos administrativos, propõe-se seja feita determinação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), para que aprimore os documentos técnicos de análise de pleitos de PPB, conforme detalhado a seguir.

### III.2.5. Propostas

128. Determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no exercício de suas atribuições de coordenação do Grupo Técnico Interministerial de
Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), nos termos do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, adote, no prazo de noventa dias, as medidas a seguir indicadas:

- Fazer referência expressa ao exame de todos os critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, ainda que para justificar a inaplicabilidade de algum deles ao caso concreto sob análise, ao elaborar os documentos técnicos de análise dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM);

- Explicitar qual a metodologia de análise utilizada, tendo por base as orientações e estratégicas metodológicas aplicáveis e, quando for o caso, quais os parâmetros de aceitação utilizados, ao examinar o atendimento a cada um dos critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019;

- Apresentar, sempre que houver a utilização de métodos quantitativos de análise, a memória de cálculo e as fontes de informação utilizadas, ao examinar o atendimento a cada um dos critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019.

#### III.2.6. Benefícios Esperados

129. Melhoria na eficiência do macroprocesso de análise e aprovação de Processos Produtivos Básicos (PPBs), mediante o aprimoramento dos documentos técnicos emitidos, de forma a demonstrar a observância aos critérios de aceitação constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019 e, assim, mitigar os riscos de não conformidade na análise dos pleitos e propiciar informações qualificadas para subsidiar a melhoria contínua dos PPBs fixados.

### III.3. Pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs): inobservância dos prazos de análise previstos nas normas e regulamentos

Inobservância do prazo estabelecido no art. 7º, § 6º, do Decreto-Lei 288/1967, no art. 13 do Decreto 10.521/2020 e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, nas análises de pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs) concluídas entre 2021 e 2023, relativas a produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM).

#### III.3.1. Situação Encontrada

130. O Processo Produtivo Básico (PPB) é definido em lei como sendo o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto. Para que um produto possa usufruir dos incentivos fiscais aplicáveis à Zona Franca de Manaus, o seu processo de fabricação deve atender aos requisitos estabelecidos no PPB a ele aplicável.

131. Os PPBs para produtos industrializados na ZFM devem ser aprovados mediante portarias interministeriais, assinadas pelo Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no prazo de cento e vinte dias, contado da data da apresentação da solicitação pela parte interessada, que pode ser uma empresa, uma entidade de classe ou um órgão governamental, conforme estabelecido no art. 7º, §6º, do Decreto-Lei 288/1967, no art. 13 do Decreto 10.521/2020 e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019.

132. Acerca dos critérios aplicáveis, cabe ressaltar que, para pleitos de fixação ou alteração de PPBs mais recentes e que não integraram o escopo da fiscalização, há que considerar as alterações promovidas pela Lei 14.697, de 11 de outubro de 2023, que alterou o art. 7º do Decreto-Lei 288/1967. De acordo com o referido diploma legal, o PPB deve ser aprovado no prazo de cento e vinte dias contado da data de protocolização junto ao Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos
Produtivos Básicos (GT-PPB), cuja coordenação compete atualmente ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Esgotado o referido prazo, a empresa titular do projeto de fabricação poderá requerer à Suframa a definição de PPB, que será fixado em até sessenta dias pelo Conselho de Administração da autarquia (CAS/Suframa).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

133. De forma a se obter resposta à questão de auditoria 2, buscou-se avaliar o prazo de tramitação dos pleitos de PPB concluídos entre 1/1/2021 e 13/11/2023. Para tal, realizou-se procedimento de análise nos dados relativos à tramitação dos pleitos de fixação e alteração de PPBs, tendo por base a planilha utilizada pela Coordenação do GT-PPB (MDIC) para o controle do fluxo dos referidos processos. Finalizada a análise descritiva dos dados, a metodologia aplicada e os resultados obtidos foram disponibilizados e discutidos com os gestores.

134. Destaque-se que a análise envolveu pleitos atinentes à ZFM (bens de informática e outros bens), assim como os pleitos relativos à Lei de Informática geral, aplicável a outras regiões do país. Tal abordagem foi adotada pelo fato de o foco da análise recair sobre a ZFM, considerando-se, ainda, que no âmbito da Lei de Informática para bens de outras regiões (Lei 8.248, de 23 de outubro de 1991), o resultado da análise resulta na publicação de duas portarias. As duas portarias emitidas para pleitos da Lei de Informática são conhecidas como "portarias gêmeas". Uma das portarias disciplina o PPB para o bem a ser industrializado na ZFM, enquanto a outra trata do PPB para a industrialização nas demais regiões do país.

135. Mostra-se importante comentar que a análise sofreu algumas limitações em relação aos dados de tramitação disponíveis na planilha de controle do MDIC, com destaque para a limitação relativa à data de entrada do pleito, que, para processos relativos à ZFM, consta da planilha de controle do GT-PPB como sendo a data de envio da documentação pela Suframa ao MDIC, a qual não coincide, necessariamente, com a data de apresentação do requerimento pela empresa interessada. Se fosse adotada a data de apresentação da solicitação de fixação ou alteração de PPB pela parte interessada, os prazos de tramitação seriam maiores do que os que foram utilizados na análise de dados.

136. No apêndice D, consta uma síntese dos principais parâmetros estatísticos resultantes da análise descritiva de dados. Como resultado, concluiu-se que, de forma geral, o prazo de cento e vinte dias não vem sendo cumprido de forma sistemática, apesar da melhora observada a partir da segunda metade do exercício de 2021. No referido exercício, a partir de junho, a média e a mediana da distribuição dos tempos de tramitação foram reduzidas de maneira significativa em comparação com o período de janeiro a maio do mesmo ano. O tempo médio de tramitação foi reduzido de 558 para 252 dias. No entanto, 61% dos processos concluídos entre junho e dezembro de 2021 extrapolaram o prazo de cento e vinte dias.

137. Em 2022, observou-se também uma melhora nos parâmetros relativos à média e, ainda, no tocante à dispersão da distribuição, medida pelo desvio padrão, ao se comparar com os dados dos processos concluídos entre junho e dezembro de 2021. O prazo médio de tramitação atingiu o patamar de pouco mais de 151 dias no exercício de 2022. Apesar da redução no tempo médio, 80% dos processos não atingiram a expectativa de prazo de tramitação de cento e vinte dias no referido exercício.

138. A partir de 2023, no período compreendido entre janeiro e o dia treze de novembro, constatou-se uma deterioração nos parâmetros estatísticos calculados, ao se comparar com o exercício de 2022, havendo elevação na média e na mediana da distribuição. No referido período, houve a conclusão de dezesseis, de um total de dezessete processos analisados, em prazo superior aos cento e vinte dias, equivalente a 94% do total.

### III.3.2. Causas

139. Entre os fatores que influenciaram a extrapolação do prazo de cento e vinte dias para os pleitos de fixação ou alteração de PPBs no período analisado, tendo por base as discussões com os gestores e o teor de documentos técnicos disponibilizados, destacam-se: a) necessidade de consenso nas decisões (para processos anteriores à Portaria Interministerial 32/2019, a partir da qual a deliberação do GT-PPB passou a ser por maioria simples); b) tempo utilizado nas análises técnicas para pleitos de maior complexidade, envolvendo, a depender da situação, levantamento de informações adicionais e esclarecimentos de dúvidas,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

visitas às empresas pleiteantes e análise das manifestações trazidas pelos demais interessados (em geral, fabricantes dos produtos) nas consultas públicas; c) necessidade de convocação de Reunião Extraordinária de Alto Nível Decisório, conforme previsto no art. 15, §2º, da Portaria Interministerial 32/2019, nas situações em que há divergências quanto ao conteúdo da decisão final do GT-PPB (Nota Informativa SEI 492/2023/MDIC, de 9/10/2023, parágrafo 27); d) demora na indicação dos representantes do GT-PPB ocorrida no exercício de 2023, em função da transição governamental (Nota Informativa SEI 492/2023/MDIC, de 9/10/2023, parágrafo 27, e Nota Informativa SEI 278/2023/MDIC, de 21/7/2023, parágrafos 7 a 11).

140. Acerca da necessidade de convocação da Reunião Extraordinária de Alto Nível Decisório, apontada como um dos fatores que comprometem o prazo de tramitação dos pleitos de PPB, cabe destacar trecho da Nota Informativa SEI 492/2023/MDIC, de 9/10/2023, que apresentou comentários em relação à questão de auditoria 2.

> Somente é possível cumprir o prazo de 120 dias caso não haja a Reunião Extraordinária de Alto Nível Decisório (desde a publicação da Portaria Interministerial nº 32/2019, somente a Suframa solicitou a convocação da reunião). Conforme a própria Portaria Interministerial nº 32/2019, a reunião deve ser convocada com uma antecedência mínima de 15 dias, tendo em vista a obrigatoriedade da presença de dois Secretários (MDIC e MCTI) e de um Superintendente (Suframa).

141. De acordo com a nota do MDIC, a partir de 2019, os representantes da Suframa no GTPPB seriam os únicos que se utilizam habitualmente da Reunião Extraordinária como alternativa para deliberar acerca do deferimento ou indeferimento dos pleitos de PPB. Sobre esse ponto, que suscita haver divergências de entendimentos entre a Suframa e os demais integrantes do GT-PPB, cabe destacar trechos da Nota Técnica 38/2021/GT_PPB/CGPRI/SPR, elaborada pela área técnica da Suframa em 20/4/2021 e que versa sobre Proposta de alteração da Portaria Interministerial 32, de 15 de julho de 2019.

> 4.6.3. O Art. 6º da Portaria Interministerial nº 32/2019 determina os requisitos da análise prévia da proposta apresentada:
>
> (...)
>
> 4.6.4. O Art. 6º apontado no item anterior é motivo de controvérsias entre os integrantes do GTPPB, visto que a legislação vigente, leia-se: Decreto- Lei nº288/1967, Lei nº 8387/1991 e Decreto nº 10.521/2020, não faz distinção entre regiões do país, não qualifica o nível de agregação e tão pouco determina contribuição para atingimento de macrometas do governo ou promoção de sustentabilidade ambiental; o fato é que a definição legal do PPB é sucinta e restrita a um conjunto mínimo de operações, os produtos que possuem vedação de produção incentivada na Zona Franca de Manaus estão previsto de forma expressa na legislação (Decreto-Lei nº 288/1967). Em que pese o equilíbrio inter-regional e o nível de agregação necessário ao mercado global atual, as metas do governo e a questão ambiental, que é de muito interesse à ZFM, o **GT-PPB deve tornar claros tais critérios, guardando os limites de competência que lhes é permitido na legislação vigente, a fim de evitar prejuízos a extrafiscalidade da Zona Franca de Manaus.**
>
> (...)
>
> 5.11.3. (...) Como mencionado no item 4.6.4, é necessário clareza aos requisitos de análise previstos para deferimentos ou indeferimentos de proposta, assim **sugerimos revisão e detalhamento dos critérios previstos nos incisos do Art. 6º da Portaria Interministerial nº 32/2019 a serem discutidos e decididos com participação de todos os membros do GT-PPB com o objetivo de esclarecer, evitar subjetividade e controvérsias** de entendimento.
>
> 5.11.4. Em muitos processos, como por exemplo a proposta da empresa (...) (pré-forma de alumínio- SEI 0981416), os integrantes do GTPPB ME ponderam que **a ofensa ao inciso II (agregação de valor) do art. 6º, da Portaria Interministerial nº 32/2019 já é razão bastante e suficiente para recomendar o indeferimento da proposta em análise prévia**,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e entendem que, por esta razão **são desnecessárias investigações adicionais sobre potencial ofensa ao inciso I (equilíbrio inter-regional) do mesmo artigo, também citado como argumento para o indeferimento**. Isso em nome dos princípios da celeridade e economicidade. Ainda que, com relação a alguns pleitos, seria razoável entender que a proposta apresentaria, de fato, um baixo valor agregado, esta percepção é baseada em critérios básicos, não suficientemente determinados, de modo que a análise fica baseada tão somente à percepção do analista, um campo aparentemente de caráter subjetivo de análise.

5.11.5. **Enfatiza-se que os conceitos de "alto" ou "baixo" grau (padrões) de agregação, oportunamente, devem ser definidos pelo GTPPB, quantitativamente e qualitativamente, bem como, uma vez definidos, serem amplamente divulgados, de modo a facilitar a apresentação de propostas de alteração ou fixação de PPB e, por conseguinte, no julgamento das análises destes pleitos.** Os critérios de análise e aprovação de PPB, devem observar sobretudo que a ZFM, de acordo com o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, tem como finalidade atrair investimentos nacionais e estrangeiros visando estabelecer condições econômicas para o desenvolvimento no interior da Amazônia de um centro industrial, comercial e agropecuário para atenuar as mazelas econômicas do Norte do Brasil a Área de Livre Comércio de Importação e Exportação e de incentivos fiscais, além disso, o próprio conceito de PPB, definido pela Lei nº 8387/1991 e suas alterações, CONJUNTO MÍNIMO DE OPERAÇÕES, não permitindo exigência de verticalizações totais ou de exigência de conteúdo local, condição já criticada pela Organização Mundial do Comércio- OMC. (grifo nosso)

142. O posicionamento da equipe da Suframa na Nota Técnica 38/2021/GT_PPB/CGPRI/SPR levanta aspectos acerca da falta de clareza da aplicação dos critérios de aceitação dos pleitos de PPB, em especial dos critérios previsto no art. 6º, incisos I e II, da Portaria Interministerial 32, de 15 de julho de 2019, adiante transcritos:

PORTARIA INTERMINISTERIAL 32, DE 15 DE JULHO DE 2019

Disciplina o funcionamento do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos e os procedimentos de análise e aprovação de Processo Produtivo Básico

(...)

Art. 6º A análise prévia de adequação, que compete à coordenação do GT-PPB, será efetuada no prazo de vinte dias, quando deverão ser observados os seguintes critérios básicos:

I - busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País;

II - agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;

III - contribuição para o atingimento das macrometas contidas nas políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico;

IV - incremento de oferta de emprego na região envolvida; e

V - promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais da
Amazônia Legal, quando aplicável a PPB da Zona Franca de Manaus

143. Percebe-se que, na visão da Suframa, uma maior clareza e objetividade na definição dos parâmetros utilizados para avaliar o atendimento aos incisos I e II, do art. 6º, da mencionada portaria interministerial, poderiam contribuir para a redução de divergências de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

entendimentos entre a referida autarquia e os demais integrantes do GT-PPB e, possivelmente, para a redução de convocações de reuniões de alto nível decisório, as quais, segundo informado pelos gestores do MDIC, compromete o cumprimento do prazo de cento e vinte dias.

**III.3.3. Efeitos**

144. Entre os possíveis efeitos do não cumprimento do prazo de cento e vinte dias, destaca-se a possível desistência da empresa pleiteante, reduzindo investimentos em plantas industriais e podendo impactar negativamente os resultados da política de incentivos fiscais aplicáveis à ZFM.

145. Ademais, cabe mencionar entre os efeitos potenciais a possibilidade de fixação de PPBs pelo Conselho de Administração da Suframa, a partir de requerimento da empresa titular de projeto industrial, diante das alterações promovidas pela Lei 14.697, de 11 de outubro de 2023. A referida lei prevê tal possibilidade uma vez esgotado o prazo de cento e vinte dias, contado da data de protocolização junto ao Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB). Nesses casos, a empresa titular do projeto de fabricação poderá requerer à Suframa a definição de PPB, que será fixado em até sessenta dias pelo Conselho de Administração da autarquia (CAS/Suframa).

**III.3.4. Conclusão**

146. Como resultado dos procedimentos de auditoria realizados para dar tratamento à questão de auditoria 2, constatou-se que o prazo de cento e vinte dias, estabelecido no art. 7º, §6º, do DecretoLei 288/1967, no art. 13 do Decreto 10.521/2020 e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, não vem sendo observado em análises de pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs) concluídas entre 2021 e 2023, relativas a produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM).

147. Entre os fatores que influenciaram a extrapolação do referido prazo, destacaram-se os seguintes: a necessidade de consenso nas decisões do GT-PPB para processos anteriores à edição da Portaria Interministerial 32/2019; o tempo utilizado nas análises técnicas para pleitos de maior complexidade; a necessidade de convocação de Reunião Extraordinária de Alto Nível Decisório, nas situações em que há divergências quanto ao conteúdo da decisão final do GT-PPB; e a demora na indicação dos representantes do GT-PPB ocorrida no exercício de 2023.

148. Buscando um melhor entendimento acerca das possíveis causas para a constatação, identificou-se que a convocação de Reunião Extraordinária de Alto Nível Decisório tem sido uma alternativa utilizada principalmente pela Suframa, inviabilizando, na visão do MDIC, o cumprimento do prazo de cento e vinte dias. De acordo com a Suframa, uma maior clareza e objetividade na definição dos parâmetros utilizados para avaliar o atendimento aos incisos I e II, do art. 6º, da Portaria Interministerial 32/2019, poderiam contribuir para a redução de divergências de entendimentos entre a referida autarquia e os demais integrantes do GT-PPB e, possivelmente, para a redução de convocações de reuniões de alto nível decisório.

149. Efeitos potenciais decorrentes da inobservância do prazo de cento e vinte dias englobam a possível desistência da empresa pleiteante e a consequente redução de investimentos em plantas industriais, podendo impactar negativamente os resultados da política de incentivos fiscais aplicáveis à ZFM. Ademais, destaca-se a possibilidade de que PPBs não aprovados no referido prazo passem a ser fixados pelo Conselho de Administração da Suframa, a partir de requerimento da empresa titular de projeto industrial, diante da alteração normativa promovida pela Lei 14.697, de 11 de outubro de 2023.

150. Nesse contexto, de forma a dar tratamento a uma das principais causas do achado, caberia proposta de recomendação para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), enquanto coordenador do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), para que formalizasse estratégias



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

metodológicas de forma a balizar a análise de adequação de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, visando a tornar o processo mais claro e objetivo para todos os integrantes do GT-PPB, de forma a reduzir a necessidade de eventuais convocações de Reuniões Extraordinárias de Alto Nível Decisório. Ao formalizar a metodologia de análise, o ministério poderia se utilizar da prerrogativa de edição de normas complementares, prevista no art. 21 da referida portaria, após consulta aos demais membros do GT-PPB.

151. Considerando, no entanto, que a questão relativa à formalização de orientações e estratégias metodológicas aplicáveis à análise de adequação dos pleitos de PPB relativamente aos critérios de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019 está sendo tratada em achado específico da presente fiscalização, os encaminhamentos pertinentes serão discutidos quando da formulação de propostas para o referido achado (item III.1).

#### III.3.5. Propostas

152. A proposta de encaminhamento para o aperfeiçoamento do processo de análise, de forma a contribuir com a redução do prazo de tramitação, será tratada em achado específico da fiscalização, que aborda a formalização de orientações metodológicas para balizar a avaliação da observância aos critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15/07/2019 (item III.1).

#### III.3.6. Benefícios Esperados

153. Melhoria na eficiência do macroprocesso de análise e aprovação de Processos Produtivos Básicos (PPBs), mediante a redução no tempo de tramitação dos pleitos submetidos à apreciação do GT-PPB.

### III.4. Projetos Industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM): limitações nos processos de análise e acompanhamento

Limitações nos processos de análise e acompanhamento de projetos industriais na ZFM, impossibilitando a demonstração plena do atendimento aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019.

#### III.4.1. Situação Encontrada

154. Os macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais são planejados e implementados de forma a atender aos dispositivos constantes do art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019.

155. Conforme estabelece o Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, art. 7º, §7º, inciso II, c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, para que haja o deferimento de incentivos fiscais para produtos industrializados na ZFM, é necessário que os projetos aprovados pela Suframa façam constar os seguintes objetivos e condições: a) o incremento de oferta de emprego na região; b) a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; c) a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica; d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade; e) reinvestimento de lucros na região; e f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico. Anteriormente à vigência da Resolução Suframa/CAS 205/2021, as Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 204/2019 possuíam regulamentação equivalente.

156. Além disso, para que os projetos sejam submetidos à apreciação da Suframa, é necessário a pré-existência de PPB referente aos produtos constantes de cada pleito,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

estabelecidos por meio de portarias interministeriais, assinadas pelo Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), conforme disciplina o art. 7º, §§ 6º e 8º, alínea "b", do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967.

157. Assim, a fim de se obter resposta à questão de auditoria 3 e com o objetivo de verificar em que medida os projetos apresentados à Suframa têm sido analisados e acompanhados, nos últimos cinco anos, de forma a atestar o cumprimento dos PPBs associados aos produtos industrializados na ZFM e o alcance dos objetivos estabelecidos nos normativos mencionados, adotaram-se, em suma, os seguintes procedimentos de: a) requisição de informações, a fim de conhecer as metodologias adotadas na análise e no acompanhamento de projetos por parte da CGPRI/SPR e CGAPI/SPR, respectivamente, ambas unidades internas da Suframa; b) revisão legal, com o objetivo de identificar normas e manuais de procedimentos relacionados e a existência de definição de parâmetros para avaliar o atendimento aos critérios identificados; c) amostragem não estatística, por meio da seleção de processos de análise e acompanhamento, contemplando diferentes tipos de projeto (instalação, diversificação, ampliação etc.) e setores relevantes para o Polo Industrial de Manaus (PIM); d) análise documental, de forma a verificar se as metodologias estabelecidas são de fato aplicadas na análise e no acompanhamento dos projetos; e e) entrevista, para discutir as conclusões obtidas a partir do conjunto de procedimentos adotados e outros pontos relevantes.

**Análise do Projeto**

158. A análise do projeto técnico-econômico é realizada com base em um questionário padronizado, contendo 64 questões, envolvendo aspectos técnicos e econômicos, utilizando-se como referência o Manual e o Fluxograma da Análise de Projetos da Suframa.

159. Segundo as informações fornecidas pela Suframa e o exame dos processos da amostra solicitada, verificou-se que a análise dos objetivos e condições para concessão e fruição dos benefícios fiscais administrados pela Autarquia é subjetiva, haja vista que o Decreto-Lei 288/1967 não parametriza valores, nem estabelece índices que devam ser atingidos em relação aos critérios e objetivos estabelecidos. Ademais, segundo os gestores da Suframa, o referido decreto não prevê que tais parâmetros sejam estabelecidos por norma infralegal (Nota Informativa 3/2023/CGPRI/SPR/ SUFRAMA).

160. Ademais, a Suframa considera que as variáveis elencadas no art. 7º, §7º, inciso II do Decreto-Lei 288/67 não são de possível avaliação isolada, com metas individuais a serem objetivamente determinadas haja vista haver uma infinidade de tipos de produtos, porte de empresa, nível de desenvolvimento tecnológico, entre outros fatores que inviabilizam o estabelecimento de condicionantes para aprovação ou acompanhamento de tais projetos. Assim, na avaliação do projeto industrial, são considerados parâmetros objetivos: (i) a demonstração de atendimento do Processo Produtivo Básico, tendo por base as portarias interministeriais que fixam o PPB aplicável aos produtos fabricados e (ii) a capacidade econômico-financeira para a realização do projeto (Extrato de Reunião realizado com a Suframa em 29/11/2023).

161. Sobre os critérios dos incisos II (oferta de empregos), III (benefícios sociais), VI (reinvestimento de lucros na região) e VII (capacitação de recursos humanos), do art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, verificou-se que os projetos especificam e traçam, para três exercícios, respectivamente, a necessidade de mão de obra, a previsão de aplicação em benefícios sociais, a destinação de lucros no aumento de investimentos e ampliação de capital de giro e capacitação de recursos humanos, indicando que tais condicionantes são, de certa forma, observadas na apresentação dos projetos.

162. Além disso, trazem indicadores socioeconômicos e de performance associados aos critérios estabelecidos e utilizados pela ciência econômica, dentre os quais o "Valor Agregado Bruto sobre o Número de Empregados" e o "Investimento Total sobre Valor Agregado Bruto".



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Estes estariam associados ao inciso V do art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, especialmente em relação aos níveis crescentes de produtividade.

163. Essas e outras informações têm sido utilizadas, segundo a CGPRI, como subsídios para demonstrar o atendimento aos critérios quando da análise dos projetos.

164. Observou-se que a análise de Projeto Técnico-Econômico atualmente é segregada por meio da emissão dos pareceres de engenharia e de economia, os quais avaliam aspectos técnicos e econômicos do projeto, respectivamente (Nota Informativa 3/2023/CGPRI/SPR/SUFRAMA).

165. Contudo, como já mencionado, não existem valores ou parâmetros mínimos que norteiem os técnicos quanto à aprovação ou não das propostas.

166. Em relação à produtividade, a título de exemplo, a CGPRI acrescenta que "qualquer que seja o crescimento demonstrado, mediante o valor agregado bruto", seria suficiente para a aprovação do projeto (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 10/10/2023).

167. De forma semelhante, a competitividade do projeto seria avaliada. No entanto, o Parecer de Economia geralmente utiliza tão somente comparativos entre preços dos produtos fabricados na ZFM e dos importados. Quando a relação entre o preço do produto fabricado na ZFM e o similar importado é menor que 1, considera-se que o projeto é competitivo e passível de aceitação.

168. Além disso, algumas das condicionantes são analisadas de maneira superficial. É o caso da "incorporação de tecnologia" (inciso IV). A condicionante é abordada de maneira sucinta no parecer de engenharia. Para efeitos de comprovação, o parecer de engenharia apresenta breve declaração do analista em item específico, com base na avaliação do projeto, conforme exemplos abaixo destacados.

A tecnologia utilizada para produzir o produto em tela apresentado é inerente as máquinas/equipamentos utilizados no processo. A empresa contará com a experiência do grupo empresarial que já atua nesse segmento há mais de 5 anos (Processo 52710.005245/2022-34).

As tecnologias de processo e de produto serão fornecidas sem pagamento de "royalties" pela Grupo (...), que fornecerá documentação dos componentes, partes e peças, máquinas, equipamentos e ferramenta, além do treinamento de pessoal, através de suporte de engenheiros que acompanharão a instalação da unidade industrial (Processo 52710.008526/2022-49).

169. Na conclusão, os pareceres de engenharia referentes aos processos acima destacados indicam que o projeto prevê "o incremento da oferta de emprego na região e incorporar tecnologias e processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica" (Pareceres de Engenharia 113/2022/COAPA/CGPRI/SPR/SUFRAMA e 18/2023/CAPI/CGPRI/SPR).

170. Entretanto, observou-se que a análise do projeto é feita com base em um questionário padronizado, envolvendo aspectos técnicos e econômicos e utilizando-se como referência o Manual e o Fluxograma da Análise de Projetos. Dentre os aspectos de natureza técnica, há questões referentes às tecnologias incorporadas, associadas, de certa forma, ao estado da técnica, que se relaciona aos métodos e às tecnologias conhecidas e atualmente utilizadas em um campo específico.

171. Somado a isso, em entrevista realizada, os gestores da Suframa ressaltaram que os estados da arte e da técnica também seriam considerados quando da aprovação dos PPBs. De acordo com os gestores: "O conceito tem que andar em paralelo com os PPBs". Sobre esse ponto, merece destacar que o PPB, que é uma contrapartida obrigatória a ser observada no âmbito de todos os projetos que pretendam fabricar uma determinada classe de produto na



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ZFM, ao ser fixado, deve atentar para a condicionante prevista no inciso IV, do art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, nos termos do art. 6º da Portaria Interministerial 32/2019. A referida portaria, em seu art. 6º, estabelece, entre os critérios de aceitação de PPBs, a agregação de valor à produção por meio da atração de investimentos que efetivamente "incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica".

172. Por fim, em relação aos investimentos em capacitação de RH, em que pese o dispositivo especificar a condicionante com o objetivo de promover o "desenvolvimento científico e tecnológico", a CGPRI esclareceu em reunião que, em razão de não haver "norma escrita que descreva quais tipos ou naturezas de capacitações seriam aceitas para fins de aprovação do pleito", a avaliação da capacitação quanto ao objetivo especifico de promover o "desenvolvimento científico e tecnológico" não tem sido ponderada. Assim, de maneira geral, qualquer tipo de capacitação tem sido aceito para fins de atendimento à condicionante (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 10/10/2023).

173. Em suma, a Suframa alega que o objeto da capacitação deve estar relacionado ao projeto da empresa. Entendem, no entanto, que, em relação aos PPBs disciplinados pela Lei 8.387/1991 (Lei de Informática da ZFM), a questão é tratada de maneira diferente. Naqueles casos, em que há previsão obrigatória em investimentos em PD&I, há a possibilidade de financiamentos em formações e capacitações que devem atender regulamentação dada pelo art. 21 do Decreto 10.521/2020 (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 29/11/2023).

174. Da análise das informações trazidas pelos gestores, observa-se que a condicionante relativa ao inciso IV poderia ser mais bem regulamentada, no sentido de demonstrar de que forma os investimentos na formação e capacitação de recursos humanos trariam resultados concretos em termos de desenvolvimento científico e tecnológico para as indústrias estabelecidas na ZFM.

175. No entanto, tal regulamentação seria mais efetiva diante da existência de um processo de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos que pudesse trazer subsídios para o estabelecimento de normas, exigências, limitações e condições para a aprovação dos projetos que objetivem usufruir dos benefícios fiscais previstos nos art. 7º e art. 9º do Decreto-Lei 288/1967. O planejamento de atividades de monitoramento e avaliação é tratado em achado específico da fiscalização (item III.5).

176. Dessa forma, eventual aprimoramento da regulamentação dos critérios para a aprovação dos projetos, nos termos do Decreto 11.435, de 10/3/2023, art. 2º, incisos II e III, especificamente em relação à condicionante prevista no inciso IV do art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, seria decorrência natural da maturação do processo de monitoramento e avaliação a ser instituído, a depender do resultado que se busca alcançar com a implantação de projetos industriais na ZFM.

**Acompanhamento do Projeto**

177. O acompanhamento do projeto é realizado mediante a emissão do Parecer de Acompanhamento do Projeto (PAP), documento interno de fiscalização das empresas, relativo ao cumprimento do dimensionamento e das condições de aprovação dos projetos, com base no Relatório Demonstrativo de Acompanhamento de Projetos (RDAP).

178. O RDAP deve ser apresentado anualmente por todas as empresas beneficiárias de projetos industriais aprovados, conter dados de desempenho de cada projeto implementado, além das informações do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), do certificado comprobatório da implantação do Sistema da Qualidade e da Licença de Operação emitida pelo órgão ambiental competente, conforme detalhado na Resolução Suframa/CAS 205/2021 e na Portaria Suframa 745/2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

179. Até 2021, anteriormente à vigência da Resolução Suframa/CAS 205/2021, a Suframa se utilizava de outro instrumento gerencial para acompanhamento dos projetos: o Relatório de Acompanhamento de Projetos (RAP). Emitido pela Suframa a cada três anos, ou sempre que necessário, por amostragem, o RAP devia conter rol de produtos ativos das empresas, com a situação atualizada de cada um, no que se refere à emissão de Laudo de Operação (LO) e Laudo de Produção (LP), além de outros requisitos de aprovação dos projetos, conforme detalhado no Plano de Auditoria e nas Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 204/2019.

180. Considerando as alterações normativas e os distintos métodos de acompanhamento dos projetos industriais adotados ao longo dos últimos cinco anos, foram selecionados e analisados três processos de acompanhamento. Um referente à sistemática anterior, com base na Resolução CAS 203/2012 (Processo SEI 52710.009093/2018-62), e dois já se utilizando da nova metodologia, com base na Resolução CAS 205/2021 (Processos SEI 52710.003493/2023-21 e 52710.004750/2023-42).

181. Apesar das mudanças nos procedimentos de acompanhamento adotados, convém ressaltar que objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, permaneceram como requisitos comuns em todas as resoluções editadas.

182. No que se refere aos procedimentos adotados sob a vigência da Resolução CAS 203/2012, observou-se que as condicionantes relacionadas com o incremento da oferta de empregos (inciso II), benefícios sociais (inciso III) e cumprimento do PPB (inciso VIII) têm sido tratadas e acompanhadas no Relatório de Acompanhamento de Projetos (RAP), que traz itens específicos, onde são comparados os números projetados e verificados quando da realização de acompanhamentos. Apesar disso, algumas limitações temporais serão abordadas adiante.

183. Sobre o atendimento aos limites anuais de importação (inciso I), em que pese o RAP não ter atestado expressamente o cumprimento no processo examinado, esclareceu-se que a verificação se dava à época por meio da análise da relação entre valores de faturamento e de insumos importados. A ideia era avaliar se estava havendo, de fato, a utilização dos insumos (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 10/10/2023). Ademais, segundo a Nota Informativa
2/2023/CGAPI/SPR/SUFRAMA, o Laudo de Produção possuía entre as finalidades liberar, quando aplicável, o saldo remanescente do limite de importação de insumos, considerado também forma de controle sobre as importações efetivadas.

184. Quanto à necessidade de incorporação de tecnologias (inciso IV), observou-se, assim como quando da análise do projeto, abordagem sucinta nos relatórios de acompanhamento. É solicitada à empresa tão somente a documentação legal referente à tecnologia utilizada em seus produtos (“declaração de tecnologia”).

185. Relativamente à condicionante que trata dos níveis crescentes de produtividade e competitividade (inciso V), não foi verificada abordagem clara nos documentos analisados: RAP, notas explicativas e outros documentos. Segundo a Suframa, é comum que seja verificada basicamente a diferença entre o quantitativo de produtos produzidos e projetados em determinado exercício examinado. Todavia, tal análise não trata precisamente de “produtividade”, conceito de que deve estar relacionado com o aumento da eficiência da produção, com o melhor aproveitamento dos recursos empregados ao longo dos anos. Tampouco a análise está relacionada com a competitividade.

186. Apesar de o projeto aprovado trazer indicadores econômicos relacionados com a produtividade, dentre os quais o “valor agregado bruto sobre o número de empregados” e “custo total da mão-de-obra sobre o valor agregado bruto”, o comportamento dos referidos indicadores não foi acompanhado por meio do RAP.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

187. Também não se verificou a análise nos instrumentos de acompanhamento da diferença entre os preços dos produtos fabricados na ZFM e importados, parâmetro indicado no projeto para comprovar a competitividade do produto.

188. Quanto ao reinvestimento de lucros na região (inciso VI), verificou-se que não havia manifestação expressa sobre o acompanhamento do item no RAP. Apesar disso, a meta possivelmente compatível, prevista em projeto, relacionada com os "investimentos fixos" realizados, era objeto de acompanhamento. Segundo a CGAPI, parâmetro específico ao indicado na resolução (reinvestimento de lucros na região) não era acompanhado até 2021. Esse ponto foi identificado pela auditoria interna da instituição e corrigido, passando a ser acompanhado atualmente com a adoção da nova sistemática, sob a égide da Resolução Suframa/CAS 205/2021.

189. Por fim, em relação à capacitação de RH (inciso VII), em que pese o tratamento em item específico no RAP e o acompanhamento realizado a contento, inclusive com a solicitação de documentação comprobatória (Ofício 50/2019, SEI 0403368), não resta claro se as capacitações empreendidas pela empresa beneficiária, de fato, são capazes de promover o "desenvolvimento científico e tecnológico", conforme já comentado ao se discorrer a situação encontrada no que diz respeito à sistemática de análise dos projetos.

190. Quanto aos procedimentos de acompanhamento adotados sob a vigência da Resolução CAS 205/2021, realizados atualmente por meio do RDAP (Relatório Demonstrativo de Acompanhamento de Projetos), elaborado pela empresa beneficiada, e do PAP (Parecer de acompanhamento de Projetos), pela Suframa, cabe salientar, como melhorias do novo método, o maior detalhamento quanto ao cumprimento do PPB (análise da descrição, registro fotográfico, terceirização ou não de etapas, realização de visita técnica), dos limites de importação e das exigências acerca do reinvestimento de lucros na região.

191. No entanto, a respeito dos "níveis crescentes de competitividade e produtividade", ainda não há abordagem direta, além dos aspectos relacionados com quantidade produzida, em relação ao projetado e faturado.

192. Sobre este ponto, vale ressaltar a persistência da não evidenciação no RDAP e no PAP do acompanhamento de indicadores relacionados com a produtividade (Índices referentes ao Valor agregado sobre número de empregados e ao custo total da mão-de-obra sobre o valor agregado bruto) e com a competitividade (comparativo de preços do produto fabricado na ZFM e do similar importado), oferecidos nos projetos e aprovados pela autarquia.

193. Apesar disso, a Nota Informativa 2/2023/CGAPI/SPR/SUFRAMA informa que o controle do recebimento dos Indicadores de Desempenho seria efetuado via sistema informatizado, sendo sua entrega controlada automaticamente.

194. No entanto, segundo a Suframa, tal sistema ainda se encontra em construção (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 29/11/2023). Os parâmetros de comparação utilizados atualmente nos acompanhamentos são os mais objetivos e simples possíveis, comparando-se, por exemplo, o que foi projetado e o que foi de fato produzido. Segundo a Suframa, ainda não há como afirmar com precisão a respeito dos níveis crescentes de produtividade, em razão de limitações na possibilidade de se analisar indicadores mais complexos, como o "índice referente a valor agregado sobre número de empregados" e o "custo total da mão-de-obra sobre o valor agregado bruto" (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 29/11/2023).

195. Acrescentou que, ainda durante a etapa de análise dos projetos com o objetivo de aproválos ou não, os dados examinados tratam de indicadores específicos para determinados produtos. Já posteriormente, quando do acompanhamento da implementação dos projetos, o exame se debruça sobre dados contábeis consolidados da empresa, que geralmente não tratam de produtos ou projetos de maneira isolada. Há, portanto, certa dificuldade de a Suframa



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

"olhar de forma mais pontual para os parâmetros definidos especificamente para o projeto", a partir de um olhar mais geral da empresa.

196. Outro aspecto importante diz respeito ao conteúdo do LTAI, documento contendo manifestação técnica de profissional habilitado contratado a respeito do cumprimento do PPB (arts. 15 a 19 da Resolução Suframa/CAS 205/2021). Segundo a Suframa, o documento merece ser aprimorado. Em análise a LTAIs solicitados à Suframa, verificou-se tão somente pronunciamentos sucintos relacionados ao cumprimento do PPB (LTAI 70/2017, de 16/8/2017; e LTAI 104/2018, de 28/5/2018).

197. Nesse contexto, a autarquia estuda a elaboração de procedimento definindo requisitos obrigatórios e padronização da análise para os auditores externos, pois poderia melhor contribuir para o acompanhamento dos critérios condicionantes.

198. No mais, convém destacar outros pontos importantes, inclusive mencionados pela Suframa, e que interferem no adequando acompanhamento dos projetos.

199. Em razão de os projetos possuírem projeções de indicadores, metas e compromissos para apenas três anos, a Suframa destacou que não possui parâmetros adequados que possam ser devidamente acompanhados em projetos mais antigos, às vezes com mais de vinte anos.

200. Nesses casos, o maior comprometimento refere-se à impossibilidade de a CGAPI realizar um comparativo entre os valores projetados e os realizados. Ainda que se possa, durante o acompanhamento, quantificar o emprego de mão de obra, os investimentos em capacitação e a produção realizada, por exemplo, depois de tanto tempo, não há como relacionar os números realizados com os projetados, nem garantir níveis crescentes de investimentos para cada requisito.

201. Cumpre destacar, no entanto, que, em relação ao cumprimento do PPB, o fato de o projeto ser antigo não compromete o devido acompanhamento, uma vez que a empresa precisa cumprir o PPB vigente. Isto é, ainda que exista portaria alterando determinado PPB, as empresas seguem a sua versão mais atualizada.

202. Constatou-se ainda que os projetos são aprovados sem previsão de vigência, o que também compromete a renovação dos parâmetros de referência e o adequado acompanhamento realizado pela Suframa.

203. Para efeito comparativo, no âmbito da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a fruição da redução de 75% (setenta e cinco por cento) do imposto sobre a renda e adicionais possui prazo de dez anos, contado a partir do ano-calendário de início de sua fruição (art. 1º, §3º, MP 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, com a redação dada pela Lei 12.995, de 18 de junho de 2014).

204. Nesse sentido, há estudos no âmbito da Suframa para que uma portaria regulamente a atualização de projetos mais antigos (projetos com mais de 10 anos de vigência) e a aprovação de projetos com prazos de vigência determinado (Extrato de Reunião realizada com a Suframa em 29/11/2023).

205. A minuta de portaria está em discussão no âmbito da SPR e sendo elaborada pela CGPRI, com a contribuição da CGAPI. O documento deve ser assinado pelo Superintendente, conforme permitiria a Resolução CAS 205/2021, que estabelece competência regulamentar para tanto. Contudo, em razão de a atualização dos projetos envolver custos consideráveis para as empresas, há certa resistência quanto à regulamentação prevista.

### III.4.2. Causas

206. Entre as causas para a ocorrência do achado, pode-se mencionar a ausência de regulamentação que defina parâmetros para avaliar o atendimento às condicionantes a serem



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

observadas para a fruição dos incentivos fiscais por parte dos projetos industriais, de que trata o art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967. Acerca desse ponto, cabe destacar a percepção de que a diversidade de produtos e projetos industriais aumenta a complexidade para se estabelecerem parâmetros.

207. Ademais, convém destacar a inexistência de um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021, conforme tratado em achado específico da fiscalização (item III.5).

208. A estruturação de um processo de monitoramento e avaliação baseado em indicadores e metas apropriadas geraria subsídios para que o Conselho de Administração da Suframa (CAS) pudesse exercer a competência relativa ao estabelecimento de normas, exigências, limitações e condições para a aprovação dos projetos que objetivem usufruir dos benefícios fiscais previstos nos art. 7º e art. 9º do Decreto-Lei 288/1967, que lhe é atribuída por meio do Decreto 11.435, de 10/3/2023, art. 2º, incisos II e III.

209. Finalmente, entre as causas para o achado, destacam-se a falta de estipulação de prazo de vigência para os projetos industriais aprovados; a limitação a três anos para a projeção de metas nos projetos submetidos à Suframa; a ausência de previsão normativa que exija a revisão de projetos antigos como requisito para a continuidade do usufruto dos benefícios; e a necessidade de regulamentar o conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), estabelecendo requisitos obrigatórios e padronização de análise.

#### III.4.3. Efeitos

210. Entre os efeitos potenciais para as limitações nas atividades de análise e acompanhamento de projetos, destaca-se a fruição de incentivos fiscais sem o cumprimento das contrapartidas previstas no art. 7º, §7°, inciso II, do Decreto-Lei 288/1967; o consequente comprometimento dos níveis de emprego, de competitividade e produtividade; limitações na incorporação de novas tecnologias a produtos e processos, e na formação e capacitação de recursos humanos nos empreendimentos incentivados, impactando negativamente a efetividade da política de incentivos na ZFM.

#### III.4.4. Conclusão

211. Com base nos procedimentos adotados, constatou-se que as metodologias e procedimentos adotados pela Suframa na análise e no acompanhamento de projetos industriais não são capazes de evidenciar plenamente o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019.

212. Verificou-se que os projetos trazem, para um horizonte limitado a três anos, dados e informações que visam a demonstrar os objetivos a serem alcançados, conforme estabelecido no Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, art. 7º, §7º, inciso II, c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021:

a) incremento de oferta de emprego na região;
b) concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;
c) incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;
d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade;
e) reinvestimento de lucros na região; e
f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

213. A análise dos objetivos e condições para concessão e fruição dos benefícios fiscais por parte da Suframa não se utiliza de parâmetros ou índices mínimos que devam ser atingidos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

para se demonstrar o atendimento aos objetivos constantes do art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967. De acordo com a Nota Informativa 3/2023/CGPRI/SPR/SUFRAMA, o referido DecretoLei não estabelece tais parâmetros ou índices, tampouco prevê que sejam estabelecidos por norma infralegal.

214. Há condicionantes que são avaliadas de maneira bastante sucinta nos pareceres de análise, destacando-se a que trata da incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica. Relativamente à análise do investimento previsto na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico, observou-se que uma melhor regulamentação se faz necessária no sentido de demonstrar de que forma os investimentos na formação e capacitação de recursos humanos trariam resultados concretos em termos de desenvolvimento científico e tecnológico para as indústrias estabelecidas na ZFM.

215. Ponderou-se que eventual regulamentação acerca do mínimo que poderia ser exigido das empresas em termos de capacitação, para que se alcance melhores níveis de desenvolvimento científico e tecnológico, seria mais efetiva se houvesse o estabelecimento de um processo de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos incentivados, com indicadores e metas estabelecidos, conforme tratado em achado específico da fiscalização (item III.5).

216. Nessa linha, eventual aprimoramento da regulamentação dos critérios e condições para a aprovação dos projetos, nos termos do Decreto 11.435, de 10/3/2023, art. 2º, incisos II e III, não somente em relação à condicionante que trata da capacitação de recursos humanos, mas relativamente a todas as demais previstas no Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, art. 7º, §7º, inciso II, seria decorrência natural da maturação do processo de monitoramento e avaliação a ser instituído, a depender do resultado que se busca alcançar com a implantação de projetos industriais na ZFM.

217. Relativamente ao acompanhamento dos projetos, as condicionantes previstas no DecretoLei 288, de 28/2/1967, art. 7º, §7º, inciso II, vêm sendo acompanhadas, exceto em relação à manutenção de níveis crescentes de competitividade e produtividade por parte dos projetos. Para a referida condição, não foi observada abordagem clara nos documentos técnicos analisados que demonstre o acompanhamento acerca do atendimento ao requisito ao longo da vida útil do projeto.

218. Identificaram-se também limitações quanto ao conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), documento que manifesta a opinião técnica de um profissional habilitado sobre o cumprimento do PPB (arts. 15 a 19 da Resolução Suframa/CAS 205/2021). Segundo a Suframa, o documento precisa ser aprimorado, visto que na sua forma atual não contribui de maneira satisfatória para o acompanhamento dos projetos.

219. Por fim, constatou-se a ausência de vigência para os projetos aprovados e a projeção de indicadores, metas e compromissos para um horizonte de apenas três anos, o que impactaria significativamente o acompanhamento de projetos que, em sua maioria, permanecem ativos por períodos bem superiores ao referido horizonte de análise.

220. Nesse contexto, apresenta-se proposta de recomendação à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) para que adote medidas objetivando o aprimoramento da apresentação, da análise e do acompanhamento dos projetos industriais submetidos à Suframa, com vistas a demonstrar o cumprimento aos objetivos e condicionantes estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, conforme detalhado a seguir.

### III.4.5. Propostas

221. Recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- Adeque a regulamentação que dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, prevendo: a fixação de prazo de vigência para os novos projetos industriais submetidos à autarquia; a atualização de projetos industriais mais antigos; e a projeção de indicadores, metas e compromissos em prazos que permitam o adequado acompanhamento dos projetos, de forma a contribuir com o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021;

- Realize estudos com o objetivo de aprimorar o conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), definindo os requisitos obrigatórios e a padronização da análise a ser realizada pelos auditores independentes, ou, alternativamente, avalie, junto às instâncias competentes, a pertinência de manter a exigência de apresentação do referido laudo, tendo por base a sua efetiva contribuição no acompanhamento da implementação dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) estabelecidos para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM), conforme determina o art. 3º do Decreto 783/1993, c/c arts. 1º, inciso XIV, 15 e 22, § 1º, da Resolução Suframa/CAS 205/2021;

- Desenvolva metodologia de acompanhamento de projetos industriais na ZFM, capaz de demonstrar o atendimento ao objetivo estabelecido no art. 7º, § 7º, inciso II, alínea "d", do DecretoLei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º, inciso V, da Resolução Suframa/CAS 205/2021, relacionado com a implementação de "níveis crescentes de competitividade e produtividade" dos projetos industriais aprovados pela autarquia.

#### III.4.6. Benefícios Esperados

222. Aprimoramento da metodologia de apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, favorecendo o atendimento aos requisitos estabelecidos para a concessão e fruição dos benefícios fiscais estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, e impactando positivamente a efetividade da política de incentivos da ZFM.

### III.5. Projetos Industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM): ausência de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados

Ausência de processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.

#### III.5.1. Situação Encontrada

223. No âmbito da questão de auditoria 4, buscou-se analisar a implementação de atividades de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na ZFM, que devem ser aprovados pela Suframa, atender a nível de industrialização local compatível com processo produtivo básico (PPB) e objetivar: a) o incremento de oferta de emprego na região; b) a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores; c) a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica; d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade; e) reinvestimento de lucros na região; e f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico, conforme estabelecido no art. 7º, caput, e §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967.

224. Nesse sentido, cabe destacar que a Suframa dispõe de macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos, identificados na cadeia de valor da autarquia que integra o planejamento estratégico institucional. Os referidos macroprocessos foram tratados no âmbito



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

da questão de auditoria 3, quando se buscou avaliar em que medida os projetos apresentados à Suframa vêm sendo analisados e acompanhados, de forma a atestar o cumprimento dos PPBs associados aos produtos industrializados na ZFM e o alcance dos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967.

225. De início, cabe ressaltar que não se pode confundir a atividade de acompanhamento com as atividades de monitoramento e avaliação. Nessa linha, cabe destacar a distinção feita pelo Regimento Interno da Suframa, aprovado mediante a Portaria 602/2022, entre as atividades de acompanhamento e de avaliação, ao definir as competências da Superintendência Adjunta de Projetos:

> Art. 58. À Superintendência Adjunta de Projetos compete planejar, coordenar e supervisionar a execução de atividades relativas:
>
> (...)
>
> III - ao **acompanhamento,** à fiscalização e à **avaliação** de projetos industriais, agropecuários e de prestação de serviços; (grifo nosso)

226. Sobre esse ponto, cabe mencionar que os macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos integram a política de incentivos fiscais em vigor na ZFM e, nesse contexto, se inserem nas atividades de monitoramento e avaliação que encontram alicerce no campo da análise de políticas públicas, sendo objeto de tratamento na publicação "Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise *ex ante*, volume 1, Brasília, 2018". Sobre o tema, a referida publicação assim dispõe, ao introduzir o capítulo 8, p. 163:

> O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo de sua execução. O controle possibilita que as ações e as diretrizes estabelecidas pelas políticas caminhem de fato de acordo com o esperado, havendo espaços e oportunidades para que os desvios e as inconformidades sejam detectados rapidamente.
>
> Por monitoramento entende-se o exame contínuo dos processos, produtos, resultados e impactos das ações realizadas. Trata-se de informação mais simples e imediata sobre a operação e os efeitos da política. A avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Tratase de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política.
>
> Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações. Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuadamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência.

227. As atividades de monitoramento e avaliação pressupõem a existência de indicadores e metas a serem alcançadas, que podem ser estabelecidos com a ajuda de um modelo lógico, por meio do qual se busca demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e seus respectivos impactos, conforme preceitua o guia de avaliação, em seu capítulo 4. O referido guia ressalta, ainda, a importância de se estabelecer "um sistema de monitoramento baseado em indicadores: i) de natureza econômico-financeira, social, ambiental; ii) de gestão do fluxo de implementação (insumo, processo, produto, resultado e impacto); e iii) de avaliação de desempenho", assim como, de se implantar um sistema de avaliação que estabeleça critérios para aferição dos resultados planejados.

228. Cabe destacar que as atividades de monitoramento e avaliação englobam os diversos macroprocessos que integram a política, visto que são eles que entregarão os produtos, os quais, de forma conjunta e integrada, contribuirão para o alcance dos resultados e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

impactos almejados. Nesse sentido, há que estabelecer indicadores que subsidiem o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados por meio dos projetos analisados, aprovados e acompanhados pela Suframa, de forma a mensurar o alcance dos objetivos elencados no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967.

229. Não é por demais comentar que, adotando-se uma visão sistemática, a prática de monitoramento e avaliação de resultados dos processos de uma política pública encontra respaldo em diversas normas legais. De forma geral, cabe mencionar a Constituição Federal/1988, art. 37, § 16; o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso III; e o Decreto 10.531/2020, Anexo - Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período 2020 a 2031, item 2.3. Mais especificamente em relação à ZFM, destacam-se os seguintes normativos: Decreto-Lei 288/1967, art. 11, alínea "g"; Decreto-Lei 356/1968, art. 5º; e Decreto 10.521/2020, arts. 10 e 42.

230. Nesse contexto, foram realizados procedimentos de auditoria no âmbito da questão de auditoria 4, de forma a avaliar os seguintes aspectos: a) a existência de um processo estabelecido para a realização de monitoramentos e avaliações dos resultados obtidos pelos projetos e respectivos PPBs a eles associados; b) a existência de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021; c) se as avaliações disponíveis são capazes de demonstrar que os projetos que usufruem dos incentivos fiscais alcançam os objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021; d) se as avaliações disponíveis foram utilizadas para adoção de medidas de aperfeiçoamento dos macroprocessos de fixação e alteração de PPBs e de análise e acompanhamento de projetos.

231. Como resultado dos procedimentos aplicados, a Suframa informou que desempenha algumas atividades e produz documentos para dar cumprimento ao disposto nos seguintes normativos: a) art. 5º do Decreto-Lei 356/1968, que trata da adoção, pela Suframa, de sistema de avaliação dos resultados do funcionamento da ZFM; b) art. 11, alínea "g", do Decreto-Lei 288/1967, que estabelece, entre as atribuições da Suframa, a de promover e divulgar pesquisas, estudos e análises, visando ao reconhecimento sistemático das potencialidades econômicas da ZFM; e c) art. 42 do Decreto 10.521/2020, que trata da avaliação do usufruto da isenção do IPI e da redução do II e da utilização dos recursos de pesquisa, desenvolvimento e inovação.

232. Os gestores da Suframa, em reunião realizada em 30/11/2023, fizeram referências aos dados fornecidos pela autarquia para subsidiar a publicação referente ao Sistema de Contas Regionais, resultante de acordo de cooperação técnica com o IBGE; à publicação "Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2018-2023"; e ao Relatório de Resultados da Lei de Informática Aplicada à Zona Franca de Manaus, período 2014-2017.

233. Entre os documentos referenciados pelos gestores, cabe comentar o conteúdo da publicação "Indicadores de Desempenho do Polo Industrial de Manaus 2018-2023", disponível no *website* da Suframa. O referido documento apresenta dados que possuem relação com alguns dos objetivos a serem perseguidos pelos projetos industriais, estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021, entre eles, dados associados à mão de obra empregada e a investimentos realizados, por exemplo.

234. No entanto, os dados apresentados na publicação não abarcam todos os aspectos elencados nos mencionados normativos e não estão associados a um processo de monitoramento e avaliação. Tampouco há referências a metas a serem perseguidas. Dessa forma, a publicação, por si só, mostra-se limitada para os fins de realimentar macroprocessos relevantes para a política de incentivos na ZFM, entre eles, os macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos e de análise e aprovação de PPBs.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

235. Relativamente ao Relatório de Resultados da Lei de Informática Aplicada à Zona Franca de Manaus, período 2014-2017, ressalta-se que o referido documento não engloba todos os projetos industriais estabelecidos na ZFM. O relatório trata apenas dos projetos enquadrados na Lei de Informática aplicada à Amazônia Ocidental (Lei 8.387/1991).

236. Assim, verificou-se, a partir dos procedimentos realizados, que não há um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na ZFM, que se utilize de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.

**III.5.2. Causas**

237. Entre as causas que podem ser atribuídas ao presente achado, menciona-se a percepção da equipe da Suframa acerca da complexidade em se estabelecer indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, bem como em se definir uma metodologia de avaliação. De acordo com os gestores, se a avaliação não for bem planejada, podem ser geradas informações imprecisas acerca do desempenho dos projetos industriais e, consequentemente, da política de incentivos fiscais. A título de exemplo, os gestores trouxeram a indagação acerca de como sopesar as variáveis relativas à mão de obra empregada e à evolução tecnológica, no contexto da indústria 4.0 (extrato de reunião realizada em 29/11/2023).

**III.5.3. Efeitos**

238. Os resultados das atividades de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na ZFM devem realimentar o macroprocesso de análise e acompanhamento de projetos, para que ele possa ser continuamente aprimorado e entregar produtos que atendam aos requisitos estabelecidos e, em um espectro mais amplo, contribuir com o alcance dos resultados da política de incentivos na ZFM.

239. Ademais, a avaliação dos resultados dos projetos geraria subsídios para que o Conselho de Administração da Suframa (CAS) possa exercer a competência relativa ao estabelecimento de normas, exigências, limitações e condições para a aprovação dos projetos que objetivem usufruir dos benefícios fiscais previstos nos art. 7º e art. 9º do Decreto-Lei 288/1967, que lhe é atribuída por meio do Decreto 11.435, de 10/3/2023, art. 2º, incisos II e III.

240. Dessa forma, entre os efeitos da ausência de monitoramento e avaliação do alcance dos objetivos dos projetos instalados na ZFM, pode-se mencionar o comprometimento da adoção de medidas de aperfeiçoamento e melhoria contínua dos macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos.

241. A estruturação de um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos industriais também pode contribuir com o aprimoramento do macroprocesso de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs), que integra a política de incentivos fiscais em vigor na ZFM.

242. O PPB é definido como sendo o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto. Os produtos fabricados na ZFM precisam ter um PPB a eles associado e a empresa instalada na região deve cumprir as etapas fabris especificadas no referido processo, para que possa usufruir dos incentivos fiscais aplicáveis.

243. Um pleito de PPB pode ser apresentado por empresa, entidade de classe ou órgão governamental e, para que seja aprovado, a Portaria Interministerial 32/2019, em seu art. 6º, incisos I a V, estabeleceu alguns critérios básicos a serem observados. Entre eles, destaca-se o teor dos incisos II e IV, abaixo transcritos:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> Art. 6º A análise prévia de adequação, que compete à coordenação do GT-PPB, será efetuada no prazo de vinte dias, quando deverão ser observados os seguintes critérios básicos:
>
> (...)
>
> II - agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.
>
> (...)
>
> IV - incremento de oferta de emprego na região envolvida;

244. Percebe-se que os critérios elencados na mencionada portaria se espelham nos objetivos a serem perseguidos pelos projetos industriais que venham a se estabelecer na ZFM e usufruir dos incentivos fiscais. Tais objetivos estão definidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, e já foram apresentados anteriormente.

245. É preciso deixar claro que o PPB, por si só, não gera resultados em termos de agregação de valor e de oferta de emprego, por exemplo. O PPB, na verdade, estabelece condições mínimas em termos de etapas fabris para que os resultados possam ser alcançados por meio da efetiva operação dos projetos industriais que venham a ser aprovados pela Suframa e cujos processos de fabricação cumpram as etapas descritas no PPB correspondente.

246. Dessa forma, para saber se os PPBs aprovados, de fato, estão conseguindo agregar valor, mostra-se importante que os resultados dos projetos sejam monitorados e avaliados. Como cada produto industrial está vinculado a um PPB específico, as avaliações dos projetos gerarão subsídios para realimentar o macroprocesso de análise e aprovação de PPBs, viabilizando os aperfeiçoamentos já previstos no art. 19 da Portaria Interministerial 32/2019, abaixo transcrito:

> Art. 19. O GT-PPB poderá propor, por sua iniciativa, ajustes no PPB já estabelecido, sempre que houver necessidade de retificá-lo ou de aperfeiçoá-lo, devendo justificar suas razões quando da elaboração do parecer técnico.

247. A necessidade de indicadores de monitoramento e avaliação que possam subsidiar uma avaliação da efetividade dos PPBs é mencionada no Relatório de Resultados da Lei de Informática Aplicada à Zona Franca de Manaus, período 2014-2017. Ademais, no item 1.3 do documento "Instrumentos de Monitoramento de Políticas Públicas - Processos Produtivos Básicos da Zona
Franca de Manaus (PPB ZFM)", aprovado por meio da Resolução CG-SEPEC/ME 1, de 31 de outubro de 2022, ressalta-se a importância de a Suframa coletar informações para subsidiar o cálculo de indicadores que venham a ser adotados para monitorar e avaliar os PPBs.

248. Dessa forma, entre os efeitos da ausência de monitoramento e avaliação do alcance dos objetivos dos projetos instalados na ZFM, pode-se mencionar o comprometimento da adoção de medidas de aperfeiçoamento e melhoria contínua do macroprocesso de fixação e alteração de PPBs.

### III.5.4. Conclusão

249. Como resultado dos procedimentos de auditoria realizados para dar tratamento à questão de auditoria 4, constatou-se que não há um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, §7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

250. Entre as causas que podem ser atribuídas à ausência de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos, destacou-se a percepção da equipe da Suframa acerca da complexidade em se estabelecer indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, bem como em se definir uma metodologia de avaliação.

251. Como efeitos da constatação de auditoria, mencionou-se o comprometimento da geração de informações qualificadas para subsidiar a adoção de medidas de aperfeiçoamento e melhoria contínua dos macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos e de análise, fixação e alteração de PPBs.

252. Dessa forma, considerando que a prática de monitoramento e avaliação de resultados dos processos de uma política pública encontra respaldo em guias de boas práticas e em diversas normas legais, sejam de alcance geral ou específicas para a ZFM, tais como: a Constituição Federal/1988, art. 37, § 16; o Decreto 9.203/2017, art. 4º, inciso III; o Decreto 10.531/2020, Anexo - Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período 2020 a 2031, item 2.3; o Decreto-Lei 288/1967, art. 11, alínea "g"; o Decreto-Lei 356/1968, art. 5º; e o Decreto 10.521/2020, arts. 10 e 42, apresenta-se proposta de determinação para que a Suframa apresente plano de ação para estabelecer um processo de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos.

253. Adicionalmente, propõe-se recomendar à autarquia que, ao planejar o processo de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos, avalie, em conjunto com o MDIC, a possibilidade de colher informações que possam contribuir para o monitoramento e a melhoria contínua do macroprocesso de fixação e alteração de PPBs, conforme detalhado a seguir.

#### III.5.5. Propostas

254. Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU c/c art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo estabelecer processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize, sempre que possível, de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.

255. Recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, ao planejar o estabelecimento do processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), de que trata a determinação supra, avalie, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), a conveniência e a oportunidade de prover informações que possam contribuir para o monitoramento e a melhoria contínua do macroprocesso de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs).

#### III.5.6. Benefícios Esperados

256. Estabelecimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos industriais que propicie informações para a subsidiar a melhoria contínua dos macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos e de fixação e alteração de PPBs, impactando positivamente a efetividade da política de incentivos fiscais da ZFM.

## IV. CONCLUSÃO

257. Como resultado do trabalho realizado, foram obtidas as seguintes respostas para as questões de auditoria formuladas:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Questão 1** Em que medida os pleitos de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) têm sido analisados, nos últimos cinco anos, de forma a atestar o atendimento aos critérios básicos estabelecidos no art. 6º da Portaria Interministerial MDIC/MCT 170, de 4 de agosto de 2010, e no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019?

258. Identificaram-se limitações no processo de fixação e alteração de PPBs relativos a produtos fabricados na ZFM, envolvendo a ausência de metodologia formalmente estabelecida e de parâmetros objetivos para avaliação da adequação dos pleitos, assim como a ausência de referência expressa a todos os critérios constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019 nos documentos técnicos de análise.

**Questão 2** Em que medida os Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) têm sido aprovados, nos últimos cinco anos, no prazo estabelecido no art. 7º, § 6º, do Decreto-Lei 288/1967; no art. 13 do Decreto 10.521/2020; e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32, de 15 de julho de 2019?

259. Tendo por base procedimento de análise de dados nos tempos de tramitação dos pleitos de fixação e alteração de PPBs concluídos entre 2021 e 2023, verificou-se que o prazo estabelecido no art. 7º, § 6º, do Decreto-Lei 288/1967; no art. 13 do Decreto 10.521/2020; e no art. 15 da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTI 32/2019 não foi observado em 61% dos processos concluídos entre junho e dezembro de 2021, bem como em 80% dos processos concluídos em 2022 e em 94% dos processos concluídos entre janeiro e novembro de 2023.

**Questão 3** Em que medida os Projetos apresentados à Suframa têm sido analisados e acompanhados, nos últimos cinco anos, de forma a atestar o cumprimento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) associados aos produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) e o alcance dos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019?

260. Identificaram-se limitações nos processos de análise e acompanhamento de projetos industriais na ZFM, impossibilitando a demonstração plena do atendimento aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019.

**Questão 4** Em que medida a Suframa tem monitorado e avaliado os resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), nos últimos cinco anos, produzindo informações para subsidiar o processo de tomada de decisão e contribuir para o alcance dos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º das Resoluções Suframa/CAS 203/2012 e 205/2021 e art. 4º da Resolução Suframa/CAS 204/2019?

261. Constatou-se que não há um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais na ZFM, que se utilize de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.

262. Cabe ressaltar que os detalhes relativos à metodologia, às limitações e às informações utilizadas nas análises das questões de auditoria constam da descrição dos achados (itens III.1 a III.5 do presente relatório) e dos papéis de trabalho referenciados no apêndice E.

263. Entre os benefícios esperados desta auditoria, decorrentes da adoção das medidas sugeridas na proposta de encaminhamento deste relatório, destacam-se os seguintes:

a) Melhoria na eficiência do macroprocesso de análise e aprovação de Processos Produtivos Básicos (PPBs), mediante: o aprimoramento dos documentos técnicos emitidos e a formalização da metodologia de análise, de forma a demonstrar o pleno atendimento aos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

critérios de aceitação constantes do art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, mitigar os riscos de não conformidade na análise dos pleitos e propiciar informações qualificadas para subsidiar a melhoria contínua dos PPBs fixados; a redução no tempo de tramitação dos pleitos submetidos à apreciação do GT-PPB (itens III.1, III.2 e III.3);

b) Aprimoramento da metodologia de apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, favorecendo o atendimento aos requisitos estabelecidos para a concessão e fruição dos benefícios fiscais estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do DecretoLei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021, e impactando positivamente a efetividade da política de incentivos da ZFM (item III.4);

c) Estabelecimento de um processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos industriais que propicie informações para a subsidiar a melhoria contínua dos macroprocessos de análise e acompanhamento de projetos e de fixação e alteração de PPBs, impactando positivamente a efetividade da política de incentivos fiscais da ZFM (item III.5).

264. A seguir, apresentam-se os encaminhamentos decorrentes dos achados de auditoria, juntamente com proposta de envio de cópia do presente relatório e do acórdão que o apreciar às entidades auditadas; à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra) e à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR), por atuarem na temática da fiscalização.

## V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

265. Diante do exposto, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

a) Determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU c/c o art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, que, no exercício de suas atribuições de coordenação do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), nos termos do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, adote, no prazo de noventa dias, as medidas a seguir indicadas:

- Fazer referência expressa ao exame de todos os critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, ainda que para justificar a inaplicabilidade de algum deles ao caso concreto sob análise, ao elaborar os documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM);

- Explicitar qual a metodologia de análise utilizada, tendo por base as orientações e estratégicas metodológicas aplicáveis e, quando for o caso, quais os parâmetros de aceitação utilizados, ao examinar o atendimento a cada um dos critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019;

- Apresentar, sempre que houver a utilização de métodos quantitativos de análise, a memória de cálculo e as fontes de informação utilizadas, ao examinar o atendimento a cada um dos critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019.

b) Recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no exercício de suas atribuições de coordenação do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), nos termos do art. 2º, inciso I, da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, formalize as orientações e estratégicas metodológicas utilizadas na análise de adequação dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), relativamente à observância aos critérios de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, estabelecendo, sempre que aplicável,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

parâmetros objetivos para balizar o deferimento ou não das propostas e utilizando, a seu critério, a prerrogativa de edição de normas complementares prevista no art. 21 da referida portaria interministerial, após consulta aos demais membros do GT-PPB.

c) Determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU c/c art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que apresente, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de implementação, tendo por objetivo estabelecer processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize, sempre que possível, de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021.

d) Recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

- Adeque a regulamentação que dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, prevendo: a fixação de prazo de vigência para os novos projetos industriais submetidos à autarquia; a atualização de projetos industriais mais antigos; e a projeção de indicadores, metas e compromissos em prazos que permitam o adequado acompanhamento dos projetos, de forma a contribuir com o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967 c/c art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021;

- Realize estudos com o objetivo de aprimorar o conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), definindo os requisitos obrigatórios e a padronização da análise a ser realizada pelos auditores independentes, ou, alternativamente, avalie, junto às instâncias competentes, a pertinência de manter a exigência de apresentação do referido laudo, tendo por base a sua efetiva contribuição no acompanhamento da implementação dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) estabelecidos para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM), conforme determina o art. 3º do Decreto 783/1993, c/c arts. 1º, inciso XIV, 15 e 22, § 1º, da Resolução Suframa/CAS 205/2021;

- Desenvolva metodologia de acompanhamento de projetos industriais na ZFM, capaz de demonstrar o atendimento ao objetivo estabelecido no art. 7º, § 7º, inciso II, alínea "d", do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c art. 5º, inciso V, da Resolução Suframa/CAS 205/2021, relacionado com a implementação de "níveis crescentes de competitividade e produtividade" dos projetos industriais aprovados pela autarquia.

- Avalie, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), a conveniência e a oportunidade de prover informações que possam contribuir para o monitoramento e a melhoria contínua do macroprocesso de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs), ao planejar o estabelecimento do processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), de que trata a determinação constante do item "c", supra.

Encaminhar cópia do presente relatório e do acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra); à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR); ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), informando-lhes que o seu conteúdo pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos e que o inteiro teor da deliberação, incluindo o relatório e o voto, pode ser obtido no dia seguinte ao de sua oficialização."

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Apresento os resultados da auditoria integrada empreendida com o objetivo de avaliar os aspectos operacionais e de conformidade relacionados aos macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) e Projetos Industriais beneficiados com os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus (ZFM).

2. Antes de mais nada, cabe destacar a magnitude dos valores envolvidos na política tributária ora tratada. No ano de 2023, as receitas que deixaram de entrar no Tesouro foram calculadas em R$ 55,2 bilhões, considerando a ZFM e as Áreas de Livre Comércio. Em 2024, seriam R$ 32,7 bilhões.

3. De acordo com o Decreto-lei 288/1967, para que determinado produto possa ser fabricado na ZFM com redução do Imposto de Importação sobre os insumos de origem estrangeira, é preciso que haja prévia aprovação do respectivo **Projeto Industrial**, pelo Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (CAS/Suframa). Excetuam-se, porém, os produtos que possuem regulamentação específica, como os bens de informática.

4. Na análise do Projeto, deverá estar demonstrado o seu alinhamento com os **objetivos** definidos pela norma, quais sejam:

a) o incremento de oferta de emprego na região;

b) a concessão de benefícios sociais aos trabalhadores;

c) a incorporação de tecnologias de produtos e de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica;

d) níveis crescentes de produtividade e de competitividade;

e) reinvestimento de lucros na região; e

f) investimento na formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico.

5. Além disso, também é condição para a concessão e fruição dos benefícios fiscais que a fabricação do produto atenda ao **Processo Produtivo Básico** próprio, devidamente consentido por análise do Grupo Técnico Interministerial de Análise (GT-PPB), composto por representantes do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e da Suframa, e aprovado pelos ministros de Estado da Fazenda e do MCTI, mediante portaria conjunta.

6. Conforme o Decreto-lei 288/1967, "processo produtivo básico é o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto." O propósito do PPB é garantir um certo nível de industrialização local, possibilitando que se atinja a nacionalização do produto. Assim, o PPB, de certa forma, é a contrapartida que deve ser dada pelos fabricantes para usufruto do incentivo fiscal na ZFM.

7. Em paralelo aos objetivos que a lei determina que sejam observados no Projeto Industrial, ainda existe a necessidade de atendimento dos **critérios** estipulados pela Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019 para a aceitabilidade do PPB, a saber:

a) busca do equilíbrio inter-regional, evitando-se o deslocamento de indústrias de regiões tradicionais produtoras do bem em análise ou a simples transferência de plantas industriais da empresa pleiteante já instaladas no País;

b) agregação de valor à produção, por meio da atração de investimentos, que efetivamente gerem níveis crescentes de produtividade e de competitividade, incorporem tecnologias de produtos e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de processos de produção compatíveis com o estado da arte e da técnica e contemplem a formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento científico e tecnológico;

c) contribuição para o atingimento das macrometas contidas nas políticas governamentais que promovam o desenvolvimento científico e tecnológico;

d) incremento de oferta de emprego na região envolvida; e

e) promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade e demais recursos naturais da Amazônia Legal, quando aplicável a PPB da Zona Franca de Manaus.

8. Feito o resumo da matéria focada pela fiscalização, é possível entender a formulação das seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Em que medida os pleitos de fixação e alteração de **Processos Produtivos Básicos** (PPBs) para produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM) têm sido analisados de forma a atestar o atendimento aos **critérios** normativos?

Questão 2: Em que medida os **PPBs** para produtos industrializados na ZFM têm sido aprovados, nos últimos cinco anos, no **prazo** regulamentar?

Questão 3: Em que medida os **Projetos Industriais** apresentados à Suframa têm sido analisados e acompanhados, nos últimos cinco anos, de forma a atestar o cumprimento dos **PPBs** associados aos produtos industrializados na ZFM e o alcance dos **objetivos** estabelecidos?

Questão 4: Em que medida a Suframa tem monitorado e avaliado os **resultados** obtidos pelos **Projetos Industriais** na Zona Franca de Manaus (ZFM), nos últimos cinco anos, produzindo informações para subsidiar o processo de tomada de decisão e contribuir para o alcance dos objetivos?

9. Ao procurar respostas para as mencionadas indagações, a equipe de fiscalização se deparou com falhas capazes de comprometer a eficiência e regularidade do processo de análise e decisão acerca da validade dos Projetos Industriais e dos benefícios fiscais, representativas de cinco achados de auditoria.

10. O primeiro achado se vincula à "Questão 1" e consiste na ausência de metodologia formalmente estabelecida e de parâmetros objetivos a serem utilizados para a avaliação da observância aos critérios normativos para fixação e alteração dos PPBs.

11. Foi apurado, junto aos órgãos encarregados da manifestação técnica, que não existe um manual de análise de pleitos relativos aos PPBs, nem metodologia clara que oriente como mensurar ou aferir o cumprimento de exigências regulamentares como a "busca do equilíbrio inter-regional" e a "agregação de valor à produção".

12. A justificativa para a falta de padronização da análise é a complexidade dos critérios, somada à diversidade dos produtos que podem ser fabricados na ZFM, fazendo com que um mesmo nível de "agregação de valor" seja adequado para um tipo de bem, mas não para outro.

13. Ou seja, a análise se torna essencialmente subjetiva, pois, conforme a equipe de fiscalização, não se sabe, de antemão, por exemplo, qual o nível de "agregação de valor" que uma empresa precisa demonstrar para balizar o deferimento ou o indeferimento de uma proposta de fixação ou alteração de PPB.

14. Podem ser listadas várias adversidades decorrentes da falta de diretivas para a avaliação dos critérios de aceitação dos PPBs, como tratamento anti-isonômico, obscuridade do processo, dificuldade de consenso entre os membros do Grupo Técnico, extrapolação do prazo para decisão e, a pior de todas, a eventualidade de concessão do benefício fiscal em casos indevidos ou a sua rejeição em situações nas quais é legítimo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

15. Desse modo, tanto quanto possível, é preciso instituir referenciais que fundamentem, facilitem e tornem transparente o ato decisório, servindo-se, inclusive, do conhecimento que pode ser obtido do monitoramento de PPBs já em execução.

16. Assim, estou de acordo que seja **recomendada** a formalização de orientações e estratégicas metodológicas a serem utilizadas na análise de adequação dos pleitos de fixação e alteração dos PPBs para produtos fabricados na ZFM, relativamente à observância aos critérios de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, estabelecendo, **sempre que aplicável**, parâmetros objetivos para balizar o deferimento ou não das propostas.

17. Outro achado de auditoria, que está conectado ao anterior e se reporta também à "Questão 1", diz respeito à ausência de referência expressa, nos documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração PPBs, a todos os critérios estabelecidos normativamente.

18. De uma amostra de sete processos de fixação ou alteração de PPB, a equipe de fiscalização verificou que em nenhum deles houve avaliação completa, que abrangesse individualmente todos os critérios exigidos.

19. Por exemplo, o "incremento de oferta de emprego" só foi levado em conta em um dos processos, enquanto a "contribuição para o alcance das macrometas das políticas de desenvolvimento científico e tecnológico" e a "promoção do aproveitamento sustentável da biodiversidade" não tiveram aferição nenhuma vez.

20. Nos termos colocados pela equipe de fiscalização, a omissão quanto a um ou mais critérios normativos gera o risco potencial de aprovação de PPBs sem o atendimento de todas as exigências ou o indeferimento de pleitos sem haver uma devida demonstração quanto à não observância de algum dos requisitos.

21. De fato, sendo comandos previstos em norma, cabe **determinação** para que se faça referência expressa ao exame de todos os critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, ainda que para justificar a inaplicabilidade de algum deles ao caso concreto sob análise, juntamente com o esclarecimento da metodologia de análise, parâmetros de aceitação, memórias de cálculo e fontes de informação **ocasionalmente** utilizados.

22. O terceiro achado de auditoria alude à "Questão 2" e revela a inobservância do prazo legal de 120 dias para a conclusão da análise de pleitos de fixação e alteração de PPBs.

23. Nesse quesito, o Grupo Técnico não tem conseguido corresponder às expectativas. Em suma, foi constatado que o prazo não foi observado em 61% dos processos concluídos entre junho e dezembro de 2021, em 80% dos processos de 2022 e em 94% dos processos entre janeiro e novembro de 2023.

24. Por considerar que o prazo de análise dos PPBs poderá ser reduzido a partir da implementação de metodologias e parâmetros objetivos, assunto do primeiro achado, a equipe de fiscalização não faz encaminhamento específico, tendo a minha aquiescência.

25. Como já mencionado, da mesma forma que os PPBs precisam atender a critérios normativos, os Projetos Industriais associados devem contemplar os objetivos definidos legalmente.

26. Não obstante, à semelhança do que ocorre na avaliação dos PPBs, foi levantado que a análise e aprovação dos Projetos Industriais e consequente concessão e fruição dos benefícios fiscais não se utiliza de parâmetros ou índices mínimos que devam ser atingidos para se demonstrar o atendimento aos objetivos e condições exigidos.

27. Já na fase de acompanhamento da implementação dos Projetos, o objetivo de perseguir "níveis crescentes de produtividade e de competitividade" não tem tido a merecida atenção.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

28. Ainda quanto ao acompanhamento, uma limitação consiste no fato de que os Projetos são aprovados sem previsão de vigência, dificultando a renovação dos parâmetros de referência, que se tornam desatualizados.

29. Tais ponderações fazem parte do quarto achado de auditoria e guardam relação com a "Questão 3".

30. Sendo assim, anuo à proposta de **recomendação** para que seja melhorada a regulamentação que dispõe sobre os Projetos Industriais e a elaboração do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), que deveria subsidiar o seu acompanhamento, incluindo a apreciação do objetivo atinente à busca de "níveis crescentes de competitividade e produtividade".

31. Enfim, o quinto achado de auditoria, pertinente à "Questão 4", aponta a ausência de processo sistemático de monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos projetos industriais, que se utilize de **indicadores e metas** para consecução dos objetivos legais.

32. Além de impossibilitar que se saiba se determinado Projeto se justifica na prática, a falta de medição de resultados impede que haja realimentação de informações em prol da melhoria do procedimento de análise de novos pleitos e o seu acompanhamento, inclusive os referentes a PPBs.

33. Portanto, apoio a proposta de **determinação** para que, com base em plano de ação, seja estabelecido um apropriado processo de monitoramento e avaliação dos Projetos Industriais a partir de indicadores e metas condizentes com os objetivos legais, bem como de **recomendação** para uso dos resultados no aprimoramento do processo de análise e aprovação.

34. Penso que, com as contribuições que este Tribunal faz nesta oportunidade, haverá maior segurança quanto à conformidade da execução da política pública afeta à promoção do desenvolvimento da região de abrangência da Zona Franca de Manaus, fortalecendo o cumprimento dos objetivos e condições aptos a torná-la eficaz.

35. Ademais, será elevado o grau de confiabilidade no trabalho de análise, aprovação, acompanhamento e monitoramento dos Projetos Industriais e Processos Produtivos Básicos, de modo a viabilizar que sejam colhidos os frutos sociais que, como contrapartida do setor privado, fundamentam o gasto tributário inerente ao incentivo fiscal.

36. Para terminar, registro minha satisfação com o relatório de auditoria produzido, parabenizando a equipe técnica envolvida e a AudAgroAmbiental.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 18 de setembro de 2024.

VITAL DO RÊGO
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 1911/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.487/2023-5.
2. Grupo I, Classe de Assunto V – Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgãos: Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: AudAgroAmbiental.
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria, realizada com o objetivo de avaliar aspectos operacionais e de conformidade relacionados aos macroprocessos de análise, aprovação e acompanhamento dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) e dos Projetos Industriais beneficiados com os incentivos fiscais da Zona Franca de Manaus.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, no art. 250, inciso II, do Regimento Interno e nos arts. 2º, incisos I e III, 4º, inciso II, e 11 da Resolução TCU 315/2020, em:

9.1. determinar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) que, no exercício de suas atribuições de coordenação do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), adote, no prazo de noventa dias, as medidas a seguir indicadas:

9.1.1. fazer referência expressa ao exame de todos os critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, ainda que para justificar a inaplicabilidade de algum deles ao caso concreto sob análise, ao elaborar os documentos técnicos de análise dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) relativos a produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM);

9.1.2. explicitar qual a metodologia de análise utilizada, tendo por base as orientações e estratégicas metodológicas aplicáveis e, quando for o caso, quais os parâmetros de aceitação utilizados, ao examinar o atendimento a cada um dos critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019;

9.1.3. apresentar, sempre que houver a utilização de métodos quantitativos de análise, a memória de cálculo e as fontes de informação utilizadas, ao examinar o atendimento a cada um dos critérios elencados no art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019;

9.2. recomendar ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) que, no exercício de suas atribuições de coordenação do Grupo Técnico Interministerial de Análise de Processos Produtivos Básicos (GT-PPB), formalize as orientações e estratégicas metodológicas a serem utilizadas na análise de adequação dos pleitos de fixação e alteração dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) para produtos fabricados na Zona Franca de Manaus (ZFM), relativamente à observância aos critérios de que trata o art. 6º da Portaria Interministerial SEPEC/ME/MCTIC 32/2019, estabelecendo, sempre que aplicável, parâmetros objetivos para balizar o deferimento ou não das propostas e utilizando, a seu juízo, a prerrogativa de edição de normas complementares prevista no art. 21 da referida portaria interministerial, após consulta aos demais membros do GT-PPB;

9.3. determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) que apresente, no prazo de cento e vinte dias, plano de ação, contendo atividades, responsáveis e prazos de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

implementação, tendo por objetivo estabelecer processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), que se utilize, sempre que possível, de indicadores e metas relacionados aos objetivos estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c o art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205, de 25/2/2021;

9.4. recomendar à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) que:

9.4.1. ajuste a regulamentação que dispõe sobre a apresentação, análise, aprovação e acompanhamento de projetos industriais, a fim de prever: a fixação de prazo de vigência para os novos projetos industriais submetidos à autarquia; a atualização de projetos industriais mais antigos; e a projeção de indicadores, metas e compromissos em prazos que permitam o adequado acompanhamento dos projetos, de forma a contribuir com o atendimento aos critérios estabelecidos no art. 7º, § 7º, inciso II, do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c o art. 5º da Resolução Suframa/CAS 205/2021;

9.4.2. realize estudos com o objetivo de aprimorar o conteúdo do Laudo Técnico de Auditoria Independente (LTAI), definindo os requisitos obrigatórios e a padronização da análise a ser realizada pelos auditores independentes, ou, alternativamente, avalie, junto às instâncias competentes, a pertinência de manter a exigência de apresentação do referido laudo, tendo por base a sua efetiva contribuição no acompanhamento da implementação dos Processos Produtivos Básicos (PPBs) estabelecidos para os produtos industrializados na Zona Franca de Manaus (ZFM), conforme determina o art. 3º do Decreto 783/1993, c/c os arts. 1º, inciso XIV, 15 e 22, § 1º, da Resolução Suframa/CAS 205/2021;

9.4.3. desenvolva metodologia de acompanhamento de projetos industriais na ZFM, capaz de demonstrar o atendimento ao objetivo estabelecido no art. 7º, § 7º, inciso II, alínea "d", do Decreto-Lei 288, de 28/2/1967, c/c o art. 5º, inciso V, da Resolução Suframa/CAS 205/2021, relacionado com a implementação de "níveis crescentes de competitividade e produtividade" dos projetos industriais aprovados pela autarquia;

9.4.4. considere, em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), a conveniência e a oportunidade de prover informações que possam contribuir para o monitoramento e a melhoria contínua do macroprocesso de fixação e alteração de Processos Produtivos Básicos (PPBs), ao planejar o estabelecimento do processo de monitoramento e avaliação dos resultados obtidos pelos projetos industriais na Zona Franca de Manaus (ZFM), de que trata a determinação constante do item 9.3, supra;

9.5. enviar cópia da presente deliberação, bem como do relatório de auditoria, à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia da Câmara dos Deputados (Cindra); à Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal (CDR); ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC); ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); e à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

10. Ata n° 38/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 18/9/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1911-38/24-P.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 2470/2024 - Plenário (020.606/2023-0)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 020.606/2023-0
Natureza: Relatório de Auditoria.
Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Secretaria -Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52.440/OAB-DF), Wellington Cesar Lima e Silva (76.195/OAB-DF), Maria Hortência Pinheiro do Nascimento (76.423/OAB-BA) e outros.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. POLÍTICAS PÚBLICAS. TRANSIÇÃO ENERGÉTICA. MATRIZ ENERGÉTICA BRASILEIRA. ACORDOS DE PARIS. DECRETO 9.073/2017. CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA. MITIGAÇÃO DE GASES DE EFEITO ESTUFA. GOVERNANÇA E GESTÃO. FINANCIAMENTO ENERGÉTICO. JUSTIÇA ENERGÉTICA. INCLUSÃO. FONTES RENOVÁVEIS. EFICIÊNCIA ENERGÉTICA. CAPTURA E ARMAZENAMENTO DE CARBONO. MINERAIS CRÍTICOS. HIDROGÊNIO DE BAIXA EMISSÃO. ELETRIFICAÇÃO DA MOBILIDADE. BIOCOMBUSTÍVEIS. MERCADO DE CARBONO. GÁS NATURAL. ENERGIA NUCLEAR. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. SEGURANÇA ENERGÉTICA. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL. EQUIDADE ENERGÉTICA. INOVAÇÃO TECNOLÓGICA. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução conjunta elaborada pelas unidades especializadas (AudElétrica e AudPetróleo):

### *I. **APRESENTAÇÃO***

*1. Em agosto de 2021, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da Organização das Nações Unidas (ONU), principal autoridade global sobre ciência do clima, publicou relatório com síntese do conhecimento científico sobre as mudanças climáticas. As conclusões do relatório são preocupantes.*

*2. Para o IPCC, é **inequívoca a influência antrópica no aquecimento da atmosfera, oceanos e terra**, dado o aumento da emissão dos gases de efeito estufa (GEE). A escala das mudanças climáticas observada seria sem precedentes e seus efeitos, como ondas de calor, alta precipitação, secas e ciclones tropicais se espalham por todo o planeta.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*3. Com essa perspectiva, a Agência Internacional de Energia (IEA) propôs um caminho para atingir emissões de GEE líquidas nulas até 2050, a partir da redução drástica da participação dos combustíveis fósseis na matriz energética global. A IEA apontou para o fim do desenvolvimento de novos campos de petróleo e gás natural, o fim das vendas de veículos com motorização a combustão interna, o aumento da eficiência energética de equipamentos e o aumento do investimento em energias renováveis como importantes marcos para o combate às mudanças climáticas. Consolida-se, então, um verdadeiro* ***movimento global de transição energética para uma economia de baixo carbono****.*

*4. Nesse contexto, o Brasil tem condições privilegiadas para descarbonizar sua economia, por meio de uma estratégia que contemple, entre outros, a transição de sua matriz energética em direção a fontes mais limpas e renováveis e a adoção de tecnologias de baixo carbono. Para reduzir suas emissões, o país dispõe de rios, ventos, incidência solar, potencial minerário e área agricultável para produção de energias renováveis. Contudo,* ***mesmo já tendo uma das matrizes energéticas mais renováveis do mundo****, o país possui seus próprios desafios.*

*5. Em 2015, o Brasil assinou o Acordo de Paris e subscreveu sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), assumindo o compromisso internacional de reduzir suas emissões de GEE. A NDC brasileira foi atualizada em 2022, quando o país se comprometeu com a redução de 50% das emissões de carbono até 2030, em relação aos níveis de 2005, e* ***atingir a neutralidade climática até 2050****. Além disso, o Brasil se comprometeu a* ***acabar com o desmatamento ilegal*** *e a restaurar 22 milhões de hectares de florestas e áreas naturais até 2030.*

*6. O cumprimento da NDC brasileira não perfaz tarefa simples. Em comparação ao resto do mundo, o Brasil apresenta um* ***perfil de emissões peculiar****. Enquanto nas economias mais desenvolvidas a maior parte das emissões de GEE vem do setor energético, 66% das emissões brasileiras tiveram origem no setor agrícola e nas mudanças de usos do solo, enquanto 23% vêm do setor energético.*

*7. Apesar do relativo baixo nível de emissões da matriz energética nacional, o Brasil possui setores com características de difícil descarbonização. Segundo o Balanço Energético Nacional (BEN) 2024 da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), se por um lado o Setor Elétrico Brasileiro (SEB) tem uma baixa intensidade de carbono, o setor de transportes, essencialmente rodoviário, é responsável por 33% do consumo energético nacional e 50% das emissões da matriz energética. Isso, mesmo considerando-se que 22% do consumo energético do setor de transportes foi provido por fontes renováveis em 2023. O setor industrial também se mostra relevante, responsável por 32% do consumo energético e 17% das emissões de GEE.*

*8. Sob outro prisma, a transição energética pode significar uma oportunidade para o Brasil alcançar o* ***status de país de renda alta****, conforme aduz o Banco Mundial. Para tanto, o banco aponta que o país precisará passar por mudanças estruturais. O país deverá integrar considerações de mudança climática em suas reformas e planos de desenvolvimento, aumentar a produtividade de forma inclusiva e sustentável para tornar a economia mais resiliente, reduzir as emissões e diversificar o crescimento e as exportações.*

*9. Isto posto, observa-se que as energias renováveis apresentam* ***tripla importância estratégica para o Brasil****. Em primeiro, dada sua menor intensidade de emissões de carbono, elas têm papel essencial na descarbonização da matriz energética para cumprimento dos acordos do clima. Em segundo, seu potencial de substituir/complementar os combustíveis fósseis os compelem como fator de segurança energética. Por fim, não se pode desconsiderar os benefícios ao longo da cadeia de valor desses energéticos, quais sejam a geração de empregos e renda.*

*10. Em síntese, diferentemente de outros países, o movimento peculiar de transição energética brasileiro mais se afeiçoa a uma* ***oportunidade*** *de geração de riqueza econômica e promoção da inclusão social do que a um encargo ambiental. O grande desafio para o país é*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*identificar a melhor forma de administrar sua **abundância energética** e definir os melhores caminhos, considerando as diversas demandas da sociedade.*

*11. O Brasil exerce atualmente a presidência rotativa do G20, tendo como prioridades estabelecidas a inclusão social e o combate à fome e à pobreza; a promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental; e a reforma das instituições de governança global, incluindo a ONU e os bancos multilaterais de desenvolvimento.*

*12. Além disso, o Brasil será o anfitrião da COP30, a ser realizada em 2025, na cidade de Belém, no estado do Pará. Na ocasião, o país será o centro do olhar global, não apenas pelo caráter simbólico da conferência a ser realizada na Amazônia, panteão da preservação ambiental mundial, mas também pelos planos de exploração de petróleo na Margem Equatorial de sua costa.*

*13. Para liderar pelo exemplo, o país pretende chegar ao evento **ampliando a ambição climática de sua NDC** e apresentando seu **Plano Clima**, instrumento que será o guia da política climática brasileira até 2035, logo balizador da estratégia nacional de transição energética.*

*14. Todo esse contexto aponta para a oportunidade imediata de o Tribunal de Contas da União (TCU) acompanhar a condução da transição energética no Brasil enquanto política de Estado, desde o seu nascimento. Afinal, este é um momento de especial importância, em que a estratégia nacional, a institucionalização, a governança e o marco legal estão sendo estabelecidos ou aprimorados.*

## *II. INTRODUÇÃO*

### *II.1. Objeto de Auditoria*

*15. As ações para o aproveitamento das energias renováveis na matriz energética nacional sempre estiveram presentes na atuação estatal brasileira. Contudo, com a criação da Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento (SNTEP), no âmbito do Ministério de Minas e Energia (MME), e a publicação da Política Nacional de Transição Energética (PNTE), a transição energética passou a ser discutida como uma política transversal de Estado.*

*16. Isto posto, o objeto de auditoria contempla as iniciativas governamentais para transição energética no Brasil, consistentes com os esforços para desenvolvimento da PNTE, assim como o conjunto das políticas setoriais transversais relacionadas.*

### *II.2. Antecedentes*

*17. Desde a assinatura do Acordo Paris, em 2015, se intensificaram as ações do Governo Federal em direção à transição energética, as quais, em igual medida, intensificaram a ação fiscalizatória do TCU. A Tabela 1, a seguir, lista as principais ações de controle conduzidas pela Corte de Contas relacionadas à temática da transição energética, desde 2015 até o momento.*

*Tabela 1 - Ações fiscalizatórias do TCU relacionadas à transição energética desde 2015*

| ***Processo*** | ***Título*** | ***Descrição*** |
|---|---|---|
| ***TC 029.192/2016-1*** | *Estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos* | *Avaliação do processo governamental de estruturação de grandes empreendimentos hidrelétricos no Brasil. A adequada estruturação desse tipo de empreendimento tem importância no contexto da transição energética brasileira porque, além de ser fonte renovável, também pode ser parte da solução para mitigar problemas de flexibilidade da operação do sistema interligado* |
| ***TC 008.692/2018-1*** | *Fontes renováveis* | *Avaliação das políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira, incluindo energia eólica, solar, biomassa e hidrelétrica.* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| *Processo* | *Título* | *Descrição* |
|---|---|---|
| ***TC 038.088/2019-3*** | *Usinas termelétricas* | *Avaliação da participação das usinas termelétricas na matriz elétrica nacional, considerando-se seus efeitos para a modicidade da tarifa de energia elétrica e para o nível de* |
| ***TC 002.279/2020-7*** | *Abertura do mercado de gás natural* | *Avaliou a estratégia da Petrobras diante da abertura do mercado de gás natural no Brasil.* |
| ***TC 030.375/2020-7*** | *Acompanhamento da abertura do mercado de gás natural* | *Avaliação dos desafios enfrentados no processo de abertura do mercado de gás natural no Brasil.* |
| ***TC 036.882/2020-8*** | *P&D do setor elétrico* | *Avaliação do programa de pesquisa e desenvolvimento (P&D) do setor elétrico brasileiro, prevista na Lei 9.991/2000.* |
| ***TC 015.561/2021-6*** | *Política Nacional de Biocombustíveis* | *Avaliação das políticas públicas federais de biocombustíveis quanto a segurança energética; aspectos ambientais; e impactos econômicos de sua implantação. Em especial, avaliou-se o RenovaBio, programa federal que visa estimular a produção e o consumo de biocombustíveis por meio de créditos de descarbonização (CBIO), instrumento regulatório usado para* |
| ***TC 016.319/2021-4*** | *Crise hidro energética de 2021* | *Acompanhamento das ações relacionadas ao atendimento eletroenergético do Sistema Interligado Nacional (SIN) diante do cenário hidrológico desfavorável ocorrido no ano de 2021. O objetivo foi verificar a eficiência, tempestividade e suficiência* |
| ***TC 016.559/2021-5*** | *Desinvestimentos da Petrobras* | *Os desinvestimentos da Petrobras foram analisados no âmbito de uma representação realizada pela área técnica, na qual identificaram problemas na metodologia adotada pela estatal.* |
| ***TC 003.336/2022-0*** | *Modernização do setor elétrico brasileiro* | *Produção de conhecimentos sobre as ações governamentais para a modernização do setor elétrico brasileiro, apontando alguns desafios e a importância da transição energética para o futuro* |
| ***TC 003.585/2022-0*** | *Planejamento da Operação Eletroenergética do Setor Elétrico* | *A crise hídrica de 2021 trouxe à tona a importância da transição energética no Brasil. Com a dependência do país em relação às hidrelétricas, a escassez hídrica trouxe preocupações adicionais ao abastecimento de energia elétrica em diversas regiões. Nesse contexto, avaliou-se o Planejamento da Operação Eletroenergética do Setor Elétrico, que trouxe importantes* |
| ***TC 011.221/2022-4*** | *Riscos de desabastecimento de combustíveis* | *Acompanhou as ações governamentais no setor de petróleo e gás natural voltadas a mitigar riscos de desabastecimento de combustíveis, especialmente o óleo diesel, devido a questões geopolíticas, como o conflito entre Rússia e Ucrânia. O objetivo foi analisar as medidas adotadas pelo governo para gerir esse risco e sua contribuição para a transição energética no país.* |
| ***TC 010.232/2022-2*** | *Estratégias de investimento da Petrobras na Transição Energética* | *Auditoria para avaliar o posicionamento estratégico da Petrobras em relação aos cenários de transição e verificar a transparência das estratégias de investimento escolhidas.* |
| ***TC 012.738/2022-0*** | *Eficiência energética* | *Auditoria com o objetivo de avaliar as políticas públicas e os programas voltados para a eficiência energética no setor elétrico, incluindo aspectos relacionados à governança e à* |

*Fonte: elaboração própria, a partir de pesquisa no e-TCU.*

### *II.3. Objetivo e escopo*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*18. O objetivo da presente auditoria é avaliar o nível de maturidade das políticas públicas e iniciativas governamentais para transição energética para uma economia de baixo carbono no Brasil, considerando suas diferentes dimensões e a coerência entre o conjunto de intervenções governamentais.*

*19. Perfazem também outros objetivos específicos:*

*a) identificar a governança estabelecida, o arcabouço legal, infralegal, regulatório e demais ações correlatas; e*

*b) avaliar a consistência do posicionamento do Brasil no movimento global de transição energética.*

*20. Para tanto, a equipe de auditoria elaborou as seguintes questões de auditoria:*

***Questão 1:** Em que medida as estruturas de governança e gestão do Governo Federal estão preparadas para a implementação da transição energética brasileira?*

***Questão 2:** Em que medida o sistema de financiamento existente e/ou planejado pelo Governo Federal está alinhado às necessidades de investimento da transição energética brasileira?*

***Questão 3:** Em que medida as ações do Governo Federal estão orientadas para a promoção de uma transição energética justa e inclusiva no Brasil?*

***Questão 4:** Quão avançada é a ação estatal nos seguintes temas tecnológicos da agenda da transição energética brasileira? 1. participação de renováveis no SEB; solar, eólica, térmicas a biomassa e hidrelétricas; 2. inserção de novas tecnologias no SEB; 3. eficiência energética; 4. captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS); 5. minerais críticos; 6. hidrogênio de baixa emissão; 7. eletrificação da mobilidade; 8. biocombustíveis; 9. mercado de carbono; 10. papel do gás natural na matriz energética; 11. nuclear.*

*21. Com base no exposto, o escopo da presente fiscalização contempla as ações promovidas pela SNTEP para criação da PNTE. Todavia, como a transição energética pressupõe transversalidade com outras políticas de Estado, como a política econômica (Plano de Transformação Ecológica), a política industrial (Nova Indústria Brasil – NIB e Programa de Mobilidade Verde e Inovação – Mover) e a política ambiental (Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC), estas também constarão do escopo da fiscalização, contudo, tão somente nos aspectos correlacionados à PNTE.*

*22. Em contraste, não são escopo da presente fiscalização os seguintes aspectos: projetos e ações específicos de adaptações climáticas; agricultura, florestas de uso do solo (AFOLU); políticas de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P&DI); mudanças comportamentais; economia circular; análise dos custos e benefícios das políticas; resiliência e segurança das infraestruturas frente às mudanças climáticas; avaliação do impacto das políticas públicas; ações de empresas estatais e qualidade das ações governamentais nos temas selecionados na Questão 4.*

### *II.4. Critérios*

*23. Considerando o objeto definido para a auditoria, utilizaram-se, principalmente, os seguintes critérios legais, normativos, referenciais e de boas práticas:*

*a) Constituição Federal de 1988, art. 1º, III e IV; art. 3º, I e III; art. 21, IX; art. 170, caput, VI, VII e VIII; art. 174, §1º; art. 225, caput;*

*b) Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, art. 6º, § 1º (princípio da modicidade tarifária);*

*c) Lei 9.478/1997, que institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), em especial o art. 1º, III, e art. 2º;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*d) Lei 10.848/2004, que dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, art. 1º, X (princípio da modicidade tarifária);*

*e) Lei 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), art. 3º, I, II e IV; art. 4º, I e II; art. 5º, I, II, VII e XIII; art. 6º, II, VI, VII, IX, X, XI e XII; art. 8º; art. 11 e § único;*

*f) Lei 14.904/2024, que estabelece diretrizes para a elaboração de planos de adaptação à mudança do clima, art. 3º, I, e 5º, caput;*

*g) Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, arts. 7º e 8º;*

*h) Decreto 9.073/2017 (Acordo de Paris), preâmbulo;*

*i) Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal: art. 3º, art. 4º, I, III, IV, VII e XI; art. 5º; art. 6º; e art. 13-A;*

*j) Decreto 11.550/2023, que dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), art. 1º, § 1º; art. 2º, III, IV, V, VI, VIII e XI;*

*k) Portaria 779/GM/MME, de 6/5/2024, que dispõe sobre a Política de Governança do MME;*

*l) Resolução-CNPE 5, de 26/8/2024, que instituiu a Política Nacional de Transição Energética, o Plano Nacional de Transição Energética (Plante) e o Fórum Nacional de Transição Energética (Fonte);*

*m) Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU;*

*n) Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex ante;*

*o) Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex post-vol 2;*

*p) Guia da Política de Governança Pública;*

*q) Referencial Centro de Governo – CdG 2022;*

*r) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 7 e 7.a;*

*s) Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima – 2023 (IPCC AR6), C.5; e*

*t) Avaliação de Políticas Públicas – Guia Prático de Análise Ex Ante, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).*

*24. Ao longo do relatório, os referidos critérios, bem como outros mais específicos, serão justificados e detalhados na medida em que sejam correlacionados a cada um dos achados de auditoria.*

### *II.5. Metodologia*

*25. O trabalho seguiu o disposto no Manual de Auditoria Operacional do TCU (Portaria-Segecex 18/2020) e nas Normas de Auditoria do TCU, sendo utilizadas principalmente as seguintes técnicas de auditoria: análise documental; pesquisa em sistemas informatizados; entrevistas não estruturadas; circularização de informações; análise quantitativa e qualitativa de dados; e painel de referência.*

*26. Antes de se iniciar o planejamento da fiscalização, a equipe se capacitou por meio da participação em cursos, seminários, webinários e audiências públicas do Congresso Nacional relacionados ao tema.*

*27. Na fase de planejamento da fiscalização, foram consultadas várias publicações nacionais e internacionais sobre a temática da transição energética no contexto das mudanças climáticas. Além disso, realizaram-se entrevistas com diversos atores, dos setores público e privado, além de organizações da sociedade civil (OSC) que conduzem ou são afetados pelas políticas públicas*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*relacionadas à transição energética. Também foram realizados painéis com os gestores dos órgãos e entidades relacionados ao setor energético e com especialistas das diversas temáticas tratadas. O conhecimento produzido nessa fase inicial foi utilizado para delimitar o escopo da auditoria, construir a visão geral do objeto e elaborar um inventário dos principais riscos relacionados.*

*28. Ao longo da fase de execução do trabalho, aplicaram-se os procedimentos estabelecidos na Matriz de Planejamento. Dados, informações e documentos complementares foram solicitados por meio de ofícios de requisição.*

*29. Conforme também previsto na fase de planejamento, a partir de diferentes componentes, foi realizada avaliação da maturidade das políticas públicas relacionadas às Questões de Auditoria 1, 2 e 3. Cada um dos componentes avaliativos foi subdividido em itens, os quais foram pontuados de 0 a 3, refletindo o estágio em que se encontra a atividade governamental avaliada:*

***0 - não implementado** reflete um estado inexistente de atuação estatal;*
***1 - baixa implementação** reflete um estado abaixo do mínimo necessário para que o governo possa gerir a atividade;*
***2 - implementação parcial** reflete um estado no qual o governo pode gerir a atividade, mas com alguma carência ou deficiência, estando vulnerável a ciclos políticos;*
***3 - alta implementação** reflete um estado no qual o governo pode gerir a atividade de acordo com as melhores práticas conhecidas, em regime satisfatório, com pouca vulnerabilidade a ciclos políticos.*

*30. O processo de atribuição de notas aos itens de cada componente **envolveu ceticismo e julgamento profissional, nos termos da ISSAI 3000. A** pontuação correspondente foi suportada por evidências angariadas nas entrevistas com os gestores e exame documental.*

*31. Salienta-se que as análises e a evidenciação que suportaram as notas constam de forma detalhada nos cadernos avaliativos, nos quais constam as análises em separado de cada uma das questões de auditoria (peças 161 a 164). No âmbito deste relatório, as notas são justificadas de maneira resumida.*

*32. A partir da avaliação dos itens, produziu-se uma média para cada um dos componentes avaliativos. Por se tratar de uma variável que abrange intervalos, seguiu-se o seguinte padrão avaliativo:*

***De 0 a 0,4 – Não implementado;***
***De 0,5 a 1,4 – Baixa implementação;***
***De 1,5 a 2,4 – Implementação parcial; e***
***De 2,5 a 3 – Alta implementação.***

*33. Na Questão 4, adotou-se metodologia de avaliação própria, que se assemelha à descrita acima, mas com algumas diferenças que seguem destacadas no Capítulo VII deste relatório.*

*34. Na fase de execução foram realizadas visitas técnicas à Petrobras e ao seu Centro de Pesquisas, Desenvolvimento e Inovação Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), na cidade do Rio de Janeiro, onde são desenvolvidas novas tecnologias para transição energética; à maior planta de biometano brasileira, no aterro sanitário de Seropédica-RJ; e ao Porto de Pecém, no Ceará, onde fica o projeto piloto para produção de hidrogênio verde no Brasil.*

*35. Salienta-se que, além dos órgãos auditados relacionados na capa deste relatório, foram consultados os seguintes órgãos/entidades que se relacionam com a temática da transição energética: Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel); Agência Nacional de Mineração (ANM); Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome; Ministério do*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; Petrobras e Secretaria-Geral da Presidência da República.*

*36. Conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional e na Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar foi remetido aos órgãos auditados, com a finalidade de obter os comentários dos respectivos gestores acerca do teor das conclusões alcançadas, bem como das respectivas propostas de encaminhamento. A síntese das manifestações e as respectivas análises constam do Apêndice D.*

### *II.6. Declaração de conformidade com as normas aplicáveis*

*37. A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do TCU e com o Manual de Auditoria Operacional do TCU, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.*

### *II.7. Organização do relatório*

*38. O relatório foi organizado em nove capítulos. Além da apresentação e da introdução (Capítulos I e II), o Capítulo III contém a visão geral do objeto, incluindo breve contexto sobre a as políticas e ações governamentais ligadas à transição energética. Os Capítulos IV a VII tratam da análise das quatro questões de auditoria propostas. Os Capítulos VIII e IX apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento.*

*39. Além desses, constam quatro apêndices ao relatório. O Apêndice A apresenta quadro com as indicações das peças processuais de todos os ofícios de requisição e informações, bem como os documentos dos órgãos e entidades fiscalizados com as respectivas respostas. O Apêndice B, por sua vez, traz o detalhamento da estrutura do Governo Federal para lidar com questões atinentes à transição energética. O Apêndice C apresenta um contexto de como a transição energética é referenciada nas principais políticas, programas e planos governamentais nacionais. No Apêndice D constam os comentários dos gestores quanto ao relatório preliminar e respectiva análise desta equipe de auditoria.*

## *III. VISÃO GERAL DO OBJETO*

### *III.1. O trilema energético no caminho da transição*

*40. Essa não é a primeira vez que o mundo vivencia um movimento de transição energética. Houve a transição da lenha para o carvão mineral, depois a do carvão para o petróleo e, ainda, a do petróleo para o gás natural. Todo movimento de transição energética é suportado por um paralelo movimento de inovação tecnológica. De modo exemplificativo, cita-se a substituição da tração animal pelas máquinas a vapor, dessas pelos motores a combustão e, atualmente, desses pelos motores elétricos.*

*41. Enquanto as primeiras se deram pela substituição progressiva por sistemas energéticos economicamente mais eficientes, a atual transição energética se dá pela motivação de se limitar as ações humanas que trazem impactos negativos ao planeta, condição que justifica a adoção de medidas que nem sempre atendem ao racional econômico clássico.*

*42. Historicamente, a pobreza energética está ligada à pobreza econômica e afeta o bem-estar das famílias. A energia também afeta a competitividade do setor produtivo de um país, representando uma parcela significativa do PIB. Logo, tem-se que a energia desempenha um papel central na qualidade de vida das sociedades e na competitividade das nações.*

*43. Dada essa correlação, a transição energética tem o potencial de ser um "divisor de águas" na economia mundial. As políticas públicas e as decisões das empresas de hoje influenciarão*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*o futuro. As escolhas feitas agora terão um impacto significativo na economia global e nas vidas das pessoas nos médio e longo prazos.*

*44. A transição energética é um desafio global monumental, pois a substituição da base energética atual requer adaptações significativas, sobretudo devido à insuficiência de infraestruturas essenciais, à necessidade de novas tecnologias e à crescente demanda energética global. Ademais, a substituição energética por fontes menos poluentes deverá ainda suprir um aumento de oferta.*

*45. Todo esse complexo contexto pode ser sintetizado naquilo que é denominado o "trilema energético". Tal conceito se refere ao desafio enfrentado pelos países que buscam realizar a transição energética e envolve três objetivos interligados, mas que podem ser conflitantes: segurança energética, sustentabilidade ambiental e equidade energética, conforme ilustra a Figura 1.*

*46. Portanto, uma estratégia de transição energética deve encontrar a forma mais harmônica de se equilibrar os objetivos potencialmente conflitantes do trilema energético, considerando as características econômicas, ambientais e sociais de cada país. Não há caminho único ou pré-estabelecido. O que é adequado para um país, pode não ser para outro.*

*47. A delimitação deste caminho passa pela busca por consensos em temas complexos, transversais e multidisciplinares, sobre os quais pairam* ***incertezas*** *que vão desde a extensão dos efeitos das mudanças climáticas, passando pela efetividade da inovação tecnológica, da capacidade estatal, chegando até as implicações socioeconômicas de uma possível alteração no desenho da geopolítica global, conforme exemplifica a Figura 2.*

*48. No contexto brasileiro, a harmonização do trilema é desafiadora. O primeiro desafio para garantia da segurança energética relaciona-se à* ***maior oferta de energia****. Afinal, restrições de oferta podem acarretar aumento de preços, com impactos perversos sobre populações carentes.*

*49. Segundo o Plano Nacional de Energia (PNE) 2050 do MME/EPE, o país tem um consumo energético per capita menor do que na Europa, Estados Unidos e China, conforme se observa na Figura 3. Em um cenário otimista de expansão, a EPE aponta um aumento no uso médio de energia por habitante de cerca de 2,2 vezes em 2050, em relação aos níveis de 2015 (já considerando ações de eficiência energética, que contribuem para limitar esse crescimento). Nesse cenário, espera-se um forte crescimento econômico, com consequente expansão da demanda bruta de energia.*

*50. Em que pese tal desafio, fontes energéticas não faltarão ao Brasil. O PNE 2050 aponta que a disponibilidade potencial total de recursos energéticos estimada até 2050 é mais de 18 vezes superior à demanda brasileira de energia total no período, sendo que 92% desse potencial de oferta é formado por energias renováveis (Figura 4).*

*51. Nesse contexto de* ***abundância energética****, a dificuldade aponta para o segundo aspecto do trilema: a seleção das alternativas ambientalmente mais sustentáveis para garantia do abastecimento. Essa seleção de alternativas impõe perpassar por aquele que se mostra como o impasse mais essencial da transição energética brasileira, qual seja, o* ***equilíbrio entre as energias fósseis e as renováveis****.*

*52. Salvo o surgimento imprevisto de alguma disrupção tecnológica, a transição energética não acontecerá de modo súbito, mas gradualmente ao longo das próximas décadas. É preciso* ***mudar a demanda em sintonia à oferta****, para não haver pressão perversa nos preços. De tal modo, é igualmente certo que energias fósseis e renováveis conviverão ainda por muito tempo, num movimento de descontinuação gradual das primeiras (phase out), e alavancagem das segundas (ramp up). A depender da estratégia de transição, a coexistência dessas energias pode ser vista como* ***concorrente ou complementar****. Tal aspecto é especialmente relevante para o caso brasileiro.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*53. O aproveitamento das reservas nacionais de petróleo e gás natural significa, por um lado, oportunidade para o abastecimento nacional de combustíveis líquidos e gasosos a custos mais competitivos (segurança energética) e fonte crescente de recursos para investimento social e financiamento de uma transição energética justa e inclusiva no país (equidade energética). Por outro lado, significa o aumento das emissões nacionais (sustentabilidade ambiental), com consequente aumento da temperatura do planeta e dificuldade de cumprir o Acordo de Paris, maior dificuldade de inserção de renováveis na matriz energética e perda de competitividade na exportação de produtos verdes nacionais.*

*54. A busca por equilíbrio entre os três objetivos envolve o desenvolvimento adequado de políticas públicas, regulação e incentivos financeiros, criando um ambiente favorável ao investimento, tanto doméstico quanto internacional. Diferentemente dos EUA e Europa, que criaram planos de incentivos bilionários para fazer suas transições energéticas (o Inflation Reduction Act, americano, e o Green Deal, europeu), o Brasil não dispõe de espaço fiscal para esse tipo de estratégia.*

*55. Diferentemente do que aconteceu no enfrentamento da crise sanitária global da Doença do Corona Vírus (Covid), na qual os países colaboraram entre si para contorná-la, no âmbito do combate às mudanças climáticas, a transição energética mais se afeiçoa a uma corrida global, ou seja, um **ambiente competitivo**. Os países que melhor desenvolverem suas vantagens competitivas, melhor se posicionarão para receber o fluxo das riquezas da transição energética.*

*56. O Brasil é um país que possui recursos naturais e ambiente consideravelmente estável, o que o torna candidato a protagonista no fornecimento de energias limpas e soluções de descarbonização para outros países. Para isso, contudo, é necessário que haja **liderança** do Estado para transformar tais vantagens comparativas em vantagens competitivas. Ou seja, é preciso viabilizar mecanismos para que grandes investimentos se tornem realidade, assim alavancando toda uma nova cadeia de valor no Brasil.*

*57. O atendimento ao **trilema energético** brasileiro passa pelo amplo conjunto de políticas públicas transversais (vigentes ou ainda pendentes) para promoção da transição energética. Isto posto, deve-se verificar se a forma como o Governo Federal se organizou para promover a transição energética no Brasil é adequada a fim de maximizar o valor entregue à sociedade brasileira.*

***III.2. Breve histórico das ações públicas com impacto na transição energética brasileira***

*58. Desde a década de 1930, o Brasil tem se destacado como pioneiro na adoção de energias renováveis, com o Governo Federal desempenhando um papel crucial no fomento ao desenvolvimento de fontes energéticas tais como a energia hidrelétrica e a biomassa. A construção da Usina Hidrelétrica de Furnas e a instituição da Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf), na década de 1950, marcaram o início de um vigoroso impulso à energia hidrelétrica no território nacional.*

*59. A década de 1970 foi caracterizada pelas crises do petróleo que expuseram a vulnerabilidade energética do Brasil e conduziram à criação do Proálcool pelo Governo Federal, visando ao desenvolvimento do etanol como uma alternativa viável à gasolina.*

*60. Ainda nesta década, e no início da seguinte, o Brasil iniciou a exploração do potencial da energia solar, ainda que de maneira incipiente, e prosseguiu com investimentos substanciais em usinas hidrelétricas, apesar das críticas decorrentes dos impactos ambientais na região amazônica. O Proálcool teve sucesso até o "contrachoque do petróleo", em 1986, quando os preços do petróleo despencaram, levando o governo a reduzir o estímulo aos biocombustíveis.*

*61. O final dos anos 80 foi marcado pelo início das preocupações globais com as mudanças climáticas. Marco importante da época foi a criação do IPCC, pela ONU, em 1988, com o objetivo de fornecer informações científicas sobre as mudanças climáticas, suas causas, impactos e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*opções de mitigação. É nesse contexto de busca de consenso sobre a necessidade de se conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a utilização dos recursos da natureza que aconteceu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (UNFCCC), no Rio de Janeiro, em 1992.*

*62. A Rio 92 estabeleceu um marco para a discussão e ação global sobre questões ambientais e sustentabilidade, chamando a atenção do mundo para a necessidade de um desenvolvimento mais equilibrado e responsável, forjando o conceito de desenvolvimento sustentável como um aspecto central para as agendas políticas, econômicas e sociais em todo o mundo.*

*63. Nos anos 90, a despeito de uma crise econômica que ocasionou a redução dos investimentos no setor energético, o Brasil registrou avanços incipientes na energia eólica e em projetos piloto de energia solar. O estabelecimento do Protocolo de Kyoto em 1997 representou um esforço internacional significativo para combater as mudanças climáticas.*

*64. No início dos anos 2000, o Brasil lançou o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia (Proinfa) para incentivar fontes alternativas de energia e desenvolveu a tecnologia flex fuel em 2003, reforçando o papel do etanol na matriz energética nacional. O primeiro leilão específico para energia eólica e a criação do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB) aconteceram em 2004, evidenciando ainda mais a vocação do Brasil no desenvolvimento das energias renováveis. A PNMC, instituída em 2009, reforçou o compromisso do país com a mitigação das mudanças climáticas.*

*65. A década de 2010 testemunhou um crescimento contínuo da energia eólica e a expansão do programa de biocombustíveis do Brasil. O país passou a produzir biodiesel a partir de diferentes matérias-primas, como soja e óleo de palma, fomentado por mandatos de mistura obrigatória que chegaram a 12% em volume.*

*66. O Acordo de Paris, firmado em 2015, representou um novo marco global para o combate às mudanças climáticas, com o Brasil comprometendo-se a reduzir suas emissões de GEE. Por meio de sua NDC, o país se comprometeu a reduzir as emissões de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005, até 2025, e em 43%, até 2030. Em 2017, a Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) foi lançada, estabelecendo metas anuais de redução das emissões de GEE no setor de combustíveis e criando um mercado de créditos de descarbonização, reconhecendo a importância estratégica dos biocombustíveis na matriz energética brasileira.*

*67. Na COP 26, em 2021, o Brasil subscreveu o Pacto de Glasgow, atualizando a meta brasileira para redução das emissões de carbono para 50% até 2030 (base 2005). Adicionalmente, o país se comprometeu a eliminar o desmatamento ilegal até 2028 e apoiar a redução da emissão do gás metano mundial, além do atingimento da neutralidade climática em 2050.*

*68. As diversas iniciativas em prol das fontes renováveis ao longo das últimas décadas levaram o País a se destacar em termos da composição de sua matriz. De acordo com dados do BEN (peça 153), a participação de renováveis na matriz energética brasileira está bem acima da média mundial. Enquanto o Brasil atingiu um percentual de 49,1% de fontes renováveis na oferta interna de energia em 2023, a média mundial foi de 14,7% em 2021 e de 12,6% nos países que compõem a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A Figura 5, abaixo, traz esses dados, além demonstrar a evolução favorável da ampliação de uso de renováveis de 2014 a 2023 no País.*

*69. Na Figura 6, apresentam-se os dados da repartição da oferta interna de energia em 2023 por tipo de fonte e por sua característica – renovável ou não renovável.*

*70. O alto percentual de renováveis na matriz decorre, em boa parte, da característica renovável da produção de eletricidade no país. O Brasil atingiu um percentual de 93,0% de fontes*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*renováveis na geração de eletricidade total em 2023, enquanto a média mundial foi de 28,7% em 2021 e de 32,5% nos países da OCDE. Portanto, em termos de energia elétrica, o Brasil se destaca ainda mais se comparado à produção de energia total. A Figura 7 apresenta os referidos dados.*

*71. Em 2023, o Governo Federal anunciou medidas para institucionalização e criação de novos instrumentos para mitigação das mudanças climáticas, a partir de uma estratégia de reindustrialização verde, com forte suporte no desenvolvimento de energias renováveis. É nesse contexto que foi criada a SNTEP, vinculada ao MME, com a competência de desenvolver a estratégia nacional de transição energética.*

*72. No mesmo ano, a COP 28, realizada em Dubai, resultou em um acordo histórico entre 198 países, denominado Consenso dos Emirados Árabes Unidos, que apela para a transição dos combustíveis fósseis para atingir a neutralidade de carbono. A conferência foi vista como um avanço significativo, pois estabeleceu a previsão de redução progressiva do uso de combustíveis fósseis, que são grandes emissores de GEE. Durante a COP 28, o Brasil anunciou o Plano de Transformação Ecológica, com investimentos significativos em infraestrutura e energias renováveis.*

*73. Ainda em dezembro 2023, o Brasil assumiu oficialmente a presidência do G20. Pela primeira vez na liderança do grupo das maiores economias do mundo, o país passava a ter a chance inédita de definir as agendas de discussões e ações relacionadas aos grandes desafios do planeta. No âmbito da presidência brasileira, foi criado um grupo de trabalho de transição energética com prioridade para discussão das temáticas de bioenergia, financiamento climático e impacto social. Além disso, a ONU confirmou que o Brasil sediará a COP 30, em 2025, em Belém-PA.*

*74. No final da presente fiscalização, o CNPE instituiu a esperada PNTE, por meio da Resolução-CNPE 5, de 26/8/2024, com o objetivo de "orientar os esforços nacionais no sentido da transformação da matriz energética nacional para uma estrutura de baixa emissão de carbono, contribuindo para o alcance da neutralidade das emissões líquidas de GEE do País".*

***III.3. Perspectiva internacional da transição energética brasileira***

*75. No âmbito internacional, o movimento de transição energética tem sido objeto de avaliação da academia e organismos multilaterais, por meio da criação de frameworks e indicadores de avaliação. De forma não exaustiva, seguem duas dessas avaliações, consideradas mais relevantes ao objetivo de avaliar a consistência do posicionamento do Brasil no movimento global de transição energética.*

*Energy Transition Index do World Economic Forum*

*76. O World Economic Forum desenvolveu o Energy Transition Index (ETI) para auxiliar tomadores de decisão na avaliação dos esforços para a transição energética dos países. O ETI é um indicador para medir e compreender o **desempenho (performance)** de sistemas energéticos e a **preparação (readiness)** da transição energética nos países. Além disso, o ETI traz uma avaliação do momento da transição, que considera circunstâncias específicas de cada país para avaliar o quão rápido a transição acontece em cada elemento do **trilema energético**.*

*77. Em síntese, o desempenho da transição energética é dado por meio de dois componentes avaliativos: o primeiro se refere ao desempenho do sistema energético do país quanto à segurança energética, sustentabilidade ambiental e equidade de acesso no país (**desempenho do sistema**), enquanto o segundo é relacionado à preparação do país em relação à transição energética quantos aos aspectos relacionados à regulação, financiamento, infraestrutura, inovação e capital humano (**preparação para a transição**). Os resultados do ETI para 2024 constam no relatório à peça 154.*

*78. Para o WEF, o Brasil ocupa a 12ª posição no ETI 2024 com uma pontuação de 65,7, conforme gráfico à peça 154, p. 12, que traz um ranking com a avaliação de 120 países. Segundo o*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*relatório, o Brasil progrediu de forma notável nos últimos anos devido a seu comprometimento de longo prazo com a energia hidrelétrica e os biocombustíveis e ao incremento de outras fontes limpas em sua matriz, principalmente dada a adição de capacidade das fontes solar e eólica (peça 154, p. 14). Ainda segundo o relatório, o foco no País em instrumentos de planejamento e de políticas, assim como o fortalecimento de suas instituições, ajudou a construir um ambiente propício para a transição energética (peça 154, p. 14).*

*79. De acordo com o WEF, o Brasil também avançou em termos de equidade na transição energética. Abaixo, segue trecho do relatório que destaca a participação do Brasil nessa temática.*

*O Brasil atualmente detém a presidência do G20 e enfatiza a dimensão social da transição energética, visando um processo justo e inclusivo, bem como a alocação apropriada e oportuna de recursos em resposta à crise climática. Com sua abundante biodiversidade, extenso potencial de energia renovável e significativa base industrial, o país tem avançado em direção a uma transição equitativa por meio de sua iniciativa de profunda descarbonização da indústria. Esta iniciativa permite ao Brasil enfrentar desafios em setores como cimento, aço, alumínio e petroquímicos. Ela prioriza redes de segurança social, engajamento comunitário e requalificação da força de trabalho, garantindo assim que o crescimento econômico esteja alinhado com a sustentabilidade ambiental e a justiça social. (tradução nossa) (peça 154, p. 24)*

*80. Contudo, mesmo com esse avanço em termos de equidade, o desempenho do País nesse eixo do trilema energético é inferior aos outros dois – sustentabilidade ambiental e segurança energética. O baixo desempenho nos itens relacionados a preço da eletricidade – indústria e consumidores residenciais – e do custo do gás são questões que deverão ser enfrentadas pelo País para a melhoria desse indicador.*

*81. Em relação aos itens que compõem a prontidão da transição energética, o Brasil se destaca em termos de infraestrutura e capital humano. Os itens regulação e financiamento tem uma avaliação razoável, enquanto inovação é o ponto mais fraco do País no que toca a esse componente.*

*82. A Figura 8 demonstra o desempenho do Brasil no que toca aos itens dos dois componentes avaliativos mencionados – desempenho do sistema e preparação para a transição.*

*Índice Regulatório para Energia Sustentável (RISE) do Banco Mundial*

*83. Numa abordagem menos abrangente, que considera apenas os resultados dos países em relação à **inserção de renováveis** nas matrizes energéticas e evoluções quanto à **eficiência energética**, o RISE do Banco Mundial atribuiu 82 pontos à transição energética brasileira em 2021, pontuação essa que coloca o país **acima da média global** (60 pontos) e acima da média regional da América Latina (61 pontos), à frente da Costa Rica (76 pontos), mas atrás do México (85 pontos). A Figura 9 demonstra o resultado do RISE para o Brasil.*

*84. O Banco Mundial aponta para evolução do indicador brasileiro nos últimos dez anos. As ressalvas do RISE para a inserção de renováveis no Brasil se relacionam a **inexistência de um sistema de precificação de carbono** e outras **dificuldades para financiamento** dos investimentos relacionados. Para a eficiência energética, as oportunidades de melhoria igualmente se relacionam à precificação de carbono e financiamento, mas também à **eficiência energética no setor de transportes.***

*85. Mais informações acerca do RISE podem ser acessadas no link https://rise.esmap.org/.*

## *IV. **ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA E GESTÃO DO GOVERNO FEDERAL PARA A TRANSIÇÃO ENERGÉTICA***

*86. Este capítulo tem o propósito de avaliar em que medida as estruturas de governança e gestão do Governo Federal estão preparadas para a implementação da transição energética brasileira, relacionado à primeira questão de auditoria.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*87. A partir da avaliação realizada, constatou-se que há carência nas estruturas de governança e gestão para a implementação da transição energética, inexistindo um direcionamento claro e pactuado quanto à estratégia a ser seguida pelo país para essa transição, conforme será exposto ao longo do presente capítulo.*

### *IV.1. Institucionalização e governança para a transição energética brasileira*

*88. Por ser inerentemente um processo transversal e de longo prazo, a transição energética demanda uma estratégia politicamente forte de articulação interministerial, com os demais poderes e uma governança clara para se efetivar, com respaldo da sociedade e dos entes subnacionais. Em síntese, a transição energética pressupõe a harmonização de, pelo menos, seis políticas nacionais, conforme ilustra a Figura 10.*

*89. Em razão dessa transversalidade, a transição energética é tratada em diversos ministérios dentro de uma estrutura já existente ou, em alguns casos, criada para lidar com o tema, com destaque para a Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), o MME, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), o Ministério da Fazenda (MF), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).*

*90. Além dos ministérios, a agenda da transição energética apresenta-se como tema central de discussão em órgãos colegiados, como no Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável (CDESS), no Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e no Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM).*

*91. A Figura 11 destaca os principais órgãos colegiados e ministérios, distribuídos em várias secretarias e comitês, com competências relacionadas à transição energética. O Apêndice B traz a descrição e atribuições dos órgãos mencionados.*

*92. Para a presente análise, merecem destaque o CIM, o CNPE e o MME.*

*93. O **CIM** é o principal órgão de governança climática do país. O Comitê foi reformulado pelo Decreto 11.550/2023, e posteriormente alterado pelo Decreto 12.040/2024. Tem a finalidade de monitorar e promover a implementação das ações e das políticas públicas relativas à PNMC. Para isso, o decreto estabelece que as políticas públicas, os planos e os programas do Poder Executivo Federal serão compatibilizados com as diretrizes e as recomendações estabelecidas por meio de resoluções do CIM (Decreto 12.040/2024, art. 1º, § 1º).*

*94. O **CNPE** é órgão de assessoramento do Presidente da República para formulação de políticas e diretrizes no setor de energia. Entre suas principais atribuições, destacam-se: promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país; rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis; estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do carvão, da energia termonuclear, dos biocombustíveis, da energia solar, da energia eólica e da energia proveniente de outras fontes alternativas (Lei 9.478/1997, art. 2º).*

*95. Ministério responsável pela estratégia nacional de transição energética, o **MME** possui como objetivo estabelecer as políticas energéticas e de exploração de recursos minerais do país, bem como propor suas agendas, formulação, avaliação e monitoramento. O Ministério possui quatro secretarias finalísticas que, em alguma medida, se relacionam com a transição energética, nos termos do Decreto 11.492/2023, que traz as competências das unidades do MME:*

*a) a Secretaria Nacional de Transição Energética e Planejamento (SNTEP);*

*b) a Secretaria Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (SNPGB);*

*c) a Secretaria Nacional de Energia Elétrica (SNEE); e*

*d) a Secretaria Nacional de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SNGM).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*96. Destaca-se a **SNTEP**, secretaria que estabelece as diretrizes para elaboração de políticas públicas para a transição energética e coordena a elaboração e implementação dos instrumentos do planejamento energético brasileiro, tais como o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE), o PNE e o BEN, além da coordenação de sistemas de informações energéticas. A Secretaria também avalia e promove as análises necessárias para a outorga de concessões, autorizações e permissões de uso de bem público para serviços de energia elétrica.*

*97. Vinculado à SNTEP, o **Departamento de Transição Energética (DTE)** é composto por três coordenações. A Coordenação-Geral de Energias e Tecnologias de Baixo Carbono e Inovação faz a interface necessária para ações de descarbonização dos setores elétrico, transportes e industrial. A Coordenação-Geral de Articulação de Políticas para a Transição Energética é responsável pela articulação horizontal para desenho da PNTE e pela articulação vertical junto aos entes subnacionais, a ser realizada em fórum específico. Por fim, o DTE conta com uma coordenação específica para tratar dos sistemas isolados na Amazônia.*

*98. À **SNPGB** cabem os processos de descarbonização da indústria do Óleo & Gás, incluindo a captura, utilização e armazenagem de carbono (CCUS), definição de estratégias e mecanismos para alinhamento dos esforços de desenvolvimento de um mercado de gás natural à transição energética, aumento da participação de biocombustíveis convencionais na matriz de transportes e diversificação da oferta por meio de introdução de biocombustíveis avançados na matriz de transportes.*

*99. A **SNEE** é responsável, entre outros, pelo monitoramento da entrada de energias renováveis na matriz elétrica, sobretudo aquelas oriundas de mercado voluntário, assim como pela adequação do SEB, dada a característica de intermitência trazida pelas renováveis. Outra importante competência da SNEE se relaciona à universalização ao acesso de energia elétrica, para o qual administra a Tarifa Social de energia elétrica e programas como o Luz para Todos e Mais Luz para a Amazônia.*

*100. Por fim, a **SNGM** é responsável por implementar, orientar e coordenar as políticas para o setor mineral, com o objetivo de garantir a exploração correta e adequada do bem mineral. Nesse sentido, cuida da exploração, produção e transformação de minerais críticos, como lítio, nióbio, cobre e terras raras, considerados estratégicos à transição energética.*

*101. Segundo o MME, as ações voltadas à transição energética encontram-se majoritariamente vinculadas à estrutura de governança do setor energético brasileiro e, subsidiariamente, à estrutura de governança sobre mudança do clima vigente no país. Nesse sentido, destaca os objetivos tanto da Política Energética Nacional como da PNMC relacionadas à redução das emissões de GEE e suas estruturas de governança, que envolvem o CNPE e o CIM (peça 50, p. 3).*

*102. Por meio da recente **Resolução-CNPE 5/2024**, o CNPE **instituiu a PNTE**, com o objetivo de orientar os esforços no sentido da **transformação da matriz energética nacional para uma estrutura de baixa emissão de carbono**, contribuindo para o alcance da neutralidade das emissões líquidas de GEE do país. A Política consiste em mecanismo de apoio à **integração e coordenação de políticas e ações governamentais** na esfera federal, em articulação com os entes subnacionais, e de diálogo com a sociedade civil e o setor produtivo.*

*103. A resolução dispõe que a PNTE deverá observar os objetivos da política energética nacional para o aproveitamento racional das fontes de energia em **coerência com as políticas e os compromissos internacionais assumidos pelo país em relação às mudanças climáticas**, e considerar os demais objetivos das políticas públicas, inclusive as iniciativas e estratégias para viabilizar a transformação ecológica da economia brasileira, o adensamento das cadeias produtivas e agregação de valor no país, e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.*

*104. Como **diretrizes da PNTE**, a resolução estabelece:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*I - promover medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no setor de energia, em linha com o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;*

*II - assegurar a segurança energética nacional;*

*III - promover a universalização do acesso à energia;*

*IV - promover a competitividade do setor de energia para a oferta a preços acessíveis;*

*V - promover a redução da pobreza e desigualdade energética, bem como a avaliação dos custos e incentivos a investimentos em transição energética, para uma transição energética justa e inclusiva;*

*VI - articular-se com as demais políticas públicas e setoriais em nível federal;*

*VII - promover a articulação entre as ações de política energética nas esferas federal, estadual, municipal e distrital;*

*VIII - reconhecer a diversidade regional do País nos programas e ações de promoção da transição energética;*

*IX - promover a transparência, a participação social e a diversidade na formulação e implementação de programas e iniciativas relacionadas à transição energética;*

*X - considerar cenários e estudos econômico-energéticos, ambientais, climáticos e tecnológicos, em especial do Plano Decenal de Expansão de Energia - PDE e do Plano Nacional de Energia - PNE;*

*XI - apoiar a identificação e a promoção de áreas prioritárias para pesquisa, desenvolvimento, adensamento produtivo e tecnológico, inovação e capacitação orientadas à transição energética; e*

*XII - considerar as contribuições da cooperação internacional para a transição energética, observados os interesses soberanos do Brasil.*

*105. Como **instrumentos** para a execução da Política, institui o **Plano Nacional de Transição Energética** (Plante) e o **Fórum Nacional de Transição Energética** (Fonte).*

*106. O **Plante** é um **plano de ações**, com horizonte de **longo prazo**, compatível com cenários de transição energética, de requisitos do desenvolvimento econômico e social e de neutralidade das emissões líquidas de GEE no Brasil. Já o **Fonte** é um instrumento permanente e de **caráter consultivo**, com a finalidade de estimular, ampliar e democratizar as discussões sobre transição energética do Governo Federal junto à **sociedade civil, setor produtivo e entes subnacionais**.*

*107. Destaca-se, entre os **objetivos do Plante**, seu papel de **sistematizar e consolidar as ações dos programas** do Governo Federal para a promoção da transição energética, identificando os esforços adicionais necessários, bem como custos e benefícios estimados; apoiar a **articulação da PNTE com os** instrumentos de implementação das **demais políticas públicas**; e de observar as medidas necessárias ao alcance dos objetivos e metas do **Plano Clima** relacionadas ao setor energético.*

*108. Assim, o Plante será elaborado como um plano de ação, no âmbito da política energética, articulado com outras iniciativas governamentais, como o Novo PAC, a PNMC e o Plano Clima, a NIB e o Plano de Transformação Ecológica. A Figura 12 ilustra esses instrumentos e articulações com políticas, planos e programas relacionados à transição energética.*

*109. O **Plante** será estruturado considerando uma **abordagem setorial** e uma **abordagem transversal.** A primeira, abrangendo as ações de promoção da transição energética por setor econômico, com abertura em função da relevância, complexidade e especificidade, contemplando setores industrial, transportes, elétrico, mineral e petróleo e gás natural. E a segunda, abrangendo as ações de promoção da transição energética para dois ou mais setores econômicos, contemplando aspectos como arcabouço legal-regulatório, investimentos e financiamento e a dimensão social das ações.*

*110. Para a elaboração do Plante, o MME contará com apoio da EPE, da IEA, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Fundação Getúlio Vargas (FGV).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Segundo o Governo Federal, levantamento inicial aponta que os novos investimentos em energia elétrica limpa e renovável, combustíveis sustentáveis de baixo carbono e mineração sustentável para a transição energética podem alcançar R$ 2 trilhões em investimentos em dez anos (Brasil, 2024a).*

*111. No que se refere ao **Fonte**, terá reuniões quadrimestrais, em caráter ordinário, e extraordinárias, sempre que convocado, e sua **estrutura** será composta por:*

*a) **Plenário**, presidido pelo Secretário da SNTEP, que o coordenará, sendo composto por representantes governamentais (membros efetivos que compõem o CNPE e entes subnacionais), representantes da sociedade civil (movimentos sociais, sindicais, organizações da sociedade civil e academia) e representantes do setor produtivo;*

*b) **Comitê Executivo**, exercido por um representante da SNTEP; da Casa Civil; da Secretaria-Geral da Presidência da República; do MMA; e do MRE; e*

*c) **Secretaria-Executiva**, que será exercida pelo DTE da SNTEP/MME.*

*112. Por fim, destaca-se que a **coordenação da PNTE** será exercida pela **SNTEP/MME**, que deverá assegurar a integração das ações e o acompanhamento dos resultados. O **CNPE** terá a função de **monitoramento estratégico da PNTE** quanto ao cumprimento de sua finalidade, diretrizes, objetivos e resultados.*

### *IV.2. Avaliação das estruturas de governança e gestão*

*113. Visando avaliar em que medida as estruturas de governança e gestão do Governo Federal estão preparadas para a implementação da transição energética brasileira, foram definidos os seguintes componentes de análise: (i) arcabouço legal e normativo; (ii) estrutura governamental; (iii) planejamento; (iv) coordenação; (v) gestão de riscos; e (vi) monitoramento e transparência.*

*114. Tais componentes foram subdivididos em itens, descritos e avaliados a seguir com pontuação entre 0 e 3, significando: 0 – Não implementado; 1 – Baixa implementação; 2 – Implementação parcial; e 3 – Alta implementação, conforme indicado no Capítulo II.5, no qual se descreve a metodologia utilizada na auditoria.*

*115. Além do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, os critérios utilizados nas avaliações consideram: o Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal (APF); o Decreto-Lei 200/1967, que dispõe sobre a organização da APF; a Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex ante; a Avaliação de Políticas Públicas – Guia prático de análise ex post-vol 2; e o Guia da Política de Governança Pública.*

*116. A avaliação de cada um dos itens que compõem os mencionados componentes de análise é descrita no **Caderno de Análise da Governança e Gestão da Transição Energética** (peça 161).*

#### *IV.2.1 Arcabouço legal e normativo*

*Arcabouço legal próprio para a transição energética*

*117. Em 26/8/2024, por meio da Resolução-CNPE 5/2024, foi instituída a PNTE com o objetivo de orientar os esforços no sentido da transformação da matriz energética nacional para uma estrutura de baixa emissão de carbono. Assim, a citada resolução se torna o principal normativo voltado para a transição energética brasileira, constituindo-se em mecanismo de integração e coordenação de políticas e ações governamentais na esfera federal.*

*118. Em entrevistas realizadas junto a SNTEP/MME, foi informado que o governo optou por propor a formalização da PNTE por meio de resolução do CNPE, descartando assim eventuais projetos de lei, decretos ou outros instrumentos possíveis. Apesar de tratar-se de construção complexa, que envolve a participação de diversos ministérios, deve-se registrar a demora observada*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*na publicação da PNTE, visto que, desde junho de 2023, a política vinha sendo anunciada por agentes do governo, com informação de que a minuta da resolução já estaria apta a ser apreciada pelo CNPE.*

*119. Em que pese a instituição da PNTE, que representou considerável avanço na implementação da política, o arcabouço legal próprio para a transição energética, até em razão da recente publicação da política, ainda carece de regulamentação essencial, especialmente no que se refere à elaboração de um plano de ações de longo prazo (Plante), que não apresenta prazos para sua conclusão, e à efetiva implantação do Fonte, incluindo a elaboração de seu regimento interno. Assim, o item é avaliado como de* ***implementação parcial****.*

*Arcabouço legal para as principais políticas setoriais do País que envolvem a transição energética*

*120. No Capítulo VII deste relatório, foram realizadas avaliações do estágio atual da maturidade de onze temáticas consideradas cruciais para a transição energética. O objetivo dessas avaliações foi avaliar o grau de implementação das políticas relacionadas às temáticas selecionadas a fim de identificar áreas que mais necessitam de atuação do governo. Um dos componentes avaliativos analisados foi justamente o grau de institucionalização da referida política. Aproveitam-se as avaliações sobre esse componente neste tópico. Salienta-se que um maior detalhamento desta avaliação está disponível no Caderno de Análise da Governança e Gestão da Transição Energética à peça 161.*

*121. O componente "institucionalização" é dividido em dois itens: se a política pública está oficializada em ato normativo; e se a política tem objetivos e metas de alcance de resultado, conforme apresentado na Tabela 2.*

*Tabela 2 – Avaliação da institucionalização dos principais temas da transição energética*

| *Política Setorial* | *Item do relatório referente à análise* | *Item P2.1. A política pública está oficializada em ato normativo?* | *Item P2.2. A política tem objetivos e metas de alcance de resultado?* | *P2. Institucionalização (média de P2.0 e P2.2)* |
|---|---|---|---|---|
| *Participação de renováveis no SEB* | *Item VII.2.1* | *3* | *2* | *2,5* |
| *Biocombustíveis* | *Item VII.2.2* | *2* | *2* | *2,0* |
| *Eficiência Energética* | *Item VII.3.1* | *2* | *2* | *2,0* |
| *Gás natural na matriz energética* | *Item VII.3.2* | *3* | *2* | *2,5* |
| *Eletrificação da mobilidade* | *Item VII.3.3* | *3* | *2* | *2,5* |
| *Energia Nuclear* | *Item VII.3.4* | *2* | *2* | *2,0* |
| *Minerais críticos* | *Item VII.4.1* | *1* | *1* | *1,0* |
| *H2 de baixa emissão de carbono* | *Item VII.4.2* | *2* | *2* | *2,0* |
| *Novas tecnologias no SEB* | *Item VII.4.3* | *0* | *0* | *0,0* |
| *Precificação de Carbono* | *Item VII.4.4* | *0* | *0* | *0,0* |
| *CCUS* | *Item VII.4.5* | *0* | *0* | *0,0* |
| *Agregado* | | *1,64* | *1,36* | *1,50* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Fonte: elaboração própria.*

*122. As avaliações indicam uma **implementação parcial** quanto ao arcabouço legal para as principais políticas setoriais do país que envolvem a transição energética, com uma média geral de 1,50. Há que se salientar que algumas temáticas se referem a tecnologias ainda em desenvolvimento, o que leva a discussões embrionárias sobre seu arcabouço legal e normativo.*

*Integração do arcabouço legal e normativo com instrumentos de planejamento nacional e planos setoriais mais relevantes*

*123. A Resolução-CNPE 5/2024, ao instituir a PNTE, trouxe suas diretrizes e estabeleceu que a PNTE **deverá observar os objetivos da política energética nacional** para o aproveitamento racional das fontes de energia em **coerência com as políticas e os compromissos internacionais assumidos pelo país em relação às mudanças climáticas**, e **considerar os demais objetivos das políticas públicas**, inclusive as iniciativas e estratégias para viabilizar a transformação ecológica da economia brasileira, o adensamento das cadeias produtivas e agregação de valor no país, e a mitigação e adaptação às mudanças climáticas (art. 1º, § 2º).*

*124. Verifica-se que ações relacionadas à transição energética estão presentes nos principais planos e programas lançados pelo Governo Federal em 2023 e 2024, conforme análise constante do Apêndice C deste relatório, como o Novo PAC, o Programa de Transformação Ecológica e o NIB. Nesse sentido, diretrizes estabelecidas pela PNTE, como assegurar a segurança energética nacional, promover a universalização do acesso à energia e promover a redução da pobreza e desigualdade energética, fazem parte de ações relacionadas a tais planos e programas nacionais.*

*125. Além disso, uma das diretrizes da PNTE é exatamente articular-se com as demais políticas públicas e setoriais em nível federal (art. 3º, VI). Quanto à integração com instrumentos de planejamento nacional, outra diretriz estabelecida para a PNTE é considerar cenários e estudos econômico-energéticos, ambientais, climáticos e tecnológicos, em especial do PDE e do PNE. Assim, não obstante sua recente publicação, observa-se que a PNTE traz princípios e orientações que convergem para sua integração com os instrumentos de planejamento nacional e planos setoriais mais relevantes.*

*126. Já em relação aos compromissos internacionais assumidos pelo país em relação às mudanças climáticas, cabe salientar que os planos setoriais de mitigação às mudanças climáticas, previstos na Lei 12.187/2009, que instituiu a PNMC, ainda não foram elaborados, conforme relatado no item IV.2.3 deste relatório. Como o Plante, instrumento de planejamento a ser elaborado, também instituído pela Resolução-CNPE 5/2024, deverá estar alinhado às metas setoriais de mitigação do setor de energia, só definidas a partir da elaboração dos mencionados planos setoriais de mitigação da PNMC, ainda não há a almejada integração entre tais instrumentos.*

*127. A partir da publicação da Resolução-CNPE 5/2024, o estabelecimento de preceitos e diretrizes voltados para a integração da PNTE com instrumentos de planejamento nacional e planos setoriais mais relevantes deixa mais evidente a preocupação governamental com o tema. Entretanto, para a concretização dessa integração é imprescindível a elaboração tanto dos planos setoriais de mitigação às mudanças climáticas como do Plante, plano de longo prazo para a transição energética. Nesse sentido, o item é avaliado como de **implementação parcial**.*

### *IV.2.2 Estrutura governamental*

*Estrutura governamental nacional para lidar com questões de transição energética*

*128. Conforme relatado no item IV.1 e representado na Figura 11 deste relatório, temas relacionados à transição energética são tratados em diversos ministérios, conselhos e comitês. Assim, verifica-se que há uma ampla estrutura governamental para lidar com as questões de transição energética. A descrição dos órgãos e entidades e suas atribuições fazem parte do Apêndice B.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*129. Contudo, o Fonte, principal instrumento com a finalidade de estimular, ampliar e democratizar as discussões sobre transição energética do Governo Federal junto à sociedade civil, setor produtivo e entes subnacionais ainda não foi efetivamente implementado, muito em função da recente instituição da PNTE. Dessa forma, o item é avaliado como de* ***implementação parcial****.*

*Responsabilidades pela formulação e implementação de ações de transição energética*

*130. Na condição de principal ministério responsável pela formulação e implementação de ações de transição energética, o MME tem, entre suas competências:*

*a) as políticas nacionais de geologia, de exploração e de produção de recursos minerais e energéticos;*

*b) as políticas nacionais de aproveitamento dos recursos hídricos, eólicos, fotovoltaicos e das demais fontes para fins de energia elétrica;*

*c) a política nacional de mineração e transformação mineral;*

*d) as diretrizes para o planejamento dos setores de mineração e de energia;*

*e) a política nacional do petróleo, do biocombustível, do gás natural e da energia elétrica, inclusive nuclear;*

*f) as políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos energéticos e minerais; e*

*g) o fomento ao desenvolvimento e a adoção de novas tecnologias relativas aos setores de mineração e de energia.*

*131. Dentro da estrutura do MME, a SNTEP é a responsável por desenvolver estratégia nacional de transição energética para uso eficiente dos recursos energéticos e fontes de baixo carbono, como também desenvolver ações estruturantes de longo prazo para a implementação de políticas setoriais. Subordinado à SNTEP, o DTE tem entre suas atribuições a de articular ações para o desenvolvimento de energias e tecnologias de baixo carbono e implementar políticas de desenvolvimento de energias e tecnologias de baixo carbono.*

*132. Segundo a SNTEP, o MME possui um papel central na formulação e implementação de políticas relacionadas ao setor energético, incluindo a transição energética para fontes mais sustentáveis e renováveis. Suas competências legais são amplas e abrangem desde a definição de diretrizes e regulamentações até o planejamento e a promoção de ações para o desenvolvimento energético do país (peça 123, p. 4).*

*133. Além disso, a formulação e a implementação de ações voltadas para a transição energética estão dispersas em outras secretarias do MME. Temas referentes à CCUS e gás natural são tratados na SNPGB; a entrada de energias renováveis na matriz elétrica e a universalização ao acesso de energia estão a cargo da SNEE; e a implementação das políticas do setor mineral sob responsabilidade da SNGM.*

*134. Diante de sua transversalidade, ações referentes à transição energética também estão presentes em outros ministérios. Como exemplo, o MMA tem entre suas áreas de competência "políticas para a integração entre a política ambiental e a política energética" (Decreto 11.349/2023, Anexo I, art. 1º, X), sendo também responsável pela PNMC. O MF é responsável pelo Plano de Transformação Ecológica e a Casa Civil pelo Novo PAC. Já o MDCI é responsável pelo programa NIB. O Apêndice C traz descrição detalhada de como a temática da transição energética é tratada nessas políticas, programas e planos nacionais.*

*135. Conclui-se que há atribuição de responsabilidades pela formulação e implementação de ações de transição energética, atribuídas principalmente à SNTEP/MME, sendo o item avaliado como de* ***alta implementação****.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Responsabilidades de liderança, direção e coordenação*

*136. Ao ser questionada sobre a função do MME na **liderança, direção e coordenação** da transição energética, a SNTEP afirmou que o MME possui um papel central na **formulação e implementação** de políticas relacionadas ao setor energético, incluindo a transição energética para fontes mais sustentáveis e renováveis. Suas competências legais são amplas e abrangem desde a definição de diretrizes e regulamentações até o planejamento e a promoção de ações para o desenvolvimento energético do país (peça 123, p. 4).*

*137. Ressaltou, ainda, o papel do CNPE, que possui responsabilidades importantes sobre segurança energética, modicidade tarifária, proteção do meio ambiente e conservação de energia, desenvolvimento tecnológico do setor, ampliação do uso de biocombustíveis, entre outras. Acrescentou que **outros órgãos também têm responsabilidades de liderança no setor energético**, seja no planejamento, regulação ou operação (peça 123, p. 4).*

*138. Além das competências citadas pela SNTEP/MME, o CNPE, ao ser o responsável pela instituição da PNTE, do Plante e do Fonte, conforme atribuições previstas no art. 2º do Decreto 9.478/1997, assume papel relevante de liderança e direção na transição energética brasileira. Todavia, por ser um órgão colegiado, que tem periodicidade de reunião ordinária anual, é razoável deduzir que não poderia ser o único órgão a assumir tais responsabilidades.*

*139. Apesar de a SNTEP/MME não ter expressado de forma clara seu papel de liderança e direção da transição energética no Governo Federal, a Resolução-CNPE 5/2024 estabelece que a elaboração do Plante, plano de ações de longo prazo para a transição energética, será **coordenado pelo MME**. Define, ainda, que o Fonte, que tem entre seus objetivos o de apoiar a formulação, implementação, monitoramento e articulação da PNTE, terá em sua estrutura **a SNTEP/MME presidindo o Plenário e coordenando o Comitê Executivo**. Além disso, dispõe que a Secretaria-Executiva do Fonte será exercida pelo DTE, subordinado à SNTEP/MME.*

*140. Há que se registrar que não há, no âmbito da Casa Civil (CC/PR), nenhum órgão que exerça tais atribuições. De acordo com a CC/PR, o órgão é, fundamentalmente, uma assessoria do Presidente da República. Sobre o modelo de governança adotado, esclarece que a opção do Governo Federal para a "governança" é mais aderente ao modelo funcional, situação em que ela é desconcentrada entre os ministérios, dialogando também com o princípio da desconcentração da administração pública (peça 129, p. 2-3).*

*141. Nesse sentido, não há na estrutura administrativa do Poder Executivo unidade definida como centro de governo, de maneira que as decisões são tomadas a depender da forma como cada política, ou cada objeto foi organizado para ser processado. Portanto, a coordenação exercida pela CC/PR se dá no contexto de: i) coexistência com demais tipos de coordenação em razão das políticas, sistemas e objetos; ii) ausência de hierarquia entre os órgãos; e iii) inexistência de vinculação do centro de governo a um órgão (peça 129, p. 2-3).*

*142. Conforme exposto, ainda que o MME possua responsabilidades de coordenação, formulação e implementação de políticas relacionadas ao setor energético, **verifica-se que as responsabilidades de liderança e direção da transição energética não estão explícitas**. Em função da transversalidade temática, existem instâncias colegiadas que podem exercer, em algum momento, papel de relevância estratégica para a transição energética do país. Ao instituir a PNTE, o CNPE assume papel significativo em relação a responsabilidades de liderança e direção da transição energética, porém **não há clareza quanto às atribuições da SNTEP/MME sobre essas responsabilidades**. Assim, o item é avaliado como de **implementação parcial**.*

***IV.2.3 Planejamento***

*Estratégia de longo prazo para lidar com a transição energética*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*143. Em 2023, o Governo Federal anunciou medidas para institucionalização e criação de novos instrumentos para mitigação das mudanças climáticas, a partir de uma estratégia de reindustrialização em bases verdes, com forte suporte no desenvolvimento de energias renováveis. É nesse contexto que foi criada a SNTEP, vinculada ao MME, com a competência de desenvolver a estratégia nacional de transição energética para uso eficiente dos recursos energéticos e fontes de baixo carbono.*

*144. Em apresentações recentes às comissões temáticas do Congresso Nacional, assim como à equipe de auditoria do TCU, os gestores do MME expuseram sua visão de futuro para o setor energético brasileiro, e os primeiros elementos para construção e formalização da PNTE.*

*145. Os cenários energéticos simulados pelo MME indicam a pluralidade de incertezas, riscos e trajetórias para a transição energética nacional. Além disso, espera-se que o consumo de energia per capita no país cresça, o que impõe pensar num suprimento energético acessível e de baixo carbono. Outra condicionante da estratégia seria a resiliência das novas cadeias de suprimento, atualmente muito concentrada na China, o que pode acarretar dificuldades de suprimento de minerais críticos à transição energética e equipamentos necessários à transição (baterias, painéis solares e aerogeradores).*

*146. Com a publicação da Resolução-CNPE 5/2024, que instituiu a PNTE, o desenho proposto pela SNTEP/MME foi concretizado, com destaque para a necessária articulação com as diversas políticas (energética, econômica, social, industrial, ambiental e climática) e a instituição do Plante e do Fonte, instrumentos que formam a base de governança da PNTE.*

*147. Sobre a visão estratégica da transição energética para alcance da neutralidade de emissões líquidas, o MME destacou que a Política Energética Nacional possui como um de seus objetivos a mitigação das emissões de GEE e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis. Informou que, por meio da criação da PNTE, seria apresentada a visão estratégica que o setor energético nacional possui para o alcance desse objetivo (peça 50, p. 4).*

*148. Todavia, não é possível perceber concretamente na PNTE essa visão estratégica, visto que somente a partir da elaboração do Plante, que não teve prazo definido para sua conclusão, e dos planos setoriais de mitigação às mudanças climáticas, com as metas as serem definidas para o setor energético, é que será possível identificá-la de forma concreta.*

*149. O MME ressaltou, ainda, que o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 contempla, em seu Anexo III, o programa 3107 - Transição Energética, com objetivos que guardam relação direta com o tema. O referido programa consta como uma das políticas de desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática desse ciclo do PPA e resulta da identificação de uma das megatendências mundiais e nacionais para os próximos anos (peça 50, p. 4).*

*150. Quanto às prioridades estratégicas, o MME relatou que o PPA 2024-2027 definiu seis prioridades para alcançar os resultados esperados para o ciclo. Acrescentou que o tema da transição energética está ancorado dentro do Novo PAC, no eixo "transição e segurança energética", onde estão contemplados projetos que se enquadrem em um dos sete subeixos de investimentos: Geração de energia; Luz para Todos; Transmissão de energia; Eficiência energética; Petróleo e gás; Pesquisa mineral; e Combustíveis de baixo carbono (peça 50, p. 4).*

*151. Chama atenção que o citado eixo "transição e segurança energética" do Novo PAC contempla o setor de petróleo e gás, que conta com um investimento total de R$ 593,1 bilhões (dados de junho de 2024). Desse montante, cerca de 62% são ligados a investimentos na produção de energias fósseis.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*152. A partir de abril de 2024, o MME incorporou em suas apresentações sobre o Plante (peça 142) os estudos elaborados pela EPE sobre o "Papel do Óleo e Gás na Transição Energética" (peça 136). Realizou a Consulta Pública 163, de 26/4/2024, para receber sugestões sobre como a indústria de óleo e gás natural pode melhor contribuir na transição energética e quais políticas públicas podem promover uma transição energética justa, inclusiva e equilibrada (BRASIL, 2024b). A citada consulta inclui tanto a apresentações do MME como os estudos da EPE que, ao final, reconhecem a importância da participação da indústria de óleo e gás para alcance dos ODS, inclusive mitigação de emissões de GEE.*

*153. O MME acrescenta que, pragmaticamente, não basta abandonar a produção de petróleo, pois isso não implicará automaticamente em uma redução no consumo nacional e global. Diante dessas premissas, o MME assume a defesa da continuidade da exploração e produção de petróleo e gás natural, revelando a intenção de incluir essa estratégia num futuro plano de longo prazo para a transição energética.*

*154. Nesse sentido, discursos e iniciativas do Governo Federal indicam que a estratégia a ser proposta pelo Brasil evitará políticas que promovam o trancamento tecnológico (lock-in), possibilitando a competição entre as rotas tecnológicas. Ao mesmo tempo, aponta para o seguimento na exploração e produção de combustíveis fósseis, evitando estabelecer uma estratégia para sua descontinuidade, o chamado phase out dos combustíveis fósseis.*

*155. Vale mencionar a importância de a transição energética estar contemplada no PPA 2024-2027. Entretanto, o PPA é um instrumento orçamentário de médio prazo. Em contrapartida, nota-se que alguns dos importantes instrumentos de planejamento nacional de longo prazo como o PNE 2050 e o Plano Nacional de Mineração (PNM 2030) apresentam grande defasagem em relação ao atual momento da transição energética brasileira.*

*156. O Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da APF, define a "estratégia" como um mecanismo para o exercício da governança pública, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido. Verifica-se que, em relação à transição energética, há muito que caminhar nesse sentido.*

*157. Pelo exposto, verifica-se que a estratégia brasileira poderá ser mais explícita e transparente a partir da elaboração do Plante, principal instrumento de planejamento de longo prazo para a transição energética, como também dos planos setoriais de mitigação das emissões de GEE, que farão parte do Plano Clima. Contudo,* ***uma estratégia, por vezes contraditória, vem sendo noticiada e apresentada por agentes do governo e identificada em programas e planos de médio prazo, como no PPA 2024-2027 e no Novo PAC****. Diante disso, o item é avaliado como de* ***baixa implementação****.*

*<u>Alinhamento da estratégia de longo prazo com a NDC brasileira</u>*

*158. Ao assinar o Acordo de Paris, em 2015, o Brasil subscreveu sua NDC, assumindo o compromisso internacional de reduzir suas emissões de GEE. Em 2023, o país apresentou a atualização da sua NDC, confirmando sua meta absoluta de emissões líquidas de GEE em 2025 de 1,32 GtCO2e (gigatoneladas, ou bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente), consistente com uma redução de 48,4% em comparação com 2005. Além disso, se comprometeu com uma meta absoluta de emissões líquidas de GEE em 2030 de 1,20 GtCO2e, consistente com uma redução de 53,1% em relação a 2005.*

*159. De acordo com o estabelecido no Acordo de Paris, o Brasil apresentará sua segunda NDC em 2025, durante a COP30, com base nas informações contidas no Balanço Global de 2023 (Global Stocktake), apresentado na 28ª Conferência das Partes, na cidade de Dubai (peça 50, p. 5).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*160. Sobre o tema, ressalte-se que a Lei 12.187/2009, que instituiu a PNMC e estabeleceu seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, já trazia um conjunto de setores que deveriam reduzir emissões de GEE, dentre os quais: geração e distribuição de energia elétrica; transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros; e mineração.*

*161. A mencionada lei dispõe, ainda, que decreto do Poder Executivo estabelecerá, em consonância com a PNMC, os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor (art. 11, parágrafo único).*

*162. Somente em 2022, o Governo Federal publicou o Decreto 11.075/2022, que estabelecia procedimentos para a elaboração dos planos setoriais de mitigação das mudanças climáticas. Todavia, com a mudança de governo, o citado decreto foi revogado pelo Decreto 11.550, de 5/6/2023, que instituiu o CIM, com a alegação, entre outras, de que os planos setoriais estabelecidos pelo Decreto 11.075/2022 eram de natureza facultativa, teriam o escopo inadequado e gerariam conflito de interesses (Política por Inteiro, 2023).*

*163. O citado Decreto 11.550/2023 atribuiu competência ao CIM para: propor atualizações da PNMC que contemplem, dentre outras medidas, os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima (art. 2º, V); como também para aprovar o Plano Clima, incluídos os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima, as NDC, incluídas as respectivas metas, os meios de implementação e os instrumentos de monitoramento, de relato e de verificação (art. 2º, VI).*

*164. Segundo o MME, para orientar o posicionamento do país em relação à NDC, diferentes ações já estão sendo iniciadas no contexto nacional. Por meio da Resolução-CIM 3/2023, o Comitê deliberou sobre as diretrizes e bases para a estruturação do Plano Clima. Na seção relativa à mitigação de GEE, deverão ser estruturadas metas setoriais de mitigação visando a garantir o alcance da meta global brasileira da NDC para 2030 e da meta indicativa para 2035 (art. 2º, III). Tais metas deverão ser compatíveis com o atingimento da neutralidade climática brasileira para GEE em 2050 (peça 50, p. 5).*

*165. Diante disso, o MME afirma que, até o momento,* ***não há metas do setor de energia definidas para a transição energética****. Tendo em vista que o setor de energia é um dos elencados para a elaboração de plano setorial de mitigação, informa que o MME tem acompanhado as atividades do Grupo de Trabalho Temporário de Mitigação, que é responsável por elaborar a proposta de Estratégia Nacional de Mitigação e dos Planos Setoriais de Mitigação, conduzida no âmbito do Plano Clima com secretariado executivo pelo MMA (peça 50, p. 5-6).*

*166. Acrescentou que a nova PNMC, em elaboração, juntamente com os Planos Clima de Adaptação e Mitigação, buscam convergência com as políticas e instrumentos de planejamento energético. Por esse motivo, o MME coordena o Plano Setorial de Energia no âmbito do Plano Clima, que busca identificar as melhores alternativas em termos de custos e efetividade para o país cortar emissões. As novas NDC para o Brasil receberão subsídios do Plano Clima, que conta com participação do MME, mas são elaboradas e aprovadas no âmbito do CIM (peça 123, p. 2).*

*167. Vale registrar que, ainda que não se tenha um alinhamento concreto e explícito de uma estratégia a longo prazo com a NDC brasileira, há no planejamento setorial do setor energético, especialmente no âmbito do PDE, a busca por incorporar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.*

*168. Conclui-se que* ***a ausência de um plano de longo prazo para a transição energética e de planos setoriais de mitigação prejudicam consideravelmente a análise sobre o alinhamento da***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***estratégia a ser adotada com a NDC brasileira***. *Dessa forma, o item é avaliado como de* ***baixa implementação***.

*Alinhamento da estratégia de longo prazo com o ODS 7*

*169. Em agosto de 2015, a ONU concluiu as negociações que culminaram na adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a qual contém o conjunto de dezessete Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que devem ser atingidos até 2030. Os ODS representam o plano abrangente de ação no mundo para a inclusão social, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento econômico. Ações relacionadas à transição energética estão presentes, principalmente no* ***ODS 7 – Energia Limpa e Acessível, que tem como objetivo de assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos***.

*170. O Decreto 11.704/2023 institui a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), colegiado de natureza consultiva, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República. Dentre as competências da Comissão está a de propor estratégias, instrumentos, ações, programas e políticas públicas que contribuam para a implementação dos ODS (art. 2º, I).*

*171. Sobre a existência de algum tipo de alinhamento entre os as políticas relacionadas à transição energética e os ODS, especialmente o ODS 7, a SGPR informou que a CNODS conta com representações de todos os ministérios do Governo Federal, sendo o MME e os principais ministérios envolvidos com a transição energética integrantes atuantes da Comissão. Acrescentou que, em seu papel institucional, a CNODS acompanha os trabalhos desenvolvidos. Entendeu que a proposta da PNTE (ainda não publicada naquela data) guardava alinhamento com os ODS, sobretudo o ODS 7, em vista de estar alicerçada em várias diretrizes inerentes aos objetivos perseguidos (peça 92, p. 6).*

*172. De fato, a Resolução-CNPE 5/2024, que instituiu a PNTE, traz diversas diretrizes relacionadas aos ODS, em especial ao ODS 7. Nesse sentido, destacam-se:*

*a) promover medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no setor de energia, em linha com o Plano Clima;*

*b) assegurar a segurança energética nacional;*

*c) promover a universalização do acesso à energia;*

*d) promover a competitividade do setor de energia para a oferta a preços acessíveis; e*

*e) promover a redução da pobreza e desigualdade energética, bem como a avaliação dos custos e incentivos a investimentos em transição energética, para uma transição energética justa e inclusiva; e*

*f) promover a transparência, a participação social e a diversidade na formulação e implementação de programas e iniciativas relacionadas à transição energética.*

*173. Dessa forma, verifica-se alinhamento entre as diretrizes estabelecidas para a PNTE e o ODS 7. Contudo, conforme relatado no item sobre a estratégia de longo prazo para lidar com a transição energética, a PNTE não permite constatar claramente a visão estratégica a ser adotada, visto que somente a partir da elaboração do Plante e dos planos setoriais de mitigação das emissões de GEE, com as metas as serem definidas para o setor energético, é que será possível identificá-la e, com isso, analisar seu completo alinhamento com o ODS 7.*

*174. Há que se salientar, ainda, que diversas políticas públicas setoriais relacionadas à transição energética, como a Tarifa Social de Energia, o Programa Luz para Todos, as Energias da Amazônia e o Auxílio Gás dos Brasileiros apresentam objetivos de combate à pobreza energética estando, assim, alinhadas ao ODS 7.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*175. Em que pese a* ***ausência de um plano de longo prazo para a transição energética em que se constate seu alinhamento com o ODS 7,*** *verifica-se que as diretrizes da PNTE e algumas políticas públicas setoriais apresentarem aspectos bem alinhados aos preceitos estabelecidos no ODS 7. Assim, o item é avaliado como de* ***implementação parcial****.*

***IV.2.4. Coordenação***

*Mecanismos de coordenação horizontal*

*176. Em razão de sua transversalidade, a política de transição energética demanda apurados mecanismos de coordenação horizontal, que envolve os órgãos e entidades federais que se relacionam com o tema. Entre os aspectos mais importantes a serem verificados em políticas intersetoriais estão os relacionados a estruturas de coordenação e coerência. Em razão de falhas nos mecanismos de coordenação, tanto o desenho como a institucionalização das políticas públicas podem apresentar fragmentações, sobreposições, duplicidades e lacunas.*

*177. A SNTEP/MME é a responsável por* ***coordenar ações e programas*** *de desenvolvimento energético, em especial nas áreas de energia e tecnologias de baixo carbono, de energia renovável e de eficiência energética (Decreto 11.492/2023, art. 19, IX). Por sua vez, compete ao DTE, vinculado à SNTEP, promover a* ***articulação*** *das políticas para a transição energética nos níveis federal, estadual, distrital e municipal, e* ***entre os demais Ministérios e entidades*** *(Decreto 11.492/2023, art. 20, XVI).*

*178. Com a publicação da Resolução-CNPE 5/2024, a* ***SNTEP*** *foi formalmente designada a exercer a função de* ***coordenação da PNTE****, assegurando a integração das ações e o acompanhamento dos resultados (art.17). Estabeleceu-se, ainda, que* ***a elaboração do Plante será coordenada pelo MME****, com apoio da EPE e participação dos ministérios com programas e ações relacionadas à transição energética, conforme manifestação de interesse e indicação de pontos focais.*

*179. Além disso, dispõe a retromencionada resolução que* ***o MME coordenará a articulação*** *com os demais ministérios para construir um alinhamento e coerência do Plante com as demais políticas públicas. Acrescenta-se que a mencionada resolução estabeleceu como uma das diretrizes da PNTE articular-se com as demais políticas públicas e setoriais em nível federal (art. 3º, VI).*

*180. Segundo a SNTEP/MME, para a execução da PNTE,* ***tanto o Plante como o Fonte buscarão cumprir a função de coordenação****. Destacou os objetivos do Plante, dentre os quais o de "apoiar a articulação da PNTE com os instrumentos de implementação das demais políticas do governo, inclusive a Transformação Ecológica, a NIB e a PNMC".*

*181. Ainda de acordo com o SNTEP/MME, o Fonte terá como finalidade estimular, ampliar e democratizar as discussões sobre transição energética junto aos movimentos sociais, movimentos sindicais, organizações da sociedade civil, academia, setor produtivo e outros agentes governamentais. Assim, concluiu que* ***tais instrumentos serão capazes de permitir a coordenação horizontal****, com os órgãos federais, e vertical, com os subnacionais, de ações voltadas para a transição energética (peça 123, p. 5).*

*182. A instituição da PNTE pela Resolução-CNPE 5/2024, que atribui competência à SNTEP para exercer o papel de coordenação da Política e ao MME como responsável pela elaboração do Plante, com a participação dos ministérios envolvidos, deixa mais evidente a atenção dada pelo Governo Federal aos mecanismos de coordenação horizontal. Junta-se a isso as competências já atribuídas à SNTEP e ao DTE quanto à coordenação de ações e programas e à articulação entre os demais ministérios.*

*183. Em que pese a institucionalização das estruturas de coordenação estarem instituídas,* ***ainda não há a implementação dos mecanismos de coordenação horizontal, incluindo processos de***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***trabalho e instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas***. *Tais mecanismos serão essenciais à medida que as ações do Plante estiverem sendo elaboradas, para o necessário alinhamento e coerência do Plante com as demais políticas públicas relacionadas à transição energética. Nesse sentido, avalia-se o item como de* ***baixa implementação***.

*Dinâmica de integração nos mecanismos de coordenação horizontal*

*184. Conforme relatado no item anterior, o MME possui, em sua estrutura organizacional, setores com competência para a coordenação de ações e programas relacionados à transição energética. Foi possível verificar, a partir de diversas entrevistas com gestores do MME, que há uma tentativa de integração com os diversos ministérios envolvidos, que se deu especialmente para a instituição da PNTE junto ao CNPE. Entretanto,* ***a dinâmica de integração ainda se mostra incipiente, visto que mecanismos formais de coordenação ainda não foram estabelecidos***.

*185. A partir da elaboração do Plante e da atuação do Fonte, a completa dinâmica de integração nos mecanismos de coordenação horizontal poderá ficar explicitada, com a implantação de processos de trabalho mais bem definidos. Assim, o item é avaliado como de* ***baixa implementação***.

*Mecanismos de coordenação vertical*

*186. Como uma política intergovernamental, a PNTE deve conter eficientes mecanismos de coordenação vertical, que resultem no envolvimento dos entes estaduais e municipais. Nesse sentido, a Resolução-CNPE 5/2024 estabelece como diretriz da PNTE a de* ***promover a articulação*** *entre as ações de política energética* ***nas esferas federal, estadual, municipal e distrital*** *(art. 3º, VII).*

*187. A mencionada resolução dispõe, ainda, que o Plante tem como um de seus objetivos o de* ***subsidiar a articulação com as iniciativas dos entes subnacionais*** *na promoção da transição energética (art. 6º, V). Já o Fonte, que terá em seu Plenário a participação de entes subnacionais (art. 5º, I, b), tem como finalidade estimular, ampliar e democratizar as discussões sobre transição energética do Governo Federal junto à sociedade civil, setor produtivo e* ***entes subnacionais***.

*188. Vale lembrar que, conforme Decreto 11.492/2023, art.20, XVI, compete ao DTE, departamento vinculado à SNTEP, a* ***promoção da articulação*** *das políticas para a transição energética nos* ***níveis federal, estadual, distrital e municipal****, e entre os demais Ministérios e entidades.*

*189. Verifica-se, assim, a partir da instituição da PNTE, a criação de uma diretriz específica relacionada à articulação entre os entes federados, além de compromissos assumidos para o estabelecimento de mecanismos de coordenação vertical tanto no Plante como no Fonte.*

*190. Desta forma, ainda que recentemente instituída a PNTE, decorre da* ***ausência do Plante (não elaborado) e da não instauração do Fonte a inexistência dos mecanismos de coordenação vertical, na medida em que serão definidos por tais instrumentos, o que impede a ratificação dos compromissos a serem firmados****. Ainda que haja a definição de arranjo institucional, papéis e responsabilidades para a promoção dessa coordenação,* ***processos de trabalho e instrumentos de apoio como planos, documentos e soluções tecnológicas não estão implementados****. Dessa forma, o item é avaliado como de* ***baixa implementação***.

***IV.2.5 Gestão de riscos***

*Mapeamento de riscos para a transição energética*

*191. Quanto aos mecanismos formalizados para a identificação, avaliação e tratamento dos riscos, no âmbito da transição energética, o MME informou que serão estabelecidos na medida em que a governança da PNTE for formalmente instituída pelo CNPE. A partir disso, segundo o Ministério, serão envidados esforços para dar cumprimento aos instrumentos normativos que regulam*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*o processo de gestão de riscos nos órgãos da APF e os normativos internos do MME que tratam desse tema (peça 50, p. 17).*

*192. Em nova manifestação sobre o assunto, de 15/7/2024, a SNTEP/MME esclareceu que a PNMC, em elaboração, juntamente com os Planos Clima de Adaptação e Mitigação, trabalha para que todas as questões relativas à transição energética sejam consideradas no seu planejamento, que ao final, estabelecerá as novas NDC para o Brasil. Neste trabalho, que envolve um conjunto de dezesseis setores no Plano Clima Adaptação e sete setores do Plano Clima Mitigação, mapas de risco fazem parte destes planos. Todos, de alguma maneira, trabalham as questões da transição energética como pano de fundo ou parceiro das questões climáticas (peça 123, p. 5).*

*193. A Resolução-CNPE 5/2024, que instituiu a PNTE, não faz qualquer menção à gestão de riscos. Assim, até o momento,* ***não há um mapeamento de riscos formalizado para a transição energética****, sendo o item avaliado como* ***não implementado****.*

*Evidências utilizadas para a identificação de riscos*

*194. Segundo o MME, os mecanismos para a gestão de riscos seriam estabelecidos na medida em que a governança da PNTE fosse formalmente instituída pelo CNPE. Além disso, informou que os planos setoriais a serem incluídos no Plano Clima trarão seus respectivos mapas de riscos. Dessa forma, considerando que ainda não há identificação de riscos para a transição energética, não é possível avaliar as evidências utilizadas para isso, sendo o item é avaliado como* ***não implementado****.*

*Incorporação dos riscos da transição energética nos principais instrumentos de planejamento e nas principais políticas setoriais*

*195. Como os riscos da transição energética ainda não foram identificados, conforme relatado anteriormente, não há como avaliar a incorporação dos riscos da transição energética nos principais instrumentos de planejamento e nas principais políticas setoriais. Assim, o item é avaliado como* ***não implementado****.*

***IV.2.6 Monitoramento e transparência***

*Mecanismos de monitoramento*

*196. Em relação às estruturas e mecanismos de monitoramento e avaliação, existentes ou a serem definidos, das políticas prioritárias à transição energética, a SNTEP/MME afirmou, em 15/7/2024, que o Plante, em razão de ser um plano, terá monitoramento próprio. Asseverou, ainda, que o Fonte, com suas estruturas de Secretaria Executiva, Plenário e Coordenação de Eventos, realizará o papel de monitoramento da PNTE e do Plante (peça 123, p. 6).*

*197. Com a edição da Resolução-CNPE 5/2024, ficou definido que o CNPE terá a função de* ***monitoramento estratégico da PNTE*** *quanto ao cumprimento de sua finalidade, diretrizes, objetivos e resultados (art. 16).*

*198. Estabeleceu-se, ainda, que o CNPE será a instância de* ***avaliação do relatório de monitoramento do Plante****, a partir de subsídios do MME e do acompanhamento periódico a ser realizado pelo Fonte (art. 8º, § 2º). Quanto ao Fonte, dispôs que terá o objetivo de* ***apoiar*** *a formulação, implementação,* ***monitoramento*** *e articulação da PNTE, incluindo o Plante (art. 11, II).*

*199. Observa-se, assim, que foram definidas responsabilidades pelo monitoramento estratégico da PNTE, como também pela avaliação do relatório de monitoramento do Plante, que, conforme informado pela SNTEP/MME, terá monitoramento próprio.*

*200. Contudo, os mecanismos de monitoramento somente poderão ser avaliados após a implementação das medidas a serem detalhadas no Plante, que ainda será elaborado. Assim,* ***ainda não houve a formulação de um plano de monitoramento e avaliação para acompanhar a implementação e o progresso da política, em que tenham sido estabelecidos mecanismos de***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***monitoramento baseados em indicadores, para acompanhar o alcance de seus objetivos***. *Dessa forma, o item é avaliado como de* ***baixa implementação***.

*Dados e regularidade do monitoramento*

*201. Como os mecanismos de monitoramento ainda não foram construídos, conforme relatado no item anterior, não há como avaliar os dados e a regularidade do monitoramento da PNTE e do Plante. Assim, o item é avaliado como* ***não implementado***.

*Mecanismos de transparência*

*202. A Resolução-CNPE 5/2024 dispõe, em suas considerações finais, que* ***serão estabelecidos mecanismos de transparência*** *e prestação de contas da PNTE, incluindo a publicação de atas das reuniões, relatórios de atividades e resultados alcançados (art. 18). Define, ainda, como diretriz da PNTE,* ***promover a transparência****, a participação social e a diversidade na formulação e implementação de programas e iniciativas relacionadas à transição energética (art. 3º, IX).*

*203. Em relação aos mecanismos de divulgação dos relatórios nacionais para comunicar o progresso em relação à implementação da transição energética, o MME declarou que haverá a publicação de relatórios periódicos de monitoramento, a realização de consulta pública quanto ao seu conteúdo e a divulgação de atas de reuniões da nova estrutura de governança que será criada. Informou, ainda, que outros mecanismos de divulgação – como estruturação de resumos executivos, em linguagem simples e acessível, e de painéis virtuais interativos, contendo informações sobre os indicadores e as metas que serão estabelecidas no âmbito da PNTE – estão sendo avaliados e poderão ser oportunamente implementados (peça 50, p. 18).*

*204. A partir da instituição da PNTE, pela Resolução-CNPE 5/2024, foi expresso o compromisso para o estabelecimento de mecanismos de transparência da Política, como também para a promoção da transparência na formulação e implementação de programas e iniciativas relacionadas à transição energética. Todavia, a ratificação desse compromisso somente poderá ser verificada após a implementação dos mecanismos de transparência que deverão ser elaborados. Assim, como não há nada concretizado até o momento, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação***.

### *IV.2.7 Resumo da avaliação*

*205. A partir dos fatos narrados e avaliados, conforme metodologia adotada, atribuiu-se uma pontuação para cada item. O Caderno de Análise da Governança e Gestão da Transição Energética (peça 161) traz a avaliação integral de cada um dos itens que formam os componentes, sendo o resultado apresentado na Tabela 3.*

*Tabela 3 - Avaliação das estruturas de governança e gestão do Governo Federal*

| *Componente de análise* | *Item de análise* | *Resultado do item* | *Resultado do Componente* |
|---|---|---|---|
| *Arcabouço legal e normativo* | *Arcabouço legal próprio para a TE* | *2* | *2,0 – Implementação parcial* |
| | *Arcabouço legal para as principais políticas setoriais do país que envolvem a TE* | *2* | |
| | *Integração do arcabouço legal e normativo com instrumentos de planejamento nacional e planos setoriais mais relevantes* | *2* | |
| *Estrutura governamental* | *Estrutura governamental nacional para lidar com questões de TE* | *2* | *2,3 – Implementa* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | |
|---|---|---|---|
| | *Responsabilidades pela formulação e implementação de ações de TE* | *3* | *ção parcial* |
| | *Responsabilidades de liderança, direção e coordenação* | *2* | |
| *Planejamento* | *Estratégia de longo prazo para lidar com a TE* | *1* | *1,3 – Baixa implementação* |
| | *Alinhamento da estratégia de longo prazo com a NDC brasileira* | *1* | |
| | *Alinhamento da estratégia de longo prazo com o ODS 7* | *2* | |
| *Coordenação* | *Mecanismos de coordenação horizontal* | *1* | *1,0 – Baixa implementação* |
| | *Dinâmica de integração nos mecanismos de coordenação horizontal* | *1* | |
| | *Mecanismos de coordenação vertical* | *1* | |
| *Gestão de Riscos* | *Mapeamento de riscos para a transição energética* | *0* | *0,0 – Não implementado* |
| | *Evidências utilizadas para a identificação de riscos* | *0* | |
| | *Incorporação dos riscos da transição energética nos principais instrumentos de planejamento e nas principais políticas setoriais* | *0* | |
| *Monitoramento e transparência* | *Mecanismos de monitoramento* | *1* | *0,7 – Baixa implementação* |
| | *Dados e regularidade do monitoramento* | *0* | |
| | *Mecanismos de transparência* | *1* | |
| *Agregado* | | *1,22* | |

*Fonte: elaboração própria.*

*206. Assim, de acordo com a metodologia adotada, conclui-se que o preparo das estruturas de governança e gestão do Governo Federal para a implementação da transição energética brasileira encontram-se em **baixa implementação**.*

*207. A Figura 13 oferece uma perspectiva comparativa dos graus de implementação dos componentes que constituem a avaliação.*

***IV.3. Conclusão***

*208. Diante das informações trazidas na análise, é possível afirmar que há carência nas estruturas de governança e gestão do Governo Federal para a implementação da transição energética brasileira. Além disso, não há um direcionamento claro e pactuado quanto à estratégia a ser seguida pelo país para essa transição.*

*209. A Resolução-CNPE 5/2024, que institui a PNTE, supriu a lacuna existente quanto à ausência de uma política específica para a transição energética, trazendo os principais instrumentos para sua execução, o Plante e o Fonte, e a definição de conceitos, diretrizes e objetivos para a Política, o que propicia melhor entendimento da estruturação de governança e gestão desenhada para a transição energética. Contudo, em função da recente publicação do normativo, da ainda incipiente construção do Plante, que não possui prazo definido para sua conclusão, e da não instauração do Fonte, sua efetividade, ao que tudo indica, demandará algum tempo.*

*210. Nos exames dos componentes precedentes, verifica-se a definição de responsabilidades pela formulação e implementação de ações relacionadas à transição energética.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Todavia, o arcabouço normativo, a estrutura governamental e as responsabilidades de liderança e direção ainda requerem algum aprimoramento e efetiva implementação.*

*211. Quanto ao planejamento, a ausência de um plano de longo prazo para a transição energética e de planos setoriais de mitigação às mudanças climática para o setor de energia prejudicaram consideravelmente a avaliação tanto da estratégia de longo prazo como do alinhamento dessa estratégia com a NDC brasileira. Ressalte-se, no entanto, o alinhamento observado das diretrizes da PNTE com o ODS 7.*

*212. Em relação à coordenação, ao monitoramento e à transparência, constatou-se que a PNTE estabeleceu responsabilidades e compromissos nesse sentido. Entretanto, a ausência desses mecanismos, muito em razão da recente instituição da PNTE, do Plante e do Fonte, influenciou o resultado das avaliações. Não se identificou, ainda, qualquer implementação de gestão de riscos para a transição energética.*

*213. Apesar de anunciada reiteradamente desde junho de 2023, a PNTE somente foi instituída em agosto de 2024. Essa demora prejudicou aspectos relevantes relacionados à governança e à gestão da política, especialmente porque retardou a construção de um plano nacional de longo prazo para a transição energética. Do mesmo modo, postergou a criação de uma instância de diálogo com os diferentes representantes do setor privado e da sociedade civil, fórum de debate essencial em razão dos impactos sociais, ambientais e econômicos decorrentes das escolhas que serão adotadas pelo país ao seguir esse novo modelo de desenvolvimento.*

*214. Espera-se que essas carências constatadas nas estruturas de governança e gestão sejam sanadas com a completa implementação da Resolução-CNPE 5/2024, especialmente a partir da conclusão do Plante. Tendo isso em consideração, deixa-se de propor encaminhamento sobre o tema.*

*215. Em relação à estratégia a ser adotada pelo país, verificou-se que ainda não há clareza e transparência sobre isso, o que pode causar uma distorção no próprio desenho proposto para a PNTE, como na construção do Plante. Em essência, a transição energética está relacionada à substituição do consumo de combustíveis fósseis por soluções tecnológicas com baixos níveis de emissão de carbono. Porém, na PNTE, nos principais planos estratégicos nacionais, em declarações de agentes do Governo Federal e em apresentações do MME sobre o Plante, se verifica que existe ambiguidade em relação à estratégia nacional de eliminação gradativa de energias fósseis.*

*216. O Novo PAC inclui o setor de petróleo e gás no eixo "transição e segurança energética". Chama a atenção que, desse montante, cerca de 62% são ligados a investimentos na produção de energias fósseis. O PPA 2024-2027 tem como um de seus objetivos específicos o de aumentar as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Até mesmo Plano de Transformação Ecológica, que apresenta um eixo para a transição energética, desconsidera um cronograma para a redução da produção e consumo de petróleo e gás.*

*217. Discursos e iniciativas do Governo Federal indicam para o seguimento na exploração e produção de combustíveis fósseis, evitando estabelecer uma estratégia para sua descontinuidade, o chamado phase out dos combustíveis fósseis. Contudo, vale lembrar que na Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2023 (COP28), o Brasil defendeu a inclusão, no documento final da COP28, de referências claras à eliminação dos combustíveis fósseis da matriz energética mundial (Climainfo, 2023). Porém, o texto final da COP28 não incluiu o termo "phase out", sendo mais conservador ao assumir o compromisso que propõe a "transição em direção ao fim dos combustíveis fósseis".*

*218. Em abril de 2024, o MME incorporou em suas apresentações estudos elaborados pela EPE sobre o "Papel do Óleo e Gás na Transição Energética", relatados no item iv.2.3 deste relatório. Afirma reconhecer a importância da participação da indústria de óleo e gás para alcance dos ODS, inclusive mitigação das emissões. Acrescenta que, pragmaticamente, não basta abandonar a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*produção de petróleo, pois isso não implicará automaticamente em uma redução no consumo nacional e global. Diante dessas premissas, o MME assume a defesa da continuidade da exploração e produção de petróleo e gás natural, revelando a intenção de incluir essa estratégia no Plante.*

*219. Essa contradição existente em manifestações e iniciativas não deixa clara a estratégia de longo prazo brasileira para a transição energética. A existência de um direcionamento estratégico tende a proporcionar segurança, ganhos de escala e sustentabilidade. Nesse sentido, é essencial a atuação do Governo Federal como agente indutor da necessária transformação da matriz energética nacional para uma estrutura de baixa emissão de carbono, de forma a acelerar o caminho para o alcance da neutralidade das emissões de GEE do país. O tema é abordado com maior profundidade no Capítulo V e Achado 2 deste relatório.*

*220. Em que pese o reconhecimento da liderança do Governo Federal para atuar no combate e adaptação às mudanças climáticas observada nos últimos anos e avanços na promoção da transição energética brasileira, as ações governamentais ainda não lograram êxito em superar seu paradigma histórico, consistente com um conjunto por vezes descoordenado de políticas de inserção de energias e tecnologias de baixo carbono, para a estruturação de uma política de Estado de transição energética.*

*221. Por fim, importa evidenciar que a PNMC, instituída em 2009, dispôs que seriam estabelecidos planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando a consolidação de uma economia de baixo carbono. Somente em junho de 2023, o Governo Federal atribuiu competência ao CIM para aprovar o novo Plano Clima, incluídos os mencionados planos setoriais de mitigação e adaptação com as respectivas metas. Assim, até o momento, não há metas setoriais de mitigação do setor de energia definidas para a transição energética, situação tratada no próximo tópico.*

### *IV.4. Achado 1: Ausência de planos setoriais de energia com metas de mitigação de GEE*

*222. Apesar da PNMC, instituída desde 2009, dispor que o Poder Executivo estabeleceria os planos setoriais de mitigação às mudanças climáticas visando a consolidação de uma economia de baixo carbono, tais planos não foram elaborados até o momento.*

*223. A transição energética é parte essencial do processo de migração da economia no sentido de redução das emissões de GEE, de forma compatível com a limitação do aquecimento global e o alcance da neutralidade de carbono. Além disso, implica num processo de profunda transformação da infraestrutura e do uso da energia nos diversos setores e atividades.*

*224. Em 2015, o Brasil assinou o Acordo de Paris e subscreveu sua NDC, assumindo o compromisso internacional de reduzir suas emissões de GEE. A NDC brasileira foi atualizada em setembro de 2023, quando o país se comprometeu com a redução das emissões em 48,4% até 2025 e em 53,1% até 2030, em relação aos níveis de 2005, e atingir a neutralidade climática até 2050.*

*225. A PNMC, criada pela Lei 12.187/2009, ao estabelecer seus princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos, relacionou um conjunto de setores que deveriam apresentar planos de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, incluído o setor energético, visando à consolidação de uma economia de baixo carbono, a serem estabelecidos por decreto do Poder Executivo (art. 11, parágrafo único).*

*226. No entanto, somente em 2022 o Governo Federal publicou o Decreto 11.075/2022, que estabelecia procedimentos para a elaboração dos planos setoriais de mitigação das mudanças climáticas. Tais planos não chegaram a ser elaborados e, com a mudança de governo, o citado decreto foi revogado pelo Decreto 11.550/2023, que instituiu o CIM, atribuindo-lhe competência para:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*a) deliberar sobre as estratégias do país para a elaboração, a implementação, o financiamento, o monitoramento, a avaliação e a atualização das políticas, dos planos e das ações relativos à mudança do clima, dentre os quais a definição das sucessivas NDCs, no âmbito do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (inciso IV);*

*b) propor atualizações da PNMC que contemplem, dentre outras medidas, os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima (inciso V, "a");*

*c) aprovar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), incluídos os planos setoriais de mitigação e de adaptação à mudança do clima, as NDC, incluídas as respectivas metas, os meios de implementação e os instrumentos de monitoramento, de relato e de verificação (inciso VI); e*

*d) promover a integração dos objetivos da PNMC e do Plano Clima em políticas, planos e ações no âmbito da APF e da sociedade brasileira (inciso XI).*

*227. Por meio da Resolução-CIM 3, de 14/9/2023, o Comitê deliberou sobre as diretrizes e bases para a estruturação do Plano Clima. Estabeleceu que deverão ser estruturadas metas setoriais de mitigação das emissões visando a garantir o alcance da meta global brasileira da NDC para 2030 e da meta indicativa para 2035 (art. 2º, III). Não obstante,* ***após mais de treze anos da instituição da PNMC, não houve a elaboração dos mencionados planos setoriais de mitigação às mudanças climáticas estabelecida pela Lei 12.187/2009****.*

*228. Essa descontinuidade dos instrumentos de planejamento da PNMC, resultando na ausência de planos do setor energético com metas setoriais de mitigação de GEE, que visam a garantir o alcance da meta global brasileira da NDC, pode ocasionar, além de uma desconexão na construção de um plano de longo prazo para a transição energética brasileira com o Plano Clima, riscos de descumprimento do acordo do clima brasileiro.*

*229. Dessa forma, nos termos do art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se* ***dar ciência*** *ao CIM acerca da necessidade de inclusão dos planos setoriais de mitigação à mudança do clima, que possuam relação com o setor energético, no Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), em conformidade com o disposto na Lei 12.187/2009, art. 11, parágrafo único, e em observância à competência atribuída pelo Decreto 11.550/2023, art. 2º, V, "a" e VI.*

## *V.* ***SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA***

*230. O objetivo do presente capítulo é responder à segunda questão de auditoria, que inquiriu sobre a suficiência do sistema de financiamento atualmente disponível, ou em planejamento pelo Governo Federal, para cobrir as necessidades de investimentos da transição energética brasileira.*

*231. A partir das avaliações realizadas, contatou-se que a governança pública sobre o financiamento energético apresenta ainda algum déficit de capacidade institucional, assim como o sistema de financiamento existente e/ou planejado pelo Governo Federal encontra-se apenas parcialmente alinhado às necessidades de investimento da transição energética brasileira.*

*232. Ademais, restou ainda constatado (i) o subaproveitamento da renda petrolífera para financiamento da transição energética; (ii) o desbalanceamento dos investimentos públicos entre energias fósseis x renováveis; (iii) as distorções na matriz brasileira de subsídios energéticos; e (iv) a inexistência de um sistema de precificação do carbono, conforme será exposto no presente capítulo.*

*233. A avaliação foi dividida em duas perspectivas: uma* ***qualitativa****, na qual a governança do financiamento energético assim como os instrumentos financeiros serão avaliados quanto ao seu atual estágio de implementação, e outra* ***quantitativa****, que comparará as necessidades de investimentos estimadas com os recursos disponíveis para investimento, financiamento e fomento de projetos relacionados à transição energética brasileira.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*234. Antes, porém, cumpre perpassar algumas definições e conceitos relacionados ao financiamento da transição energética que orientaram a avaliação.*

***V.1. Definições, instrumentos e mecanismos***

*235. Financiamento climático se refere aos fluxos de capitais que possuem efeitos diretos ou indiretos na mitigação de GEE ou geram adaptação às mudanças do clima. De acordo com a UNFCCC, os recursos para financiamento climático podem ter origem local, nacional ou transnacional e provir de fontes públicas, privadas ou alternativas (Climate Policy Initiative, 2023, p. 11). Por seu turno, a FGV (2023) define o financiamento climático como uma estrutura de fundos e mecanismos estabelecidos internacionalmente para apoiar a transição climática e combater seus efeitos.*

*236. Nessa estrutura, os governos desempenham um papel importante para a concessão e fluxo do financiamento climático, por meio de orçamentos nacionais, impostos, taxas e subvenções. Há também organizações internacionais multilaterais criadas para fornecer financiamento para projetos de mitigação e adaptação em países em desenvolvimento. O setor privado, incluindo bancos de desenvolvimento e instituições de crédito, financiam investimentos em tecnologias limpas e projetos de redução de emissões. Os recursos são repassados para agências de cooperação, instituições financeiras bilaterais e multilaterais, UNFCCC, setor privado e mercado de carbono antes de chegar ao seu destino, conforme Figura 14:*

*237. Para a EPE, os mecanismos de financiamento desempenham um papel crítico no apoio aos caminhos de transição energética traçados pelos governos, na medida em que cada estrutura de financiamento existente pode revelar-se mais adequada para cada estágio de maturidade das tecnologias e escala dos projetos, conforme ilustra a Figura 15. Para cada diferente fase de maturidade do desenvolvimento tecnológico, pode haver lacunas de financiamento específicas.*

*238. Superar desafios, como insuficiência de recursos, barreiras de acesso, transparência insuficiente de transparência, oposição política e dificuldades na mobilização de recursos privados, é essencial para a eficiência do financiamento climático e o alcance dos objetivos de mitigação e adaptação ao clima. Se faz necessário explorar a **complementaridade** entre diferentes tipos de financiamento e buscar soluções globais e esforços locais para promover um mercado justo e inclusivo, beneficiando especialmente regiões vulneráveis e gerando impactos positivos globalmente (FGV, 2023, p. 6, 14).*

*239. Para Deloitte (2023), as soluções tecnológicas para a neutralidade climática, como energia renovável, eletrificação e hidrogênio verde, são **intensivas em capital** e apresentam incertezas significativas, enfrentando **riscos de receita, demanda e tecnológicos**. Somados a esses, **riscos políticos e regulatórios**, devido à falha dos governos em criar mecanismos que garantam retornos atraentes, levando a **altos custos de capital e subinvestimento**, especialmente em economias em desenvolvimento, nas quais há maiores restrições orçamentárias.*

*240. A insuficiência de oportunidades de investimento atraentes e perfis de risco-retorno adequados para projetos sustentáveis resulta em escassez de financiamento privado. Para atrair esse financiamento, é necessário superar **barreiras estruturais de investimento** que podem ser categorizadas conforme disposto na Tabela 4:*

*Tabela 4 - Principais barreiras ao investimento em tecnologias limpas*

| *Políticas* | *Mercado* | *Transformação* |
|---|---|---|
| *direcionamento estratégico;* | *mercados ausentes;* | *infraestrutura insuficiente;* |
| *arcabouço regulatório;* | *riscos de demanda;* | *Insuficiência de mão-de-obra* |
| *transparência e integridade.* | *risco tecnológico;* | *ativos encalhados* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| *Políticas* | *Mercado* | *Transformação* |
|---|---|---|
| | *risco país;* | |
| | *inflação.* | |

*Fonte: traduzido e adaptado de (Deloitte, 2023, p. 21).*

*241. Cada geografia enfrenta uma mistura diferente dessas barreiras, significando que* ***não haverá uma solução única para todos****. Orientar investimentos para projetos sustentáveis exige dos governos ações, conforme aquelas ilustradas na Tabela 5:*

*Tabela 5 - Soluções-chave para tornar projetos sustentáveis financiáveis*

| *Redução de risco de projetos verdes* | *Redução da lacuna de custo entre projetos sustentáveis e fósseis* | *Redução de uso de combustíveis fósseis* |
|---|---|---|
| *desenvolvimento de mercados financeiros domésticos verdes* | | *encerrar o suporte público para ativos fósseis* |
| *diminuição de risco via diversificação de portfolio* | *estabelecer a precificação de emissões* | |
| *criação de um ambiente de baixo risco de projetos* | *reduzir os custos de tecnologias limpas* | *lidar com ativos encalhados* |
| *fornecer garantias e reservas para perdas* | *reduzir o custo inicial de projetos sustentáveis* | *lidar com desempregados* |
| *reduzir o risco de receita* | | |
| *tornar projetos sustentáveis atraentes ao investimento* | | |
| *canalizar fundos privados para a transformação sustentável* | | |

*Fonte: traduzido e adaptado de (Deloitte, 2023, p. 25).*

*242. Mesmo não havendo solução de financiamento sob medida para cada país, cumpre conhecer os perfis, global e regional (América Latina), do financiamento energético atual, de modo a identificar as experiências e boas práticas internacionais que servirão como critério para avaliação.*

***V.2. O financiamento energético global e seus desafios***

*243. O relatório World Energy Investment 2024, publicado pela IEA, destacou a importância do setor de energia para a economia global, enfatizando a necessidade de planejamento e previsibilidade a longo prazo. Em 2023, o setor recebeu investimentos da ordem de* ***US$ 2,8 trilhões****, com uma significativa parcela de* ***mais de 60% (mais de US$ 1,7 trilhão) direcionada para a energia limpa****, abrangendo energias renováveis, nuclear, redes de distribuição/transmissão, armazenamento de energia, entre outros. A previsão para 2024 é que o investimento global em energia ultrapasse pela primeira vez a marca de* ***US$ 3 trilhões****,* ***com US$ 2 trilhões destinados a tecnologias e infraestrutura de energia limpa*** *(IEA, 2024, p. 8).*

*244. Entretanto, IEA (2024) aponta para grandes* ***desequilíbrios*** *nos fluxos de investimento em energia,* ***especialmente em economias emergentes e em desenvolvimento****, excluindo a China, que deverão ser responsáveis por apenas* ***15% das alocações em fontes limpas em 2024****.*

*245. A Figura 16 revela o* ***perfil do financiamento global*** *de projetos de investimento relacionados à transição energética. O instrumento financeiro mais utilizado para o financiamento privado é a* ***emissão de dívida****, seguido por* ***subsídios*** *e* ***equity****. As moedas dominantes são o dólar e o*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*euro. Mais de três quartos dos recursos são destinados às tecnologias limpas. **A menor parte desses recursos flui para a América Latina, em comparação às outras regiões do mundo**.*

*246. Para IEA (2024, p. 29-30), a energia limpa está remodelando o **papel do setor privado**. O financiamento por fontes comerciais suporta aproximadamente 73% dos investimentos em energia no geral, embora o financiamento público ainda desempenhe um papel maior na China e em alguns outros países emergentes. As **famílias gradualmente assumem uma parcela maior**, por meio de gastos com equipamento mais eficientes, veículos elétricos e energia solar residencial.*

*247. Acrescenta IEA (2024) que **o custo do capital aumentou em todo o mundo**, com economias emergentes e em desenvolvimento, fora China, enfrentando custos de financiamento muito mais altos. Tecnologias de energia limpa geralmente têm **custos de capital iniciais mais altos e despesas operacionais mais baixas**, ressaltando a **importância do custo do capital como um facilitador da transição energética**.*

*248. O alto e persistente custo de capital nessas economias apresenta uma tendência preocupante, sugerindo **desafios contínuos no acesso a financiamento** para projetos de energia limpa. **Reduzir o custo do capital nessas economias é crucial para facilitar a transição energética global**, atraindo mais investimentos e acelerando a implementação de projetos de energia limpa em maior escala (IEA, 2023a).*

*249. O **risco cambial** é destacado pela IEA como outro fator que eleva os custos de financiamento para projetos de energia, contribuindo assim para o aumento da dívida em países emergentes. Dada a escala das necessidades de investimento, o financiamento proveniente de economias avançadas permanecerá importante.*

*250. Novas ferramentas de financiamento estão emergindo como soluções promissoras para redirecionar mais capital para setores de baixa emissão. Soluções como produtos de hedge permitem que financiadores em moeda forte emprestem em moedas locais, mas podem adicionar complexidade e custo aos arranjos de financiamento. Uma evolução da arquitetura financeira atual é essencial para atender às necessidades de investimento do cenário Net Zero, exigindo soluções personalizadas para atividades de transição em economias emergentes (IEA, 2024, p. 50).*

*251. Findas as colocações preliminares, no próximo item será levantado o mapa de atores do financiamento energético brasileiro.*

### *V.3. Os atores do financiamento da transição energética brasileira*

*252. Para fazer frente aos investimentos necessários à transição energética brasileira, os exames de auditoria levantaram um denso e interconectado "ecossistema" por meio do qual fluem recursos financeiros para a transição energética e a descarbonização da economia brasileira. São políticas, programas, fundos, ações orçamentárias, entidades da Administração Pública e variados instrumentos financeiros constituídos com o objetivo de investir, financiar ou fomentar a transição energética. O panorama simplificado desse ecossistema segue ilustrado na Figura 17.*

*253. O **Caderno de Análise do Financiamento Energético,** aposto à peça 162, traz um descritivo de cada um dos atores, com seu instrumento de criação, objetivos, funcionamento, valores envolvidos e outras características que suportam a avaliação cujo resultado será apresentado nos próximos itens. Esse descritivo foi construído a partir de consulta a documentos publicados pelos órgãos competentes e circularizado nas entrevistas com especialistas e gestores realizadas ao longo da fiscalização.*

*254. Dado o escopo da avaliação, cada ator e seu recurso correspondente será classificado a partir dos critérios indicados na Tabela 6:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Tabela 6 - critérios de classificação dos atores do financiamento da transição energética nacional*

| *Status de implantação* | *Origem* | *Objetivo* |
|---|---|---|
| *o implementado;*<br>*o não implementado.* | *o pública nacional;*<br>*o pública internacional;*<br>*o privada.* | *o investimento;*<br>*o financiamento;*<br>*o fomento.* |

*Fonte: elaboração própria*

*255. Com base no status de implantação, identificam-se dois grupos de políticas, programas, fundos, instituições ou instrumentos financeiros que não apenas realizam o investimento direto em projetos de transição energética, mas também criam condições para atração de investidores. O primeiro, plenamente implantado, e outro ainda em processo de implantação, os quais serão avaliados a seguir.*

### *V.3.1. Políticas, programas, fundos, entidades e instrumentos financeiros implantados*

*256. No primeiro grupo, composto pelo Novo PAC (alinhado aos projetos de investimentos do PPA), pelas ações não orçamentárias do PPA, pelas debêntures incentivadas, pelo BNDES e pelo Fundo Clima identifica-se um* ***sólido sistema de investimento, financiamento e fomento, alinhado às práticas internacionais****.*

*257. Como destaque desse grupo, citam-se:*

*a) o Novo PAC trouxe como inovação um eixo de transição e segurança energética, que congrega investimentos em projetos de geração e transmissão de energia, combustíveis de baixo carbono, eficiência energética, mineração e universalização do acesso à energia;*

*b) o BNDES, reconhecido internacionalmente como o principal vetor de financiamento de projetos de infraestrutura sustentável no mundo, é o principal instrumento de financiamento de infraestrutura no Brasil, logo o maior ativo da estratégia de financiamento da transição energética brasileira;*

*c) o Fundo Clima que, com o recente novo aporte da União, passou a ser um dos maiores fundos nacionais de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas do mundo;*

*d) as debêntures incentivadas, instrumento de emissão de dívida com aceitação ascendente no mercado, cujas emissões acumuladas superaram os desembolsos do BNDES em infraestrutura, sobretudo em projetos de energias renováveis, linhas de transmissão e, mais recentemente, bioenergia e mineração;*

*e) no caso dos instrumentos de fomento constantes do PPA 2024-2027, destaque para os subsídios tributários aplicados ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi) e às debêntures incentivada, os subsídios creditícios ao BNDES, assim como os elevados montantes de subsídios financeiros orçados para estímulo ao aprimoramento sustentável da indústria automobilística e apoio ao setor de energia elétrica e à neoindustrialização.*

*258. Em adição aos esforços do Governo Federal para aprimorar os marcos regulatórios dos setores de geração de energia hidrelétrica, eólica onshore, solar (centralizada e distribuída), termoelétrica a biomassa, transmissão e distribuição de energia elétrica e produção de biocombustíveis tradicionais (etanol de primeira geração e biodiesel base éster), conforme a avaliação de maturidade das políticas públicas nos principais temas da transição energética brasileira aposta no Caderno de Análise da Maturidade das Políticas Públicas (peça 164), os atores desse grupo têm sido responsáveis pela redução do risco e diminuição da lacuna de custo dos projetos sustentáveis relacionados à transição energética brasileira até o momento.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*259. As tecnologias utilizadas nesses setores hoje são consideradas maduras, apresentando confiabilidade e **redução nos seus custos tecnológicos.** Os instrumentos regulatórios tais como os contratos de longo prazo e tarifas feed-in dos leilões de energia elétrica, sistemas de compensação de energia (net metering), os mandatos de mistura obrigatória de biocombustíveis e tantos outros, se mostram efetivos, **garantindo demanda e preço** aos produtores. Tais aspectos, associados aos instrumentos de fomento financeiro, como o REIDI, a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE) e os Créditos de Descarbonização, às linhas de financiamento do BNDES, do Fundo Clima, e às debêntures incentivadas, implicam a **redução dos custos iniciais dos projetos** e a **criação de mercados locais** relevantes, competitivos e diversificados.*

*260. No âmbito **privado nacional**, o mercado financeiro brasileiro vem mostrando sinais de que está assimilando a transição energética, sobretudo devido ao movimento ESG (Environmental, Social and Governance, que significa Ambiental, Social e Governança, em português). Identifica-se nele boa aceitação dos instrumentos financeiros que contam com impulso governamental, como o RenovaBio, as debêntures incentivadas e letras de crédito.*

*261. Em síntese, trata-se de instrumentos financeiros que operam com sucesso há muitos anos, perpassando vários ciclos políticos e que apresentam resultados consistentes recorrentemente. Tudo isso em sintonia com os movimentos dos mercados globais protagonistas na temática da transição energética. Sem prejuízo da possibilidade de aperfeiçoamento de cada um deles, verifica-se que estes se mostram em **estágio avançado de implementação**.*

*262. Esse entendimento é confirmado por levantamento da consultoria internacional Bloomberg que aponta que o Brasil foi destino de investimentos crescentes em energias renováveis e descarbonização nos últimos anos, conforme ilustra a Figura 18.*

*263. FGV (2024) também aduz que o Brasil se mostra bem-posicionado na captação de **capital privado internacional**. Os investimentos externos diretos no Brasil respondem por aproximadamente 52% do montante de recursos direcionados para a América Latina e Caribe. Os investimentos europeus lideram em projetos no segmento de óleo e gás, enquanto os investimentos norte-americanos são mais diversificados. Notavelmente, investimentos asiáticos, principalmente chineses, têm crescido no setor energético brasileiro a uma taxa de 13% ao ano, refletindo o interesse da China em diversificar suas fontes de energia.*

*264. Todavia, se por um lado, o Brasil é, atualmente, o 6º colocado no ranking global de investimentos em transição energética (Figura 19, gráfico superior), sobretudo devido aos investimentos em energias renováveis e linhas de transmissão, por outro, há setores estratégicos, como o nuclear, o de armazenamento de energia, o de CCUS, o de hidrogênio e o de eletrificação, nos quais o nível de investimento ainda é pouco significativo (Figura 19, gráfico inferior). O baixo volume de investimentos nesses setores é influenciado pela combinação de seu ainda precário desenvolvimento tecnológico e da inexistência de arcabouço regulatório.*

*265. Apesar desse contexto positivo, de maneira mais estrutural, é preciso destacar a percepção de risco que ainda acompanha a visão internacional da economia brasileira. Para a IEA (2023), os investidores e financiadores identificam riscos monetários, regulatórios, de rede de transmissão, de demanda (off-taker), políticos e de soberania como os principais riscos que devem ser abordados para reduzir o custo do capital em economias emergentes e em desenvolvimento.*

*266. A Tabela 7 traz o caso brasileiro, no qual o principal risco é o **monetário** (currency), relacionado à fragilidade cambial do Real, seguido do risco **regulatório** (regulatory), relacionada a inexistência dos devidos arcabouços regulatórios para tecnologias emergentes e a percepção de insegurança jurídica no país, tendo por fim o risco de **demanda** (off-taker), associado a inexistência de preço ou demanda atrativos para alguns tipos de projetos de energia.*

*Tabela 7 - Principais riscos para redução do custo de capital em economias selecionadas*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| *País* | *Principais riscos* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Cambial* | *Regulatório* | *Linhas de transmissão* | *De demanda* | *Político* | *De soberania* |
| *África do Sul* | ● | | | | ● | ● |
| *Brasil* | ● | ● | | ● | | |
| *Índia* | ● | ● | | ● | | |
| *Indonésia* | | ● | | ● | ● | |
| *México* | | ● | ● | | ● | |
| *Senegal* | | ● | ● | ● | | |
| *Vietnam* | | ● | ● | | ● | |

*Legenda: ● 1º risco principal ● 2º risco principal ● 3º risco principal*

*Fonte: elaborado e traduzido a partir de dados da IEA (IEA, 2023a).*

*267. A percepção de risco sobre a economia brasileira é uma das principais causas do elevado **custo de capital** de projetos de infraestrutura no Brasil. A IEA (2024) assevera que esforços para reduzir o custo do capital serão **críticos para os países da América Latina** e exigirão a melhoria da proposta econômica para investimentos limpos, além da redução de riscos macroeconômicos.*

*268. A Figura 20 mostra a variação do custo de capital para projetos de energia solar, gás natural, baterias e energia eólica offshore, em países emergentes, em comparação a economias avançadas. Observam-se para o caso do Brasil, os mais elevados custos médios de capital, com taxas de 10% a 12%.*

*269. O quadro ora descrito denota que, apesar do sucesso no passado recente, as políticas, programas, fundos, entidades e instrumentos financeiros brasileiros necessitam ser aprimorados de modo a atrair um maior volume de investidores privados e serem utilizados em outros setores emergentes, tão logo seus marcos regulatórios sejam normatizados.*

*270. No próximo item, as iniciativas do Governo Federal nesse sentido serão apresentadas.*

### *V.3.2. Políticas, programas e instrumentos financeiros em implantação*

*271. Ainda em **estágio de baixa implementação** estão as políticas, programas e instrumentos financeiros do segundo grupo, como o Plano de Transformação Ecológica, a NIB, o Mover, o Programa Eco Invest Brasil, o Plano de Aceleração da Transição Energética (Paten), Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro), o marco regulatório das eólicas offshore e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissão de Gases de Efeito Estufa (SBCE).*

*272. Estes ainda não superaram as fases de formação da agenda pública, uma vez que ainda são discutidos no Congresso Nacional ou carecem de normatização infralegal. Tampouco apresentam institucionalização suficiente, quais sejam diretrizes, objetivos definidos, metas ou mesmo orçamento aprovado. Eles contemplam a introdução de **novos instrumentos financeiros** no sistema de financiamento nacional, como a **taxonomia** para empreendimentos e atividades sustentáveis, um sistema de precificação de carbono, o imposto seletivo e instrumentos para proteção cambial de longo prazo e redução do custo do crédito.*

*273. Tais instrumentos são necessários para redução ainda maior do nível de risco percebido pelos investidores privados, seja pela criação de um **ambiente regulatório favorável**, seja pela criação de mecanismos de **proteção contra perdas e garantias**. Todavia, conforme ilustra a Tabela 7 , a necessária normatização ainda é precária e pende de aperfeiçoamento pelas entidades responsáveis.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Tabela 8 - Normatização das principais políticas de aprimoramento do financiamento climático*

| *Política* | *Ato normativo* | *Status* |
|---|---|---|
| *Plano de Transformação Ecológica* | *vários* | *em discussão no Congresso Nacional* |
| *Nova Indústria Brasil* | *Resolução-CNDI/MDIC 4/2024* | *regulado em janeiro de 2024 pelo Conselho Nacional de* |
| *Mobilidade Verde* | *Projeto de Lei 914/2024* | *sancionado pelo Presidente da República em junho de 2024* |
| *Eco Invest Brasil* | *Medida Provisória 1.213/2024 Resolução-CMN 5.130/2024 [1] Portaria-STN/MF 1.135/2024 [2]* | *1 – regulação do Conselho Monetário Nacional 2 - torna público o primeiro Leilão Eco Invest Brasil e estabelece critérios e condições para seleção de agentes financeiros e alocação de recursos na sublinha de blended finance* |
| *Plano de Aceleração da Transição Energética* | *Projeto de Lei 5.174/2023* | *em discussão no Congresso Nacional* |
| *Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (Rehidro)* | *Projeto de Lei 2.308/2023* | *Sancionado pelo Presidente da República em 2/8/2024, tornando-se a Lei 14.948/2024. Todavia, a redação final suprimiu trechos que disciplinavam a natureza dos créditos fiscais de R$ 18,3 bilhões. Governo enviou novo projeto ao Congresso Nacional.* |
| *Marco regulatório da eólicas offhshore* | *Projeto de Lei 576/2021* | *em discussão no Congresso Nacional* |
| *Sistema Brasileiro de Comércio de Emissão de Gases de Efeito Estufa (SBCE)* | *Projeto de Lei 2.148/2015 (Câmara dos Deputados) Projeto de Lei 182/2024 (Senado Federal)* | *em discussão no Congresso Nacional* |

*Fonte: elaboração própria com base em pesquisa online e entrevistas.*

*274. Além desses, no segmento privado, um importante instrumento de financiamento por emissão de dívida dá sinais de subaproveitamento pelo mercado financeiro brasileiro: os títulos verdes e/ou sustentáveis. Os títulos verdes são instrumentos financeiros projetados para captar recursos destinados a financiar projetos ou atividades com benefícios ambientais e/ou climáticos. Eles ganharam espaço no Brasil a partir de meados da década de 2010.*

*275. De acordo com dados da Plataforma de Transparência de Títulos Verdes, o Brasil foi o segundo país que mais emitiu títulos verdes e sustentáveis na América Latina, de 2019 a 2023, porém com metade do montante emitido pelo Chile. O perfil de emissões de títulos brasileiro é de 78% por empresas, 15% por instituições financeiras e 9% por bancos de desenvolvimento. Além disso, as emissões brasileiras de títulos verdes estão em queda após um pico em 2021, conforme ilustra a Tabela 8. Em média, foram US$ 1,7 bilhão por ano (R$ 9,5 bilhões), no período de 2019 a 2023.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Tabela 9 - Emissões de títulos verdes em países selecionados da América Latina, em US$ bilhões*

| País | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Chile | 5,13 | 2,90 | 4,46 | 4,26 | | 16,75 |
| Brasil | 1,80 | 2,41 | 3,45 | 0,84 | 0,15 | 8,65 |
| Mexico | 0,13 | 0,86 | 1,36 | 0,85 | 0,88 | 4,08 |
| Colômbia | 0,33 | 0,16 | 0,67 | 0,03 | 0,23 | 1,42 |
| Argentina | | 0,14 | 0,55 | 0,31 | 0,17 | 1,17 |

*Fonte: Plataforma de Transparência de Títulos Verdes (https://www.greenbondtransparency.com/pt/bonds/?theme=green).*

*276. Outra importante fonte de recursos para transição energética é o **capital público internacional**, composto pelos recursos de governos internacionais, fundos climáticos e organismos multilaterais. Entre os principais fundos climáticos, destacam-se o Climate Investment Funds, Global Environmental Facility e o Green Climate Fund. Já o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Kreditanstalt für Wiederaufbau, o China Development Bank, o Asian Infraestructure Investment Bank e o European Bank for Reconstruction and Development figuram entre os mais conhecidos organismos bilaterais ou multilaterais para fomento do desenvolvimento no mundo.*

*277. A IRENA destaca a necessidade de se aumentar substancialmente os fluxos financeiros públicos internacionais e direcioná-los para os países mais necessitados de ajuda financeira. Segundo a agência, o fluxo de investimento público internacional em energias renováveis para países em desenvolvimento apresentou um pico em 2016, seguido de retração. Essa tendência decrescente nos últimos 5 anos começou a se reverter em 2022 (IRENA, 2024, p. 4).*

*278. Ademais, IRENA identificou que os fluxos financeiros públicos internacionais permanecem concentrados em poucos países, com 80% dos compromissos distribuídos entre 19 países em 2021 e 25 países em 2022. O Brasil é destacado por IRENA como o 8º país que mais recebeu financiamento público entre 2010 e 2022, maior recebedor entre os países da América Latina, com cerca de US$ 6,1 bilhões, conforme a Figura 22. A maioria dos fluxos financeiros para o Brasil foi direcionada a projetos de energia solar, na forma de empréstimos, complementados por investimentos em capital próprio e subsídios. Em 2022, foram US$ 1,2 bilhão para 23 projetos.*

*279. Mesmo assim, considerando-se um valor médio, em Real, a partir da cotação atual do dólar (R$ 5,50 para cada dólar), seriam cerca de **R$ 3,3 bilhões por ano**. Esse valor se revela muito aquém quando comparado às necessidades de investimentos ou aos valores orçados no PPA, por exemplo. Ademais, nas entrevistas com gestores conduzidas na fiscalização, foi destacada a dificuldade técnica para aprovação de financiamento de projetos com fundos internacionais e organismos multilaterais. Assim, considera-se o financiamento público internacional uma alternativa em **baixa implementação** no Brasil.*

*280. Ponderando-se todo esse conjunto de políticas, programas, fundos, entidades e instrumentos financeiros, conclui-se que o sistema nacional de financiamento da transição energética revela-se em estágio de **implementação parcial**.*

### *V.4. Avaliação das estruturas de governança do financiamento energético*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*281. Com base no julgamento profissional da equipe de auditoria (ISSAI 3000), suportado pelas evidências coletadas nos exames de auditoria, todas constantes do **Caderno de Análise do Financiamento Energético** (peça 162), construiu-se a Tabela 9, a seguir, contendo a pontuação atribuída aos componentes de análises propostos para avaliação do sistema de financiamento energético nacional.*

*Tabela 10 - Pontuação dos componentes de análise*

| Componente | Item | Pontuação |
|---|---|---|
| F1. Levantamento de necessidades | O governo identificou as necessidades de investimentos necessários aos objetivos da transição energética? | 1 |
| | O governo identificou as fontes de financiamento necessário aos objetivos da transição energética? | 2 |
| F2. Acompanhamento | O governo possui mecanismos de acompanhamento do sistema de financiamento da TE? | 2 |
| F3. Transparência | O governo possui mecanismos para conferir transparência aos financiamentos relativos à TE? | 2 |

*Fonte: elaboração própria.*

282. *O gráfico aposto à Figura 23 traz a visualização do resultado:*

*283. Em síntese, tem-se que o Governo Federal inovou ao considerar a transição energética como elemento central de plano de desenvolvimento nacional, não mais como um conjunto de iniciativas setoriais, mas como uma política de Estado. Contudo, a institucionalização construída para gerenciar o sistema de financiamento energético ainda mantém características do paradigma anterior, restrito à abrangência setorial.*

*284. Assim, tanto o conhecimento sobre as necessidades de investimentos e fontes de recursos quanto o monitoramento e a transparência sobre os investimentos e gastos com transição energética herdam, basicamente, elementos do paradigma anterior, sem relevantes inovações trazidas.*

*285. Os principais instrumentos do planejamento energético nacional, quais sejam, o Plano Decenal de Energia (PDE), que reflete o planejamento de médio prazo, e o PNE, para o planejamento de longo prazo, citam a transição energética, mas ainda não consideram a neutralidade de carbono como um parâmetro de suas modelagens. Logo o conhecimento sobre as necessidades de investimentos é ainda incompleto.*

*286. Uma nova abordagem ad hoc para que os investimentos em transição energética sejam tratados nos principais instrumentos de planejamento energético nacional, de um modo condizente com a amplitude de transversalidade que o tema encerra, é planejada pela EPE para o PDE 2034 e para o PNE 2055, ambos ainda sem data prevista de publicação.*

*287. À semelhança do que foi apontado para o conhecimento sobre as necessidades de investimentos da transição energética brasileira, não foi encontrada uma sistemática de monitoramento desenvolvida especificamente para acompanhamento dos investimentos e gastos com transição energética de modo centralizado, unificando as diversas perspectivas existentes, em linha com o que prevê o Plano Clima. Tampouco foi identificado um plano de monitoramento e avaliação, nos moldes preconizados no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU (RCPP). Essa característica limita a efetividade do monitoramento possível da ação estatal para fomento da transição energética.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*288. Verificam-se algumas funcionalidades de monitoramento no PPA 2024-2027, no qual a transição energética é inovação flagrante, perceptível em seus elementos de planejamento. A estrutura de visão de futuro, valores, diretrizes, objetivos estratégicos, eixos de atuação, indicadores-chave e metas de topo permitem algum monitoramento do avanço dos investimentos e gastos públicos com a transição energética brasileira.*

*289. Todavia, por se tratar de uma sistemática legada, não obtida como resultado de um plano de monitoramento e avaliação construído de modo específico para as peculiaridades de transição energética brasileira, mas do planejamento orçamentário nacional, o PPA 2024-2027 apresenta limitações de abrangência enquanto instrumento de monitoramento da transição energética brasileira, vez que não abarca os recursos privados e públicos internacionais.*

*290. Analogamente, foram identificados mecanismos que oferecem alguma transparência acerca dos investimentos e gastos com a transição energética, como as ferramentas de divulgação da execução orçamentária do Orçamento Geral da União (OGU). As principais o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, o Painel do Orçamento Federal e o Portal Siga Brasil, do Senado Federal.*

*291. Entretanto, nenhum deles apresenta uma visão agregada das despesas associadas à transição energética e/ou descarbonização da economia. Não há consultas nas ferramentas de divulgação da execução orçamentária que apresentem, sob um recorte temático, os gastos com transição energética e/ou descarbonização da economia atualmente identificados no OGU.*

*292. Com essas características, é possível verificar que há algum conhecimento sobre o fluxo financeiro que vai das fontes de recursos até as necessidades de investimentos dos setores finalísticos transição energética, passando pelos variados instrumentos financeiros utilizados. Sobre esse fluxo financeiro, igualmente há algum monitoramento e transparência das ações.*

*293. Nada obstante, em nenhum deles se identificou os contornos preconizados no RCPP do TCU ou nas diretrizes do Plano Clima. Ademais, ao longo dos esforços para identificação dos custos, atores e do fluxo financeiro existente e/ou planejado para financiamento das necessidades de investimentos da transição energética brasileira, identificaram-se fragilidades operacionais em relevantes instrumentos como o PPA, PDE e PNE, cujo aperfeiçoamento se mostra oportuno à maior efetividade das ações estatais sobre a transição energético.*

*294. Conforme já relatado no subitem IV.2.3, o Governo Federal aponta para o Plano Clima como o caminho para o necessário ganho de capacidade institucional para condução da transição energética. O Plano Clima guiará a política climática do Brasil até 2035, devendo estar alinhado à estratégia nacional de transição energética, por meio de planos setoriais de mitigação, mormente os de energia e mineração; indústria; e transportes.*

*295. Cada plano setorial abordará o contexto de mitigação, objetivos, metas, ações, programas, medidas, indicadores, **custos, financiamento**, revisão normativa e governança para sua gestão, monitoramento e avaliação. Haverá negociações por orçamentos de carbono entre os setores, impactando a distribuição de recursos.*

*296. A PNTE influenciará os planos desses setores, tendo o Plante e o Fonte como instrumentos chave. O Plante visa sistematizar ações governamentais para a transição energética, estimar custos e benefícios, e apoiar a articulação com outras políticas públicas, enquanto o Fonte promoverá discussões sobre a transição energética. O Plante e o Fonte formarão o ambiente de negociação e discussão, não apenas dentro do setor energético, mas junto aos demais setores produtivos, no qual assimetrias de informação poderão ser minimizadas e eventuais incoerências identificadas.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*297. Até que o Plante e Fonte estejam em plena operação e ajustados às peculiaridades da transição energética brasileira, não há que se falar em um sistema de financiamento energético plenamente implementado, no qual o governo possa gerir a atividade de acordo com as melhores práticas conhecidas, em regime próximo ao ideal satisfatório, com pouca vulnerabilidade a ciclos políticos.*

*298. Em face do desconhecimento do Governo Federal, o próximo subitem propõe-se a estimar as necessidades de investimentos da transição energética brasileira, para fins de busca pela resposta à questão de auditoria.*

***V.5. As necessidades financeiras***

*299. Apresentados e qualificados os principais atores do financiamento energético nacional, assim como as estruturas para sua governança, cumpre conhecer as necessidades de investimentos da transição energética brasileira. Com base nos exames de auditoria,* ***não foi encontrado um levantamento oficial do Governo Federal*** *acerca das necessidades de investimentos da transição energética brasileira. De forma a mitigar tal lacuna de informação, levantou-se o que revela a literatura especializada sobre o tema. Tais estimativas seguem resumidas à Tabela 10, que revela sensível variabilidade nos levantamentos encontrados.*

*Tabela 11 - Estimativa de necessidades de investimentos da transição energética brasileira*

| *Instituição* | *Levantamento de necessidades* | *Horizonte temporal* | *Média Anual* |
|---|---|---|---|
| *World Economic Forum* | *R$ 600 bilhões* | *2030* | *R$ 85 bilhões* |
| *Boston Consulting Group* | *R$ 8 trilhões* | *2050* | *R$ 308 bilhões* |

*Fonte: (WEF, 2023, p. 14) e (BCG, 2024, p. 12).*

*300. As estimativas de investimentos em transição energética não possuem padronização em termos de* ***horizonte temporal, taxonomia ou metodologia****. Quanto maior o horizonte temporal, maior a incerteza e o custo das tecnologias de descarbonização. A definição de investimento em transição energética varia, podendo incluir geração renovável, eletrificação, eficiência energética e modernização de infraestruturas. Ademais, investimentos em energia nuclear, gás natural e mineração, por serem não renováveis, nem sempre são considerados.*

*301. Mesmo diante da variabilidade apresentada, os números apresentados indicam não apenas a ordem de grandeza bilionária dos investimentos necessários à transição energética brasileira, mas também a crescente oportunidade de atração de investimentos que se apresenta.*

*302. Para os propósitos da presente avaliação, suficiente notar que eles apontam para a necessidade de investimentos conservadora de* ***R$ 600 bilhões até 2030****, dada pelo World Economic Forum, o que pode ser visto como um* ***piso*** *para os possíveis investimentos brasileiros para realizar sua transição energética e descarbonizar sua economia.*

*303. No extremo oposto, tem-se a estimativa do Boston Consulting Group (BCG) que aponta para* ***R$ 8 trilhões em investimentos****, todavia numa perspectiva mais abrangente, de plena reindustrialização do país, perfazendo, então, um* ***teto*** *para o horizonte de investimentos da transição energética brasileira.*

*304. Tendo como referência essa faixa de volume de recursos financeiros necessários para a transição energética brasileira, no próximo item serão quantificados os valores estimados para investimento, fomento e financiamento da transição energética brasileira.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***V.6. Recursos para investimento, financiamento e fomento da transição energética brasileira***

*305. A partir do exame dos documentos consultados na fiscalização, referentes às políticas, programas, fundos, instrumentos financeiros e entidades objeto da presente análise, identificaram-se os correspondentes montantes de recursos neles alocados. Em alguns casos a identificação é direta, em outros, é estimada a partir do histórico recente.*

*306. Em termos de volume de recursos para investimentos, o eixo de transição e segurança energética do Novo PAC sinaliza R$ 228,9 bilhões para projetos de geração e transmissão de energia, combustíveis de baixo carbono, eficiência energética, mineração e universalização do acesso à energia (Brasil, 2024d). Desses, 82% são de capital privado. O montante corresponde a 40% do piso de R$ 600 bilhões, estimado para as necessidades de investimentos para o decênio.*

*307. Há que se salientar que este valor não corresponde ao total das expectativas de investimentos privados, tão somente aqueles sinalizados a partir de iniciativas do Governo Federal. O noticiário é profícuo em anúncios de investimentos privados das variadas indústrias para adequação de seus parques à descarbonização da economia. A título exemplificativo, a peça 152 traz alguns desses anúncios de expectativas de investimentos. Conforme assentado alhures, o Brasil tem obtido sucesso na captação de capital privado internacional, sobretudo nos setores maduros.*

*308. Nada obstante, para atração do capital privado restante para alcance das necessidades de investimento residuais, identifica-se necessidade de pujante capacidade de financiamento.*

*309. A capacidade de financiamento do BNDES para a transição energética não é objetivamente determinável, pois depende da demanda por financiamento de projetos. Todavia é possível estimá-la a partir do histórico recente. Entre 2019 e 2023, o BNDES destinou, em média,* ***R$ 18 bilhões anuais*** *a projetos cujas teses de investimento preveem especificamente o apoio a empresas que atuem na transição energética (peças 64-71). Outro dado relevante é que em 2023 o banco desembolsou um total de R$ 114 bilhões, dos quais cerca de R$ 50 bilhões foram direcionados aos setores de infraestrutura e indústria (BNDES, 2024a).*

*310. Outro importante banco de desenvolvimento para financiamento da transição energética brasileira é o Banco do Nordeste (BNB). Afinal, o Nordeste é a região do país com maior potencial para exploração das energias solar e eólica. Em 2023, o BNB investiu R$ 11 bilhões em infraestrutura, com 70% a 80% desse valor direcionado para energia, embora a demanda anual seria estimada em torno de R$ 40 bilhões. Para 2024, o orçamento previsto para investimentos em energias renováveis é de R$ 8,1 bilhões (https://valor.globo.com/conteudo-de-marca/banco-do-nordeste/noticia/2024/07/10/com-foco-em-infraestrutura-bnb-aplica-r-267-bi-no-setor-em-tres-anos.ghtml).*

*311. O Fundo Clima é um instrumento vital da PNMC criado pela Lei 12.114/2009. Sua principal finalidade é financiar projetos, estudos e empreendimentos que buscam a redução de emissões GEE e a adaptação aos efeitos da mudança climática. Administrado pelo MMA e com recursos geridos em parte pelo BNDES, o Fundo Clima oferece financiamentos nas modalidades reembolsável e não-reembolsável, abrangendo uma ampla gama de subprogramas como mobilidade urbana, cidades sustentáveis, energias renováveis, entre outros.*

*312. Até 2023, as fontes de recursos do Fundo Clima incluíam dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual da União, doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas, e recursos oriundos de juros e amortizações de financiamentos e demais modalidades determinadas na Lei 12.114/2009 (Brasil, 2023a). Também recebe recursos de participação especial sobre as receitas de exploração do petróleo e do gás natural. Para 2024, houve*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*a entrada de até **R$ 10 bilhões** no Fundo Clima, com o reforço da captação internacional com títulos soberanos sustentáveis pelo Tesouro Nacional (BNDES, 2024b, p. 3).*

*313. As debêntures incentivadas são um mecanismo de financiamento de longo prazo, via mercado de capitais, destinado a financiar projetos de infraestrutura considerados prioritários pelo Governo Federal. Esses títulos de renda fixa recebem benefícios fiscais de acordo com a Lei 12.431/2011, alterada pela Lei 14.801/2023 (Brasil, 2023b).*

*314. Considerando apenas os setores de interesse da presente fiscalização, verifica-se que a boa aceitação desse instrumento de dívida segue ascendente no mercado, com um média de emissões de **R$ 41 bilhões** nos últimos 4 anos (Anbima, 2024). Destaque para o setor de energia elétrica, no qual os projetos de inserção de energias renováveis, assim como de linhas de transmissão, têm sido massivamente financiados com o auxílio desse tipo de instrumento. Registra-se também o recente crescimento de utilização das debêntures incentivadas nos setores de bioenergia e mineração.*

*315. Projetando-se somente as conservadoras capacidades anuais de financiamento do BNDES e das debêntures incentivadas para 2030, a partir de suas sérias históricas, já se verifica capacidade para financiar os montantes de investimentos para se alcançar o piso das necessidades de investimentos estimadas (R$ 600 bilhões).*

*316. Ainda com o objetivo de atrair capital privado residual para alcance das necessidades de investimento estimadas, cumpre lançar vistas aos relevantes instrumentos de fomento, que somam quase **R$ 150 bilhões**.*

*317. Entre as ações não orçamentárias do PPA 2024-2027, encontram-se **R$ 127 bilhões** em subsídios para programas relacionados à transição energética. Destaque para os subsídios tributários aplicados ao REIDI e às debêntures incentivadas, os subsídios creditícios ao BNDES, assim como os elevados montantes de subsídios financeiros orçados para estímulo ao aprimoramento sustentável da indústria automobilística e apoio ao setor de energia elétrica e à neoindustrialização.*

*318. Além desses, há outros subsídios como os créditos de descarbonização do RenovaBio ou os recursos para as fontes incentivadas, como eólica, solar, pequenas hidrelétricas e biomassa, da CDE. Estes, em 2023, resultaram em **R$ 4,5 bilhões** em benefício dos produtores de biocombustíveis (B3, 2024) e **R$ 18 bilhões** em incentivos para fontes renováveis (Brasil, 2024e).*

*319. Com base nesta exposição, verifica-se que os volumes de recursos disponíveis para investimento, financiamento e fomento da transição energética brasileira mostram-se condizentes com o piso das necessidades de investimentos estimadas para o horizonte de 2030 (R$ 600 bilhões). Entretanto, mostram-se bem distantes das cifras trilionárias estimadas para 2050.*

*320. Essa distância se mantém mesmo considerando-se as iniciativas em implementação pelo Governo Federal reunidas na Tabela 11. Uma relevante alternativa para diminuir essa lacuna, seria a efetiva implementação de um mercado regulado de emissões no Brasil.*

*Tabela 12 - Fontes de recursos em implementação para financiamento e fomento da transição energética*

| *Status\Objetivo\Instrumento* | *Origens (R$ bilhões)* | | |
|---|---|---|---|
| | *Pública Nacional* | *Privada* | *Total* |
| *FINANCIAMENTO* | *27,0* | *40,0* | *67,0* |
| *ECO Invest Brasil* | *27,0* | | *27,0* |
| *LCD* | | *40,0* | *40,0* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Status\|Objetivo\|Instrumento | Origens (R$ bilhões) | | |
|---|---|---|---|
| FOMENTO | 1.137,6 | 287,0 | 1.424,6 |
| NIB | 300,0 | | 300,0 |
| Paten | 800,0 | | 800,0 |
| Mover | 19,3 | | 19,3 |
| Rehidro | 18,3 | | 18,3 |
| Marco das eólicas offshore | | 287,0 | 287,0 |
| TOTAL | 1.164,6 | 327,0 | 1.491,6 |

Fonte: elaboração própria.

321. O PL 2.148/2015, na Câmara dos Deputados, e o PL 182/2024, no Senado, criam o ***SBCE***. A regulamentação da futura lei definirá tetos de emissão para as instalações que liberem mais de 25 mil toneladas de $CO_{2e}$ por ano.

322. Estudo realizado pela WayCarbon, em parceria com a ICC Brasil, aponta que o potencial de geração de receitas com créditos de carbono até 2030 para o Brasil subiu de US$ 100 bilhões para até US$ 120 bilhões, considerando um cenário otimista de US$ 100 dólares por tonelada de $CO_2$ (ICC BRASIL; WAY CARBON, 2022, p. 37). Seriam pelo menos mais ***R$ 600 bilhões*** em incentivos para combate às mudanças climáticas e transição energética.

### *V.7. Conclusão*

323. Com base nas informações trazidas nos itens precedentes, conclui-se que o sistema de financiamento existente e/ou planejado pelo Governo Federal está ***parcialmente alinhado*** às necessidades de investimento da transição energética brasileira.

324. A governança pública sobre o financiamento energético apresenta ainda algum déficit de capacidade institucional. Tanto o conhecimento sobre as necessidades de investimentos e fontes de recursos, quanto o monitoramento e a transparência sobre os investimentos e gastos com transição energética, basicamente herdam elementos do paradigma anterior, carecendo de uma nova abordagem que propicie visão consolidada e centralizada do fluxo financeiro da transição energética brasileira.

325. O Governo Federal aponta para o Plano Clima como o caminho para o necessário ganho de capacidade institucional para condução da transição energética. O Plano Clima guiará a política climática do Brasil até 2035 consolidando planos setoriais de mitigação. Para os setores de energia e mineração; indústria; e transportes o Plante será o instrumento que trará, entre outros, os ***custos das atividades e alternativas de financiamento***, além de uma estratégia de monitoramento e transparência.

326. Até que o Plante esteja em plena operação, não há que se falar em um sistema de financiamento energético plenamente implementado, no qual o governo possa gerir a atividade de acordo com as melhores práticas conhecidas, em regime próximo ao ideal satisfatório, com pouca vulnerabilidade a ciclos políticos.

327. Em outras sendas, verifica-se que o fluxo financeiro e os instrumentos de financiamento atualmente indicados pelo Governo Federal para financiar as necessidades de investimento da transição energética brasileira se mostram suficientes para continuação dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*investimentos brasileiros em energias e tecnologias de baixo carbono já maduras (hidrelétrica, eólica, solar, biocombustíveis tradicionais, gás natural, eletrificação da mobilidade), em seu ritmo histórico, todavia isto não se pode afirmar quanto aos objetivos mais ambiciosos de reindustrializar o país em bases verdes.*

*328. Iniciativas como o Novo PAC, as ações não orçamentárias do PPA, as debêntures incentivadas, o aumento de capacidade de financiamento do BNDES e do Fundo Clima revelam um sólido sistema de financiamento em estágio de alta implementação. Essas iniciativas contribuem com a redução do risco de projetos de relacionados à transição energética e com a diminuição da lacuna de custo entre projetos sustentáveis e não sustentáveis.*

*329. Em contraste, o Plano de Transformação Ecológica, a NIB, o Mover, o Programa Eco Invest Brasil, as LCD, o Paten, o Rehidro e o SBCE ainda se revelam em estágio de baixa implementação. Estes programas contemplam a introdução de novos instrumentos financeiros no sistema de financiamento nacional como a taxonomia para empreendimentos e atividades sustentáveis, o sistema de precificação de carbono, o imposto seletivo, instrumentos para proteção cambial de longo prazo e redução do custo do crédito, alinhados às tendências globais.*

*330. O financiamento concessional público internacional apresenta, historicamente, baixa representatividade ao financiamento da transição energética brasileira, dada as dificuldades relacionadas às exigências dos fundos internacionais e organismos multilaterais para aprovação de projetos e desembolso de recursos, portanto considerado uma alternativa de financiamento em baixa implementação.*

*331. Em direção oposta, o financiamento privado se mostra relevante aos investimentos relacionados à transição energética no Brasil. Todavia, as origens privadas muito dependem da regulação dos setores finalísticos e da consolidação dos incentivos financeiros do Governo Federal para redução do risco dos investimentos. Assim, a participação privada nos investimentos em transição energética só deve aumentar na medida em que a regulação se consolide, em especial, em temas como hidrogênio de baixa emissão, captura de carbono, eólicas offshore e um sistema nacional de precificação do carbono.*

*332. As vantagens comparativas brasileiras só se tornarão vantagens competitivas se o país superar os desafios fiscais e regulatórios que limitam investimentos públicos e privados. Em tempos de limitada disponibilidade de recursos domésticos e concorrência acirrada de programas de incentivos bilionários como o IRA, dos EUA, e o European Green Deal, será necessário um esforço adicional para financiar a transição, haja vista que, para além da mudança da matriz energética, existe uma corrida tecnológica em curso, que pode mudar o patamar de desenvolvimento dos primeiros entrantes. A transição energética é, portanto, estratégica para o país, que precisa encontrar alternativas para o financiamento das novas tecnologias.*

*333. Em meio a um cenário de pouco espaço fiscal, dificuldade de captação de maiores fluxos do capital concessional público internacional e criação de estímulos onerosos para atração do capital privado, chamam a atenção alguns aspetos da estratégia brasileira relacionados às energias fósseis, que se revelam incoerentes aos objetivos da transição energética nacional, os quais serão tratados em sede de achado de auditoria no próximo tópico.*

### *V.8. Achado 2: Incoerências da estratégia de financiamento da transição energética brasileira*

*334. Conforme visto no item V.1, entre as barreiras estruturais para investimento em energias e tecnologias sustentáveis que reduzem a sua financiabilidade está o apoio público às energias fósseis. A eliminação gradual dos combustíveis fósseis (phase out fossil fuels) é um desafio para todos os países do mundo. Todavia, o phase out do petróleo toma contornos críticos para o*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Brasil, uma vez que o país tem grande potencial produtor, tanto de energias fósseis, quanto de energias renováveis.*

*335. A IEA publicou relatório propondo uma trilha de como chegar a 2050 com o aumento da temperatura da terra limitado a 1,5°C. O Road Map to Net Zero by 2050 apontou que, para alcançar emissões líquidas nulas em 2050, a participação dos combustíveis fósseis deve diminuir de 80% da matriz energética mundial para 20%. Entre os vários marcos indicados em sua rota para emissões zero, o relatório elencou o* ***fim do desenvolvimento de novos campos de petróleo e gás ou minas de carvão mineral, já a partir de 2021*** *(peça 143, p. 20).*

*336. Mesmo diante desse contexto, nos últimos anos, o Brasil tem demonstrado um compromisso considerado por ambientalistas* ***ambíguo*** *com relação às metas climáticas estabelecidas no Acordo de Paris. Apesar de reconhecer a urgência de reduzir as emissões de GEE e desenvolver planos ambiciosos de transição energética e descarbonização da economia brasileira, a realidade revela uma* ***preferência contínua pelos combustíveis fósseis****.*

*337. O governo acumula argumentos em defesa da exploração do petróleo, com estimativas de arrecadação de* ***R$ 3,7 trilhões até 2055*** *com novos campos. Até mesmo no exercício da presidência rotativa do G20, o Brasil tem defendido que ainda serão precisos investimentos em novos projetos de exploração de óleo e gás, sobretudo em economias emergentes.*

*338. Com a descoberta e maturação comercial do Pré-Sal da bacia de Santos, assim como o potencial produtor da província petrolífera da Margem Equatorial brasileira, o Brasil pode se tornar um dos cinco maiores produtores de petróleo do mundo nos próximos anos. De acordo com o PDE 2034 da EPE, estima-se uma produção de petróleo de 4,4 milhões de barris/dia em 2034, com um pico de 5,3 milhões de barris/dia em 2030, conforme demonstrado na Figura 24. No horizonte decenal, é projetado um crescimento de até 47% na produção de petróleo em comparação à realizada em 2023. Para a EPE, o cenário decenal indica que a expansão da exploração para novas fronteiras é necessária para sustentar a produção de petróleo na próxima década.*

*339. Inquirido sobre a estratégia brasileira de continuidade da exploração de óleo e gás, o MME aduziu que ela seria coerente com os compromissos internacionais assumidos pelo país por meio da NDC brasileira (peça 133, p. 1-4), ao que lista as seguintes justificativas:*

*a) a exploração e produção de petróleo e gás (E&P) no Brasil contribuem com uma* ***fração mínima das emissões totais de GEE****, representando menos de 1% das emissões totais;*

*b) o Brasil possui uma matriz energética diversificada, com uma significativa participação de fontes renováveis, o que diferencia o país de outras nações e indica que o setor de* ***óleo e gás pode coexistir com o desenvolvimento e a expansão de energias renováveis****, sem comprometer os compromissos climáticos;*

*c)* ***esforço contínuo para descarbonizar o setor de E&P****, com iniciativas para promover a adoção de novas tecnologias e melhores práticas;*

*d) o setor de óleo e gás é* ***vital para a economia brasileira****, gerando empregos, receitas governamentais e contribuindo para a balança comercial;*

*e) estimativas indicam que* ***mesmo com um aumento na produção de óleo e gás, é possível reduzir a contribuição do setor de E&P nas emissões do setor energético****;*

*f) a interrupção abrupta da produção de petróleo e gás poderia levar a* ***consequências econômicas e sociais adversas****, como aumento dos preços de combustíveis, impactos na indústria e perda de empregos; e*

*g) as receitas geradas pela exploração de óleo e gás natural são fundamentais não apenas para a economia, mas também para* ***financiar diversas políticas públicas que visam a adaptação e mitigação às mudanças climáticas e o combate à pobreza energética.***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*340. Além disso, o MME promoveu seminário, em abril de 2024, sobre o papel do óleo e gás na transição energética, no qual foi apresentado estudo produzido pela EPE intitulado "O papel do Setor de Petróleo e Gás Natural na Transição Energética" com considerações para a construção de uma transição justa, inclusiva e equilibrada no Brasil (peça 136). O seminário pode ser assistido em https://www.youtube.com/live/AgRlcdwtwyQ?si=paf9EBiVc6nSlKMZ.*

*341. Em apertada síntese, a EPE defendeu que o setor de óleo e gás ainda é necessário para segurança energética nacional nos próximos anos e teria* ***papel preponderante no financiamento da transição energética nacional****. Logo, defende uma transição gradual dos energéticos fósseis para os renováveis. Essa eliminação gradativa do petróleo deve ser* ***precedida por um forte incremento de renováveis****, para que esta não cause um aumento de emissões devido ao uso de petróleos com maior intensidade de carbono e maiores emissões nos fretes para importação (peça 136).*

*342. Para a EPE, a estratégia brasileira de transição energética* ***não deveria restringir a produção nacional de petróleo (oferta), mas sim focar na redução da demanda por combustíveis fósseis****, por meio do aumento da eletrificação (dos transportes, da indústria e dos equipamentos em geral), da participação dos biocombustíveis e dos combustíveis sintéticos e do estímulo aos investimentos em energias eólicas e solar (peça 136).*

*343. Nas várias versões da NDC brasileira, argumenta-se pela baixa* ***responsabilidade histórica*** *do Brasil para justificar que sua contribuição seria* ***ambiciosa, justa e equitativa****. Os esforços do Brasil seriam comparáveis em forma, escopo e escala às contribuições de países desenvolvidos com maior responsabilidade pela mudança climática e sua NDC muito mais ambiciosa do que o que seria esperado pela sua responsabilidade marginal no aumento da temperatura global, sendo consistente com as capacidades e circunstâncias nacionais (peça 145).*

*344. Sobretudo no contexto de que, como país em desenvolvimento, com expectativa de aumento contínuo da população e do Produto Interno Bruto (PIB), bem como da renda per capita, o Brasil tem o duplo desafio de contribuir com os esforços globais de mitigação, de acordo com as responsabilidades comuns, mas diferenciadas, ao mesmo tempo em que enfrenta os desafios de se adaptar às mudanças do clima já observados sobre seu território e preparar-se para aquelas vislumbradas pela ciência segundo os diferentes cenários futuros de aquecimento (peça 145).*

*345. Nessa mesma senda, o documento final do Balanço Global (Global Stocktake ou GST) da Conferência Climática da ONU (COP28) marcou progresso inédito ao abordar a transição dos combustíveis fósseis para fontes de energia com impactos climáticos menores. Os negociadores encontraram um equilíbrio entre as propostas de "eliminação gradual dos combustíveis fósseis" e "focar nas emissões, não na energia", optando pela formulação de* ***"transição para longe dos combustíveis fósseis"****, enfatizando que essa aconteça de modo ordenado, justo e equitativo. Além disso, o documento aponta para a* ***eliminação gradual dos subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis*** *que não abordam a pobreza energética ou as transições justas, o mais rapidamente possível (peça 146).*

*346. Assim, observa-se que a estratégia brasileira de continuidade da exploração de óleo e gás não conflita com sua NDC, além de se alinhar às tendências pactuadas na COP. Reconhece-se que a transição energética é um movimento gradual, que deve ser harmonizado de modo a evitar impactos econômicos perversos sobre a população. Também que o futuro não será livre do petróleo e do gás natural, não apenas pela necessidade de uso em setores de difícil abatimento, mas também pelas aplicações petroquímicas.*

*347. Todavia, é preciso refletir que um aumento na produção nacional de petróleo no futuro pode comprometer o limite global de emissões de GEE, ao fazer com que as emissões do óleo exportado entre na conta da NDC de outros países. Se todos os países com ambição de ampliar*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*produção reivindicarem o direito de fazê-lo, a meta global estabelecida no Acordo de Paris poderá jamais ser alcançada.*

*348. De todo esse complexo contexto, o que não resta claro é como essa estratégia brasileira se alinha ao declarado **objetivo de reindustrializar o país em bases verdes**. Afinal, a transição para fontes de energia renováveis não é apenas uma questão ambiental, mas também uma **oportunidade econômica** para aumento do patamar de qualidade de vida da sociedade brasileira. A linha que separa a desejada **complementariedade** ou a indesejada **competição** entre energias fósseis e renováveis é estreita.*

*349. Nos próximos itens serão destacados aspectos que corroboram essa percepção.*

***V.8.1. Subaproveitamento da renda petrolífera para financiamento da transição energética***

*350. Acerca das receitas geradas pela exploração de óleo e gás natural no Brasil, anotou o MME que elas são fundamentais, não apenas para a economia, mas também para financiar diversas políticas públicas que visam a adaptação e mitigação às mudanças climáticas e o combate à pobreza energética (peça 133, p. 3-4). Nesse sentido, listou algumas ações e estratégias governamentais que aproveitam essas receitas:*

*a) política de PD&I no setor de petróleo e gás no Brasil é regulamentada por meio da cláusula de PD&I presente nos contratos de concessão, cessão onerosa e partilha da produção, que estabelece obrigações para as empresas petrolíferas, incentivando investimentos em projetos estratégicos e tecnológicos; e*

*b) o Fundo Social do Pré-Sal é uma iniciativa destinada a gerenciar as receitas oriundas da exploração de petróleo e gás do Pré-Sal, direcionando parte desses recursos para áreas estratégicas, como Educação e Saúde e para projetos de desenvolvimento sustentável e de combate às mudanças climáticas (Lei 12.351/2010, que instituiu o Fundo Social do Pré-Sal).*

*351. De fato, os recursos da cláusula do PD&I mostram-se relevantes à transição energética. Segundo o Painel Dinâmico de Obrigações de Investimento em PD&I da ANP, de 2011 a 2023 foram gerados cerca de R$ 25 bilhões, correspondentes a 3,3% das participações governamentais no mesmo período (ANP, 2024).*

*352. Nos últimos anos, parte desses recursos vêm sendo priorizados ao desenvolvimento de projetos de energias renováveis e tecnologias de baixo carbono, em função de direcionamento dado na Resolução-CNPE 2/2021. Tal contexto confirma a relevância das receitas petrolíferas para os objetivos nacionais de transição energética.*

*353. Quanto ao Fundo Social, fiscalização do TCU apontou que ele foi criado em 2010 para destinar recursos do petróleo a várias finalidades, incluindo a mitigação das mudanças climáticas. Todavia, não tem sido usado conforme o previsto, com parte dos recursos sendo direcionada para objetivos estranhos à sua criação, como o abatimento da dívida pública (Acórdão 984/2023- TCU-Plenário, de relatoria do Exmo. Ministro Antônio Anastasia). Nada obstante, **verifica-se que o Fundo Social efetivamente não financia a transição energética**.*

*354. O que chama a atenção é que, diante de um cenário de restrição fiscal e aumento do endividamento público, a receita petrolífera nacional não se mostra como uma fonte relevante para financiamento da transição energética. Além da cláusula de PD&I, o Fundo Clima é o único instrumento que recebe recursos da receita do petróleo, como percentual das participações especiais.*

*355. De 2011 a 2023, foram R$ 1,83 bilhão recebidos, segundo informou à equipe de auditoria o Departamento de Gestão de Fundos e de Recursos Externos do MMA. No mesmo período, o total de participações governamentais na exploração do petróleo foi de R$ 756 bilhões, sendo R$ 433 bilhões a título de participações especiais. Ou seja, 0,42% das participações especiais ou 0,24%*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*do total de participações governamentais. A Figura 25 ilustra a reduzida representatividade da transferência da renda petrolífera ao Fundo Clima ao longo do tempo.*

*356. Com base nessa exposição, verifica-se a reduzida representatividade da transferência da renda petrolífera ao Fundo do Clima, em desacordo com uma das justificativas do MME para continuidade da exploração do petróleo no Brasil, qual seja, o financiamento da transição energética.*

*357. Conclui-se que a renda do petróleo no Brasil é subaproveitada para financiar a transição energética.*

***V.8.2. Desbalanceamento dos investimentos públicos entre energias fósseis e renováveis***

*358. O Novo PAC é um programa de investimentos coordenado pelo Governo Federal em parceria com o setor privado, estados, municípios e movimentos sociais. Anunciado oficialmente em 18 de agosto de 2023, destinará R$ 1,7 trilhão, sendo R$ 1,3 trilhão até 2026 e R$ 400 bilhões em seguida (dados de junho de 2024). O programa busca acelerar o desenvolvimento do país, gerar emprego e renda, reduzir desigualdades sociais e regionais e promover a* ***sustentabilidade ambiental****.*

*359. Orçados em R$ 596,3 bilhões (dados atualizados de junho de 2024), os projetos na área de transição e segurança energética têm o objetivo de tornar a matriz energética brasileira mais eficiente e sustentável. Chama a atenção que, desse montante, cerca de* ***62% são investimentos na produção de energias fósseis (R$ 367,4 bilhões)****, enquanto 38% são ligados a energias renováveis ou de baixo carbono (inclusive gás natural) (R$ 228,9 bilhões).* ***Para cada R$ 1,00 investido em energias renováveis, R$ 1,60 são investidos em energias fósseis****. A Tabela detalha os investimentos por modalidade.*

*Tabela 13 - Investimentos do subeixo de transição e segurança energética do Novo PAC*

| *Subeixo\Modalidade* | *%* | *Valor (R$ Bilhões)* |
|---|---|---|
| ***Petróleo e Gás*** | ***64,7%*** | ***385,6*** |
| *Descarbonização na Petrobras -* | *0,8%* | *5,0* |
| *Desenvolvimento da Produção* | *58,8%* | *350,6* |
| *Escoamento da Produção Marítima* | *0,3%* | *1,6* |
| *Estudos para investimentos em* | *0,2%* | *1,1* |
| *Gasodutos e Oleodutos* | *2,2%* | *13,2* |
| *Refino - construção, ampliação e* | *2,1%* | *12,5* |
| *Exploração Marítima* | *0,3%* | *1,6* |
| ***Transmissão de Energia*** | *15,3%* | *91,0* |
| ***Geração de Energia*** | *12,7%* | *75,6* |
| ***Combustíveis de Baixo Carbono*** | *4,8%* | *28,4* |
| ***Luz para Todos*** | *2,3%* | *13,6* |
| ***Eficiência Energética*** | *0,3%* | *1,8* |
| ***Pesquisa Mineral*** | *0,1%* | *0,3* |
| ***Total Geral*** | ***100,0%*** | ***596,3*** |

*Fonte: https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*360. Verifica-se, então, que a elevada proporção de investimentos relacionados a atividades intensivas em carbono pode conflitar com os objetivos de reindustrialização da economia em bases verdes.*

### *V.8.3. Distorções na matriz brasileira de subsídios energéticos*

*361. A matriz energética brasileira, frequentemente elogiada por sua composição predominantemente limpa, enfrenta um paradoxo significativo quando se trata da* ***distribuição de subsídios entre fontes de energia fósseis e renováveis****.*

*362. A matriz energética brasileira, embora rica e diversificada, apresenta* ***distorções em sua estrutura de subsídios****, conforme dados da Tabela 14, favorecendo desproporcionalmente as fontes de energia fósseis comparativamente às renováveis. Essa abordagem não apenas perpetua a dependência do país em fontes de energia poluentes, mas também limita o potencial das energias renováveis para gerar inovação tecnológica, externalidades positivas e ganhos de escala.*

*363. A transição para fontes de energias renováveis não é apenas uma questão ambiental, mas também uma* ***oportunidade econômica****. No entanto, para que isso aconteça, é crucial que os incentivos fiscais e os subsídios sejam alinhados com esses objetivos de longo prazo.*

*364. Nos últimos anos, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) tem monitorado os subsídios brasileiros às fontes energéticas, a partir de uma metodologia própria, embora semelhante à da OCDE, mas adaptada para refletir as especificidades brasileiras. Os subsídios são entendidos como o conjunto de políticas e medidas governamentais que fornecem recursos, direta e indiretamente, para empresas e para a população.*

*365. Assim, o Inesc considera que existe subsídio se houver uma contribuição financeira vinculada ao governo. Isso envolve uma série de modalidades, como transferência de fundos, potenciais transferências diretas (como garantia de investimentos), receitas governamentais perdidas (como renúncias fiscais), fornecimento de bens ou serviços que não sejam infraestrutura geral e suporte de preço. Programas de crédito e financiamentos, que simplificadamente são empréstimos com taxas de juros reduzidas, não são considerados, por serem categorias fiscais distintas e pela complexidade que impõe separar o valor do empréstimo do valor do subsídio nele embutido.*

*366. Na metodologia do Inesc as informações sobre subsídios foram obtidas do Portal do Senado Federal Siga Brasil (execução financeira), do Demonstrativo de Gastos Tributários da Receita Federal (renúncias fiscais) e informações solicitadas pelo Inesc via Lei de Acesso à Informação.*

*367. O Inesc antecipou à equipe de auditoria dados da sétima edição de seu estudo, a ser publicado em outubro de 2024, que traz um mosaico com informações comparativas entre as fontes de energia fósseis e renováveis, organizadas nas modalidades consumo e produção, e em três categorias: gastos tributários, gastos diretos e outras renúncias. Parte dos subsídios classificados como gastos diretos, por sua vez, são repartidos de forma direta por toda a sociedade, na CDE, por meio da tarifa de energia elétrica, e no RenovaBio, por meio dos créditos de descarbonização que são comercializados entre produtores de biocombustíveis e distribuidoras de combustíveis. A Tabela sintetiza os resultados do estudo do Inesc.*

*Tabela 14 - Incentivos fósseis x renováveis, por tipo, categoria e modalidade, 2022-2023*

| *Tipo de Energia\Categoria\Modalidade* | *Valor nominal 2022 (R$)* | *Valor nominal 2023 (R$)* | *Variação Nominal (%)* |
|---|---|---|---|
| *Energias renováveis* | *17.898.070.060* | *22.759.899.100* | *27,16%* |
| *Consumo* | *2.187.700.815* | *2.141.045.994* | *-2,13%* |
| *Renúncias fiscais* | *2.187.700.815* | *2.141.045.994* | *-2,13%* |
| *Consumo de Etanol* | *2.187.700.815* | *2.141.045.994* | *-2,13%* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| *Tipo de Energia\Categoria\Modalidade* | *Valor nominal 2022 (R$)* | *Valor nominal 2023 (R$)* | *Variação Nominal (%)* |
|---|---|---|---|
| *Produção* | *15.710.369.245* | *20.618.853.106* | *31,24%* |
| *Gastos Diretos* | *14.067.892.294* | *18.973.572.806* | *34,87%* |
| *CCC (sub-rogação)* | *335.825.084* | *297.923.745* | *-11,29%* |
| *Energia renovável na agricultura familiar* | *216.119* | *770.092* | *256,33%* |
| *Geração distribuída* | *2.819.652.475* | *7.141.240.604* | *153,27%* |
| *MLA* | *405.253.694* | *864.525.045* | *113,33%* |
| *Proinfra* | *6.383.973.658* | *5.454.153.022* | *-14,56%* |
| *Renovabio* | *3.476.588.928* | *4.505.235.310* | *29,59%* |
| *Tecnologia aplicadas às fontes renováveis* | *289.990* | *477.777* | *64,76%* |
| *TUST/TUSD* | *646.092.346* | *709.247.211* | *9,77%* |
| *Renúncias fiscais* | *1.642.476.950* | *1.645.280.300* | *0,17%* |
| *Aerogeradores* | *189.028.414* | *201.614.552* | *6,66%* |
| *Biodiesel* | *18.260.424* | *0* | *-100,00%* |
| *Padis* | *305.647.335* | *325.849.755* | *6,61%* |
| *Reidi* | *1.129.540.778* | *1.117.815.993* | *-1,04%* |
| *Energias fósseis* | *80.398.087.586* | *79.887.095.447* | *-0,64%* |
| *Consumo* | *45.761.984.879* | *39.837.660.144* | *-12,95%* |
| *Gasto Direto* | *5.115.252.468* | *3.603.620.901* | *-29,55%* |
| *Auxílio Gás dos Brasileiros* | *2.785.502.922* | *3.589.195.975* | *28,85%* |
| *Pagamento de Auxílio aos Transportadores* | *2.329.749.546* | *14.424.926* | *-99,38%* |
| *Renúncias fiscais* | *40.646.732.411* | *36.234.039.243* | *-10,86%* |
| *Isenções para consumo de óleo diesel, gasolina e* | *40.646.732.411* | *36.234.039.243* | *-10,86%* |
| *Produção* | *34.636.102.707* | *40.049.435.303* | *15,63%* |
| *Gasto Direto* | *13.492.135.507* | *12.432.797.963* | *-7,85%* |
| *CDE/CCC* | *12.593.686.069* | *11.306.716.579* | *-10,22%* |
| *CDE Carvão Mineral* | *898.449.438* | *1.126.081.384* | *25,34%* |
| *Gasto Tributário* | *773.848.412* | *825.373.803* | *6,66%* |
| *Gás Natural Liquefeito* | *129.950.698* | *138.603.246* | *6,66%* |
| *Termoeletricidade* | *643.897.714* | *686.770.557* | *6,66%* |
| *Renúncias fiscais* | *20.370.118.788* | *26.791.263.537* | *31,52%* |
| *REPETRO* | *12.195.140.560* | *18.592.221.057* | *52,46%* |
| *REIDI Fóssil* | *174.978.228* | *199.042.480* | *13,75%* |
| *Dedução IRPJ e da CSLL na exploração e de* | *8.000.000.000* | *8.000.000.000* | *0,00%* |
| *Total Geral* | *98.296.157.646* | *102.646.994.547* | *4,43%* |

*Fonte: Inesc, com adaptações (peça 148).*

*368. O resultado da aplicação dessa metodologia confirma tendência preocupante: enquanto os incentivos fiscais para as fontes renováveis permanecem insuficientes, os combustíveis fósseis continuam a receber apoio substancial do governo. Ademais, o exame dessa matriz de subsídios energéticos aponta* ***duas contradições****. Uma relacionada à distribuição de subsídios entre*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*fósseis e renováveis, e outra relacionada à distribuição de subsídios entre produção e consumo. É o que se passa a detalhar.*

*369. Em 2023 os subsídios às duas fontes somaram R$ 102,65 bilhões, um aumento de 4,43% em relação ao número de 2022. A elevação foi assegurada por um aumento de R$ 4,8 bilhões (27,2%) das fontes renováveis, em detrimento das fontes fósseis, que tiveram uma queda de R$ 510 milhões (0,6%). Mesmo assim, os subsídios aos combustíveis fósseis somaram R$ 79,88 bilhões, ou seja 77,83% do total, enquanto os subsídios às renováveis somaram R$ 20,62 bilhões, ou 22,17% do total. Estes valores evidenciam que* ***a cada R$ 1,00 de fomento para fontes renováveis de energia, cerca de R$ 4,00 são subsidiados aos combustíveis fósseis****.*

*370. Um dos maiores subsídios à produção de combustíveis fósseis é o* ***Repetro****, um regime que isenta de tributos a importação e produção interna de equipamentos para a exploração de petróleo e gás. O TCU, por meio do Acórdão 366/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, reconheceu sua legalidade. Ademais, no Acórdão 816/2018-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, o TCU discutiu a inclusão de benefícios fiscais, como os previstos pelo Repetro, no cálculo de valores de outorga ou de tarifas. A Corte de Contas se posicionou pela devida inclusão da realidade fiscal no momento da modelagem de desestatizações, o que sugere um reconhecimento implícito de que tais regimes podem ter* ***características de subsídios****.*

*371. Em contraste, os incentivos destinados às energias renováveis não recebem o mesmo nível de apoio financeiro. Essa discrepância não apenas reflete prioridades políticas incoerentes aos objetivos da transição energética, mas também representa uma oportunidade perdida para liderar a essa corrida global.*

*372. A discrepância permanece mesmo se desconsiderando o Repetro, situação na qual* ***para cada R$ 1,00 em subsídios para fontes renováveis, ter-se-iam ainda R$ 2,70 para energias fóssei****s na matriz de subsídios energéticos brasileira.*

*373. A segunda contradição identificada a partir da Tabela 13 diz respeito ao volume de subsídios ao consumo de combustíveis fósseis. Conforme se verifica, os subsídios às energias fósseis se dividem em 50% para produção e 50% para consumo. Essa elevada proporção de subsídios ao consumo contrasta com a argumentação do Governo Federal de que não se deveria restringir a produção nacional de petróleo****,*** *mas sim focar na redução da demanda por combustíveis fósseis.*

*374. Ademais, verifica-se que, em 2023, foram R$ 2,1 bilhões em subsídios ao consumo de energias renováveis, contra R$ 39,8 bilhões para energias fósseis. Ou seja,* ***a cada R$ 1,00 em subsídios ao consumo de energias renováveis, R$ 18,95 subsidiaram o consumo de energias fósseis****. Apesar da disparidade, ao menos identifica-se uma redução de 12,95% no volume de subsídios às energias fósseis de 2022 para 2023.*

*375. Por fim, cumpre destacar o aspecto da* ***eficiência*** *dos subsídios para energias fósseis, indicados na Tabela . Esses subsídios são concedidos sem exigência de contrapartidas sustentáveis, como a redução da intensidade de carbono da produção ou mesmo o compromisso de investimentos em tecnologias de descarbonização da produção.*

*376. O Inesc conclui que o Brasil está em uma* ***encruzilhada crítica em sua trajetória energética****. A atual distribuição de subsídios favorece as fontes de energia que exacerbam a crise climática, em detrimento das soluções sustentáveis que poderiam liderar a transição energética global. Para alcançar uma transição energética com justiça socioambiental, é imperativo que o país* ***reavalie suas prioridades políticas e redirecione seus recursos financeiros para apoiar as fontes de energia do futuro****. Somente assim o Brasil poderá cumprir suas metas climáticas e garantir um futuro sustentável para todos.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*377. O Inesc recomenda que o governo brasileiro calcule e avalie oficialmente os subsídios às fontes renováveis, garanta mecanismos de transparência e apresente dados separando fontes fósseis das renováveis. Além disso, é crucial considerar os impactos negativos para grupos sociais e territórios afetados pela substituição de fontes energéticas fósseis.*

***V.8.4. Inexistência de um sistema de precificação do carbono***

*378. Segundo a consultoria internacional Deloitte, para fechamento definitivo da lacuna de custo entre projetos sustentáveis e seus concorrentes fósseis é preciso estabelecer mecanismos de penalização de ativos intensivos em GEE e prêmios operacionais da redução da intensidade de carbono de operações, além de estratégias para viabilizar a eliminação gradativa dos combustíveis fósseis, com o fim do apoio público para este tipo de energia, dando nova destinação de ativos encalhados e recolocação dos empregados (peça 149, 21, 25 e 39).*

*379. Há, atualmente, duas frentes para precificação de carbono no Brasil. Uma para criação do* ***imposto de seletivo*** *(espécie de imposto sobre o carbono), no âmbito da reforma tributária, e outra para a criação do* ***SBCE****. Ambas no âmbito das ações do Plano de Transformação Ecológica do MF.*

*380. O PL 2.148/2015, na Câmara dos Deputados, e o PL 182/2024, no Senado, propõem a criação do SBCE. O PLP 38/2024 institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). O IS é um novo imposto inserido na Constituição para desestimular o consumo de mercadorias danosas ao meio ambiente e à saúde – como as cadeias de petróleo, gás natural e mineração. A alíquota do IS seria ad valorem, limitada a 1% na extração.*

*381. Entretanto, uma vez que tanto a criação do SBCE quanto do IS ainda carecem de aprovação no Congresso Nacional e das devidas normatizações infralegais subsequentes, não há perspectivas de curto prazo para sua implementação no Brasil.*

*382. Estudo do Banco Mundial apontou que 73 entidades, entre nacionais e subnacionais, já implementaram algum tipo de precificação sobre as emissões, seja através de mercados ou taxações. Juntas, elas representam 23% das emissões globais de GEE. O* ***Brasil não está entre essas entidades****, conforme ilustra o mapa aposto à Figura 26.*

*383. A demora na aprovação do marco legal do mercado de carbono pode comprometer os compromissos internacionais do Brasil, incluindo o Acordo de Paris. Além disso, há urgência de um marco regulatório para o objetivo de descarbonizar a indústria e aumentar a competitividade do Brasil no mercado global. Empresas que adotarem práticas sustentáveis e reduzirem suas emissões de carbono terão vantagens competitivas no mercado global. Todavia, a adoção de tecnologias sustentáveis pela indústria requer incentivos, como um sistema de comércio de emissões. Para que a transição energética seja eficaz, é fundamental incentivar a indústria a adotar tecnologias mais sustentáveis.*

*384. O novo mercado de carbono brasileiro pode gerar significativos recursos financeiros por meio do comércio de certificados, cotas e créditos de carbono. O Brasil tem potencial para oferecer créditos de carbono ao mundo, especialmente através de atividades agroflorestais. As aprovações PL 182/2024 e do PLP 38/2024 podem ser importantes para o alinhamento do Brasil às tendências globais de sustentabilidade e trazer benefícios econômicos, ambientais e sociais.*

***V.8.5. Conclusão do achado de auditoria***

*385. O presente achado de auditoria não intenciona questionar a escolha política soberana do Governo Federal de continuar o investimento em exploração de petróleo e gás natural. Tampouco desconsidera o valor adicionado à economia brasileira por toda a cadeia do petróleo e do gás natural. Igualmente reconhece-se que restou demonstrado que a estratégia de aumento da*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*exploração de petróleo e gás natural não sugere maiores riscos ao cumprimento da NDC e dos ODS brasileiros (desde que cumpridos os demais objetivos da PNMC), assim como o **os esforços do MME na implementação dos diversos programas que visam descarbonizar o O&G**, reduzindo a intensidade de carbono da produção brasileira de petróleo e gás natural.*

*386. As incoerências ora apontadas se restringem a busca pela efetividade do planejamento da transição energética e das políticas públicas relacionadas, consistente com o princípio de se atingir os objetivos estabelecidos a partir da coerência na alocação dos recursos disponíveis, assim buscando mitigar o risco de fragmentação da ação estatal. No entanto, para que isso aconteça é crucial que os investimentos, incentivos fiscais e os subsídios sejam alinhados com esses objetivos de longo prazo estabelecidos pelo próprio governo.*

*387. Assim, as incoerências apontadas não objetivam condenar a estratégia de exploração e produção de petróleo e gás natural, seja nos campos existentes ou novas fronteiras, mas sim fomentar avanços inovações no planejamento energético que evitem que os objetivo das políticas de transição energética e de exploração e produção de petróleo e gás natural sejam frustrados. Ao optar por uma estratégia que combina ações potencialmente conflitantes, o Governo Federal brasileiro atraiu para si o encargo de prover maior sofisticação ao planejamento.*

*388. Feita esta ressalva, a principal conclusão deste achado é que o panorama do financiamento da transição energética brasileira ainda encontra desafios em função da forte presença das energias fósseis na política energética nacional.*

*389. Não restou claro como o Brasil conseguirá criar uma indústria de base sustentável, a partir de suas vantagens comparativas. As evidências trazidas neste achado apontam incoerências na estratégia de investimento e financiamento da transição energética. Seja pelos investimentos do Novo PAC, seja pela atual matriz de subsídios energéticos, o que se observa é um maior fomento às energias fósseis em detrimento às renováveis, em contradição aos objetivos divulgados de reindustrializar o país em bases sustentáveis.*

*390. Do modo como se apresenta a estratégia energética do Brasil, há risco de que o objetivo de reindustrializar o país por meio das oportunidades geradas pela transição energética seja comprometido.*

*391. Igualmente não se comprovou que a continuação da exploração do petróleo e gás natural no Brasil se justificaria, entre outros, pelo financiamento da transição energética. Salvo recentes iniciativas que aprimoraram a aplicação de vultosos recursos destinados à cláusula de PD&I dos contratos de concessão de exploração, restou patente o subaproveitamento da renda petrolífera como fonte para financiamento da transição energética brasileira, sobretudo em meio a um persistente cenário de restrição fiscal, dificuldade de captação de maiores fluxos do capital concessional público internacional e criação de estímulos onerosos para atração do capital privado.*

*392. Nem mesmo um sistema de precificação de emissões ainda existe no Brasil. Este se faz mandatório para a devida internalização de custos das emissões fósseis, assim diminuindo a lacuna de custos entre projetos fósseis e sustentáveis.*

*393. Em face do objetivo de conciliar a produção de energias fósseis e renováveis, soluções extraordinárias de planejamento serão requiridas. Nesse sentido, seria oportuno que o Governo Federal avançasse além do discurso existente e apresentasse concretamente um plano que mostre como essas alternativas se conciliam ao objetivo de reindustrializar o país em bases verdes. A alternativa seria a criação de um plano com cronograma, diretrizes e metas, para se aumentar o uso da receita do petróleo e do gás natural no financiamento da descarbonização da economia brasileira.*

*394. Com base em todo o exposto, propõe-se **recomendar** ao MME, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, que*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*revise a estratégia de financiamento da transição energética brasileira com vistas a mitigar as seguintes incoerências relatadas: subaproveitamento da renda petrolífera para financiamento da transição energética; desbalanceamento dos investimentos públicos entre energias fósseis e renováveis; distorções na matriz elétrica de subsídios energéticos e inexistência de um sistema de precificação do carbono.*

## *VI. **TRANSIÇÃO ENERGÉTICA JUSTA E INCLUSIVA***

*395. Este capítulo tem o propósito de avaliar em que medida as ações do Governo Federal estão orientadas para a promoção de uma transição energética justa e inclusiva no Brasil, relacionado à terceira questão de auditoria.*

*396. A partir da avaliação efetuada, constatou-se a insuficiência de institucionalização e instrumentalização de ações visando a justiça energética, como também a existência de iniciativas governamentais incoerentes com o objetivo de transição energética justa.*

### *VI.1. Definição de transição energética justa*

*397. O desenvolvimento sustentável se baseia nas dimensões social, econômica e ambiental, intrinsicamente relacionadas, já que existem relações de causa e efeito entre privações em qualquer uma dessas esferas. Desse ponto de vista, analisar a situação energética da população é fundamental para explicar os processos de exclusão e para definir as políticas aplicáveis a determinado sistema socioeconômico, pois o progresso de uma sociedade se relaciona com o acesso à energia bem como com a intensidade energética de um país ou região. Nesse sentido, **a redução da pobreza se relaciona também à diminuição das limitações de acesso à energia**.*

*398. Nessa linha, traz-se à discussão o conceito de justiça climática, que se refere a uma abordagem equitativa e inclusiva na transformação do sistema de energia de uma sociedade. Uma transição justa visa garantir que os impactos econômicos e sociais da mudança para fontes de energia mais sustentáveis sejam distribuídos de forma equânime e que nenhum grupo da sociedade seja abandonado. Sob essa perspectiva, a geração de receita petrolífera brasileira pode desempenhar papel significativo, desde o financiamento/subsídio de energias renováveis, passando pelo desenvolvimento de infraestruturas e pela pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, até o apoio a comunidades afetadas, requalificação de profissionais e desenvolvimento regional.*

*399. A Figura 27 demonstra como energia e desenvolvimento estão intrinsicamente relacionados. Países com maior consumo de energia, como Austrália, Canadá, Estados Unidos e países membro da União Europeia, tendem a ter um nível de renda per capita mais elevado, o que reflete em melhor qualidade de vida de suas populações. Já países que utilizam menor quantidade de energia, como Nigéria, Etiópia, Haiti e Bolívia, possuem nível de renda por habitante menor. Esses países também são conhecidos por terem baixo nível de desenvolvimento humano.*

*400. Em consonância com esse pensamento, a ONU estabeleceu como um dos ODS de sua Agenda 2030 a concretização da "Energia Limpa e Acessível" para "assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos". Como se trata de um fenômeno multidimensional, o acesso à energia se relaciona a outros ODS, como a "Erradicação da Pobreza", "Saúde e Bem-Estar", "Redução das Desigualdades", "Cidades e Comunidades Sustentáveis", "Ação contra a Mudança Global do Clima", "Vida Terrestre", entre outros.*

*401. No contexto internacional para a transição para uma economia de baixo carbono, existem dificuldades de alinhamento de interesses e de coordenação das ações entre os países. Não existe consenso sobre como distribuir de maneira equitativa as responsabilidades e os esforços necessários para atingir os objetivos definidos no Acordo de Paris. Nesse cenário, a transição energética justa é um conceito multifacetado que abrange diversas dimensões e acepções, refletindo a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*complexidade de transformar sistemas energéticos globais de formas que sejam não apenas eficientes e sustentáveis, mas também equitativas e inclusivas.*

*402. Em termos práticos, pode-se dizer que, atualmente, a transição justa está relacionada aos seguintes elementos, entre outros:* ***responsabilidade histórica*** *dos países emissores quanto ao estado de emergência climática e ao direito dos países em desenvolvimento de igualmente usufruírem de seus recursos naturais para criação de benefícios a seu povo;* ***redução dos impactos econômicos e sociais*** *das medidas de mitigação dos efeitos climáticos em países e comunidades menos favorecidos (energia a preços acessíveis);* ***proteção de trabalhadores e comunidades dependentes de indústrias fósseis****, oferecendo requalificação, oportunidades de emprego em novos setores de energia e apoio econômico durante a transição.*

*403. No caso brasileiro, a recém publicada Resolução-CNPE 5/2024, que instituiu a PNTE, o Plante e Fonte, em seu art. 2º, II, traz definições para três conceitos importantes relacionados à transição energética justa e inclusiva. Além do próprio conceito de transição energética justa e inclusiva, são apresentados os conceitos de equidade energética e pobreza energética, conforme abaixo:*

*Art. 2º Para fins desta Resolução, define-se:*

*(...)*

*II -* ***Transição Energética Justa e Inclusiva****: transição energética comprometida com a promoção da equidade e da participação social, minimizando impactos negativos para as comunidades, trabalhadores, empresas e segmentos sociais vulneráveis às transformações no sistema energético, maximizando as oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, de aumento de competitividade do setor produtivo e de combate às desigualdades e à pobreza, nos níveis internacional, regional e local;*

*III -* ***Equidade Energética****: busca ativa pela garantia de acesso universal a serviços energéticos de qualidade, ambientalmente sustentáveis, com segurança de suprimento e a preços acessíveis; e*

*IV -* ***Pobreza Energética****: situação em que domicílios ou comunidades não têm acesso a uma cesta básica de serviços energéticos ou não têm plenamente satisfeitas suas necessidades energéticas. (grifo nosso) (peça 151, p. 1)*

*404. Entre as doze diretrizes estabelecidas para a PNTE no art. 3º da referida Resolução, existem ao menos quatro relacionadas mais diretamente à transição justa e inclusiva, que seguem abaixo:*

*Art. 3º São diretrizes da PNTE:*

*(...)*

*III - promover a* ***universalização do acesso à energia****;*

*IV - promover a competitividade do setor de energia para a oferta a* ***preços acessíveis****;*

*V - promover a* ***redução da pobreza e desigualdade energética****, bem como a avaliação dos custos e incentivos a investimentos em transição energética, para uma transição energética justa e inclusiva;*

*(...)*

*VIII - reconhecer a* ***diversidade regional*** *do País nos programas e ações de promoção da transição energética; (grifo nosso) (peça 151, p. 1-2)*

### *VI.2. Avaliação da transição energética justa e inclusiva no Brasil*

*405. Nos trabalhos fiscalizatórios, se procedeu a uma avaliação da atuação do Governo Federal para a implementação de uma transição energética justa e inclusiva. Foram definidos os seguintes componentes de análise: (i) inclusão; (ii) combate à pobreza energética e (iii) desenvolvimento socioeconômico.*

*406. Esses componentes foram subdivididos em itens. Cada um desses itens foi avaliado com pontuação entre 0 e 3, significando: 0 – Não implementado; 1 – Baixa implementação; 2 –*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Implementação parcial e 3 – Alta implementação, conforme indicado no Capítulo II.5, no qual se descreve a metodologia utilizada na auditoria.*

*407. Segue abaixo o resumo da avaliação de cada um dos componentes mencionados. A avaliação mais detalhada consta no Caderno de Análise da Transição Energética Justa e Inclusiva (peça 163).*

***VI.2.1. Inclusão: se todos os grupos da sociedade estão sendo incluídos no processo de tomada de decisão***

*Identificação de grupos vulneráveis e sua participação no processo de tomada de decisão*

*408. Neste item avaliativo, busca-se avaliar se os grupos vulneráveis aos impactos da transição energética foram identificados e participam do processo de tomada de decisão.*

*409. Segundo o MME (peça 123), existem diversas ações governamentais voltadas para a identificação dos grupos vulneráveis que necessitam de auxílio para o acesso à energia limpa e acessível. Uma dessas ações é o Programa Luz para Todos, que tem como um de seus objetivos promover a inclusão social de comunidades vulneráveis e melhorar a cidadania e a qualidade de vida no meio rural e em regiões remotas da Amazônia Legal, por meio do combate à pobreza energética. Este programa prioriza o atendimento a beneficiários definidos em seu decreto, incluindo comunidades em situações de vulnerabilidade.*

*410. Além disso, o MME expõe que há estratégias e mecanismos que envolvem a combinação de levantamentos de dados, programas sociais, parcerias intergovernamentais e a participação da sociedade civil para identificar esses grupos. Isso inclui a utilização de dados de pesquisas socioeconômicas, como as realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para identificar regiões e comunidades com baixos índices de acesso à energia ou com dependência de fontes de energia não renováveis e poluentes. Também são realizados mapeamentos geográficos e socioeconômicos para identificar áreas rurais isoladas, comunidades indígenas, quilombolas e outras populações em situação de vulnerabilidade que possam estar sem acesso adequado à energia.*

*411. Quanto à possibilidade de participação de grupos vulneráveis no processo de tomada de decisão, a Secretaria-Geral da Presidência da República informa que existem algumas iniciativas para o fortalecimento dessa participação. Um exemplo mencionado foi a instituição da Mesa de Diálogos "Energias Renováveis: direitos e impactos" por meio da Portaria SG/PR 165/2023, na qual se discute as medidas para o atendimento das reivindicações das comunidades vulneráveis impactadas por empreendimentos eólicos e fotovoltaicos no Nordeste. Segundo a SGPR, desde outubro de 2023, diversas pastas ministeriais que compõem essa Mesa de Diálogos têm enviados representantes para visitas aos territórios impactados por empreendimentos de energias renováveis com vistas buscar convergências para a atuação do governo federal para o atendimento dos interesses sociais, culturais, ambientais e econômicos (peça 92, p. 1-3).*

*412. Recentemente, com a instituição da PNTE pela Resolução-CNPE 5/2024, foi fortalecida a possibilidade de participação de grupos vulneráveis na elaboração das políticas energéticas. Foi instituído o Fonte, com a finalidade de estimular, ampliar e democratizar as discussões sobre transição energética. De acordo com o art. 12, § 3º dessa norma, o Fonte deverá ter uma composição tripartite, garantindo a presença de representantes da sociedade civil, considerando critérios de representatividade regional, racial, étnica e de gênero.*

*413. Diante dessas iniciativas, entende-se que o Governo Federal tem avançado na questão da identificação das populações vulneráveis e na ampliação da possibilidade de inclusão desses grupos no processo de tomada de decisão. Dessa forma, esse item é avaliado como de* ***implementação parcial****.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Incorporação de medidas equitativas nas estratégias governamentais*

*414. Neste item avaliativo, busca-se avaliar se as estratégias, políticas e planos voltados à transição energética incorporam medidas equitativas.*

*415. Segundo o MME, existem mecanismos ou estruturas governamentais que atestam a incorporação de uma perspectiva equitativa para reduzir os danos às populações mais vulneráveis e garantir benefícios equitativos como forma de combater a pobreza energética (peça 123). As políticas públicas já contemplam uma abordagem equitativa, com avaliação de diversos aspectos em sua formulação, como sociais e ambientais (peça 123).*

*416. Concorda-se com a afirmação do Ministério que existem algumas políticas públicas que incorporam uma perspectiva equitativa em relação à distribuição dos recursos energéticos como, por exemplo, os seguintes programas governamentais: Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), Programa Luz para Todos, Energias da Amazônia, Auxílio Gás dos Brasileiros e Programa Energia Limpa no Minha Casa, Minha Vida. Esses programas são mais bem detalhados no item VI.3 deste relatório, no qual será descrita a questão da acessibilidade aos energéticos no Brasil.*

*417. Entretanto, cada um desses programas possui objetivos específicos, sem a devida articulação entre eles para se chegar a um objetivo quantificável que traga ganhos efetivos em termos de equidade energética. Ainda que recentemente o Governo Federal tenha instituído a PNTE e tenha trazido definições para pobreza energética, transição energética justa e inclusiva e equidade energética, bem como tenha trazido diretrizes relacionadas ao alcance da justiça energética, seguem sendo apenas conceitos abstratos e indeterminados. Falta uma definição mais precisa dos objetivos, bem como a criação de indicadores que mensurem a evolução das políticas em uma perspectiva equitativa. Essa questão está sendo tratada como achado de auditoria e será detalhada no item VI.4 deste relatório.*

*418. Além disso, mesmo que existam programas com uma perspectiva de equidade energética, no setor elétrico, existem medidas incoerentes que impactam negativamente na tarifa de energia elétrica, potencializando o comprometimento do orçamento das famílias com gastos com energéticos. Essa situação também está sendo considerada como um achado de auditoria e será detalhada no item VI.5 deste relatório.*

*419. Dessa forma, ainda que se reconheça que o Governo Federal, a partir da instituição da PNTE, tenha avançado no seu compromisso de incorporação de medidas equitativas, a ratificação desse compromisso somente poderá ser verificada após a implementação das medidas a serem detalhadas no Plante, que ainda será elaborado. Ademais, a insuficiência de objetivos precisos para a política energética e a existência de medidas incoerentes que impactam negativamente as tarifas de energia elétrica são fatores que atestam a deficiência no estabelecimento de uma perspectiva equitativa. Nesse sentido, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação****.*

***VI.2.2. Combate à pobreza energética: se as políticas estão contribuindo para a diminuição da pobreza energética***

*Acesso de energia limpa às comunidades vulneráveis*

*420. Neste item avaliativo, busca-se avaliar se as políticas/planos de desenvolvimento de energia limpa possuem ações que promovam o acesso de energia elétrica limpa e combustíveis limpos às comunidades mais vulneráveis.*

*421. Segundo o MME, o Governo Federal possui quatro programas para a promoção do acesso à energia elétrica e gás natural às populações vulneráveis: TSEE, Programa Luz para Todos, Energias da Amazônia, Auxílio Gás dos Brasileiros (peça 123). De acordo com o Ministério, o Programa Luz para Todos, em particular, promove a inclusão social e produtiva de comunidades vulneráveis, utilizando fontes de energia limpa e renováveis e respeitando o meio ambiente (peça*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*123). O Programa Energias da Amazônia também pode ser considerado como uma forma de minimizar a utilização de combustíveis fósseis em comunidades isoladas, pois tem como um dos seus objetivos ampliar a interligação com o Sistema Interligado Nacional, operado majoritariamente com fontes renováveis.*

*422. Ainda que existam ações para a ampliação do fornecimento de energia limpa às comunidades vulneráveis, o valor da Conta de Consumo de Combustíveis Fósseis (CCC), custeada por encargo na CDE, demonstra que há muito a avançar na substituição de combustíveis fósseis em regiões isoladas. Conforme demonstrado no Caderno de Análise da Transição Energética Justa e Inclusiva (peça 163, p. 6-7), excetuando-se o ano de 2023, os valores da CCC cresceram desde 2018 e, no ano de 2024, representam 20,9% do valor total da CDE.*

*423. Salienta-se que a CCC subsidia o custo de geração de energia elétrica nos sistemas isolados, localizados principalmente na Região Norte e não conectados ao SIN. A CCC é crucial devido ao elevado custo de geração nesses sistemas, que dependem majoritariamente de combustíveis fósseis. Esse mecanismo financeiro permite que o custo elevado de geração seja diluído entre todos os consumidores de energia do país, tornando a energia mais acessível nessas regiões. A diminuição da CCC pode representar a diminuição de consumo de fósseis nos sistemas isolados.*

*424. A ausência de um objetivo mensurável e de indicadores para a substituição de fontes fósseis por renováveis também indica uma deficiência na atuação governamental em prol desse objetivo. Além disso, medidas incoerentes no setor elétrico, que impactam negativamente o valor das tarifas, aumentam o peso da energia no orçamento de populações mais vulneráveis, dificultando a ampliação do acesso à energia. Esses dois fatores estão sendo tratados como achados de auditoria e serão detalhados nos itens VI.4 e VI.5.*

*425. Entretanto, cada um desses programas possui objetivos específicos, sem a devida articulação entre eles para se chegar a um objetivo quantificável que traga ganhos efetivos em termos de equidade energética. Ainda que recentemente o Governo Federal tenha instituído a PNTE e tenha trazido definições para pobreza energética, transição energética justa e inclusiva e equidade energética, bem como tenha trazido diretrizes relacionadas ao alcance da justiça energética, seguem sendo apenas conceitos abstratos e indeterminados. Falta uma definição mais precisa dos objetivos bem como a criação de indicadores que mensurem a evolução das políticas em uma perspectiva equitativa. Essa questão está sendo tratada como achado de auditoria e será detalhada no item VI.4 deste relatório.*

*426. Assim, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação.***

*Mecanismos tarifários para a modicidade dos preços dos energéticos*

*427. Neste item avaliativo, busca-se verificar se há mecanismos legais e/ou regulatórios que prevejam a modicidade dos preços dos energéticos, visando assegurar o acesso a todos.*

*428. Ainda que existam programas governamentais que visam à redução do preço dos energéticos, notadamente para os grupos vulneráveis, como a TSEE e o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, a tarifa de energia elétrica se elevou nos últimos anos, o que é uma contradição, pois o país é conhecido pela riqueza de seus recursos energéticos. Além do impacto negativo em termos sociais, essa tendência de aumento ameaça a própria sustentabilidade do mercado regulado de eletricidade no Brasil. Em face da gravidade dessa situação, está sendo alvo de detalhamento no item VI.3 deste relatório.*

*429. Essa situação está relacionada com dois fatores. O primeiro deles é a ausência de um objetivo preciso em termos de modicidade dos preços. Ainda que haja diretrizes e legislações que vinculem a atuação do Governo Federal nesse quesito, trata-se de conceitos abstratos, que não possuem objetivos mensuráveis vinculados a ele. O segundo fator se relaciona a medidas incoerentes*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*no setor elétrico que impactam negativamente o valor das tarifas, especialmente para consumidores mais vulneráveis. Esses fatores foram considerados como achados de auditoria e estão sendo detalhados nos itens VI.4 e VI.5 deste relatório.*

*430. Em face do exposto, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação****.*

***VI.2.3. Desenvolvimento socioeconômico: se o país está considerando o impacto social e econômico da transição energética***

*Desenvolvimento socioeconômico de comunidades dependentes de fósseis*

*431. Neste item avaliativo, busca-se avaliar se há políticas/planos que tratem o desenvolvimento socioeconômico de trabalhadores e comunidades que dependem de combustíveis fósseis.*

*432. Questionado sobre a existência de políticas ou planos que tratem o desenvolvimento socioeconômico de trabalhadores e comunidades dependentes de combustíveis fósseis, o MME respondeu que existem dois programas governamentais nesse sentido. O primeiro deles é o Programa Luz para Todos, que incentiva a descarbonificação energética da Amazônia Legal por meio de utilização de fontes de energia limpa e renováveis para a geração de eletricidade. Ao levar energia elétrica gerada por fontes renováveis, o MME entende que esse programa contribui com o desenvolvimento socioeconômico dessas comunidades, pois promove a transição para energias mais sustentáveis (peça 120).*

*433. Outro programa mencionado é o Selo Biocombustível Social, que é uma importante ferramenta da PNPB. Esse programa, instituído em 2004, mas atualmente regulamentado pelo Decreto 11.902/2024, é responsável por garantir a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel. Essa ferramenta concede aos produtores de biodiesel benefícios fiscais e comerciais, envolvendo prioridades de venda do biodiesel e acesso às alíquotas de PIS/Pasep e COFINS com coeficientes de redução diferenciados, desde que incluam de maneira qualificada os agricultores familiares enquadrados no Pronaf em seus arranjos produtivos (peça 120).*

*434. Ainda que o Ministério aponte algumas ações para o desenvolvimento socioeconômico de comunidades dependentes de fósseis, nos instrumentos de planejamento do setor energético não são identificadas metas específicas em relação a isso. Mais uma vez, trata-se de programas com objetivos isolados que não se articulam com uma diretriz mais precisa do Governo Federal. Tampouco existem indicadores para a mensuração e monitoramento dos resultados. Como já mencionado, essa falta de objetivos mensuráveis em termos de justiça energética é considerada um achado e está sendo detalhada no item VI.4 desta análise.*

*435. Conclui-se que, como não existem objetivos mensuráveis a serem atingidos, isso dificulta a avaliação e o monitoramento das ações que estão sendo adotadas. Nesse sentido, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação****.*

*Estratégias de geração de emprego e renda*

*436. Neste item avaliativo, busca-se avaliar se as políticas/planos de desenvolvimento de novas formas de tecnologia e novas fontes de energia possuem em suas diretrizes e/ou estratégias a geração de emprego e renda.*

*437. Questionado sobre a existência de estratégias ou diretrizes de geração de emprego e renda nas políticas ou planos de desenvolvimento de novas formas de tecnologia e novas fontes de energia, o MME respondeu que existem dois exemplos de programas com essas características. O primeiro deles é o Programa Luz para Todos que, conforme o art. 2º, VII do Decreto 11.628/2023, tem como um dos seus objetivos a capacitação de mão de obra local associada à prestação do serviço público de distribuição de eletricidade em regiões da Amazônia Legal (peça 123).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*438. Outro exemplo é o Programa Selo Biocombustível Social, que, conforme o art. 1º-A, II do Decreto 11.527/2020, inclui a participação da agricultura familiar na cadeia produtiva do biodiesel como um dos objetivos da política, atendendo a diretriz social da Política nacional de Produção e Uso do Bioediesel. Uma das condições para a concessão do selo ao produtor de biodiesel é a inclusão produtiva dos agricultores familiares no processo (peça 123).*

*439. Ainda que o Ministério aponte alguns exemplos, não são apresentados objetivos precisos em relação à geração de emprego e renda. O que existem são iniciativas isoladas sem um norte a ser atingido. Novamente, falta a articulação com uma diretriz mais precisa do Governo Federal e tampouco existe indicadores para a mensuração e monitoramento dos resultados. Também como já referido, essa falta de objetivos mensuráveis em termos de justiça energética é considerada um achado e está sendo detalhado no item VI.4 deste relatório.*

*440. Em sua resposta, o MME afirma que um dos eixos do Plante, ainda a ser elaborado, será o desenvolvimento econômico e social, incluindo a promoção de áreas prioritárias para pesquisa, desenvolvimento, adensamento produtivo e tecnológico, inovação e capacitação orientadas à transição energética, com vistas ao atendimento da diretriz da PNTE estabelecida no art. 3º, XI da Resolução-CNPE 5/2024. De acordo com o Ministério, essa abordagem visa não apenas a transição para fontes de energia mais sustentáveis, mas também a criação de oportunidades de emprego e geração de renda no processo (peça 123). Entretanto, conforme já exposto, o Plante ainda se encontra em processo de formulação.*

*441. Conclui-se que, como não existem diretrizes ou objetivos mensuráveis a serem atingidos, isso dificulta a avaliação e o monitoramento das ações que estão sendo adotadas. Nesse sentido, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação****.*

*Diminuição das desigualdades regionais*

*442. Neste item avaliativo, busca-se avaliar se as políticas ligadas às ações de TE possuem diretrizes voltadas para a diminuição das desigualdades regionais do país.*

*443. Em resposta a questionamento desta equipe de auditoria sobre o assunto, o MME afirma que ao menos esses três programas possuem diretrizes associadas à redução das desigualdades regionais: Luz para Todos, Energias Amazônia e TSEE. Segundo o MME, o Programa Luz para Todos, por exemplo, atende com energia elétrica diversos equipamentos coletivos e produtivos, como associações e unidades de beneficiamento de produtos agrícolas e extrativistas, promovendo o desenvolvimento socioeconômico local e incentivando o associativismo, o que gera capital social para as localidades e aumenta a produtividade e a geração de renda nas comunidades atendidas. Essas infraestruturas são essenciais para a promoção da inclusão social e a sustentabilidade econômica das regiões rurais beneficiadas, contribuindo assim para a diminuição das desigualdades regionais (peça 123).*

*444. Apesar de o Ministério apresentar alguns exemplos, mais uma vez, não existe um norte para a diminuição das desigualdades regionais. Trata-se de iniciativas isoladas com diretrizes específicas que não se comunicam com um objetivo mais preciso do Governo Federal. Tampouco existem indicadores que permitam avaliar os resultados, o que impede uma avaliação precisa das políticas. Salienta-se uma vez mais que a falta de objetivos mensuráveis em termos de justiça energética é considerada um achado e está sendo detalhado no item VI.4 desta análise.*

*445. Destaca-se que, com a recente instituição da PNTE pela Resolução-CNPE 5/2024, as diversidades regionais do País devem ser devidamente reconhecidas na formulação das políticas, em obediência ao art. 3º, VIII da referida norma. Contudo, falta um detalhamento mais preciso dos objetivos a serem perseguidos e a formulação de indicadores que permitam o acompanhamento dos resultados, o que poderá ser realizando no âmbito da formulação do Plante.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*446. Conclui-se que, como não existem diretrizes ou objetivos mensuráveis a serem atingidos, isso dificulta a avaliação e o monitoramento das ações que estão sendo adotadas. Nesse sentido, esse item é avaliado como de* ***baixa implementação****.*

*447. O resultado numérico da avaliação de cada item é apresentado na Tabela 15.*

*Tabela 15 - Avaliação da atuação do Governo Federal no tocante à transição energética justa e inclusiva*

| *Componente de análise* | *Item de análise* | *Resultado do item* | *Resultado do Componente* |
|---|---|---|---|
| *Inclusão: se todos os grupos da sociedade estão sendo incluídos no processo de tomada de decisão* | *Identificação de grupos vulneráveis e sua participação no processo de tomada de decisão* | *2* | *1,5 – Implementação parcial* |
| | *Incorporação de medidas equitativas nas estratégias governamentais* | *1* | |
| *Combate à pobreza energética: se as políticas estão contribuindo para a diminuição da pobreza energética* | *Acesso de energia limpa às comunidades vulneráveis* | *1* | *1,0 – Baixa implementação* |
| | *Mecanismos tarifários para a modicidade dos preços dos energéticos* | *1* | |
| *Desenvolvimento socioeconômico: se o país está considerando o impacto social e econômico da transição energética* | *Desenvolvimento socioeconômico de comunidades dependentes de fósseis* | *1* | *1,0 – Baixa implementação* |
| | *Estratégias de geração de emprego e renda* | *1* | |
| | *Diminuição das desigualdades regionais* | *1* | |
| *Agregado* | | *1,14* | |

*Fonte: elaboração própria.*

*448. O gráfico aposto à Figura 28 traz a visualização do resultado:*

*449. Assim, conclui-se que* ***as ações do Governo Federal orientadas para a promoção de uma transição energética justa e inclusiva no Brasil encontram-se em baixa implementação****.*

*450. Para mais detalhes da avaliação efetuada desses componentes avaliativos, pode-se consultar o* ***Caderno de Análise da Transição Energética Justa e Inclusiva*** *(peça 163).*

*451. Dessa análise geral, conclui-se que entre as questões mais relevantes em termos de transição energética justa e inclusiva no Brasil, tem-se o alto peso dos preços dos energéticos no orçamento das famílias, além da carência de instrumentos buscando o desenvolvimento socioeconômico de comunidades dependentes de fósseis, estratégias de geração de emprego e renda e redução de desigualdades regionais.*

*452. Nesta questão, aprofundou-se na análise referente ao alto peso dos energéticos no orçamento familiar.*

### *VI.3. Acessibilidade dos preços dos energéticos no Brasil*

*453. Ainda que não haja uma definição precisa para a transição justa, o Brasil já avançou em alguns pontos em termos de justiça energética. A Figura 29 mostra que, nas últimas décadas, o Brasil apresentou evolução positiva no tocante à universalização do acesso à eletricidade. Segundo o*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*MME, atualmente, em torno de 99,8% da população brasileira possui acesso à energia elétrica, conforme dados de censo realizado pelo IBGE em 2018.*

*454. Entretanto, isso não se pode dizer em relação ao quesito de acessibilidade à energia. A respeito disso, cabe mencionar trecho de publicação da Aneel:*

*Ao resgatarmos o conceito do trilema de energia – equidade, sustentabilidade e segurança energética, **não podemos deixar de lado que equidade não se trata apenas de ter energia elétrica disponível para uso. É preciso ser capaz de pagar por seu uso, especialmente a população de menor renda**. (grifo nosso) (Aneel, 2024b, p. 11)*

*455. Contudo, apesar de **o Brasil ser reconhecidamente um país rico em recursos energéticos, possuindo vantagens competitivas na produção de energia em relação à grande maiores das nações no mundo, isso não se reflete totalmente no preço da energia, notadamente em termos das tarifas de eletricidade praticadas frente ao poder de compra da população**.*

*456. Segundo a Associação Brasileira de Grandes Consumidores de Energia, mediante estudo comparativo do preço da energia elétrica entre 34 países da OCDE, o Brasil apresentou o maior custo da tarifa residencial (peça 133). Isso quer dizer que o impacto dos gastos com energia pesa mais para brasileiros do que para consumidores de países desenvolvidos, como Estados Unidos e Espanha, e até mesmo entre os residentes de países emergentes, como Chile e Turquia.*

*457. Destaca-se que a questão do alto patamar das tarifas não é algo que impacte apenas a conta de luz. Esse impacto torna-se ainda mais forte no preço dos produtos e serviços. Todo incremento nos custos da energia é automaticamente refletido nos valores de produtos essenciais como carne, leite e pão. Isso desencadeia um efeito dominó que culmina na elevação da inflação e na diminuição da capacidade competitiva tanto do setor industrial quanto do comercial.*

*458. Ainda acerca da acessibilidade dos preços dos energéticos no Brasil, pesquisa realizada por instituição de pesquisa aponta que cerca de 46% da população brasileira consome metade de sua renda familiar ou mais com as contas de eletricidade e gás (INSTITUTO INTELIGÊNCIA EM PESQUISA E CONSULTORIA, 2022). Ainda segundo essa pesquisa, em 22% dos domicílios brasileiros, em decorrência da crise energética pela escassez de chuvas em 2021, a solução adotada para diminuir a conta de luz foi diminuir ou deixar de comprar alimentos básicos. Esse cenário demonstra a dificuldade de acesso à energia em razão do elevado valor das tarifas em relação à renda per capita média dos brasileiros. Salienta-se que, de acordo com o Energy Poverty Observatory, instituição ligada à Comissão Europeia, as contas de energia (eletricidade e gás natural) deveriam comprometer no máximo 10% da renda familiar dos consumidores para não afetar a capacidade das famílias em arcar com outras despesas essenciais, conforme indica estudo da EPE à peça 134, p. 14.*

*459. Além disso, dados sobre o consumo de energia elétrica por faixa de renda no Brasil demonstram o **cenário de desigualdade entre a população mais vulnerável e as classes mais ricas**. A Figura 30 mostra a diferença entre o consumo de energia elétrica entre as famílias por faixa de renda, de acordo com a quantidade de salários mínimos.*

*460. Esses dados demonstram a desigualdade que marca historicamente o país. De acordo com esse estudo da EPE (2023):*

*estima-se um consumo per capita anual variando de 371 kWh (equivalente ao consumo residencial per capita do Marrocos) para a classe de menor renda até 2.221 kWh (equivalente ao consumo residencial per capita do Japão) para a classe de maior rendimento em 2019 (Gráfico 1), com 58% da demanda residencial de eletricidade no ano concentrada nas quatro faixas de menor renda (até 5 salários mínimos), que juntas representavam cerca de 78% dos domicílios nacionais em 2019. (peça 138, p. 1)*

*461. Como se vê, o menor consumo de energia pelas classes mais pobres resulta também em diferença no perfil de consumo por eletrodoméstico. Por exemplo, condicionadores de ar e freezers*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*são itens pouco utilizados pelos mais pobres. Além disso, mesmo para itens mais essenciais, como lâmpadas e chuveiro elétrico, as famílias mais pobres possuem menos acesso do que as classes mais favorecidas.*

*462. O **peso da tarifa de energia elétrica** contribui para esse cenário de **pobreza energética**. Isso foi evidenciado na Auditoria Operacional na Política Tarifária do Setor Elétrico, julgada pelo Acórdão 1.376/2022-Plenário (TC 014.282/2021-6, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler). Seguem algumas conclusões do relatório dessa auditoria acerca das tarifas de eletricidade no Brasil:*

*a) ainda que o Brasil possua vantagens competitivas para a geração de energia elétrica por diversas fontes (hidrelétricas, eólicas, solares, gás natural), as tarifas praticadas no País, principalmente a residencial, estão entre as mais elevadas do mundo e estão no mesmo patamar das praticadas em países ricos, apesar da renda média da população brasileira ser inferior a esses países;*

*b) em comparação com outros 14 países, incluindo os demais países do BRICS – Rússia, Índia, China e África do Sul, o Brasil apresenta o menor índice de quantidade de energia comprada em relação ao salário médio da população, conforme Figura 31.*

*c) crescimento de 351% no preço da energia elétrica dos consumidores regulados entre os anos de 2001 e 2020, que ultrapassa os 230% da inflação oficial ocorrida no mesmo período;*

*d) prejuízo à competitividade da indústria brasileira em face do alto valor da eletricidade; e*

*e) perspectivas de maiores aumentos nas faturas para os próximos anos.*

*463. O referido relatório de auditoria também discorreu sobre as principais causas para o patamar atual das tarifas de energia elétrica. Segundo esse documento, no curso da auditoria, não foi identificada a existência de critérios e metas para a política tarifária, nem de um monitoramento das diversas ações que impactam o valor pago na tarifa. Também se identificou a deficiência de um planejamento consistente visando ao alcance de objetivos relevantes, o que leva a adoção de soluções emergenciais para os problemas que, na ausência de medidas preventivas, surgem ao longo do tempo com impacto negativo nas tarifas.*

*464. Nesse cenário, foram apontados os seguintes fatores para o elevado patamar das tarifas nos últimos anos: elevado valor de tributos e encargos na conta de energia elétrica; pagamento de indenização de ativos de transmissão; repasse do risco hidrológico ao consumidor em decorrência da MP 688/2015; não realização de leilões em 2012 em decorrência da renovação das concessões próximas do vencimento; aumento do custo da energia da Usina Hidrelétrica de Itaipu; criação da Conta-Covid; redução do mercado consumidor regulado; garantias físicas superdimensionadas e contratação de energia de reserva; e crescimentos dos subsídios e encargos presentes na CDE.*

*465. Ainda segundo o relatório, vários desses fatores são reflexos de ações anteriores, incluindo medidas provisórias e decisões que resultaram na inclusão de valores bilionários nas tarifas, valores estes que estão sendo cobrados atualmente e que continuarão a ser por mais alguns anos. Entre os motivos, alguns estão relacionados à deficiência de uma estrutura adequada para a política tarifária, especialmente devido a falhas no planejamento e no monitoramento da execução das políticas.*

*466. Outro fator que se destaca é a concessão de **subsídios cruzados no setor elétrico**, que trazem também **incentivos à parcela da população com maior poder aquisitivo em detrimento dos mais vulneráveis, tendo um efeito social regressivo**. Alguns exemplos são subsídios que constam na CDE, que muitas vezes não possuem relação com o setor elétrico, e incentivos à geração distribuída e para a migração ao mercado livre. Além de impactar negativamente nas tarifas, esses incentivos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*trazem risco à sustentabilidade financeira do mercado regulado de energia elétrica no Brasil, fenômeno que tem sido denominado como "espiral da morte" por diversos especialistas do setor.*

*467. Em razão desses problemas, no Acórdão 1.376/2022-Plenário, que julgou a referida auditoria, foram feitas diversas recomendações aos órgãos e entidades responsáveis para que tomem as medidas pertinentes para que haja uma modificação nesse cenário de patamar elevado das tarifas. Esse Acórdão encontra-se em monitoramento no TC 012.641/2022-7, também sob a relatoria do Ministro Benjamin Zymler, ainda não julgado.*

*468. Salienta-que esse não é o primeiro processo do TCU que chama a atenção em relação à* ***temática dos subsídios cruzados e do alto patamar das tarifas no setor elétrico****. Esse assunto já foi* ***alvo de análise ao menos nos seguintes processos de fiscalização****:*

*a) Auditoria operacional que realizou avaliação da política de subsídios na CDE (TC 032.981/2017-1, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), julgada pelos Acórdãos 1.215/2019-Plenário e 2.877/2019-Plenário;*

*b) Auditoria operacional que avaliou as políticas públicas de inserção de fontes renováveis na matriz elétrica brasileira (TC 008.692/2018-1, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), julgada pelo Acórdão 1.530/2019-Plenário;*

*c) Auditoria operacional que realizou a avaliação da participação das termelétricas na matriz elétrica nacional (TC 038.088/2019-3, de relatoria da Ministra Ana Arraes), julgada pelo Acórdão 4.070/2020-Plenário;*

*d) Auditoria operacional para avaliar a governança de políticas e processos específicos do setor elétrico (TC 029.083/2019-2, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira), julgada pelo Acórdão 1.683/2021-Plenário;*

*e) Acompanhamento das ações relativas ao atendimento eletroenergético do Sistema Interligado Nacional diante do cenário hidrológico desfavorável (TC 016.319/2021-4, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), julgado pelo Acórdão 1.567/2022-Plenário;*

*f) Representação acerca de irregularidades no procedimento para alterar a Resolução-Aneel 482/2012, que regulamentava a MMGD (TC 037.642/2019-7, de relatoria do Ministro Jorge de Oliveira), julgada pelos Acórdãos 3.063/2020-Plenário e 817/2022-Plenário;*

*g) Representação acerca de indícios de irregularidade nos subsídios concedidos para a redução de 50% na Tarifa de Uso do Sistema de Transmissão (TUST) e à Tarifa de Uso do Sistema de Distribuição (TUSD) para as fontes incentivadas (TC 017.027/2022-5, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler), julgada pelos Acórdãos 955/2024-Plenário e 129/2024-Plenário; e*

*h) Representação acerca de indícios de comercialização ilegal de créditos de energia elétrica no âmbito da MMGD (TC 005.710/2024-3, de relatoria do Ministro Antônio Anastasia), julgada pelo Acórdão 1.473/2024-TCU-Plenário.*

*469. Para melhorar o cenário do peso da energia em relação à renda das famílias, existem basicamente duas estratégias a serem trilhadas pelo estado brasileiro. A primeira seria a adoção de medidas para a geração de emprego e renda para melhorar o poder de compra dos brasileiros. A segunda seria adoção de medidas para a redução do preço dos energéticos, tornando-os mais acessíveis, principalmente para a parcela mais vulnerável da população. Na presente auditoria, o foco foi avaliar a segunda estratégia, pois a análise de políticas públicas de geração de emprego e renda envolve diversos setores da economia afora do setor energético, portanto, isso ampliaria em demasia o objeto da fiscalização.*

*470. No curso desta auditoria, foram identificadas as* ***seguintes políticas públicas que buscam a ampliação do acesso à energia limpa às populações mais vulneráveis****:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*a) Programa Luz para Todos: instituído pelo Decreto 4.873/2003 e atualmente regulamentado pelo Decreto 11.628/2023, visa fornecer energia elétrica de forma gratuita para milhões de pessoas em áreas rurais e remotas do Brasil, promovendo o acesso à energia limpa e sustentável. O Programa Luz para Todos é destinado a universalizar e democratizar o acesso ao serviço público de energia elétrica, visando combater a pobreza energética e reduzir as desigualdades sociais e regionais do país;*

*b) Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE): criada pela Lei 10.438/2002 e regulamentada pela Lei 1.212/2010 e pelo Decreto 7.583/2011, oferece descontos na conta de luz para famílias de baixa renda, beneficiários de programas sociais e pessoas com deficiência, facilitando o acesso à energia elétrica a custos mais baixos. A TSEE é financiada por meio de encargo que compõe a CDE, portanto, é rateada pelos consumidores de energia elétrica;*

*c) Energias da Amazônia: instituído pelo Decreto 11.648/2023, tem como objetivo a redução de uso do óleo diesel na produção de energia na região e, consequentemente, diminuir a emissão de GEE, substituindo o processo de geração por fontes renováveis. O programa pretende garantir a qualidade e segurança do suprimento de energia elétrica para os mais de 3,1 milhões de pessoas que são atendidas por Sistemas Isolados, que são cidades e vilas cuja energia elétrica é fornecida por gerações locais e não possuem conexão no Sistema Interligado Nacional - SIN, como o restante do país;*

*d) Auxílio Gás dos Brasileiros: Trata-se de programa para o objetivo de mitigar o efeito do preço do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP), também conhecido como gás de cozinha, sobre o orçamento das famílias de baixa renda. Esse programa foi instituído pela Lei 14.237, de 19/11/2021, e traz a previsão de pagamento desse auxílio às famílias inscritas no CadÚnico, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário-mínimo, ou que tenham entre seus membros quem receba o benefício de prestação continuada (BPC). Diferentemente dos outros três programas mencionados acima, que são geridos pelo MME, a gestão do Auxílio-Gás é do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e*

*e) Programa Energia Limpa no Minha Casa, Minha Vida: instituído pelo Decreto 12.084/2024, tem a finalidade de promover a implantação de geração de energia elétrica renovável prioritariamente para unidades habitacionais do Programa Minha Casa, Minha Vida. Entre seus objetivos, estão a redução dos gastos financeiros com serviços de energia elétrica para as famílias beneficiadas bem como à ampliação do acesso à geração de energia elétrica proveniente de fontes renováveis. Esse programa está sob a gestão do Ministério das Cidades.*

*471. Mesmo que esses programas contribuam para o combate da pobreza energética, entende-se que são* ***iniciativas paliativas que não são suficientes para resolver a questão da equidade do sistema energético no Brasil****. Ainda que se reconheça o avanço do Brasil no que toca à universalização do acesso à energia elétrica, principalmente a partir do Programa Luz para Todos, falta uma atuação mais bem coordenada e instrumentalizada para solucionar a questão do elevado patamar do preço da energia no Brasil, notadamente para as famílias mais vulneráveis.*

*472. Os programas TSEE, Auxílio Gás dos Brasileiros e Energia Limpa no Minha Casa, Minha Vida possuem metas de redução do preço dos energéticos para pessoas de baixa renda, contudo, são objetivos isolados de um contexto que possibilite uma real evolução da questão. Portanto, existe* ***deficiência na institucionalização e instrumentalização que apontem critérios ou objetivos mensuráveis para a transição energética justa****. Isso será mais bem detalhado no Achado 3 desta questão de auditoria.*

*473. Além disso, apesar de existirem políticas públicas em prol do maior acesso à energia por populações vulneráveis, seguem surgindo* ***medidas incoerentes no setor elétrico que impactam negativamente na tarifa****, o que tende a aumentar ainda mais o comprometimento da renda das*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*famílias para o pagamento de contas de luz e gás. Essa questão será mais bem detalhada no Achado 4 desta questão de auditoria.*

***VI.4. Achado 3: Insuficiência de institucionalização e instrumentalização de ações visando justiça energética***

*474. Foi identificado que a institucionalização de medidas governamentais para a transição energética justa é insuficiente. Em virtude disso, as ações de combate à pobreza energética também se mostram insuficientes, pois não existem objetivos com parâmetros mensuráveis a serem atingidos.*

*475. Em análise à legislação brasileira aplicável ao setor energético, encontram-se vários dispositivos que trazem princípios e diretrizes relacionadas à questão da justiça energética, colocando-se uma necessidade da atuação governamental em prol de uma distribuição mais justa dos recursos energéticos. Como exemplo, mencionam-se as seguintes leis e seus dispositivos:*

*a) Lei 8.987/1995 (Lei Geral de Concessões): essa lei, aplicável às concessões do setor elétrico, traz o princípio da modicidade tarifária em seu art. 6º, § 1º;*

*b) Lei 9.478/1997 (Política Energética Nacional): segundo o art. 1º, III, as políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia devem proteger os interesses do consumidor quanto à preço;*

*c) Lei 10.848/2004 (Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica): o art. 1º, X, também traz o princípio da modicidade tarifária;*

*d) Lei 12.187/2009 (PNMC): o art. 3º, II, destaca que as medidas adotadas devem levar em consideração a distribuição equitativa e equilibrada das responsabilidades entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas. Já o artigo 3º, IV, coloca a concretização do desenvolvimento sustentável como condição para o enfrentamento das alterações climáticas, devendo ser esse enfrentamento conciliado com as necessidades das populações e comunidade;*

*e) Lei 14.904/2024 (Estabelece diretrizes para a elaboração de plano de adaptação à mudança do clima): o art. 3º, I, estabelece que os planos de adaptação à mudança do clima devem atender prioritariamente diversas áreas, entre elas a transição energética justa.*

*476. Além disso, o Brasil é signatário da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, que vincula as medidas governamentais em prol da efetivação da transição energética justa. O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 7, denominado "Energia Limpa e Acessível", visa a "assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todas e todos". Além disso, outros ODS se relacionam à concretização da mudança do sistema energético para um modelo menos poluidor e mais justo, como, por exemplo, os ODS "Erradicação da Pobreza", "Saúde e Bem-Estar", "Trabalho Decente e Crescimento Econômico", "Redução das Desigualdades", "Cidades e Comunidades Sustentáveis", "Ação contra a Mudança Global do Clima" e "Vida Terrestre".*

*477. Por fim, a CF/88 também traz princípios que vinculam a construção de um sistema energético mais justo, pois o acesso à energia está intrinsicamente associado ao bem-estar das populações. O art. 1º, III, explicita a dignidade da pessoa humana com um dos fundamentos da República. O art. 3º, I e III, traz como objetivos fundamentais a serem alcançados a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, com a vedação de quaisquer formas de discriminação. Por fim, o art. 170, caput, traz a necessidade que a ordem econômica e financeira assegure à população uma "existência digna", de acordo com o que dispõe a justiça geracional.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*478. Apesar desses **critérios jurídicos vinculantes para a justiça energética, não existem objetivos com parâmetros mensuráveis a serem atingidos**. Em geral, trata-se de conceitos jurídicos indeterminados, genéricos e abstratos, sem uma definição mais precisa para eles.*

*479. Em consulta aos instrumentos de planejamento do setor energético ou documentos governamentais que retratam a estratégia brasileira para a transição energética, também não se encontram objetivos concretos a serem atingidos em termos de justiça energética no Brasil. A transição justa é sempre vista como uma diretriz a ser alcançada, no entanto, não há definições claras tampouco metas quantificáveis que apontem um norte a ser atingido.*

*480. O último PDE publicado - PDE 2031, por exemplo, traz o seguinte trecho sobre transição justa:*

*Em uma perspectiva mais abrangente, os estudos de planejamento energético servem como base para que a dimensão socioambiental seja incorporada ao processo de transição energética e, por meio dos canais de comunicação previstos, também permitem a participação da sociedade no processo. Nesta linha, **o próprio PDE é instrumento fundamental para uma transição justa e sustentável**, já reconhecido como o Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas. Dessa forma, a transição almejada se apoia tanto em ações para evitar e reduzir impactos socioambientais, respeitando os usos múltiplos dos recursos; quanto em medidas que buscam aumentar o bem-estar social, como garantir acesso à energia de qualidade e potencializar a geração de emprego e renda no País. (grifo nosso) (EPE, 2021b, p. 338)*

*481. Contudo, apesar de afirmar que é um instrumento fundamental para a transição justa, não são trazidas metas ou objetivos concretos a serem atingidos em termos de justiça energética. Não existe uma definição clara do que se pretende buscar nesse quesito.*

*482. O PNE 2050 também traz preocupação com a equidade dos recursos energéticos, contudo, também apenas de forma principiológica. O trecho abaixo, retirado do PNE 2050, traz o princípio da coerência, que é um dos princípios que deve guiar a evolução do arcabouço legal e infralegal dentro do setor energético:*

*8. **Coerência**: As decisões em relação ao setor de energia devem observar uma ótica integrada, que seja capaz de fomentar a competitividade, a eficiência econômica, a consistência e a harmonia do setor energético como um todo, garantindo a segurança do abastecimento e a previsibilidade de longo prazo, bem como a **justiça intrageracional** e intergeracional. (grifo nosso) (EPE, 2020, p. 15)*

*483. Novamente, a transição justa está dentro de um princípio, sem uma definição clara de como atingi-la.*

*484. Em apresentação realizada pelo MME, em maio de 2023, acerca do planejamento do atual governo para a transição energética, outra vez são mencionados objetivos de maior equidade no setor energético. Todavia, novamente são colocadas apenas diretrizes genéricas, como geração de emprego e renda, inclusão social, redução das desigualdades socioeconômicas e regionais e melhoria da qualidade de vida (peça 135, p. 5). **Não há definição precisa de objetivos que representem uma evolução em termos de justiça energética**.*

*485. A preocupação com a equidade energética também está retratada no Documento "O papel do setor de petróleo e gás natural na transição energética" (peça 136). Mais uma vez, é mencionada a necessidade de construção de uma transição justa e inclusiva (peça 136, p. 1) e a equidade energética é destacada como parte do trilema energético, devendo haver preocupação com acessibilidade (custos reduzidos), alcance (inclusiva e democrática) e qualidade (eficiência e modernidade) (peça 136, p. 5). Contudo, **apesar de o documento identificar que a continuidade da exploração de óleo e gás é justificada pela geração de riqueza proveniente dessa atividade, não há detalhamento do que se quer alcançar no tocante à contribuição dessa renda gerada para medidas em prol da transição justa e inclusiva**.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*486. Outro instrumento que pode ser mencionado é o documento do BNDES, principal financiador das ações de transição energética no Brasil, que traz as suas diretrizes para mudança do clima (peça 137). Ainda que seja mencionada expressamente a adoção de compromissos e desafios para uma transição justa, não há ações concretas ou metas quantificáveis que apontem um norte a ser alcançado em termos de maior equidade na distribuição dos recursos energéticos.*

*487. Em geral, apenas se encontram diretrizes e indicadores mais concretos em algumas políticas públicas de combate à pobreza energética. Contudo, conforme já relatado, o conjunto dessas políticas carece de maior efetividade, até porque o preço da energia elétrica, por exemplo, seguiu subindo no Brasil acima da inflação, mesmo após a implementação desses programas, conforme já apontado na Auditoria que avaliou a política tarifária do setor elétrico no Brasil. Como não existe um norte a ser perseguido, essas políticas contribuem apenas no tocante ao fim específico delas.*

*488. Por exemplo, o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, que visa conceder ajuda financeira a famílias de baixa renda para o pagamento do botijão de gás, possui indicadores que permitem avaliar, por exemplo, a quantidade de famílias beneficiadas, valor médio do benefício e responsáveis familiares do sexo feminino beneficiárias. Entretanto,* ***esses indicadores não se comunicam com objetivos maiores do Governo Federal*** *que tragam uma real institucionalização do rumo a ser perseguido para a justiça energética no Brasil.*

*489. Recentemente, com a publicação da Resolução-CNPE 5/2024, foram trazidas diretrizes para a PNTE que se relacionam com a transição justa e inclusiva. Conforme o seu art. 3º, III, IV, V e VIII, são diretrizes da PNTE a universalização do acesso à energia; a oferta a preços acessíveis; a redução da pobreza e desigualdade energética e o reconhecimento da diversidade regional. Entende-se que o estabelecimento dessas diretrizes é um avanço em termos de justiça energética no País.*

*490. Apesar desse avanço, ainda falta o estabelecimento de* ***objetivos com parâmetros mensuráveis que sirvam de norte*** *para as medidas governamentais a serem adotadas. É importante também que se criem* ***indicadores quantificáveis que demonstrem a evolução do País no que toca à justiça energética****. Dessa forma, poderá se dar uma* ***definição mais precisa para os conceitos genéricos e abstratos que estão postos na legislação****.*

*491. A criação de objetivos e indicadores poderá ser realizada com a formulação do Plante. De acordo com o art. 6º, I, da Resolução-CNPE 5/2024, um dos objetivos desse Plano é a sistematização e consolidação das ações dos programas do Governo Federal em prol da transição energética, por meio da identificação de "esforços adicionais necessários, bem como custos e benefícios estimados" (peça 151, p. 2).*

*492. A respeito do estabelecimento de objetivos mensuráveis, salienta-se que, este ano, a EPE produziu estudo que analisou diversas experiências estatais internacionais relativas à pobreza e justiça energética no que toca a definições, indicadores, medidas e governança (peça 134). A análise explorou experiências de órgãos estatais nos seguintes países: Chile, Chipre, Colômbia, Escócia, Eslováquia, Espanha, Estados Unidos, França, Inglaterra, Irlanda, Itália, México, Nova Zelândia, País de Gales, Portugal, Reino Unido, Romênia, Togo e Uruguai.*

*493. Esse estudo poderá servir de subsídio para a criação de objetivos claros, a serem mensurados por indicadores quantificáveis. Isso permitiria a criação dos devidos instrumentos para alcançar as metas estabelecidas, dificultando também eventuais medidas incoerentes que signifiquem o não atingimento dos objetivos.*

*494. Também* ***seria salutar que os objetivos a serem traçados contemplassem a questão do peso da energia na renda dos brasileiros****, pois se trata de questão essencial para um efetivo combate à pobreza energética no Brasil. Além disso, um diagnóstico da demanda energética, tanto*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*nas classes residenciais como nos segmentos produtivos, ajudaria na criação de um norte para o estabelecimento dos objetivos e indicadores. A respeito disso, menciona-se trecho de estudo da EPE:*

*Para o planejamento da expansão da oferta de energia de um país, é preciso identificar as necessidades energéticas dos seus setores demandantes, incluindo o consumo dos segmentos produtivos e das famílias em relação aos diversos serviços energéticos por eles demandados.* ***Quanto melhor o diagnóstico da situação atual, ou seja, quanto mais e melhor se conhece a demanda energética dos diferentes extratos de consumo, mais subsídios se tem para a elaboração de um planejamento energético cada vez mais adequado às reais necessidades da sociedade****, contemplando ações e indicações de políticas públicas mais bem direcionadas. (grifo nosso) (peça 137, p. 1)*

*495.* ***Para a questão da ausência de objetivos com parâmetros mensuráveis bem como indicadores que apontem um norte para a transição justa no Brasil, propõe-se determinar ao MME que****, no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação, elencando as atividades previstas e um cronograma para, de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, estabelecer objetivos com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no Brasil, utilizando indicadores quantificáveis e metas para o seu monitoramento, uma vez que isso é causa da deficiência na adoção de ações concretas e concatenadas em torno de um objetivo para a questão da equidade energética. Salienta-se, uma vez mais, que os seguintes critérios jurídicos apontam para a necessidade de que políticas públicas para a transição energética incorporem o aspecto da equidade: art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024.*

*496.* ***No que toca à questão do elevado preço da energia no Brasil, propõe-se recomendar ao MME*** *para que, no âmbito das diretrizes a serem criadas para a transição justa, sejam criados objetivos específicos para a redução do peso do custo dos energéticos na renda familiar, notadamente das classes mais vulneráveis, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020.*

*497. O MME tem como sua competência tratar de assuntos no que toca a políticas tarifárias para o setor de energia elétrica e de políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos e minerais, nos termos do art. 1º, III e VIII, do Decreto 11.492/2023. Portanto, entende-se que os encaminhamentos devem ser direcionados a esta pasta ministerial para o saneamento da questão exposta neste achado.*

*498. Diante do exposto, propõem-se os seguintes encaminhamentos:*

*a)* ***Determinar ao MME****, com base nos arts. 4º, 6º e do inciso I do § 3º do art. 7° da Resolução-TCU 315/2020, que, no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação, elencando as atividades previstas e um cronograma para, de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, estabelecer objetivo com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no Brasil, utilizando indicadores quantificáveis e metas para o seu monitoramento, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024.*

*b)* ***Recomendar ao MME****, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, no âmbito dos objetivos a serem criados para a transição justa, seja realizado diagnóstico de qual deva ser o alvo da ambição de justiça energética do país, de forma a inserir um objetivo no tocante à redução do peso dos energéticos na renda da população, principalmente em relação às famílias mais vulneráveis, criando indicadores e metas capazes de demonstrar uma evolução concreta dessa questão.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***VI.5. Achado 4: Iniciativas governamentais incoerentes com o objetivo de transição energética justa***

*499. Apesar de existirem políticas públicas em prol do maior acesso à energia por populações vulneráveis, há medidas incoerentes que impactam negativamente na tarifa de energia elétrica. Essa situação, aliada à já mencionada insuficiência de institucionalização e instrumentalização de ações de justiça energética, potencializa o comprometimento da renda das famílias para o pagamento de energéticos e, por consequência, o problema da pobreza energética no País.*

*500. Conforme narrado anteriormente, entre os fatores que impactam negativamente a tarifa de energia elétrica está a presença de subsídios cruzados, que, em algumas situações, trazem privilégios a determinados setores da sociedade em detrimento da maioria dos consumidores, o que vai de encontro aos critérios mencionados no Achado 3, que vinculam a atuação governamental em prol da justiça energética. Além disso, como já dito, além de impactar negativamente nas tarifas, esses incentivos trazem risco à sustentabilidade financeira do mercado de energia elétrica no Brasil, fenômeno que tem sido denominado como "espiral da morte" por diversos especialistas do setor.*

*501. Também como já mencionado, esse problema já foi alvo de atenção em diversos julgados deste TCU. Contudo, ainda que diversas deliberações tenham sido expedidas para o saneamento dessa questão, não se pode falar que tenha havido uma evolução positiva. Ao contrário, quando se avalia a evolução dos subsídios presentes na CDE, o que se vê é o aumento do peso desses subsídios no bolso do consumidor do mercado regulado.*

*502. A CDE é uma rubrica criada pela Lei 10.438/2002 com o objetivo de custear o desenvolvimento energético. Além dos incentivos para o Sistema de Compensação de Energia Elétrica (SCEE), essa conta consolida encargos para garantir a universalização do serviço de acesso à energia elétrica, tarifa social para apoiar o consumo de eletricidade da população de baixa renda, irrigação, aumento da competitividade de fontes renováveis e carvão mineral e conta de consumo de combustível fóssil.*

*503. A política de subsídios da CDE foi alvo de avaliação por este TCU em Auditoria Operacional – TC 032.981/2017-1, de relatoria do Exmo. Ministro Aroldo Cedraz, julgada pelos Acórdãos 1.215/2019-Plenáro e 2.877/2019-Plenário. Na análise feita pela equipe de auditoria, chegaram-se às seguintes conclusões:*

*a) custeio de subsídios relacionados a outros segmentos da economia pelo consumidor de energia elétrica via CDE;*

*b) caracterização de "orçamento paralelo", pois as receitas para o custeio das políticas públicas não relacionadas ao setor elétrico são alocadas sem passar pelo rito orçamentário;*

*c) existência de subsídios com contornos de perpetuidade, sem a devida avaliação se estariam solucionando o problema social ou a falha de mercado proposta; e*

*d) a criação de benefícios via medidas provisórias, decretos e projetos legislativos sem critérios formais de avaliação dos resultados, sem definição explícita dos órgãos competentes e sem a devida análise de impacto regulatório, o que evidencia descontrole gerencial da CDE.*

*504. Em razão dessas irregularidades, foram feitas deliberações aos órgãos e entidades responsáveis. Apesar da atuação deste TCU, inclusive deliberando a respeito da necessidade de providências para a redução estrutural das despesas da CDE, nos últimos anos, o que se viu foi o aumento dos valores da referida Conta, conforme demonstrado na Figura 32 abaixo:*

*505. Em virtude do crescimento dos valores da CDE e da importância dessa temática em termos de justiça energética, nesta auditoria, foi avaliado o impacto mais recente de algumas políticas públicas na CDE e, consequentemente, na tarifa de energia elétrica.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*506. Ainda que alguns componentes da CDE financiem políticas públicas para a redução das tarifas para grupos vulneráveis – Tarifa Social – e para a maior universalização do acesso – Programa Luz para Todos, existem incentivos contraditórios que vão de encontro ao objetivo de distribuição equitativa dos recursos energéticos. O montante de alguns desses incentivos inclusive tem crescido nos últimos anos.*

*507. A política pública para incentivos à micro e minigeração distribuída (MMGD) por meio do SCEE, por exemplo, regulamentada atualmente pela Lei 14.300/2022, tem proporcionado aumentos exponenciais dos subsídios para os adquirentes dessa modalidade, em prejuízo dos consumidores que não possuem condição financeira para a aquisição de painéis solares. Salienta-se que essa política é financiada via CDE em rubrica específica para cobrir as perdas e despesas das distribuidoras por conta dos subsídios à geração distribuída.*

*508. Essa situação já foi alvo de apontamento por este TCU em ao menos dois processos: Auditoria Operacional na Política Tarifária do Setor Elétrico, julgada pelo Acórdão 1.376/2022-Plenário (TC 014.282/2021-6, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler) e Representação sobre possíveis irregularidades no procedimento de alteração da Resolução-Aneel 482/2012, que regulamentava o SCEE, julgada pelo Acórdão 3.063/2020-Plenário (TC 037.642/2019-7, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira).*

*509. Na Figura 33, segue a evolução dos valores dos subsídios para a MMGD.*

*510. As unidades que fazem parte do SCEE estão isentas de arcar com componentes tarifários que não estão relacionadas ao custo da energia produzida. Essas tarifas normalmente seriam aplicadas a toda a eletricidade fornecida pela distribuidora. No entanto, essas unidades pagam esses componentes tarifários somente sobre o consumo líquido. Isso resulta em uma redistribuição de custos para os consumidores que não participam da geração de energia de micro e minigeração distribuída (MMGD).*

*511. Salienta-se que esse aumento recente dos subsídios se deve, em parte, por conta de indícios de atividades, como a comercialização de créditos de energia elétrica, que, no âmbito da MMGD, não se caracterizam como produção de energia elétrica para consumo próprio, em descumprimento ao art. 28, caput, da Lei 14.300/2022. Essa situação foi alvo de apontamento no âmbito do TC 005.710/2024-3, recentemente julgado pelo Acórdão 1.473/2024-Plenário, no qual foram feitas deliberações à Aneel para o saneamento do problema.*

*512. A respeito da incoerência dos subsídios concedidos à MMGD via SCEE em termos de justiça energética, é pertinente trazer as conclusões de estudo publicado na Revista do Serviço Público, ed. nov/dez/2023. Este texto aponta que os indivíduos com maior capacidade financeira são os principais favorecidos pelos subsídios, evidenciando a natureza regressiva dos incentivos à MMGD. Destaca ainda a importância de intervenções do governo para diminuir ou eliminar tais subsídios. Abaixo, segue trecho da conclusão do referido artigo:*

> *Após o cruzamento em questão, foram aplicados indicadores convencionais de desigualdade, obtendo a Curva de Lorenz para a renda bruta das empresas antes e após o subsídio. Observou-se que as curvas são praticamente idênticas, com variação em -0.01 no Índice de Gini, o que dá sinais de que, apesar do dispêndio elevado do subsídio, este tem sido praticamente inócuo em termos de redistribuição de renda, quando se avalia somente as empresas beneficiadas. Esse fato por si só indica que, ao se manter uma política de subsídio, essa deveria ser focalizada e com requisitos socioeconômicos e não apenas técnicos para obtenção do benefício.*
>
> *Já na estimação dos coeficientes das Curvas de concentração e da Curva de Lorenz, foi possível obter o Índice de Kakwani de 0.42 (0.72 - 0.32), o que evidencia a regressividade. Isto é, a concentração da renda bruta das empresas após os subsídios é maior do que a concentração dos subsídios.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*É possível verificar, portanto, e considerando o escopo deste estudo, evidências de regressividade dos subsídios do SCEE aplicados ao mercado de geração distribuída. Conforme demonstrado, o subsídio é mais elevado quanto maior a renda das empresas analisadas, gerando ineficiência alocativa no setor e potencializando os efeitos distributivos regressivos.*

*Os resultados deste estudo mostram a importância do fim do subsídio à micro e minigeração distribuída determinado pela Lei 14.300, de 2022, e que o período de transição estabelecido por essa norma legal para o fim do subsídio é longo demais. Com base nos resultados em questão, é possível que os tomadores de decisão consigam avaliar medidas complementares à Lei 14.300, de 2022, ou mesmo a sua revisão. Por fim, os resultados mostram que ações no Congresso Nacional para prorrogar o período de transição estabelecido pela referida Lei podem perpetuar consequências distributivas adversas. (SANTANA, 2023, p. 796)*

*513. Com efeito, essa circunstância igualmente favorece uma velada liberalização do mercado de energia elétrica, sem o devido planejamento estratégico, o que pode levar a insustentabilidade financeira do setor elétrico a médio prazo.*

*514. Outra rubrica da CDE que merece ser mencionada é a de fonte incentivada. Esse componente decorre dos descontos na TUST ou TUSD por empreendimentos de geração para eólica, solar, pequenas hidrelétricas e biomassa, denominadas de fontes incentivadas. Abaixo, segue a Figura 34 que demonstra os valores dessa rubrica desde 2018.*

*515. Diante da redução dos custos dessas fontes nos últimos anos, notadamente das fontes solar fotovoltaica e eólica, não está clara a necessidade da continuidade desses incentivos. Em avaliação feita pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) em 2019, chegou-se à conclusão que, já nesse ano, os preços dos leilões relativos a essas fontes já haviam alcançado os mesmos patamares de competitividade das hidrelétricas grandes ou gás natural, sendo questionada a pertinência da manutenção dessa política (peça 141).*

*516. A Medida Provisória 998/2020 – posteriormente convertida na Lei 14.120/2021, determinou a extinção gradual desses descontos. Assim, novos empreendimentos somente poderiam fazer jus aos descontos na TUSD/TUST caso (i) tivessem protocolado o respectivo requerimento de outorga no prazo de até 12 meses da publicação da lei – 02/03/2022; e (ii) entrassem em operação comercial no prazo de até 48 meses, contados a partir da data de emissão da outorga.*

*517. Todavia, mesmo que o próprio governo questione a pertinência da continuidade desses incentivos, conforme a mencionada avaliação do MPO, os valores destinados a essa rubrica vêm aumentando nos últimos anos, conforme demonstra a Figura 33. Ademais, a MP 1.212/2024, recentemente publicada, estendeu o prazo legal para o início da operação comercial de centrais geradoras para fins de manutenção dos descontos nas TUST ou TUSD, conforme art. 26, §1º-K, da Lei 9.427/1996. Essa nova medida impede mais uma vez que os valores desses incentivos sejam reduzidos. Os impactos estimados pelo Governo Federal decorrentes dessa MP são de acréscimos na CDE de R$ 10 bilhões por ano, conforme Nota Técnica 8/2024/AETEC/GM, do MME (peça 160, p. 12).*

*518. Salienta-se que essa MP 1.212/2024 também trouxe as seguintes medidas para a redução das tarifas no curto prazo: possibilidade de securitização dos pagamentos devidos pela Eletrobras à CDE, antecipando as correspondentes reduções nas tarifas; transferência para o MME das decisões sobre a forma de empregar recursos de P&D e eficiência não utilizados em favor da modicidade tarifária (antes as decisões eram da Aneel); e utilização de repasses da Eletrobras destinados à redução estrutural de custos de geração de energia na Amazônia Legal, para reduções em tarifas na região. Contudo, segundo relatório da Consultoria PSR:*

*(...) em um contexto em que as rubricas de despesa da CDE vêm aumentando em ritmo cada vez mais expressivo, qualquer anúncio de redução (principalmente conjuntural) deve ser visto com cautela, uma vez que pode ser eclipsado por um aumento da CDE ainda maior. E, nesse sentido, o item que prorroga por 36*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*meses o prazo de construção para usinas terem direito a redução na TUST/TUSD é um elemento que contribui ainda mais para o aumento continuado da CDE. (peça 140, p. 10)*

*519. Portanto, conclui-se que a MP 1.212/2024 pode ser caracterizada como uma medida incoerente em termos do propósito de justiça energética, pois acarretará mais aumentos da conta de energia via incremento da CDE, com impacto negativo na tarifa de energia elétrica.*

*520. É importante trazer a evolução desses dois componentes mencionados – Geração Distribuída e Fonte Incentivada – comparada com os dois componentes que contêm medidas de combate à pobreza energética – Universalização e Tarifa social. A Figura 35 mostra a evolução das componentes em termos percentuais de sua participação no montante total da CDE de 2018 a 2024.*

*521. Como se vê, a Tarifa Social, em regra, teve um percentual menor do que 15%, exceto em 2020, na despesa total da CDE. A Universalização ficou menor do que 5% em todos os anos do período. Já a Fonte Incentivada evoluiu de pouco mais do que 20% em 2018 para quase 30% em 2024. Por fim, a Geração Distribuída apresentou crescimento exponencial no período, passando de quase 0% para mais de 25%.*

*522. Essa estatística mostra uma aparente contradição em relação ao objetivo de justiça energética. Enquanto os componentes que buscam maior equidade dos recursos energéticos pouco evoluíram no período, os componentes regressivos em termos de justiça social tiveram evolução relevante.*

*523. Existe também preocupação com novos projetos de leis e medidas provisórias em andamento que prorrogam, majoram ou criam subsídios, o que pode perpetuar ainda mais esse modelo injusto. Um exemplo é o PL 11.247/2018, que propõe o novo marco regulatório para a fonte eólica offshore. De acordo com estudo da PSR:*

*As medidas propostas no PL 11.247/2018 têm potencial impacto direto no Custo para o consumidor de 25 bilhões de reais por ano até 2050 – equivale a 658 bilhões de reais até 2050, cujo valor presente é de 287 bilhões de reais. Isto representa um aumento no custo de energia de 11%, com reflexos diretos na inflação, no poder de compra da população e na competitividade industrial do país. A contratação compulsória de nova capacidade de geração imposta pelos dispositivos do PL é desnecessária e não possui respaldo técnico. (peça 139, p. 7)*

*524. Essas medidas incoerentes estão em desacordo com os critérios jurídicos, já mencionados no achado anterior, que vinculam a atuação governamental em prol da distribuição mais justa dos recursos energéticos.*

*525. O MME tem como sua competência tratar de assuntos no que toca a políticas tarifárias para o setor de energia elétrica e de políticas nacionais de sustentabilidade e de desenvolvimento econômico, social e ambiental dos recursos elétricos, energéticos e minerais, nos termos do art. 1º, III e VIII, do Decreto 11.492/2023. Portanto, entende-se que os encaminhamentos devem ser direcionados a esta pasta ministerial para o atendimento da determinação a ser proposta.*

*526. No presente caso, entende-se que a implementação das providências para corrigir essa irregularidade ou remover seus efeitos não é factível de forma imediata.*

*527. Diante do exposto, propõe-se* ***determinar*** *ao MME a elaboração de plano de ação, elencando as atividades previstas e um cronograma, para realização de estudo técnico a fim de embasar a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a evitar medidas incoerentes do ponto de vista de justiça energética, notadamente das políticas que majoram as tarifas do mercado regulado em benefício de determinados grupos, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## *VII. MATURIDADE DAS AÇÕES FEDERAIS NOS PRINCIPAIS TEMAS DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA*

*528. No contexto atual de mudanças climáticas e a necessidade urgente de transição para fontes de energia mais sustentáveis, o papel do Estado na promoção e implementação de políticas energéticas eficazes torna-se cada vez mais relevante. Com o objetivo de avaliar o progresso e os desafios enfrentados pelo Brasil nesse cenário de transição energética, a equipe realizou uma avaliação abrangente do estado atual de diversas políticas e ações do Governo Federal, em atendimento à quarta questão de auditoria.*

*529. A análise abrangeu onze temáticas consideradas cruciais para a transição energética, com o objetivo de avaliar o grau de implementação dessas políticas e identificar áreas que necessitam de atenção urgente. Este capítulo é o resultado desse esforço, oferecendo uma análise quanto à maturidade das iniciativas estatais em relação aos principais temas da agenda de transição energética brasileira.*

### *VII.1. Avaliação Geral*

*530. A questão de auditoria que norteou esta análise foi: "Quão avançada é a ação estatal nos principais temas da agenda da transição energética brasileira?" Esta pergunta direcionou o trabalho, permitindo uma avaliação criteriosa dos avanços realizados pelo governo brasileiro, bem como a identificação de áreas que necessitam de maior atenção e esforço governamental.*

*531. A definição das áreas de foco deste relatório foi guiada por um processo colaborativo extenso, envolvendo especialistas tanto do setor governamental quanto do setor privado. Essa abordagem interdisciplinar foi essencial para identificar os temas mais críticos e com maior potencial de impacto na transição energética do país. As onze temáticas selecionadas para análise estão expressas na Figura 36 e foram objeto de exames da auditoria.*

*532. A auditoria constatou uma Avaliação Geral de Implementação Parcial das políticas públicas ligadas à transição energética, com uma média geral final de 1,7. Significa que, de modo geral, as políticas públicas e outras ações que impactam a transição energética do país estão, em média, na fase de implementação. Contudo, importa registrar que os resultados apontam para avaliações das onze temáticas selecionadas, que apresentam situações diferente entre si.*

*533. Uma análise inicial dos resultados pode indicar que as políticas públicas examinadas não estão sendo implementadas de forma eficaz para atender aos desafios da transição energética no país; entretanto, para ser correspondente à realidade do andamento das políticas no Brasil, é preciso que se entenda que há diferença entre as ações e políticas mais antigas e, consequentemente, mais consolidadas, e as temáticas mais recentes. É importante considerar que muitas das temáticas são tecnologias nascentes ou ainda em desenvolvimento, o que leva a discussões embrionárias sobre legislação e regulação.*

*534. A Figura 37 apresenta graficamente os resultados das análises realizadas pela equipe de auditoria nas onze temáticas. Da figura, pode-se perceber que há grande variação quanto à maturidade das diversas áreas temáticas que envolvem a transição energética.*

*535. Segundo a metodologia seguida no presente trabalho, cada componente avaliado foi subdividido em duas perguntas orientadoras que receberam uma pontuação de 0 a 3 (0 – Não implementado; 1 – Baixa implementação; 2 – Implementação parcial; 3 - Alta implementação).*

*536. Já para o entendimento do valor agregado por temática, bem como a análise da média geral por item e por componente, deve-se ter em mente um padrão levemente diferente, por se tratar de uma variável que abrange intervalos, conforme abaixo:*

*a) De 0 a 0,4 – Não implementado*

*b) De 0,5 a 1,4 – Baixa implementação*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*c) De 1,5 a 2,4 – Implementação parcial*

*d) De 2,5 a 3 – Alta implementação*

*537. No total, foram avaliadas 41 ações dentre políticas, programas, planos e outras ações que de alguma maneira tenham influência no desenvolvimento das temáticas analisadas.*

*538. A Tabela 16 apresenta o resultado consolidado das avaliações realizadas indicando no sentido horizontal as onze temáticas examinadas. Na primeira coluna, aparecem as quatro fases do estágio das políticas públicas, chamadas de componentes da análise.*

*539. Conforme metodologia adotada, os resultados* ***não apresentam análise qualitativa de mérito ou desempenho das políticas implementadas****, nem de concordância com as escolhas públicas tomadas, mas de registro de que certas etapas no desenvolvimento das políticas públicas foram alcançadas, ainda que parcialmente.*

*540. As análises detalhadas que fundamentaram a pontuação atribuída a cada componente avaliado se encontram no* ***Caderno de Análise da Maturidade das Principais Temáticas da Transição Energética*** *(peças 164).*

*541. Entretanto, a seção a seguir do relatório apresentará comentários específicos de cada temática avaliada, devido a necessidade de compor explicações particulares para cada área examinada.*

*542. Dos resultados obtidos, pode-se observar algumas conclusões gerais:*

*a) Todas as temáticas avaliadas* ***superaram a Formação de agenda pública****, indicando que os principais assuntos da transição energética têm sido objeto de debate e estudo na esfera pública.*

*b) A* ***participação*** *da sociedade civil tem sido uma prática nos processos de formulação de quase a totalidade das políticas públicas avaliadas;*

*c) Sete temáticas possuem institucionalização relativamente satisfatória (entre 2 e 3), porém há temáticas relevantes que ainda carecem de normatização e regulamentação;*

*d) Dentre as onze temáticas analisadas, cinco foram classificadas com* ***Baixa Implementação****, apresentando pontuação final entre* ***0,5 e 1,4****:* ***Hidrogênio de baixa emissão****: 1,4;* ***Minerais críticos para a transição energética****: 1,3;* ***Novas tecnologias no SEB****: 0,9;* ***Precificação do Carbono****: 0,8;* ***CCUS****: 0,8;*

*e)* ***Baixa Implementação na definição de objetivos e metas das políticas públicas no Brasil****, com uma média geral de 1,3. Cinco das onze temáticas obtiveram pontuação 1 ou 0 na avaliação individual, sendo que as demais apresentam espaço para melhoria neste aspecto de desenvolvimento das políticas públicas, principalmente quanto ao estabelecimento de metas;*

*f) Apesar de apresentar* ***baixa Implementação quanto à estabilidade das políticas públicas****, com uma média geral de* ***1,2,*** *percebe-se que seis das onze temáticas analisadas que obtiveram pontuação* ***1 ou 0*** *na avaliação individual cuidam de temas ainda nascentes, devendo futuras avaliações revelarem a estabilidade ou não das políticas;*

*g)* ***Baixa Implementação quanto à realização de avaliações de desempenho*** *das políticas públicas, com uma média geral baixa de* ***0,5****. Todas as temáticas analisadas apresentaram grau de realização de avaliações de desempenho com baixa ou nenhuma implementação, indicando uma falha crítica no monitoramento e na avaliação das políticas.*

*543. Cabe observar que, excetuando-se a temática de Minerais Críticos para a Transição Energética, as demais áreas que obtiveram uma classificação de baixa implementação referem-se a tecnologias que ainda estão em fase de desenvolvimento ou cuja regulamentação é recente em grande parte dos países.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*544. Das temáticas mais modernas, apenas o Hidrogênio de Baixa Emissão é que obteve, recentemente, formalização normativa. Durante a fase de relatório da auditoria, o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono foi instituído por meio da Lei 14.948, de 2/8/2024, criando a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono e instituindo incentivos para a indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono.*

*545. No aspecto da resistência a ciclos políticos, as ações avaliadas não possuem uma regularidade aplicável a todas. Destacam-se políticas públicas consolidadas como as de Eficiência Energética e Renováveis no SEB. Entretanto, importante ressaltar que nem toda política pública deve ser planejada para durar indefinidamente, pois, uma vez que a ação governamental atinge o objetivo e resolve o problema público, a política não se faz mais necessária.*

*546. Diante das avaliações realizadas, alerta-se que os atrasos no desenvolvimento de legislações, regulações e outras ações governamentais necessárias ao desenvolvimento das novas tecnologias podem ter efeitos significativos.*

*547. Primeiramente, a ausência de um marco regulatório claro e atualizado pode desencorajar o investimento em novas tecnologias, especialmente aquelas relacionadas à transição energética, como as energias renováveis e tecnologias de baixa emissão de carbono. Isso pode resultar em uma perda de competitividade internacional, uma vez que outros países podem avançar mais rapidamente na adoção dessas tecnologias.*

*548. A falta de avaliações de desempenho para verificar a eficácia e efetividade das políticas públicas implementadas em relação aos desafios da transição energética é outro problema crítico. Sem avaliações robustas, torna-se difícil determinar se as políticas adotadas são as mais adequadas para tratar os problemas públicos em questão. Isso pode levar à implementação de políticas ineficientes, desperdício de recursos públicos e oportunidades perdidas para promover o desenvolvimento sustentável. Além disso, a ausência de uma avaliação sistemática pode impedir a identificação de áreas que necessitam de ajustes ou melhorias, dificultando a adaptação e evolução das políticas públicas em resposta às mudanças tecnológicas e às necessidades da sociedade.*

### *VII.2. Temáticas com Alta Implementação*

*549. Das onze temáticas analisadas, apenas duas obtiveram pontuação final acima ou igual a 2,5, o que, segundo a metodologia utilizada, apresenta uma alta maturidade na implementação das políticas públicas e ações desenvolvidas.*

*550. Para fins da avaliação realizada, **Alta Implementação** significa que a maior parte das etapas do ciclo de políticas públicas se encontra superada, havendo lugar para algumas melhorias, em especial a reavaliação do desenho das políticas, a realização de avaliação de desempenho e a análise da necessidade de continuidade ou não das políticas em andamento.*

*551. A geração elétrica por fontes renováveis e a utilização de biocombustíveis representam as áreas em que as políticas e ações governamentais mais se mostraram maduras.*

#### *VII.2.1. Participação de renováveis no SEB*

*552. Conforme já relatado no Capítulo III deste Relatório, que traz a Visão Geral do Objeto da presente auditoria, a participação de renováveis na matriz energética brasileira está bem acima da média mundial – vide Figura 5 e Figura 6. Também como já relatado, esse alto percentual de renovabilidade decorre, em larga medida, da característica renovável da produção de eletricidade no País – vide Figura 7.*

*553. Historicamente, essa posição de destaque se deve à predominância da fonte hidráulica na geração de eletricidade. Em 2023, a fonte hidráulica gerou 60,2% da energia elétrica no país, estando os demais 39,8% distribuídos pelas demais fontes energéticas. Nos últimos anos, o*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Brasil tem demonstrado um avanço ainda mais significativo na adoção de fontes renováveis na geração de energia elétrica, especialmente na geração eólica e solar.*

*554. A energia eólica se desenvolveu fortemente nas duas últimas décadas, principalmente em relação à geração centralizada, superando inclusive as térmicas movidas a combustíveis fósseis em termos de capacidade instalada. Segundo dados da Agência Internacional de Energias Renováveis (IRENA, 2024), o Brasil atingiu 29,1 GW de capacidade instalada de eólica, o que o coloca em sétimo lugar entre os países avaliados.*

*555. A energia solar fotovoltaica também tem apresentado um crescimento expressivo, impulsionada pela redução de custos e incentivos governamentais, com uma evolução significativa da capacidade instalada. No ano de 2023, considerando a geração centralizada e, principalmente, a geração distribuída, a capacidade instalada de fonte solar para geração de energia elétrica atingiu cerca de 37,8 GW, um aumento de mais de 50% em relação ao ano de 2022 (Relatório Síntese BEN 2024).*

*556. O Brasil possui a segunda maior capacidade instalada de biomassa do mundo, tendo atingido uma capacidade instalada de geração elétrica por biomassa de 17,6 GW ao final de 2023, sendo superada apenas pela China. A Figura 38 apresenta a capacidade instalada por fonte de geração.*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*557. Diversas políticas públicas têm sido implementadas para incentivar o uso de fontes renováveis, incluindo regulamentações específicas, financiamentos e benefícios fiscais. Entre elas, destacam-se os Leilões de Energia e Transmissão, o Marco Legal da MMGD, o Proinfa, e incentivos fiscais como descontos na TUSD/TUST (para as denominadas Fontes Incentivadas), o Reidi e a isenção do ICMS para equipamentos de geração renovável. Além dessas, também foi considerada a discussão das Tecnologias Offshore e a instalação de equipamentos fotovoltaicos vinculados às linhas de atendimento do programa Minha Casa Minha Vida 2023.*

*Maturidade das políticas e ações*

*558. Segundo o trabalho desenvolvido, concluiu-se, quanto à* ***maturidade de desenvolvimento****, que as políticas públicas ligadas à participação de renováveis no SEB se encontram em* ***alta implementação****, obtendo* ***média 2,6****. Isso representa os progressos significativos que o Brasil tem feito nas últimas 3 décadas em relação à geração eólica e solar, contribuindo para a elevada utilização da energia renovável no setor elétrico do país. No entanto, as análises desenvolvidas também sugerem que há diversos espaços para melhorias, particularmente em termos de avaliação de desempenho dessas ações, e no estabelecimento de objetivos e metas mais claros. A Figura 39 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas, conforme peça 164, p. 1-26.*

*Conclusão*

*559. Apesar dos avanços, há desafios a serem superados, como a necessidade de avaliações de desempenho mais abrangentes e a estabilidade das políticas públicas frente a ciclos políticos. A transição energética para uma economia de baixo carbono no Brasil é um processo em andamento, que requer contínuo aprimoramento das políticas e ações governamentais para garantir a sustentabilidade e a segurança energética do país. A tendência é que cada vez mais o setor elétrico terá que lidar com a grande penetração das fontes solar e eólica, que introduzem maior variabilidade e menor previsibilidade na geração elétrica global. Por isso, o país terá que superar esse desafio, otimizando a operação da sua matriz energética existente, com novos investimentos necessários para garantir a adequabilidade de suprimento.*

*560. Além disso, ainda que o crescimento das renováveis no Brasil, notadamente em razão da expansão das fontes solar e eólica, tenha aspectos positivos em termos de consolidação de uma*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*matriz energética ainda mais limpa, essa expansão tem se dado com efeitos colaterais sociais. Grande parte dos incentivos que levam a esse crescimento são decorrentes de subsídios cruzados, que beneficiam uma pequena parcela da população, impactando negativamente a tarifa de energia elétrica.*

***VII.2.2. Biocombustíveis***

*561. Os biocombustíveis são fontes de energia renovável, derivada de matéria orgânica (biomassa), que podem ser utilizadas para substituir parcial ou totalmente combustíveis fósseis. Eles são classificados em duas categorias: convencionais e avançados.*

*562. Os biocombustíveis convencionais são produzidos a partir de culturas alimentares, como cana-de-açúcar, milho e soja. Os principais tipos são o etanol e primeira geração e o biodiesel (produzido pela rota da transesterificação). Já os biocombustíveis avançados são produzidos a partir de resíduos agropecuários ou florestais, culturas energéticas não alimentares e GEE. Nesse grupo, os principais tipos são o etanol celulósico, o diesel verde, o bioquerosene (bioQAV), o biobunker e o biogás/biometano.*

*563. Atualmente, os biocombustíveis apresentam tripla importância estratégica para o Brasil. Em primeiro, dada sua menor intensidade de carbono, tem papel essencial na* ***descarbonização da matriz energética*** *para cumprimento dos acordos do clima. Em segundo, seu potencial de substituir as energias fósseis a compele como* ***fator de segurança energética****. Por fim, a relevante* ***geração de empregos e renda*** *na cadeia de valor da bioenergia, por suas características de* ***economia circular****.*

*564. O Brasil, beneficiado por suas condições edafoclimáticas favoráveis, tem um histórico no uso de biocombustíveis. O papel de destaque dos biocombustíveis na matriz energética brasileira, especialmente no setor de transportes, se iniciou nos anos 1970. Com o Proálcool, o Brasil passou a estimular a produção e o consumo do etanol como fonte alternativa de energia. No contexto histórico recente, o advento do carro flex fuel (2003) e a política de mandato de mistura obrigatória de biodiesel ao diesel fóssil (2008) impulsionaram fortemente a produção e o consumo de biocombustíveis no país.*

*565. O BEN 2023, conforme divulgado pela EPE, destaca a produção de 32,5 bilhões de litros de etanol e 6,3 bilhões de litros de biodiesel no Brasil em 2022, evidenciando a importância desses biocombustíveis, principalmente no setor de transportes. Ainda no mesmo ano, 21,5% do consumo energético do setor de transportes no Brasil foi provido por renováveis, a maior parte por etanol (16,5%), seguido de biodiesel (4,6%).*

*566. Apesar da inexistência de produção de diesel verde, SAF ou biobunker no país, perspectivas futuras indicam um potencial de desenvolvimento. Além disso, o biogás e o biometano surgem como componentes importantes na matriz energética, com o Brasil possuindo um vasto potencial para sua produção, graças à disponibilidade de resíduos agropecuários, urbanos e de esgoto. A produção de biogás tem apresentado um crescimento notável, com um aumento de cerca de 87% na última década. A Associação Brasileira do Biogás indica um potencial de substituição de até 34,5% da geração de energia elétrica ou 70% do diesel.*

*<u>Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas</u>*

*567. Foram tratadas diversas políticas públicas e programas que desempenham um papel crucial no desenvolvimento e na promoção da bioenergia no Brasil. Entre essas políticas, destaca-se o RenovaBio, a PNPB e os mandatos de mistura obrigatória, incentivos fiscais aos biocombustíveis, o Programa Combustível do Futuro e o Mover.*

*568. Além desses, a NIB, o Novo PAC e o Plano de Transformação Ecológica apresentam em seus eixos/missão relativos à Transição Energética, visando induzir investimentos em combustíveis de baixo carbono e ampliar a diversificada matriz energética nacional.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Maturidade das políticas e ações*

*569. Quanto à **maturidade de desenvolvimento das políticas públicas**, concluiu-se que as políticas públicas ligadas à promoção e regulamentação da bioenergia no Brasil se encontram em **implementação parcial**, obtendo **média 2,5**. A Figura 40 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas.*

*570. Observou-se que a **institucionalização** é mais avançada para E1G e biodiesel FAME, mas ainda em formação para parte dos combustíveis avançados. Por um lado, os atos que normatizam o RenovaBio, o PNPB, a EC 123/2022, o Mover, a NIB e o Plano de Transformação Ecológica trazem ações e comandos que afetam transversalmente todos os biocombustíveis, convencionais e avançados; por outro, ainda há carência de normatização específica.*

*571. Conforme já apontado em trabalhos anteriores do TCU, há uma falha sistêmica no processo de **avaliação**. Em que pese a existência de vários instrumentos avaliativos produzidos para temas específicos de interesse do ministério, a falta de avaliação sistêmica das políticas de energia, por meio de processos e indicadores estabelecidos, é um aspecto notado para todos os biocombustíveis.*

*Conclusão*

*572. O Brasil possui uma base sólida e uma trajetória consolidada com biocombustíveis convencionais. No entanto, a transição para uma gama mais ampla de biocombustíveis avançados requer avanços no tocante ao aprimoramento regulatório e investimentos em tecnologia e infraestrutura.*

*573. A avaliação das políticas públicas mostrou que, enquanto os biocombustíveis convencionais como E1G, biodiesel FAME e biogás/biometano estão satisfatoriamente posicionados nas políticas vigentes, os biocombustíveis avançados ainda carecem de ação estatal significativa, visto ainda necessitarem de planos específicos e metas instituídas, dependendo da conclusão de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional.*

### *VII.3. Temáticas com Implementação Parcial*

*574. Das onze temáticas, quatro apresentaram pontuação final no intervalo entre 1,5 e 2,4, significando implementação parcial das políticas públicas e ações analisadas, colocando como um status intermediário entre a Alta e a Baixa Implementação.*

*575. Para fins da avaliação realizada, **Implementação Parcial** significa que várias etapas do ciclo de políticas públicas foram superadas, mas ainda é necessário avançar em diversas etapas nas políticas, podendo ser: aperfeiçoamento de algumas etapas como atualização de normativos, agregação de conceitos modernos da gestão públicas, reavaliação do desenho das políticas e realização de avaliação de desempenho.*

#### *VII.3.1. Eficiência energética*

*576. A eficiência energética é um pilar fundamental para a transição energética no Brasil, destacando-se por sua capacidade de atender à demanda de energia de forma sustentável. Este conceito não apenas promove ganhos de competitividade e reduz o uso de recursos naturais, mas também desempenha um papel crucial na diminuição das emissões de poluentes, alinhando-se com os objetivos globais de sustentabilidade.*

*577. A transição energética tem sido um catalisador para acelerar a mudança em direção a fontes de energia mais sustentáveis, colocando as políticas de eficiência energética no centro das estratégias governamentais. Desde 2022, observou-se um aumento significativo na adoção de medidas, com países que juntos são responsáveis por 70% do consumo global de energia implementando ou ampliando consideravelmente suas políticas voltadas para a eficiência energética.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*578. Diversos programas têm sido implementados para promover a eficiência energética no Brasil. Para este trabalho, foram analisados: (i) o Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE); (ii) o Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica; (iii) o Programa de Eficiência Energética da Aneel; (iv) o Selo Conpet; e Programa Rota 2030 e o Mover. Estes programas abrangem desde a orientação ao consumidor sobre produtos eficientes até o investimento em projetos que promovam o uso racional de energia elétrica em todos os setores da economia.*

*Maturidade das políticas e ações de Eficiência Energética*

*579. Segundo o trabalho desenvolvido, concluiu-se, quanto à **maturidade de desenvolvimento**, que as políticas públicas ligadas à promoção e regulamentação da eficiência energética no Brasil se encontram em **implementação parcial**, obtendo **média 2,1**. A Figura 41 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*580. A maioria das políticas brasileiras ligadas à promoção da eficiência energética estão em andamento há décadas, o que acarreta certa maturidade às suas ações. Tal fato pesa a favor do país quando o assunto é a busca da eficiência energética, entretanto, também apresenta seus desafios, visto que parte dos programas analisados não apresentam objetivos e metas claramente definidos. A ausência de tais aspectos dificultam exames quanto ao atingimento de resultados esperados, bem como da própria necessidade de continuação de cada programa.*

*581. Além disso, políticas antigas e consolidadas como as observadas no tema da eficiência energética, têm o risco de ficarem estagnadas e/ou não cumprirem mais o propósito a que foram criadas. Por isso, a realização regular de avaliação de desempenho é fundamental para verificação da continuidade da relevância das ações, visto que a promoção de iniciativas voltadas à eficiência energética exigirá o contínuo processo de melhoria dos mecanismos vigentes no país.*

*582. Assim, apesar dos esforços em curso, as políticas de eficiência energética no Brasil enfrentam desafios significativos, como uma reavaliação dos normativos de alguns programas e a necessidade de definição clara de objetivos e metas e a realização de avaliações de desempenho, ambos itens aparecem como áreas que requerem atenção. Para superar esses desafios, recomenda-se a atualização das políticas, o estabelecimento de objetivos e metas claros, e a realização regular de avaliações de desempenho, garantindo assim melhoria contínua visando uma estabilidade positiva dessas políticas ao longo dos próximos ciclos políticos.*

### *VII.3.2. Gás Natural na Matriz Energética*

*583. O gás natural tem se destacado como um componente relevante na matriz energética global e nacional, principalmente por sua combustão mais limpa em comparação a outros combustíveis fósseis, contribuindo significativamente para a redução de emissões de GEE.*

*584. Entretanto, em um país com abundância em energéticos renováveis, o estímulo ao uso de gás natural como forma de reduzir as emissões de CO2 não é visto como uma solução pacífica. O papel de descarbonização do GN na economia deve ser examinado a partir dos mercados de aplicação do energético, uma vez que em certos setores da economia o gás natural pode representar diminuição de emissão de GEE, enquanto em outros setores a inserção ou expansão do uso de GN como energético pode significar o aumento de emissões.*

*585. A expansão da demanda nacional do GN por meio do incentivo acelerado da implantação de novas usinas termelétricas, como encontrada na Lei de Privatização da Eletrobras (Lei 14.182/2021), aliada à abundância de recursos energéticos renováveis no Brasil, não se coaduna com a preparação para uma economia de baixa emissão de carbono. É evidente a relevância das*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*térmicas para o SEB, mas o aumento de térmicas deve seguir um crescimento orgânico do setor elétrico, para que não haja aumento nas emissões de GEE no setor.*

*586. O estímulo à utilização do GN em setores que utilizem energéticos fósseis mais emissores, como o de transporte e o industrial, pode servir como estratégia de transição temporária até que sejam viáveis os energéticos renováveis ou outras tecnologias menos emissoras de GEE.*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*587. A evolução histórica e a estrutura da indústria de gás natural no Brasil são marcadas pela implementação de programas federais que visaram desenvolver o mercado de gás natural, aumentar a competitividade, diversificar os agentes e estimular a demanda. Para a avaliação realizada, foram considerados os programas "Gás para Crescer", "Novo Mercado de Gás" e "Gás para Empregar".*

*Maturidade das políticas e ações*

*588. Apesar dos avanços significativos em termos de regulamentação e participação do setor privado, a análise concluiu que, quanto à **maturidade de desenvolvimento**, as políticas públicas relacionadas ao gás natural no Brasil estão em **implementação parcial**. obtendo **média 2,1**. A Figura 42 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*589. Desafios como a harmonização das regulações estaduais, a competitividade do setor e a expansão da demanda de forma sustentável ainda precisam ser superados. A disparidade entre os estados no que se refere à regulação do consumidor livre e ao acesso à rede nacional de comercialização de gás natural é um dos obstáculos para a harmonização das regulações estaduais.*

*590. Em termos de dados quantitativos, a oferta potencial de gás natural é prevista para se manter estável na primeira metade do horizonte de estudo, com um aumento significativo entre 2026 e 2031, justificado pela expectativa de maior produção de gás natural associado e não associado, especialmente em ambiente marítimo. A produção nacional de gás associado, proveniente majoritariamente do pré-sal, deverá alcançar um patamar significativo, contribuindo expressivamente para a oferta total de gás natural no país.*

*591. Os desafios para a expansão do uso do gás natural no Brasil incluem a necessidade de desenvolver o mercado de gás natural para torná-lo mais competitivo e atrativo a novos investimentos. A expansão da demanda nacional de gás natural por meio do incentivo acelerado da implantação de novas usinas termelétricas, aliada à abundância de recursos energéticos renováveis no Brasil, não se coaduna com a preparação para uma economia de baixa emissão de carbono. É evidente a relevância das térmicas para o SEB, mas o aumento de térmicas deve seguir um crescimento orgânico do setor elétrico, para que não haja aumento nas emissões de GEE no setor.*

*592. Nos comentários apresentados em relação ao relatório preliminar (Apêndice D), o MME informou diversas ações que estão sendo desenvolvidas para otimizar o uso do gás natural no Brasil, visando fortalecer a segurança energética nacional e integrar o gás natural à estratégia de transição energética, com destaque para as atividades em andamento no Grupo de Trabalho do Programa Gás para Empregar (GT-GE), especialmente em seu Comitê 5, liderado pela SNTEP e focado no tema.*

### *VII.3.3. Eletrificação da Mobilidade*

*593. No cenário mundial os veículos elétricos são considerados a tecnologia chave para descarbonizar o transporte rodoviário, setor que é responsável por cerca de um sexto das emissões globais. A IEA coloca a eletrificação como um dos principais pilares para o atingimento das metas do*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*cenário de emissões líquidas zero até 2050 (Net Zero). Conforme apresentado na Figura 43, a eletrificação do sistema energético representa 20% das reduções cumulativas globais (IEA, 2023b).*

*594. Apesar do enorme crescimento na China, em alguns países europeus e em parte dos EUA, as vendas de veículos elétricos nos países em desenvolvimento têm sido mais lentas, principalmente devido aos elevados custos de aquisição e à falta de infraestrutura de carregamento.*

*595. Ainda assim, mesmo que de forma incipiente, a eletrificação da mobilidade já pode ser considerada uma realidade no Brasil. Mais de 250.000 veículos leves eletrificados foram licenciados no país de 2012 a março de 2024, representando cerca de 7,5% de participação sobre as vendas domésticas totais de automóveis e comerciais leves. Em 2024, diversas montadoras anunciaram vultuosos investimentos em modelos eletrificados. Alguns ônibus elétricos já circulam no País, especialmente nas capitais.*

*596. Por meio de incentivos fiscais para empresas desenvolverem e fabricarem tecnologia de transporte rodoviário de baixas emissões, o programa Mover inclui a eletrificação tanto de veículos leves como de ônibus e caminhões. Os R$ 19,3 bilhões em benefícios fiscais para a indústria até 2028 não serão condicionados pelo modelo dos carros em questão, optando-se, dessa forma, pela diversidade tecnológica.*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*597. Além de iniciativas estaduais e municipais para a eletrificação do transporte coletivo, o Novo PAC Seleções divulgou investimentos na aquisição de 2.529 ônibus elétricos para as cidades habilitadas no programa. Outros grandes programas estruturantes como o NIB e o Programa de Transformação Ecológica contêm mecanismos para o adensamento tecnológico e produtivo do setor automotivo, o que inclui a eletrificação da mobilidade.*

*598. O Mover, lançado em dezembro de 2023, é a principal política pública setorial destinada ao fomento de uma mobilidade sustentável, oferecendo incentivos fiscais para empresas desenvolverem e fabricarem tecnologia de transporte rodoviário de baixas emissões, tendo como um dos objetivos reduzir as emissões de $CO_2$ no país.*

*Maturidade das políticas e ações*

*599. A política pública relativa à eletrificação da mobilidade no Brasil está em* ***implementação parcial****, com uma nota agregada de* ***2,0****, indicando que ainda há espaço para evolução na implementação, avaliação e estabilidade. As políticas de fomento à eletromobilidade fazem parte da agenda pública brasileira e foram institucionalizadas.*

*600. A formação da agenda pública e sua institucionalização obtiveram as avaliações mais elevadas, enquanto a implementação da política pública e a definição de objetivos e metas de alcance de resultado ainda necessitam de desenvolvimento. A Figura 44 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*601. O Brasil apresenta vantagens importantes no contexto mundial que busca a diminuição das emissões de GEE no setor de transportes. Por um lado, a experiência no uso de biocombustíveis está consolidada, podendo ser cada vez mais utilizada na descarbonização. Por outro, a matriz elétrica brasileira, proveniente em sua maioria de hidrelétricas, solares e eólicas, permite o fornecimento de energia limpa para a eletrificação. Todavia, o país enfrenta dificuldades relevantes quanto ao preço final dos veículos, aos investimentos necessários à infraestrutura de recarga e à regulação do uso da energia elétrica. O custo é particularmente elevado para veículos pesados, o que encarece a eletrificação de ônibus e caminhões, dificultando sua inserção em cidades menores e áreas rurais.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*602. As iniciativas relacionadas à eletromobilidade anunciadas pelo Governo Federal não fazem uma opção quanto à tecnologia principal a ser desenvolvida, como também ao ritmo da adoção dos veículos elétricos na matriz de transportes a curto e médio prazos, o que pode causar incertezas nos setores envolvidos. Contudo, parece consenso que, a curto prazo, o país deve aproveitar sua capacidade na utilização dos biocombustíveis e veículos híbridos, não descartando, todavia, a oferta de veículos elétricos puros, cabendo ao mercado e ao consumidor definir qual a tecnologia mais adotada. Já a longo prazo, a eletrificação da mobilidade deverá ser a tecnologia dominante. Para os veículos pesados a tendência é que a eletrificação ocorra a partir de nichos de mercado.*

*603. A implementação da eletrificação da mobilidade no Brasil enfrenta desafios significativos, incluindo a necessidade de uma infraestrutura de carregamento adequada, a redução do custo dos veículos elétricos para torná-los acessíveis a uma parcela maior da população e a promoção de políticas públicas eficazes que incentivem a adoção de veículos elétricos. Superar esses obstáculos requer uma abordagem coordenada entre o governo, a indústria e a sociedade, estabelecendo estratégias claras e investimentos em tecnologia e infraestrutura. A atuação do Governo Federal como agente indutor é crucial para acelerar esse processo, garantindo que o Brasil possa cumprir suas metas ambientais e se posicionar como líder na transição para uma mobilidade limpa e sustentável.*

### *VII.3.4. Energia Nuclear*

*604. A energia nuclear desempenha um papel significativo na transição energética mundial visando alcançar emissões líquidas zero até 2050. Apensar de não ser renovável, a energia nuclear é praticamente livre de emissões de GEE, sendo capaz de gerar eletricidade com segurança de suprimento, independente de condições climáticas, e próxima aos centros consumidores. Para além das usinas nucleares tradicionais, vem sendo desenvolvida tecnologia para a produção de pequenos reatores modulares (SMR). Com capacidade inferior a 300 MW por reator, os SMR são mais fáceis e rápidos de construir do que os grandes reatores convencionais.*

*605. O Brasil, com a oitava maior reserva de urânio do mundo, tem um potencial significativo para expandir sua capacidade nuclear. Atualmente possui duas usinas nucleares em operação, Angra 1 e Angra 2, e uma em construção. Angra 3 foi iniciada há quarenta anos, retomada em 2022 após várias paralisações e, se concluída, será capaz de gerar mais de 12 milhões de megawatts-hora por ano, o suficiente para atender 4,5 milhões de pessoas. Além disso, está em desenvolvimento um piloto para viabilizar o primeiro projeto de SMR no país, no Complexo Jorge Lacerda, em Santa Catarina, como uma alternativa promissora na descarbonização de indústrias com alta emissão de GEE.*

*<u>Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas</u>*

*606. O projeto nuclear brasileiro, cujas atividades de pesquisa se iniciaram ao final dos anos 1930, passou por significativas mudanças, interrupções e retomadas. A Política Nuclear Brasileira (PNB), atualizada significativamente a partir de 2018, visa a expansão e modernização do setor. O Decreto 9.600/2018 consolidou as diretrizes da PNB, estabelecendo objetivos como a busca da autonomia tecnológica nacional e o incentivo à agregação de valor nas cadeias produtivas relacionadas à energia nuclear.*

*<u>Maturidade das políticas e ações</u>*

*607. Apesar da antiguidade da política nuclear, a análise concluiu que a PNB está parcialmente implementada, obtendo **média 1,9**. Isso se deve especialmente ao fato da não implementação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), novo órgão responsável pela regulação, licenciamento e fiscalização do setor. Quanto ao setor elétrico em específico, não se sabe ao certo as intenções do Governo Federal quanto às termonucleares. No caso de Angra 3, por*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*exemplo, o CNPE ainda não deliberou sobre a conclusão da obra. A Figura 45 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas.*

*Conclusão*

*608. É reconhecido que a energia nuclear enfrenta adversidades, como os altos custos iniciais de instalação e a desconfiança pública em relação à sua segurança. Contudo, recentemente, devido às emissões de GEE quase nulas, ao desenvolvimento de novos tipos de reatores modulares de menor porte (SMR) e aos desdobramentos da guerra entre Rússia e Ucrânia, a energia nuclear voltou a gerar investimentos em diversos países.*

*609. O Brasil tem convivido nos últimos anos com movimentos antagônicos, tanto em relação à inserção da fonte nuclear como partícipe da transição energética para uma economia de baixo carbono, como sobre seu crescimento na participação da matriz energética brasileira. O país tem um potencial significativo para expandir sua capacidade nuclear, visto contar com grandes reservas de urânio e capacidade para o desenvolvimento da tecnologia de produção do combustível nuclear.*

*610. A PNB, embora em implementação parcial em razão dos novos marcos regulatórios estabelecidos a partir de 2018, estabelece uma base relativamente sólida para o desenvolvimento do setor. Destaca-se, entretanto, que apesar de criada em 2021, a ANSN, novo órgão responsável pela regulação, licenciamento e fiscalização do setor, não foi efetivamente implementada. Esse fato retarda o desenvolvimento da energia nuclear, que depende, quase que exclusivamente, de políticas de Estado.*

*611. Para superar os desafios, são necessárias ações como operacionalizar a ANSN para o seu efetivo funcionamento, de modo a implementar adequadamente a PNB; promover e investir na ampliação do conhecimento geológico brasileiro em escalas adequadas a novas descobertas minerais, além de fomentar a pesquisa e exploração de urânio; e expandir, implantar e operar o ciclo completo para produção do combustível nuclear em escala capaz de atender a demanda dos reatores nucleares brasileiros.*

### *VII.4. Temáticas com Baixa Implementação*

*612. Das onze temáticas, cinco apresentaram pontuação final no intervalo entre 0,5 e 1,4, significando baixa implementação das políticas públicas e ações analisadas.*

*613. Para fins da avaliação realizada, **Baixa Implementação** significa que apenas as etapas iniciais do ciclo de políticas públicas se encontram superadas, necessitando de muito avanço para o pleno desenvolvimento das ações estatais, principalmente regulamentações e ações concretas que permitam a efetiva implementação das políticas.*

#### *VII.4.1. Minerais Críticos*

*614. A transição energética ficará prejudicada sem avanços na exploração e na produção de algumas substâncias minerais que são cruciais para a forma como a energia é gerada, transportada, armazenada e utilizada. Entre esses minerais, destacam-se lítio, cobalto, níquel, cobre, grafite, nióbio e as terras raras, que são essenciais para a eficiência e durabilidade das baterias, para a produção de ímãs usados em turbinas eólicas e motores de veículos elétricos, como também na infraestrutura de equipamentos e das redes elétricas.*

*615. Estudo da IEA destaca o papel crucial desses minerais no contexto global da transição energética, evidenciando a diferença significativa na quantidade e tipos de minerais utilizados em tecnologias de energia limpa em comparação com as fontes de energia convencionais e veículos (https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions). Ressalta-se a diferença das substâncias e quantidades de minerais utilizados, comparando as tecnologias de energia limpa com outras fontes de geração de energia (Figura 46) e os veículos elétricos com os convencionais (Figura 47).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*616. Segundo projeções do Banco Mundial, mais de 3 bilhões de toneladas de minerais considerados estratégicos para a transição energética serão necessárias para viabilizar a implantação e o armazenamento de energia eólica, solar e geotérmica até 2050 (https://pubdocs.worldbank.org/en/961711588875536384/Minerals-for-Climate-Action-The-Mineral-Intensity-of-the-Clean-Energy-Transition.pdf).*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*617. Considerando que não há uma política pública ampla para o fomento de minerais críticos, foram identificadas iniciativas e ações relacionadas ao tema. Entre elas, destaca-se a Política Pró-Minerais Estratégicos, focada na agilização do licenciamento ambiental para projetos de minerais estratégicos, e o Plano de Ação de Ciência, Tecnologia e Inovação para Minerais Estratégicos, que promove o desenvolvimento tecnológico no setor. Além disso, o Programa Mineração e Desenvolvimento busca apoiar o desenvolvimento de PD&I e soluções tecnológicas para a mineração.*

*618. Em julho/2024 foi apresentado no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.780/2024, que propõe a instituição da Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos e do Comitê de Minerais Críticos e Estratégicos, legislação que indica a criação de uma política nacional mais abrangente para os minerais críticos. Até a conclusão deste relatório, o projeto aguardava designação de relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico da Câmara dos Deputados.*

*Maturidade das políticas e ações*

*619. Quanto à **maturidade de desenvolvimento das políticas públicas** analisadas, concluiu-se que as políticas públicas ligadas à promoção da exploração e produção de minerais críticos para a transição energética no Brasil se encontram em **baixa implementação**, obtendo **média 1,3**, refletindo sua insuficiência em diversos aspectos. A Figura 48 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*620. Não há no país uma política nacional ampla para o fomento dos minerais críticos que busque promover a pesquisa, a extração e o processamento, como também o desenvolvimento e adensamento das cadeias produtivas desses minerais.*

*621. Verificou-se que a intitulada política Pró-Minerais Estratégicos possui atuação restrita, tratando apenas de facilitar a articulação entre os órgãos públicos na tentativa agilizar e priorizar a análise do licenciamento ambiental dos projetos de investimentos habilitados pelo Comitê Interministerial de Análise de Projetos de Minerais Estratégicos.*

*622. O relativo baixo conhecimento geológico no país é um fator que merece especial atenção. Ainda existem extensas áreas do território nacional com nível de conhecimento defasado ou ainda com vazios cartográficos, o que prejudica a descoberta de novas jazidas de minerais críticos. Assim, promover e investir na ampliação do conhecimento geológico brasileiro em escalas adequadas a novas descobertas minerais é essencial. Não obstante, os depósitos existentes no país têm atraído cada vez mais o interesse de investidores globais e empresas de mineração. Apesar disso, os investimentos ainda estão aquém do esperado, tendo o Brasil participação discreta no mercado global.*

*623. Considerando que grande parte da produção e do processamento de minerais críticos está concentrada em poucos países, torna-se de extrema importância reduzir a dependência de importação de alguns minerais essenciais à transição energética brasileira, por meio do desenvolvimento das cadeias produtivas. A produção de baterias se destaca nesse cenário, dada a sua importância tanto para a mobilidade elétrica como para o armazenamento de energias renováveis,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*sendo o país completamente dependente da importação de seu principal componente, a célula da bateria.*

*624. A transição energética é fundamental para se alcançar um futuro sustentável, todavia apresenta riscos consideráveis de escassez de abastecimento de minerais críticos. Governos e setor privado devem estar atentos e conscientes quanto à provável disparidade entre a oferta e a procura desses minerais e priorizar ações que possam evitá-las.*

*625. Nos comentários apresentados em relação ao relatório preliminar (Apêndice D), o MME informou diversas ações que estão sendo desenvolvidas para o fomento da exploração e produção de minerais críticos, com destaque para a proposta de decreto que visa a criar o Programa Mineração para Energia Limpa (MEL) e a revogação da política Pró-Minerais Estratégicos.*

***VII.4.2. Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono***

*626. No atual momento de busca pela descarbonização da economia, o hidrogênio tem se mostrado um interessante caminho para uma transição energética livre de carbono. Por isso, o hidrogênio tem sido alvo de intensa pesquisa e investimento em diversas nações.*

*627. Atenção tem se voltado ao hidrogênio principalmente pela sua potencialidade de ser um vetor energético de baixa, ou nula, emissão de GEE, por não possuir átomos de carbono em sua composição. O hidrogênio possibilita o armazenamento de energia por longos períodos e pode ser utilizado para mobilidade e geração distribuída de energia.*

*628. O Brasil é tido como um dos possíveis protagonistas na produção de hidrogênio verde, devido a sua alta potencialidade de geração de energia elétrica por meio de fontes renováveis, pois possui uma combinação favorável de fatores para produzir energia renovável de baixo custo: (i) alta qualidade e disponibilidade de recursos solares e eólicos; e (ii) infraestrutura de transmissão bem distribuída e boas condições geográficas, com mais de 175.000 quilômetros de linhas de transmissão próximas a locais de produção e potenciais regiões de consumo, além de relativo baixo custo de terras disponíveis.*

*629. Para o desenvolvimento do mercado de hidrogênio no país é indispensável que o hidrogênio se torne competitivo em termos de custo, incluindo além do seu custo de produção, o transporte e distribuição. Atualmente, a produção de H2 por meio da eletrólise ainda tem alto custo quando comparada a outras tecnologias.*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*630. Algumas ações e programas têm buscado desenvolver a produção e o mercado de hidrogênio no país, dentre as iniciativas, utilizou-se como objeto das análises o Programa Nacional do Hidrogênio (PNH2), e o Projeto de Lei 2.308/2023, que culminou com a Lei 14.948, de 2/8/2024, que institui o marco legal do hidrogênio de baixa emissão de carbono; dispõe sobre a Política Nacional do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono; institui incentivos para a indústria do hidrogênio de baixa emissão de carbono; institui o Rehidro; cria o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono (PHBC).*

*Maturidade das políticas e ações*

*631. Quanto à **maturidade de desenvolvimento das políticas públicas**, a análise concluiu que as políticas públicas ligadas à promoção do hidrogênio renovável no Brasil ainda se encontram em estágios iniciais, com diversos desafios a serem superados. Obteve-se uma pontuação agregada de **1,4**, indicando **baixa implementação** dessas políticas públicas. A Figura 49 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas.*

*Conclusão*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*632. A utilização de hidrogênio de baixa emissão é uma tecnologia promissora no que diz respeito a caminhos para a descarbonização da economia em diversas áreas, visto que pode servir para a diminuição de emissão de CO2 tanto na área de energia elétrica, funcionando como vetor de energia e armazenamento, na matriz de transporte, a partir de células a combustível, como nas áreas industriais e na produção de fertilizantes, por exemplo.*

*633. Entretanto, devido ao seu relativo alto custo de produção e dificuldades no armazenamento e transporte, o H2 tem tido suas perspectivas de expansão revistas no curto prazo. Apesar disso, o mercado de H2 de baixa emissão de carbono ainda se mostra promissor para países com potencial de serem produtores, como o Brasil, que apresenta grande capacidade de geração de energia elétrica renovável.*

*634. Diante dos exames realizados no tema da promoção de H2 de baixa emissão no Brasil, percebe-se que ainda se trata de* ***área com pouca maturidade nas políticas públicas****, visto haver algumas iniciativas acadêmicas e privadas, como esforços públicos em nível regional. O PNH2 se mostrava até agosto de 2024 a única iniciativa federal organizada sobre o tema, contudo se encontra em fase inicial e não era sustentado por lei, o que torna a política mais susceptível a instabilidades por troca de governo e não supre as lacunas normativas que se fazem necessárias, por serem suportadas por lei.*

*635. De fato, regulamentações são imprescindíveis para proporcionar segurança jurídica a novos investimentos de forma a tornar a produção, armazenagem e transporte de H2 viáveis em grande escala. Todavia, para evitar a interferência desnecessária, bem como a burocratização excessiva que possam acarretar óbices ao desenvolvimento da tecnologia, importa a participação da sociedade, representada por especialistas no tema para promover discussões fundamentadas em todo o processo de fomento das políticas públicas que visem o desenvolvimento do H2 no Brasil.*

*636. Ainda quanto às estratégias que o país necessita traçar para atuar consistentemente no mercado de H2, cabe destacar que os países que mais têm desenvolvido tecnologias para a produção de H2 são aqueles que se apresentam como consumidores. Isso implica que, países potencialmente produtores de H2, como o Brasil tem se posicionado, comprarão tecnologia para produzir hidrogênio com a finalidade de exportar aos mesmos países que venderam a tecnologia, o que pode gerar uma balança desfavorável ao país produtor. Por isso, deve-se considerar a necessidade de agregar valor ao H2 que eventualmente seja produzido no Brasil, de maneira a se obter saldo positivo no mercado.*

### *VII.4.3. Novas Tecnologias no SEB*

*637. A necessidade de inserção de novas tecnologias no setor elétrico é impulsionada por diversos fatores críticos que incluem fatores ambientais, fortalecimento da segurança energética, eficiência e confiabilidade do fornecimento, transformação digital e empoderamento do consumidor.*

*638. O aumento da demanda por energia nos moldes atuais exige sistemas mais eficientes e flexíveis. Tecnologias como armazenamento de energia, redes inteligentes, desenvolvimento de usinas híbridas e reversíveis e geração distribuída permitem uma gestão mais eficaz dos recursos energéticos, melhorando a eficiência e a confiabilidade do sistema. A digitalização do setor elétrico oferece oportunidades para otimizar a operação das redes elétricas, melhorar a manutenção de equipamentos e personalizar o consumo de energia.*

*639. A expansão dos recursos energéticos distribuídos, que deve perdurar para os próximos anos, está transformando profundamente os sistemas elétricos, que ainda estão em fase de uma gestão majoritariamente centralizada, para uma necessidade maior de gerenciamento descentralizado com soluções distribuídas. Os fluxos de energia passam cada vez mais a ser bidirecionais, aumentando a complexidade dos sistemas elétricos. A Figura 50 ilustra essa transformação dos sistemas elétricos.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*640. Para a inclusão dessas novas tecnologias, são necessárias iniciativas regulatórias e políticas públicas voltadas para o seu desenvolvimento. Essas políticas são fundamentais para criar um ambiente favorável à inovação e ao investimento em tecnologias limpas*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*641. A avaliação se focou na inserção de novas tecnologias para a melhor adaptação do setor elétrico para esse aumento dos recursos energéticos distribuídos, sendo analisados os seguintes eixos temáticos: digitalização dos sistemas elétricos e sistemas de armazenamento.*

*Maturidade das políticas e ações*

*642. Quanto à **maturidade de desenvolvimento das políticas públicas**, a análise concluiu que as políticas públicas ligadas à inserção de novas tecnologias no SEB ainda se encontram em estágios iniciais. Obteve-se uma pontuação agregada de **0,9**, indicando **baixa implementação** dessas políticas públicas. A Figura 51 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*643. As políticas públicas para a disseminação da digitalização dos sistemas elétricos, notadamente a inserção de redes inteligentes, bem como para a implementação de sistemas de armazenamento em larga escala, principalmente baterias e usinas reversíveis, são praticamente inexistentes. O que existe são algumas iniciativas governamentais isoladas, principalmente a partir de projetos de P&D desenvolvidos, e discussões no sentido de que eventuais leilões regulados possibilitem a participação dessas tecnologias.*

*644. Ainda que não se tenha evoluído em termos de políticas institucionalizadas, as entidades governamentais do setor elétrico têm realizado estudos, consultas públicas e análise de impacto regulatório acerca dessas temáticas. Isso demonstra a preocupação governamental com a evolução da temática de inserção de novas tecnologias no SEB para minimizar o efeito da crescente introdução de fontes com grande variabilidade no mix energético do País.*

*645. Nos comentários apresentados em relação ao relatório preliminar (Apêndice D), o MME informou diversas ações que estão sendo desenvolvidas para o fomento de tecnologias de armazenamento, com destaque para a abertura da Consulta Pública 176/2024, em 27/9/2024 que disponibilizou a minuta de Portaria de Diretrizes para a realização do Leilão de Reserva de Capacidade na forma de Potência, previsto para 2025, com a contratação de sistemas de armazenamento.*

### *VII.4.4. Precificação de Carbono*

*646. Para formular políticas eficazes de redução de emissões, os instrumentos econômicos buscam **internalizar o custo dos danos ambientais para influenciar o comportamento dos agentes econômicos**, que passam a pagar mais pelo uso dos recursos. O objetivo é promover uma alocação de recursos mais eficiente, e esses instrumentos podem ser baseados em preços ou quantidades. Em síntese, são duas principais formas de precificação de carbono: a **taxação do carbono** e os **sistemas de comércio de emissões**.*

*647. O crescimento dos sistemas de precificação de carbono globalmente coloca em foco a necessidade de arranjos regulatórios estatais na economia. Esses arranjos influenciam diretamente o sucesso das estratégias de mercado e a precificação das emissões para alcançar as metas climáticas. A efetividade dessas alternativas para a redução das emissões de GEE está atrelada à existência de regulamentações claras focadas em alcançar reduções reais.*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*648. Foram consideradas ferramentas de política econômica destinadas a internalizar as externalidades dos GEE e alcançar reduções de emissões de forma custo-eficiente.*

*649. A Emenda Constitucional (EC) 132/2023 alterou o Sistema Tributário Nacional de modo que, sempre que possível, a concessão dos incentivos regionais passará a considerar critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono. A partir da aprovação da EC 132/2023 o Poder Executivo apresentou, em abril de 2024, o Projeto de Lei Complementar (PLP) 68/2024, principal iniciativa para regulamentação da reforma tributária. O PLP 38/2024 institui o IBS, a CBS e o IS e dá outras providências.*

*650. O PL 2.148/2015, na Câmara dos Deputados, e o PL 182/2024, no Senado, propõem a criação do **SBCE** como órgão regulador e vinculam o mercado de carbono à NDC do Brasil.*

*Maturidade das políticas e ações*

*651. Quanto à **maturidade de desenvolvimento das políticas públicas**, a análise concluiu que as políticas públicas para precificação do carbono no Brasil ainda se encontram em estágios iniciais, com diversos desafios a serem superados. Obteve-se uma pontuação agregada de **0,8**, indicando **baixa implementação** dessas políticas públicas. A Figura 52 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*652. Com base na análise realizada, verificou-se que **a implementação de um sistema de precificação do carbono do Brasil está atrasada**. A demora na aprovação do marco legal sobre o mercado de carbono pode, inclusive, comprometer os compromissos internacionais do Brasil, incluindo o Acordo de Paris.*

*653. Além disso, um marco regulatório pode ajudar com os objetivos de descarbonizar a indústria e aumentar a competitividade do Brasil no mercado global. Empresas que adotarem práticas sustentáveis e reduzirem suas emissões de carbono terão vantagens competitivas no mercado global. Todavia, a adoção de tecnologias sustentáveis pela indústria requer incentivos, como um sistema de comércio de emissões. Para que a transição energética seja eficaz, é fundamental incentivar a indústria a adotar tecnologias mais sustentáveis.*

*654. O novo mercado de carbono brasileiro pode gerar recursos financeiros por meio do comércio de certificados, cotas e créditos de carbono. O Brasil tem potencial para oferecer créditos de carbono ao mundo, especialmente através de atividades agroflorestais. As aprovações do PL 182/2024 e do PLP 38/2024 podem ajudar a alinhar o Brasil às tendências globais de sustentabilidade e trazer benefícios econômicos, ambientais e sociais.*

### *VII.4.5. Captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS)*

*655. A CCUS são tecnologias aplicadas a sistemas produtivos para capturar $CO_2$, armazená-lo de forma segura e permanente em reservatórios geológicos (offshore ou onshore), ou ainda para reutilizá-lo como insumo para a fabricação de produtos. Os sistemas CCUS têm um importante papel na redução das emissões de $CO_2$ em setores de difícil descarbonização, como na indústria pesada e no transporte de longa distância.*

*656. O processo que envolve CCUS é complexo, sendo essa uma das razões pelas quais o custo do uso da tecnologia não experimentou a mesma queda de preços que caracterizou a disseminação global de energias renováveis. Apesar disso, só em 2022 foram anunciados mais de 140 novos projetos, aumentando em 80% a capacidade planejada de armazenamento e em 30% a capacidade de captura.*

*657. Historicamente, as empresas de óleo e gás têm sido líderes no desenvolvimento de CCUS. Além de contribuir para a redução de GEE na extração, a utilização de sistemas CCUS torna*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*a produção com menor pegada de carbono. A bioenergia com captura e armazenamento de carbono (BECCS) e a captura direta de ar (DAC) com armazenamento de $CO_2$ são também tecnologias em expansão.*

*Principais políticas públicas e ações governamentais analisadas*

*658. Ainda não há uma regulamentação específica acerca dos sistemas CCUS no Brasil. O tema faz parte de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. O PL 1.425/2022 disciplina a exploração da atividade de armazenamento permanente de $CO_2$ em reservatórios geológicos ou temporários, e seu posterior reaproveitamento. O PL 528/2020 estabelece que o exercício das atividades de captura e estocagem geológica de $CO_2$ será realizado mediante autorização da ANP, que atuará como órgão de regulação e fiscalização das atividades. Já o PL 528/2020 dispõe sobre a captura e a estocagem geológica de $CO_2$.*

*Maturidade das políticas e ações*

*659. Quanto à **maturidade de desenvolvimento das políticas públicas**, concluiu-se que as políticas de fomento aos sistemas de CCUS fazem parte da agenda pública brasileira, todavia a institucionalização e, principalmente, a implementação de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de sistemas de CCUS ainda parecem distantes. Observa-se uma pontuação agregada de **0,8**, indicando uma **baixa implementação**. A Figura 54 apresenta sinteticamente o resultado das avaliações realizadas conforme peça 164.*

*Conclusão*

*660. As tecnologias de CCUS são complexas e envolvem custos elevados. Cada planta de captura e armazenamento de $CO_2$ é única, sendo desafiador torná-las accessíveis financeiramente.*

*661. No Brasil, como a participação do setor de óleo e gás na matriz energética nacional deverá se manter expressiva no médio e longo prazo, as tecnologias de CCUS surgem como alternativa reconhecida para a descarbonização. Iniciada como uma oportunidade de elevar a produtividade dos campos do pré-sal pela Petrobrás, a técnica de recuperação aprimorada de óleo – enhanced oil recovery (EOR) – se tornou o maior programa do mundo que se utiliza de tecnologia de CCUS associada à recuperação avançada de petróleo em operação.*

*662. A captura e armazenamento de CO2 proveniente da biomassa (BECCS), tem se mostrado uma tecnologia com alto potencial de utilização no Brasil, especialmente na produção de etanol de cana-de-açúcar e milho, cujos processos geram CO2 em alta pureza para armazenamento.*

*663. Quanto ao armazenamento, sabe-se que no Brasil existem diversas áreas que apresentam características geológicas favoráveis. Todavia, ainda não há um mapeamento amplo de locais para o armazenamento de CO2 no país, o que depende de estudos aprofundados e especializados de exploração geológica para esta finalidade.*

*664. De forma a superar os desafios para o desenvolvimento da tecnologia de CCUS faz-se necessário, principalmente, aprovar um arcabouço regulatório que inclua todas as etapas do processo (captura, transporte, armazenamento e utilização), que traga segurança jurídica e incentive investimentos em sistemas CCUS; criar um mercado regulado de carbono de forma a viabilizar os empreendimentos; e mapear os locais de armazenamento de $CO_2$ no país.*

### *VII.5. Informação 1: riscos e desafios dos estágios de implementação das temáticas da transição energética*

*665. Conforme exposto, este capítulo fez a avaliação do estágio atual das iniciativas governamentais para impulsionar onze temáticas consideradas fundamentais para a efetivação da transição energética no País. Essa análise traz um retrato da realidade do andamento das políticas e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*pode ser um importante diagnóstico que direcione providências a serem adotadas, uma vez que estão identificados eventuais riscos e desafios a serem enfrentados.*

*666. Também como já relatado, das políticas avaliadas, existem algumas já com estágio avançado de consolidação, enquanto existem outras que estão em fase embrionária de implementação. As conclusões desta análise poderão servir de subsídios para o aprimoramento das iniciativas ou para a implementação de providências que sejam capazes de alavancar a devida regulação da temática, seja por meio de providências do Poder Executivo como no âmbito do Poder Legislativo.*

*667. Também se entende que avaliações deste tipo sejam uma boa prática que o Governo Federal possa adotar no sentido de contribuir com o aprimoramento das políticas a serem implementadas ou aperfeiçoadas. O MME tem como sua competência tratar dos diversos assuntos atinentes à política energética nacional, nos termos do art. 1º do Decreto 11.492/2023. Portanto, entende-se que o mencionado encaminhamento deve ser direcionado a esta pasta ministerial para o saneamento da questão exposta neste achado.*

*668. Diante do exposto, propõe-se* ***recomendar*** *ao MME que realize avaliações periódicas de temáticas atinentes à transição energética, a exemplo das seguintes: Biocombustíveis; Captura, utilização e armazenamento de carbono; Eficiência energética; Eletrificação da mobilidade; Energia nuclear; Gás natural na matriz energética; Hidrogênio de baixa emissão; Minerais críticos; Novas tecnologias no SEB; Precificação de carbono e Renováveis no SEB, com a finalidade de identificar riscos e desafios que possam servir de subsídio para eventuais providências a serem adotadas para o aperfeiçoamento das iniciativas existentes ou para a criação e regulação de novas políticas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento de tecnologias mais recentes.*

## *VIII.* ***CONCLUSÃO***

*669. A presente auditoria operacional avaliou o nível de maturidade das iniciativas governamentais e políticas públicas para transição energética para uma economia de baixo carbono no Brasil, considerando suas diferentes dimensões e a coerência entre o conjunto de intervenções governamentais.*

*670. A principal conclusão do trabalho é que, apesar de esforços e da retomada da liderança em ações de combate à mudança climática, o Governo Federal ainda não superou o paradigma anterior de governança da transição energética, consistente com um conjunto de iniciativas setoriais fragmentadas. Em que pese o avanço com a publicação da Resolução-CNPE 5/2024, que definiu a PNTE, ainda não há que se falar em uma congregação de esforços setoriais de descarbonização em linha com o Plano Clima, determinado no art. 6º, da Lei 12.187/2009, que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima.*

*671. Essa conclusão se baseia no resultado da aplicação dos exames de auditoria sob quatro perspectivas: institucionalização e governança; financiamento; principais temas relacionados às ações federais sobre transição energética; e transição energética justa e inclusiva.*

*672. No que tange à primeira perspectiva, em meio à transversalidade da temática da transição energética presente nos diversos ministérios, foi reestabelecido o funcionamento do CIM, colegiado de caráter permanente que tem a finalidade de monitorar e promover a implementação das ações públicas no âmbito da PNMC, que representa a maior instância do tema no Brasil.*

*673. Além disso foi criada a SNTEP, vinculada ao MME, para estabelecer as diretrizes para elaboração de políticas públicas para a transição energética e coordenar a elaboração e implementação dos instrumentos do planejamento energético brasileiro. A SNTEP é a responsável pela elaboração da PNTE de modo harmônico com a PNMC, conduzida pelo MMA, com a política econômica, consubstanciada no Plano de Transformação Ecológica do MF, e com a política industrial posta nos programas NIB e Mover, do MDIC, entre outras políticas nacionais.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*674. Nos seus primeiros dezoito meses de funcionamento, além de sua própria estruturação, a SNTEP priorizou o endereçamento de temas estruturais, como a construção dos marcos regulatórios do hidrogênio de baixo carbono, das eólicas offshore, dos biocombustíveis avançados, da eletrificação da mobilidade e do mercado regulado de carbono.*

*675. Mesmo com a publicação da PNTE, a SNTEP ainda não foi exitosa na elaboração dos consequentes instrumentos de governança e planejamento da transição energética brasileira, quais sejam, planos de médio e longo prazo, planos e metas setoriais, ações e custos correspondentes, fóruns de discussão, indicadores de desempenho, sistemáticas de monitoramento e avaliação, além de ferramentas para ampla divulgação e transparência.*

*676. Portanto, a principal constatação quanto à institucionalização e governança da transição energética é a ausência de planos setoriais de energia com metas de mitigação de GEE. Nesse sentido, propõe-se dar ciência ao CIM acerca da necessidade de inclusão dos planos setoriais de mitigação à mudança do clima, que possuam relação com o setor energético, no Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima).*

*677. No âmbito do financiamento da transição energética, verificou-se que o sistema existente e/ou planejado pelo Governo Federal está parcialmente alinhado às necessidades de investimento.*

*678. A governança pública sobre o financiamento energético apresenta ainda algum déficit de capacidade institucional. Tanto o conhecimento sobre as necessidades de investimentos e fontes de recursos, quanto o monitoramento e a transparência sobre os investimentos e gastos com transição energética, herdam elementos do paradigma anterior, carecendo de uma nova abordagem que propicie visão consolidada e centralizada do fluxo financeiro da transição energética.*

*679. Até que o Plante, elo entre a política energética e o Plano Clima, esteja em plena operação, não há que se falar em um sistema de financiamento energético plenamente implementado, no qual o governo possa gerir a atividade de acordo com as melhores práticas.*

*680. Em outra perspectiva, os instrumentos atualmente indicados pelo Governo Federal para financiar as necessidades de investimento da transição energética brasileira se mostram suficientes para continuação dos investimentos brasileiros em energias e tecnologias de baixo carbono já maduras (hidrelétrica, eólica, solar, biocombustíveis tradicionais, gás natural, eletrificação da mobilidade). Contudo isto não se pode afirmar quanto aos investimentos necessários para alcançar objetivos mais ambiciosos de reindustrializar o país em bases verdes.*

*681. Iniciativas como o Novo PAC, as ações não orçamentárias do PPA, as debêntures incentivadas, o aumento de capacidade de financiamento do BNDES e do Fundo Clima revelam um sistema de investimento, financiamento e fomento em estágio de alta implementação, que contribui com a redução do risco de projetos de relacionados à transição energética e com a diminuição da lacuna de custo entre projetos sustentáveis e não sustentáveis.*

*682. Em contraste, as iniciativas capitaneadas dentro do Plano de Transformação Ecológica, como a NIB, o Mover, o Programa Eco Invest Brasil, as Letras de Crédito de Desenvolvimento, o Rehidro, o marco regulatório da eólicas offshore e o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de GEE, assim como o Paten, em discussão no Congresso Nacional, ainda se revelam em estágio de baixa implementação. Estes programas contemplam a introdução de novos instrumentos financeiros para fomento, proteção cambial de longo prazo e redução do custo do crédito, com vistas a atração de capital privado.*

*683. Ainda no contexto do financiamento energético, chama a atenção que, em meio a um cenário de pouco espaço fiscal, dificuldade de captação de maiores fluxos do capital concessional público internacional e criação de estímulos onerosos para atração do capital privado, a estratégia*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*brasileira prescinda de maior participação da renda petrolífera no financiamento da transição energética e mantenha elevada carga de subsídios às energias fósseis, sobretudo para seu consumo. Tudo isso em desalinhamento às justificativas do Governo Federal para seguimento com uma estratégia de aumento de produção de petróleo e gás natural no Brasil.*

*684. Quanto à alternativa do financiamento concessional público internacional, esta apresenta baixa representatividade ao financiamento da transição energética brasileira, dada as dificuldades relacionadas às exigências dos fundos internacionais e organismos multilaterais para aprovação de projetos e desembolso de recursos, portanto considerado uma alternativa de financiamento em baixa implementação.*

*685. Nesse sentido, a principal constatação quanto ao financiamento da transição energética é a existência das seguintes incoerências na estratégia do Governo Federal: subaproveitamento da renda petrolífera para ações de financiamento; desbalanceamento dos investimentos públicos entre energias fósseis e renováveis; distorções na matriz brasileira de subsídios energéticos e inexistência de um sistema de precificação do carbono. Em virtude desse achado, propõe-se recomendar ao MME que, de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionais, revise essa estratégia com vistas a mitigar as incoerências mencionadas.*

*686. Quanto à transição justa, no caso brasileiro ela se apresenta quase que tão somente como um conceito em construção. Identificou-se a insuficiência de institucionalização e instrumentalização de ações visando justiça energética. Não há objetivos e metas concretas, nem uma entidade com competência precípua para propor e acompanhar ações relacionadas. Estas são conduzidas por diversos programas de governos, nem sempre coordenados.*

*687. Em outra vertente da transição energética justa, identificou-se um conjunto iniciativas governamentais incoerentes com seu objetivo. A CDE é um dos principais instrumentos para, entre outros, subsidiar o custo da geração elétrica nos sistemas isolados, incentivar às fontes renováveis de energia e universalizar o serviço de energia elétrica em todo o território nacional. Todavia, essa política de subsídios causa distorções tarifárias crescentes, com as quais os mais pobres são proporcionalmente mais onerados. O quadro de distorções se amplia na medida em que novos subsídios são incluídos na CDE e que mais consumidores optam pela geração distribuída ou migram para o Mercado Livre de Energia.*

*688. Como as medidas paliativas não atacam as causas do problema da elevada tarifa, posterga-se a sua solução, fazendo com que ele cresça a cada ano. Enquanto se espera o enfrentamento das causas, o Brasil tem uma das maiores tarifas no mundo, mesmo com potencial para produção de energia barata, afastando-se dos objetivos de ampliar a competitividade do Brasil no mercado internacional (art. 1º, XI da Lei 9.478/1997) e, no mercado nacional, de assegurar um serviço público adequado caracterizado por tarifas módicas (art. 6º, §1º da Lei 8.987/1995).*

*689. Nessa perspectiva, as principais constatações quanto à transição justa e inclusiva foram a insuficiência de institucionalização e instrumentalização de ações governamentais visando justiça energética e a incoerência de iniciativas governamentais com o objetivo de transição energética justa no setor elétrico. Em face desses achados, propõe-se determinar ao MME que, no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação para, de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, estabelecer objetivos com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no Brasil, utilizando indicadores quantificáveis e metas para o seu monitoramento, bem como plano de ação para realização de estudo técnico a fim de embasar a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a evitar medidas incoerentes do ponto de vista de justiça energética. Nesse quesito, também propõe-se recomendar ao MME que, no âmbito dos objetivos a serem criados, seja realizado diagnóstico de qual deva ser o alvo da ambição de justiça energética do país, de forma a inserir um objetivo no tocante à redução do peso dos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*energéticos na renda da população, principalmente em relação às famílias mais vulneráveis, criando indicadores e metas capazes de demonstrar uma evolução concreta dessa questão.*

*690. No âmbito dos principais temas das ações federais na transição energética, observam-se três blocos, agrupados a partir de seu grau de maturidade. No primeiro, seguem as políticas públicas responsáveis pela inserção das energias hidrelétrica na matriz nacional - solar, eólica e térmicas a biomassa -, assim como dos biocombustíveis tradicionais (etanol de primeira geração e biodiesel base éster). Sem prejuízo à contínua possibilidade de ajuste, essas políticas estão com nível de implementação mais avançado, trazendo benefícios para a sociedade brasileira há vários ciclos políticos.*

*691. No segundo grupo, estão as políticas existentes, mas que ainda carecem de consolidação estrutural para que possam oferecer resultados mais significativos à sociedade. São as políticas de eficiência energética, as que buscam promover maior inserção do gás natural e da energia nuclear na matriz energética brasileira, assim como as políticas para desenvolvimento da eletrificação da mobilidade. Após várias reconfigurações em ciclos políticos anteriores, essas políticas ainda não encontraram o desenho mais adequado para equilibrar os interesses envolvidos.*

*692. Por fim, no terceiro grupo, estão aquelas políticas com baixo grau de implementação que, superada a fase de criação da agenda, ainda não consolidaram a devida institucionalização em seus marcos regulatórios. Trata-se das políticas para introdução do hidrogênio de baixa emissão, de adoção de novas tecnologias no SEB, de combustíveis avançados (etanol de segunda geração, diesel verde, biogás/biometano, combustíveis sustentáveis para aviação e transporte marítimo e combustíveis sintéticos), para captura, estocagem e utilização do carbono (CCUS) e para criação de um sistema regulado de precificação de emissões. Ainda figuram nesse grupo as políticas de desenvolvimento de minerais críticos à transição energética que, apesar de mais antigas, ainda há muito espaço para aperfeiçoamento e efetividade nas ações.*

*693. Dessa avaliação da maturidade das ações governamentais relativas às temáticas selecionadas, que são fundamentais para a concretização da transição energética, conclui-se que existem diversos riscos e desafios específicos a serem enfrentados pelo Governo Federal na implementação das medidas necessárias para o desenvolvimento das políticas públicas. Entende-se que avaliações desse tipo sejam uma boa prática que o Governo Federal possa adotar no sentido de contribuir com o aprimoramento das políticas a serem implementadas ou aperfeiçoadas. Nesse sentido, propõe-se recomendar ao MME que realize avaliações periódicas de temáticas atinentes à transição energética, a exemplo da avaliação aqui realizada, com a finalidade de identificar riscos e desafios que possam servir de subsídio para eventuais providências a serem adotadas para o aperfeiçoamento das iniciativas existentes ou para a criação e regulação de novas políticas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento de tecnologias mais recentes.*

## *IX. **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*694. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*694.1. nos termos dos arts. 4º, 6º e do inciso I do § 3º do art. 7° da Resolução-TCU 315/2020, **determinar ao Ministério de Minas e Energia (MME)** que:*

*694.1.1. no prazo de 180 dias, elabore plano de ação, elencando as atividades previstas e um cronograma, para realização de estudo técnico a fim de embasar a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a evitar medidas incoerentes do ponto de vista de justiça energética, notadamente das políticas que majoram as tarifas do mercado regulado em benefício de determinados grupos, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024 (Achado 4 – item VI.5).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*694.1.2. no prazo de 180 dias, elabore um plano de ação, elencando as atividades previstas e um cronograma, para, de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, estabelecer objetivos com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no Brasil, utilizando indicadores quantificáveis e metas para o seu monitoramento, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, caput, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/202 (Achado 3 – item VI.4);*

*694.2. nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020,* ***recomendar ao MME*** *que:*

*694.2.1. de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, revise a estratégia de financiamento da transição energética brasileira com vistas a mitigar as seguintes incoerências relatadas: subaproveitamento da renda petrolífera para financiamento da transição energética; desbalanceamento dos investimentos públicos entre energias fósseis e renováveis; distorções na matriz de subsídios energéticos e inexistência de um sistema de precificação do carbono (Achado 2 – item V.8);*

*694.2.2. no âmbito dos objetivos a serem criados para a transição justa, seja realizado diagnóstico de qual deva ser o alvo da ambição de justiça energética do país, de forma a inserir um objetivo no tocante à redução do peso dos energéticos na renda da população, principalmente em relação às famílias mais vulneráveis, criando indicadores e metas capazes de demonstrar uma evolução concreta dessa questão (Achado 3 – item VI.4);*

*694.2.3. realize avaliações periódicas de temáticas atinentes à transição energética, a exemplo das seguintes: Biocombustíveis; Captura, utilização e armazenamento de carbono; Eficiência energética; Eletrificação da mobilidade; Energia nuclear; Gás natural na matriz energética; Hidrogênio de baixa emissão; Minerais críticos; Novas tecnologias no SEB; Precificação de carbono e Renováveis no SEB, com a finalidade de identificar riscos e desafios que possam servir de subsídio para eventuais providências a serem adotadas para o aperfeiçoamento das iniciativas existentes ou para a criação e regulação de novas políticas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento de tecnologias mais recentes (Informação 1 – item VII.5);*

*694.3. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens acima;*

*694.4. nos termos do art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020,* ***dar ciência ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima*** *acerca da necessidade de inclusão dos planos setoriais de mitigação à mudança do clima, que possuam relação com o setor energético, no Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), em conformidade com o disposto na Lei 12.187/2009, art. 11, parágrafo único, e em observância à competência atribuída pelo Decreto 11.550/2023, art. 2º, V, "a" e VI. (Achado 1 – item IV.4);*

*694.5. com vistas a subsidiar os debates legislativos que repercutam nos diversos aspectos da transição energética, encaminhar o acórdão que vier a ser proferido, informando que a respectiva decisão, inclusive relatório e voto, poderão ser acessados em www.tcu.gov.br/acordaos, nos termos do Memorando-Circular Segecex 45/2017, às seguintes comissões legislativas:*

*694.5.1. da Câmara dos Deputados: Comissão de Administração e Serviço Público; Comissão da Ciência, Tecnologia e Inovação; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Desenvolvimento Econômico; Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; Comissão de Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Minas e Energia;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*694.5.2. do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Assuntos Sociais; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Comissão dos Direitos Humanos e Legislação Participativa; Comissão de Serviços de Infraestrutura; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática.*

O Auditor-Chefe da AudPetróleo, por sua vez, emitiu o seguinte pronunciamento em linha com o relatório elaborado pela unidade técnica (peça 212):

*1. Cuidam os autos de Auditoria Operacional com o objetivo de avaliar o nível de maturidade das políticas públicas e iniciativas governamentais para a transição energética, considerando suas diferentes dimensões e a coerência entre o conjunto de intervenções governamentais.*

*2. De início, é importante situar que o termo "Transição Energética" se insere em um conjunto maior de esforços mundiais que endereçam ações a questões que afetam grande parte das sociedades mundiais. Nesse cenário, transição energética não se limita a esforços somente no sentido de reduzir a emissão de Gases de Efeito Estufa – GEE, como às vezes é entendido e divulgado de forma não adequada pela imprensa e outros organismos. É muito mais do que isso.*

*3. Além de ações contra a mudança global do clima, a transição energética envolve a redução da pobreza energética das populações, a diminuição de desigualdades no consumo de energia, o oferecimento de energia mais lima e acessível, além da promoção de crescimento econômico e industrialização inclusiva e sustentável. Em uma leitura atenta aos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, fica evidente essa transversalidade do movimento de transição energética.*

*4. Especificamente sobre as emissões de GEE no país, como bem destacou a equipe técnica, o Brasil possui um "perfil de emissões peculiar". Nas palavras dos auditores "enquanto nas economias mais desenvolvidas a maior parte das emissões de GEE vem do setor energético, 66% das emissões brasileiras tiveram origem no setor agrícola e nas mudanças de uso do solo, enquanto 23% vêm do setor energético".*

*5. Essa é uma informação importante porque distingue as respostas brasileira à transição energética da grande maioria dos outros países. Principalmente em países desenvolvidos, a participação do setor energético nas emissões de GEE é da ordem de 73%. No Brasil a relação é inversa, com o setor energético contribuindo apenas com 23%.*

*6. De acordo com a Empresa de Pesquisas Energéticas – EPE e a Petrobras (amparada em dados do World Resources Institute, do MCTI e IEA),* ***o total de emissões de origem fóssil do Brasil corresponde a somente 1% das emissões mundiais****:*

*(...)*

*7. A EPE corrobora essa mesma informação, da "inexpressividade relativa" das emissões de GEE do Brasil decorrentes de fonte fóssil:*

*(...)*

*8. Diante desse fato, é possível concluir que mesmo se utopicamente reduzíssemos a zero todas as emissões de origem fóssil no Brasil, seria meramente residual a contribuição que daríamos para a redução global de emissões de GEE. E isso porque comparativamente ao resto do mundo, o Brasil já avançou muito no que se refere à transição energética. É de amplo conhecimento que possuímos uma das matrizes energéticas mais "limpas" do mundo.*

*9. Entre os integrantes do G20, o Brasil é o segundo país mais eficiente em emissões de GEE, perdendo apenas para a França, que calcou sua matriz na energia nuclear. E essa posição brasileira é motivo de orgulho e deve sempre ser destacada e exaltada.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*10. Não é à toa ou por acaso que estamos nessa boa situação. Investimos em hidroeletricidade desde o século XIX (a Usina de Marmelos começou a gerar energia para Juiz de Fora em 1889). As inovações em biocombustíveis tiveram início no país a partir da década de 1970, com o Proálcool. De lá para cá, muitos outros investimentos públicos foram feitos e políticas foram implementadas que permitiram a construção de uma matriz energética com atributos que são vistos como ideais no mundo e traçados como meta para outras nações atingirem apenas em 2050.*

*11. Essa introdução é importante porque parece haver atualmente no país uma espécie de "repúdio" em torno do assunto "produção de petróleo". No entanto, esse repúdio merece maior reflexão. Os dados e as informações dos órgãos de pesquisa oficiais, do Ministério de Minas e Energia, da academia e do próprio mercado demonstram que é um sentimento equivocado.*

*12. Para o Brasil, como já adiantado, não é o setor energético, não é o petróleo o grande vilão em termos de emissões de GEE. Os maiores são os setores de mudança de uso de terras e a agropecuária. Esses dois setores não são escopo destes trabalhos.*

*13. A equipe técnica traz destaque importante indicando que* ***"a estratégia de aumento da exploração e produção de petróleo e gás natural não oferece riscos relevantes ao cumprimento da NDC*** *[Contribuição Nacionalmente Determinada]* ***e dos ODS*** *[Objetivos de Desenvolvimento Sustentável]* ***brasileiros"****, conforme palavras e grifos originais dos auditores.*

*14. Apesar de fora do escopo dos trabalhos e apenas para ilustrar a urgência de medidas necessárias nos segmentos que mais contribuem para as emissões de GEE no Brasil, as queimadas, que já chamavam atenção em 2023 com um amento de 6% em relação a 2022, neste ano de 2024 chegaram a níveis absurdamente elevados, crescendo 116% em relação a 2023, segundo o MapBiomas (Queimadas em 2024 são mais que o dobro de 2023, aponta MapBiomas | Blogs | CNN Brasil).*

*15. Somente na Amazônia, que não foi a região mais afetada, as queimadas resultaram na emissão de 31 milhões de toneladas de CO2 na atmosfera, número equivalente às emissões de todo o Reino Unido em um mês (Queimadas na Amazônia resultaram em 31 milhões de toneladas de gás carbônico | Meio Ambiente | G1 (globo.com).*

*16. E a gravidade maior é quando se constata que a maior parte dessas queimadas ocorrem em terras indígenas, Unidades de Conservação e em Florestas Públicas Não Destinadas, que estão sob a tutela e responsabilidade direta do Estado brasileiro, além de grandes propriedades (Queimadas se concentraram em florestas públicas, grandes propriedades, terras indígenas e UCs, aponta relatório | Meio Ambiente | G1 (globo.com).*

*17. No setor agropecuário, que corresponde a 29% das emissões de GEE no Brasil, o grande problema é o metano (CH4), cerca de 80 vezes mais nocivo ao aquecimento global do que o CO2 quando liberado na atmosfera. Também fora do escopo desta fiscalização, os compromissos internacionais de redução da emissão de metano, em alguma medida, vêm sendo abordados em políticas públicas encabeçadas pelo MME, como o Plano Nacional Integrado das Infraestruturas de Gás Natural e Biometano, o Programa Combustível do Futuro e o recente Gás para Empregar.*

*18. O que espera o Ministério é que por meio do desenvolvimento de um mercado de gás natural pujante e competitivo, com infraestrutura integrada, será possível aproveitar o grande potencial do biometano brasileiro, que gira em torno de 60 bilhões de metros cúbicos/ano, reduzindo, assim, as emissões desse gás à atmosfera e aproveitando seu poder energético para gerar riqueza.*

*19. Nada obstante, apesar de nossa matriz energética ser invejável internacionalmente, há muito a se avançar no país na temática da transição energética. Como muito bem apontado pela equipe técnica,* ***"o movimento peculiar de transição energética brasileiro mais se afeiçoa a uma oportunidade de geração de riqueza econômica e promoção da inclusão social do que***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***a um encargo ambiental”***.

*20. A equipe técnica foi muito exitosa em ilustrar, no relatório, a complexidade e transversalidade do tema transição energética, que envolve um conjunto de políticas de Estado nos campos de energia, economia, indústria, ciência e tecnologia, meio ambiente e desenvolvimento social, que demandam “uma estratégia politicamente forte de articulação interministerial”, nas palavras dos auditores.*

*21. Os esforços dessa articulação política e de uma adequada coordenação de ações de modo a ajustar, equalizar ações e mitigar riscos de posicionamentos não amparados em dados concretos são chave para o sucesso do Brasil em suas pretensões de aproveitar as oportunidades de criação de novos vetores econômicos em decorrência dos movimentos de transição energética. Ações governamentais assertivas, calcadas em dados confiáveis, bem coordenadas e direcionadas estrategicamente serão capazes de atrair investimentos externos para a promoção e internalização de novas tecnologias e estruturas produtivas no país, em benefício de um desenvolvimento econômico-social justo, com o consequente melhoramento da já excelente matriz energética brasileira.*

*22. Acrescenta-se que além da multiplicidade de campos de interseção que a transição energética abrange, como já descrito, há outros não tão bem delimitados e que se viessem a compor o escopo deste trabalho, possivelmente o tornariam sigiloso. Afinal, questões de soberania nacional e geopolítica internacional também importam na complexa tarefa de direcionamento de ações estatais, para evitar, por exemplo, aprisionamentos tecnológicos, dependências de mercados e riscos ao comprometimento de estruturas produtivas nacionais. As movimentações, ações e estratégias de países estrangeiros hão de ser identificadas e avaliadas com o devido zelo e atenção pelo centro de governo, inclusive sob a perspectiva da teoria de jogos.*

*23. O simples fato de nações desenvolvidas terem desafios muito maiores do que o Brasil no que se refere à transição energética, dada as características de suas respectivas matrizes energéticas, enseja alertas, mas traz grandes oportunidades para nosso país. Esses desafios internacionais geram grandes fluxos financeiros e disponibilidades de recursos para investimentos, que podem ser canalizados para o Brasil se nossas políticas de transição energética forem bem desenhadas. A oportunidade é de criação de novos vetores econômicos, produzindo mais riqueza interna, maior desenvolvimento econômico-social e promovendo maior justiça energética à população.*

*24. Nas palavras dos auditores, “a transição energética mais se afeiçoa a uma corrida global, ou seja, a um ambiente competitivo.* ***Os países que melhor desenvolverem suas vantagens competitivas, melhor se posicionarão para receberem o fluxo das riquezas da transição energética****”.*

*25. A equipe técnica expõe – e é notório – que fontes energéticas são abundantes no país, principalmente as renováveis. Essa abundância de fontes aliada à intensidade de capital disponível no mundo para investimentos exige políticas atrativas e bem desenhadas, que permitam não apenas a entrada de recursos estrangeiros em forma de investimentos, mas a formação técnica de pessoal, o emprego de mão de obra nacional, o desenvolvimento e internalização de tecnologia e a melhor distribuição interna de riqueza.*

*26. As oportunidades decorrentes do aumento de demanda de minerais estratégicos no mundo também são bastante relevantes para alavancar a economia brasileira em decorrência do movimento global de transição energética. Minérios como lítio, cobalto, níquel, cobre, grafite, nióbio e as terras raras são essenciais para a eficiência e durabilidade de baterias, para a produção de ímãs usados em turbinas eólicas e motores de veículos elétricos, bem como na infraestrutura de equipamentos de transporte e de redes elétricas. E esses minérios, todos com bom potencial minerário*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*no Brasil, estão com incremento de demanda de dez vezes, em alguns casos.*

*27. Como bem destacou a equipe de auditoria, "segundo projeções do Banco Mundial, mais de três bilhões de toneladas de minerais considerados estratégicos para a transição energética serão necessárias para viabilizar a implantação e o armazenamento de energia eólica, solar e geotérmica até 2050".*

*28. E o Brasil poderá vir a ser um grande fornecedor não apenas dos minérios in natura, mas de produtos e equipamentos fabricados no país, se as políticas forem orientadas ao adensamento das cadeias produtivas nacionais.*

*29. Talvez essa seja a maior razão e a importância mais significativa de darmos atenção especial às políticas de transição energética. Em poucas palavras, desenvolvimento com redução da pobreza energética e inclusão social.*

*30. Nesse caminho, perigoso é o discurso de eliminação ou phase out de setores produtivos que promovem grandes resultados em termos de disponibilidade energética, geração de riqueza e desenvolvimento econômico-social no país, como é o setor de petróleo e gás natural. Para se eliminar o segundo maior segmento econômico do país (atrás apenas do agronegócio), no mínimo será preciso criar primeiro vetores econômicos que permitam a geração de riqueza em igual proporção ao que o setor de óleo e gás produz atualmente. Do contrário, o resultado será o empobrecimento da nação, com piores indicadores de qualidade de vida da população.*

*31. Mesmo sob a ótica das emissões de GEE, o setor de petróleo brasileiro é um dos mais eficientes também por ter uma das menores pegadas de carbono do mundo na produção de petróleo e gás. Para ser produzido, o óleo brasileiro gera em torno de 12 kgCO2/barril (com tendência de baixa), enquanto a média mundial está na casa de 20 kgCO2/barril.*

*32. É preciso atenção a lobbies para que o Brasil deixe de produzir petróleo. Afinal, existe um jogo de interesses que envolve oportunidades, competitividade e geopolítica internacional.*

*33. De acordo com as projeções da Agência Internacional de Energia (IEA), mesmo em um cenário mais ambicioso de emissões (NZE - Net Zero Emissions), a demanda por combustíveis fósseis continuará relevante na matriz de consumo energético global até 2050. A agência projeta que os combustíveis fósseis ainda representarão de 35% a 55% do consumo final de energia em 2050, conforme os cenários traçados.*

*34. Nessa perspectiva, é também possível concluir que quanto mais o Brasil conseguir participar dessa demanda mundial ofertando óleo com baixa pegada de carbono, melhor será para mundo, porque nosso óleo é mais competitivo em emissões de GEE na produção. Essa característica do óleo brasileiro, inclusive, já vem se tornando uma importante vantagem competitiva. Já há contratos em que um óleo com menor pegada de carbono é preferido em relação a outro, que tenha emitido mais GEE em sua produção.*

*35. Em outro ponto, primorosa foi a avaliação dos auditores em relação à transição justa. Destacou a equipe técnica que o conceito de justiça climática envolve a garantia de que impactos econômicos e sociais sejam distribuídos de forma equânime na sociedade, sem privilégios ou exclusões de grupos sociais ou de energéticos. É perfeita a visão de transição justa alicerçada em três eixos: inclusão social; combate à pobreza energética; e desenvolvimento econômico-social.*

*36. Segundo o Energy Poverty Action, do World Economic Forum, "A pobreza energética afeta todos os aspectos da vida das pessoas e colide com a liberdade". Em outras palavras, o acesso à energia em preços competitivos é fundamental para melhorar a qualidade de vida das pessoas e é um imperativo para o desenvolvimento econômico.*

*37. E o Brasil ocupa apenas a 119ª posição no ranking mundial de consumo de energia per capita, segundo a Petrobras, que se ampara em dados do IEA. Isso expõe, por um lado, o*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*tamanho da pobreza energética atual de nosso país e, por outro, a enorme necessidade que possuímos de geração de mais energia em grande escala. Somente com um incremento significativo de nossa produção energética atual conseguiremos avançar nos pilares de uma transição justa, que permitam o combate à pobreza energética, a inclusão social, a diminuição da desigualdade no consumo energético e o desenvolvimento econômico-social efetivo.*

*38. Foi exposto no relatório que a pobreza energética se liga à pobreza econômica de países e afeta o bem-estar das famílias, além de destacarem, os auditores, que "**a energia desempenha um papel central na qualidade de vida das sociedades e na competitividade das nações**".*

*39. Também foi destacado no trabalho de auditoria que a EPE prevê um consumo per capita da população brasileira **multiplicado por 2,2 vezes até 2050**, o que é uma ótima notícia. Ao mesmo tempo, no entanto, esse dado expõe a necessidade imperativa de **não discriminação de fontes energéticas** para atendermos à oferta projetada. Afinal, esse número significa mais do que dobrar o total de energia que geramos hoje no país.*

*40. Precisaremos incrementar ainda mais as fontes renováveis, como a solar e eólica, por exemplo, mas em nenhuma hipótese poderemos renunciar à produção de energia fóssil, principalmente petróleo e gás natural, fontes nas quais temos abundância e somos um dos países mais eficientes em sua exploração e produção.*

*41. A Petrobras reiteradamente ganha prêmios internacionais por suas inovações e é reconhecidamente uma das mais eficientes empresas petroleiras mundiais na exploração e produção de campos marítimos (OTC Brasil premia Petrobras por solução tecnológica inédita na indústria offshore). Como qualquer empresa estatal, tem seus problemas e dilemas, mas é também motivo de orgulho para o povo brasileiro.*

*42. Adicionam os auditores que "a geração de receita petrolífera brasileira pode desempenhar papel significativo, desde o financiamento/subsídio de energias renováveis, passando pelo desenvolvimento de infraestruturas e pela pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias, até o apoio a comunidades afetadas, requalificação de profissionais e desenvolvimento regional".*

*43. Há de se expor que apenas a Petrobras, maior operadora de petróleo no Brasil, retornou à sociedade brasileira mais de R$ 1,2 trilhão de reais nos últimos cinco anos, entre participações governamentais, tributos e dividendos pagos ao acionista controlador. Esse montante considera apenas o primeiro elo de uma cadeia de valor que se estende muito a jusante da principal atividade da estatal (Exploração e Produção), produzindo um efeito multiplicador de riqueza de enormes proporções no país, difícil até de se mensurar.*

*44. Apenas ilustrando uma das camadas adicionais de impactos positivos da produção de petróleo, convém destacar que quase R$ 19 bilhões de recursos decorrentes das receitas petrolíferas foram direcionados para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) nos últimos cinco anos, seja por intermédio das cláusulas contratuais que obrigam as empresas de E&P a investirem parte do seu faturamento em projetos de PD&I, seja por meio da destinação de royalties e participações especiais para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.*

*45. Os projetos de PD&I envolvem a participação direta de diversas universidades e institutos de pesquisa, de modo que centenas de pesquisadores são financiados por esses recursos e dezenas de laboratórios são equipados, de igual modo, com fundos do PD&I. A internalização e difusão de conhecimentos e o desenvolvimento de tecnologia no país é em grande parte decorrente dos projetos oriundos dessas verbas para pesquisa e inovação. E isso gera riqueza, produz desenvolvimento, inclusive no setor de energia renovável.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*46. Para os próximos cinco anos, as previsões são de investimentos de PD&I em um montante que se situa entre R$ 25 e 30 bilhões. Esses recursos, decorrentes da produção de petróleo e gás natural, são utilizados não apenas para inovações (a Petrobras depositou 143 patentes em 2023, recorde nacional pelo terceiro ano consecutivo), mas em diversos projetos científicos e de desenvolvimento socioambiental.*

*47. Vale ressaltar que o setor de meio ambiente é um dos principais segmentos beneficiados pelas pesquisas e projetos financiados com os recursos oriundos das atividades petrolíferas. Trabalhos como Mapeamento de Ambientes Vulneráveis; Caracterização de Ambientes Recifais; Caracterização de Bacias Sedimentares; Modelagem Preditiva de Impactos Climáticos; Mapeamento e Quantificação de Estoque de Carbono em Manguezais; Monitoramento de Qualidade de Água, Sedimentos e Fauna Bentônica; Mapeamento de Desova de Tartarugas Marinhas; Censo de Avifauna em Unidades de Conservação; Monitoramento de Mamíferos, Tartarugas, Aves Marinhas e Paisagem Acústica; entre diversos outros, são desenvolvidos e apoiados pela Petrobras.*

*48. Apesar das ações de PD&I também estarem fora do escopo desta fiscalização, esta Unidade Técnica possui uma ação de controle em curso, no TC 007.490/2024-0, também de relatoria do Min. Walton Alencar, justamente para avaliar a efetividade e a governança das políticas de PD&I dos setores de Petróleo, Gás Natural e Mineração. Nesse trabalho estão sendo verificadas, entre outras coisas, as áreas que mais têm recebido recursos de PD&I. Trazendo um spoiler do que se verá nessa fiscalização, os recursos de PD&I destinados a projetos de transição energética estão atualmente em patamar próximo a 20% do total. E a tendência é de incremento, em face de ajustes nos instrumentos que a ANP já sinalizou estarem em curso.*

*49. Entrando em outro tópico do relatório de auditoria, no que se refere às necessidades de financiamento da transição energética, a equipe aponta que, no mundo e em 2024, a previsão de investimentos em energia é de US$ 3 trilhões, com US$ 2 trilhões destinados a tecnologias e infraestrutura de energia limpa.*

*50. Importante a informação trazida em relatório, nesse item, é a de que o Brasil é o 6º colocado no ranking global de investimentos em transição energética, atrás apenas da China, Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido e França. Destaca-se que, com exceção da França, todos os demais países à frente do Brasil possuem desafios ambientais de transição energética exponencialmente maiores do que os nossos, dada as características de suas respectivas matrizes energéticas e de seus também respectivos níveis de emissão de GEE a partir de fontes fósseis.*

*51. Também descrevem os auditores que "a estratégia brasileira de continuidade da exploração de óleo e gás não conflita com sua NDC [Contribuição Nacionalmente Determinada], além de se alinhar às tendências pactuadas na COP [Conferência Climática da ONU]".*

*52. No entanto, levantam dúvidas os auditores quanto às estratégias de reindustrialização brasileira, bem como a um potencial desbalanceamento de incentivos públicos entre energias fósseis e renováveis. Após um conjunto de análises críticas, propõem recomendar ao MME que revise a estratégia de financiamento da transição energética.*

*53. Entendo que essa proposta de recomendação poderá abrir espaço para que o MME esclareça elementos importantes que ainda ensejam dúvidas e anseios na população em geral, com destaque para a importância da continuidade da exploração e produção de petróleo e gás no país, além de investimentos a serem realizados em setores energéticos estratégicos, ainda pouco desenvolvidos no Brasil. Exemplos nesse sentido são a energia nuclear, em especial os pequenos reatores nucleares e pesquisas em reatores de fusão nuclear, que já apresentam avanços significativos em outros países.*

*54. Análises e informações que possam ser acrescidas pelo MME após essa recomendação, caso assim entenda pertinente o Ministro-Relator, podem compreender, por exemplo,*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***a importância de se analisar subsídios, diferimentos tributários e outros incentivos estatais em comparação com os resultados econômicos que o respectivo segmento beneficiado gera ou tende a gerar para a sociedade brasileira***.

*55. Visões sem considerar a dimensão econômica dos incentivos, sem uma análise comparada de incentivos versus benefícios (que também não compuseram o escopo desta fiscalização), podem sugerir interpretações equivocadas e conclusões precipitadas de stakeholders, da imprensa, do mercado e do público em geral. Não é demais lembrar que foi positivado pela LINDB que mesmo em assuntos administrativos "não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão".*

*56. O consequencialismo jurídico indicado pela LINDB se impõe também a atos dos poderes públicos relacionados a atividades econômicas. Assim é a inteligência dos dispositivos legais e infralegais que regulam as análises de impacto regulatório, por exemplo.*

*57. Reforço, assim, a importante oportunidade que se abre para que o MME venha a esclarecer a relevância estratégica para a continuidade de investimentos em determinados setores econômicos e a intensificação de ações em outros, mediante a apresentação estruturada de incentivos que compreendam o conjunto de benefícios esperados e/ou percebidos para os segmentos de destino.*

*58. Esses esclarecimentos, se publicizados por iniciativa primeira do próprio Ministério, tendem a mitigar, inclusive, riscos e efeitos nocivos que já vêm sendo observados em órgãos públicos, nos quais agentes parecem não compreender a importância, a dependência, a urgência ou a relevância estratégica de determinadas ações estatais para a sociedade brasileira, como a continuidade na exploração e produção de petróleo e gás natural.*

*59. Em exemplo, há relatos indicando possíveis letargias de órgãos de Estado em análises para que se dê continuidade a ofertas ao mercado de blocos exploratórios de petróleo e gás. Em recente apresentação feita pelo MME a esta Unidade de Auditoria Especializada, nas dependências deste Tribunal, foi exposto que "o vencimento de Manifestações Conjuntas podem tirar blocos da oferta [permanente] e deixar apenas um bloco disponível em julho de 2025".*

*60. O efeito prático de potencial letargia de ação como a descrita, caso de fato se concretize, será a interrupção total das atividades de exploração e produção de petróleo no país. E os impactos disso serão absolutamente danosos, tendo em vista os cenários de ainda longa dependência interna de combustíveis fósseis e do já anunciado declínio da produção de óleo e gás no país.*

*61. A EPE projeta que em um cenário de interrupção de investimentos no setor de petróleo, haverá uma perda acumulada de cerca de R$ 2,9 trilhões em participações governamentais, declínio da arrecadação fiscal acumulada da ordem de R$ 824 bilhões, uma redução de R$ 143,7 bilhões nos aportes ao Fundo Social e um diferencial de receitas na balança comercial brasileira de US$ 2,1 bilhões até 2055, devido ao fato de o Brasil voltar a ser importador de petróleo em menos de uma década, se as reservas não forem renovadas. Esses dados podem ser acessados em: Publicações (epe.gov.br).*

*62. Para avaliar os potenciais impactos e a cadeia de condutas relacionadas a um possível impedimento ilegítimo na continuidade de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no país, está em curso fiscalização no âmbito do TC 018.674/2024-0, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.*

*63. Por fim, na avaliação da maturidade das políticas públicas de transição energética no Brasil, a equipe técnica fez um trabalho também primoroso. A metodologia que considerou a separação por temas e a avaliação independente do nível de maturidade é digna de nota. As avaliações de itens para cada componente do ciclo de formação de políticas públicas e a divulgação dos resultados em gráficos de fácil interpretação permitem uma leitura direta das*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*necessidades de aprimoramento, além de facilitarem o posterior acompanhamento das ações estatais, não apenas para o controle externo, mas igualmente para os próprios formuladores e implementadores das políticas.*

*64. Destaco que essa metodologia utilizada, bem como outras dos demais capítulos do relatório, poderão ser úteis como insumo para ações colaborativas deste Tribunal de Contas junto a outras Entidades de Fiscalização Superior.*

*65. Já ao ensejo do fim, entendo que também a Petrobras poderá vir a ser destinatária do relatório, voto e acórdão destes trabalhos. Na condição de empresa estatal federal e maior operadora de petróleo e gás no país, potencialmente uma das mais interessadas nas ações governamentais para a transição energética e que possui em seu portfólio de investimentos um montante de US$ 11,5 bilhões (mais de R$ 65 bilhões na cotação de hoje), destinado a projetos de baixo carbono, além de possuir um corpo de funcionários altamente capacitado, suas contribuições também podem ser úteis para o aprimoramento das ações do Estado no que se refere a políticas de transição energética.*

***66. Nesse sentido, sugiro a inclusão do item 694.5.3 nas propostas de encaminhamento entabuladas pela equipe técnica, no sentido encaminhar o relatório, voto e acórdão que decorrerem deste trabalho à Petrobras, de modo a também colher suas impressões e contribuições para os aprimoramentos das ações estatais direcionadas à transição energética.***

*67. Antes de concluir, impõe-me o dever de elogiar, em primeiro, o trabalho e a dedicação dos auditores que integraram a equipe técnica, que não mediram esforços para estudar e buscar em diversas fontes as melhores informações disponíveis sobre a temática. Foram dezenas, se não centenas de horas de reuniões com stakeholders, participação em workshops e seminários, além de muito debate interno, que permitiram a consolidação no relatório de auditoria de um "retrato" muito fidedigno do atual estágio de desenvolvimento das políticas de transição energética no país.*

*68. Em segundo, destaco o espírito colaborativo e o ambiente de respeito mútuo que percebi em reuniões e encontros com todos os órgãos e entidades que foram interpelados pela equipe técnica no decorrer dos trabalhos. É notório o valor e a consideração que os agentes manifestam em trabalhos desta AudPetróleo, deste Tribunal de Contas. O compartilhamento de dados, conhecimentos, opiniões, ideias e experiências fluíram sempre sem entraves, sem receios e de forma extremamente republicana.*

*69. Também manifesto apreço à estratégia adotada pela SecexEnergia, que desde o início traçou a linha de desenvolver um trabalho conjunto, entre duas Auditorias Especializadas, esta AudPetróleo e nossa coirmã a AudElétrica. Com dois supervisores, um de cada Unidade e o acompanhamento pari passu dos dois Auditores-Chefe e do Secretário, desenvolveu-se, verdadeiramente, um trabalho conjunto e inovador no Tribunal.*

*70. Nesse ponto, apesar de o trabalho ter sido alocado sob a responsabilidade técnica desta AudPetróleo, competindo a mim, como Auditor-Chefe, despachar os autos ao gabinete do Ministro-Relator, encontramos, em conjunto, uma forma de permitir que também a AudElétrica expresse sua avaliação do trabalho, uma vez que o sistema e-Tcu não disponibiliza a possibilidade de despachos conjuntos. Nesse sentido, estes autos serão submetidos àquela Unidade Técnica para que acesse oficialmente o relatório técnico e inclua em forma de parecer seu pronunciamento, para depois remeter os autos à apreciação do Ministro-Relator.*

*71. Isso posto, com as reflexões adicionais e a inclusão proposta nos encaminhamentos (§66), parabenizo a todos os envolvidos no trabalho e submeto os autos à AudElétrica para inserir seu posicionamento como Unidade coparticipante desta fiscalização, para então submetê-lo ao gabinete do Ilmo. Sr. Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Por fim, o Auditor-Chefe de AudElétrica manifestou-se no seguinte sentido (peça 214):

*A presente auditoria foi conduzida sob a responsabilidade compartilhada da AudPetróleo e da AudElétrica, motivo pelo qual este processo foi encaminhado pela primeira a esta Unidade Especializada para emissão do presente pronunciamento.*

*Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de auditoria (peça 210), que contou com a anuência dos supervisores (peças 211 e 213). Da mesma forma, não vejo óbices à inclusão da proposta adicional constante do pronunciamento da AudPetróleo (§66 da peça 212), de inserir a Petrobras no rol de entidades que receberão cópia da decisão que vier a ser proferida pelo TCU.*

*Destaco também o trabalho de elaboração e diagramação dos elementos gráficos do texto realizado pela Secretaria de Comunicação (Secom), em especial pela estagiária Lara Eduarda Leder, que contribuem sobremaneira para a melhor compreensão do relatório produzido (peça 210).*

*Por fim, parabenizo a equipe de auditoria pelo excelente trabalho, que contribuirá com a melhoria na coordenação e integração das políticas e instituições públicas envolvidas com a macropolítica de transição energética.*

*Entre outros benefícios para a sociedade, espera-se que a presente auditoria possa colaborar para que o Brasil tenha equilíbrio sobre o trilema energético (segurança energética, equidade energética e sustentabilidade ambiental), aproveite as oportunidades advindas com a transição energética, avance com uma transição energética socialmente justa e cumpra os compromissos climáticos internacionais.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Trata-se de auditoria operacional realizada com o objetivo de analisar as políticas públicas para a transição da matriz energética brasileira.

A transição energética em direção a fontes mais limpas e renováveis, com a emissão de baixo carbono, advém como resposta global aos desafios decorrentes do aumento das emissões dos gases de efeito estufa e as consequentes mudanças deletérias ao clima, se incorporando como obrigação jurídica aos países signatários do Acordo de Paris de 2015, celebrado na 21ª Conferência das Partes (COP 21).

No âmbito brasileiro, as normas internacionais se incorporam ao ordenamento pátrio com a assinatura do Decreto 9.073/2017, impondo ao Brasil o compromisso de redução de emissões de gases estufa, na forma da Contribuição Nacionalmente Determinada, com a indicação, por cada país, das medidas de mitigação doméstica das emissões.

Desde então, o TCU tem intensificado as ações de fiscalização relacionadas à transição energética, à exemplo das fontes renováveis (TC 008.692/2018-1), das usinas termelétricas (TC 038.088/2019-3), do gás natural (TC 002.279/2020-7 e TC 030.375/2020-7), da pesquisa e desenvolvimento do setor elétrico (TC 036.882/2020-8), da Política Nacional de Biocombustíveis (TC 015.561/2021-6), da crise hidroenergética de 2021 (TC 016.319/2021-4), dos desinvestimentos da Petrobras (TC 016.559/2021-5), da modernização do setor elétrico brasileiro (TC 003.336/2022-0), do planejamento da Operação Eletroenergética do Setor Elétrico (TC 003.585/2022-0), dos riscos de desabastecimento de combustíveis (TC 011.221/2022-4), das estratégias de investimento da Petrobras na Transição Energética (TC 010.232/2022-2) e da eficiência energética (TC 012.738/2022-0).

Na presente auditoria, realizada de forma conjunta pela AudPetróleo e AudEnergia, foram analisados quatro aspectos gerais da política de transição energética:

a) Grau de preparação das estruturas de governança e gestão do Governo Federal para a implementação da transição energética;

b) Alinhamento das necessidades de investimento da transição energética brasileira com os sistemas de financiamento existentes ou planejados;

c) Avaliação dos valores de justiça e inclusão nas propostas de transição energética;

d) Maturidade das ações governamentais de transição energética em setores específicos: i) participação de fontes renováveis (solar, eólica, térmicas a biomassa e hidrelétricas) no sistema elétrico brasileiro e a inserção de novas tecnologias; ii) eficiência energética; iii) captura, utilização e armazenamento de carbono (CCUS); iv) exploração de minerais críticos; v) utilização de hidrogênio de baixa emissão; vi) eletrificação da mobilidade; vii) biocombustíveis; viii) mercado de carbono; ix) gás natural; x) energia nuclear.

No primeiro tema, sobre o grau de preparação das estruturas de governança e gestão, não foi possível identificar planos setoriais de energia com metas de mitigação de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, apesar da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), iniciada com a edição da Lei 12.187/2009, prever a elaboração de:

> **Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas** visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> e na agropecuária, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas – NAMAs (art. 11, parágrafo único, da Lei 12.187/2009).

São múltiplas as causas que resultaram na falta de planos setoriais de energia com metas de mitigação de gases de efeito estufa, dentre elas a edição tardia do Decreto 11.075/2022, que estabelecia procedimentos para a elaboração de planos setoriais de mitigação das mudanças climáticas, e a sua posterior revogação por meio do Decreto 11.550/2023, com a criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e atribuição de novas competências relacionadas à política de mudanças climática.

A ausência de planos setoriais de mitigação, especialmente no setor energético, além do flagrante descumprimento da obrigação imposta pelo legislador e nos acordos internacionais que, por si só, já é reprovável, dificulta a construção de um plano de longo prazo para a transição energética brasileira.

Sem direcionamentos claros, o setor energético carece de metas específicas e diretrizes claras para redução de emissões, dificultando o planejamento e a implementação de ações efetivas de mitigação, retardando a transição do setor energético e inviabilizando a fiscalização do progresso do setor energético na redução de emissões de GEE.

Não sendo possível avaliar a coordenação entre diferentes setores da economia na busca por soluções integradas para mitigação das mudanças climáticas, cria-se uma incerteza para investimentos em tecnologias e projetos de baixo carbono nos diversos setores, alijando o Brasil das oportunidades de melhoria.

Portanto, acompanho a proposta formulada pela equipe de auditoria no sentido de dar ciência, ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), da necessidade de elaborar planos setoriais de mitigação relacionados ao setor energético, conforme previsto na legislação, para sanar lacuna crítica no planejamento da transição energética e mitigação das mudanças climáticas no Brasil.

No segundo tema analisado pela auditoria, qual seja, o alinhamento entre os sistemas de financiamento e as necessidades de investimento na transição energética, foi possível identificar que existe um déficit na capacidade institucional do Governo em garantir o alinhamento entre essas duas variáveis, sem uma visão consolidada e centralizada dos fluxos financeiros atinentes à transição energética.

Do ponto de vista técnico, os recursos para financiamento climático podem ter origem local, nacional ou transnacional, serem provenientes de fontes públicas, privadas ou alternativas, sendo papel do Estado guiar a adequação do fluxo do financiamento climático, de forma proporcional aos estágios de maturidade das tecnologias e escala dos projetos.

No tema de financiamento climático, a falta de conhecimento técnico, recursos humanos suficientes e processos administrativos claros, inviabiliza-se a formação de uma visão consolidada sobre o fluxo financeiro relacionado à transição energética, fragmentando as informações produzidas e, ao final, acarretando decisões descoordenadas, duplicação de esforços, e, potencialmente, uma alocação ineficiente de recursos, especialmente na situação em que o problema atacado pressupõe a coordenação de diferentes fontes de financiamento (públicas, privadas, nacionais e internacionais).

No caso, mostra-se evidente a necessidade de um ponto central de coordenação e a supervisão das políticas de financiamento da transição energética, sem a qual se mostra impossível a formulação de políticas coerentes, o monitoramento eficaz dos investimentos realizados e a avaliação do progresso geral da transição energética.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ainda em linhas gerais, a auditoria apontou que, embora o sistema de financiamento existente seja suficiente para continuar os investimentos em tecnologias maduras de baixo carbono, o sistema é pouco adequado para objetivos mais ambiciosos de reindustrialização verde, especialmente na presença relevante de investimentos em produção de energias fósseis (68%) no Novo PAC, em contraste com a menor participação de energias renováveis ou de baixo carbono (38%).

Por fim, a regulamentação do mercado de carbono, instrumento relevante para tornar mais atraente a execução de projetos sustentáveis, em comparação com concorrentes fósseis, foi recentemente aprovada pelo Poder Legislativo (PL 182-C/2024, que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa, pendente de sanção presidencial).

Considerando, portanto, que o novo regime de limitação das emissões depende da regulamentação do Poder Executivo (art. 50, I), não é coerente expedir, no presente momento, recomendação ao MME para aprimoramento de uma matéria que ainda está sendo objeto de elaboração de regulamentos.

Assim, para melhor alinhar os investimentos, incentivos fiscais e subsídios com as metas de longo prazo da transição energética e reindustrialização verde do país, existem ao menos 3 pontos que podem ser aprimorados pelo Poder Executivo: a) o melhor direcionamento das rendas derivadas da exploração do petróleo para financiar a transição energética; b) o melhor alocamento dos investimentos públicos, favorecendo energias renováveis, em vez de fósseis; c) o aprimoramento da matriz de subsídios energéticos, com redução ao apoio na geração de energia derivada de combustíveis fósseis.

Diante disso, acolho a proposta de recomendar ao Ministério das Minas e Energia que, em conjunto com os demais Ministérios que possuem relação com o tema, revise as estratégias de financiamento da transição energética, considerando o pouco aproveitamento das rendas petrolíferas, a desproporção de investimentos empregando energias fósseis e renováveis, bem como as distorções decorrentes de alocações ineficientes e falta de gestão coordenada.

No terceiro eixo de análise da auditoria, sobre os valores de justiça e inclusão social no processo de transição energética, do ponto de vista conceitual, a transição energética justa e inclusiva busca não apenas mudar a matriz energética para fontes mais limpas, mas fazê-lo de maneira que beneficie toda a sociedade, proteja os mais vulneráveis e promova o desenvolvimento socioeconômico equitativo.

Nesse ponto, o Brasil enfrenta desafios significativos, especialmente pela falta de institucionalização e instrumentalização de ações visando à justiça energética. Apesar da existência de políticas públicas como a Tarifa Social de Energia Elétrica e o Programa Luz para Todos, estas iniciativas carecem de articulação com objetivos mais amplos e mensuráveis de equidade energética.

A ausência de metas quantificáveis e indicadores claros para avaliar o progresso da justiça energética no país dificulta a avaliação da eficácia das políticas existentes e impede uma abordagem mais estratégica e coordenada de enfrentamento da pobreza energética, o que deve exigir ações do Ministério de Minas e Energia, para estabelecer um plano de ação que englobe objetivos mensuráveis e indicadores quantificáveis para a justiça energética no Brasil.

Existe uma incoerência de subsídios cruzados no setor elétrico que beneficiam grupos específicos, em detrimento da maioria dos consumidores, em especial os mais vulneráveis, que sofram com o aumento das tarifas de energia em razão, por exemplo, dos incentivos à geração distribuída, segundo a qual a energia é produzida no local do consumo ou próximo a ele.

Por fim, é necessário definir claramente o alvo da ambição de justiça energética do país, para incluir o objetivo específico de redução do peso dos gastos com energia na renda da população,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

com foco especial nas famílias mais vulneráveis, e, por conseguinte, avançar, de maneira mais consistente, em direção à transição energética verdadeiramente justa e inclusiva, alinhada com os objetivos de desenvolvimento sustentável e as necessidades da população brasileira.

Assim, determino ao MME a elaboração de plano de ação para a construção de estudo técnico que justifique a formulação da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a evitar medidas incoerentes do ponto de vista de justiça energética, em especial políticas que majoram as tarifas do mercado regulado em benefício de determinados grupos.

No quarto e último eixo de análises da auditoria, tratando da maturidade das ações públicas nos setores específicos, foi detectado, em linhas gerais, que os setores mais tradicionais, quais sejam, energias renováveis e biocombustíveis, têm maior maturidade, enquanto tecnologias mais recentes, tais como hidrogênio verde, fazendas de carbono e novas tecnologias, ainda estão em estágios iniciais de implementação de suas respectivas políticas.

Em relação às energias renováveis no sistema elétrico, já há políticas bem estabelecidas e resultados expressivos, até porque que o próprio contexto brasileiro é particularmente favorável para o desenvolvimento de energias renováveis. A matriz energética do país, por sua natureza estruturante, já se destaca por estar bem acima da média mundial em termos de participação de fontes renováveis, em comparação com outros países da OCDE.

A energia eólica, por exemplo, experimentou um forte crescimento nas últimas duas décadas, atingindo 29,1 GW de capacidade instalada em 2024. A energia solar, por sua vez, apresentou um crescimento ainda mais expressivo, alcançando cerca de 37,8 GW de capacidade instalada em 2023, além da geração de energia a partir de biomassa, possuindo a segunda maior capacidade instalada do mundo nesta fonte, com 17,6 GW ao final de 2023.

Este progresso observado resulta de uma série de políticas públicas e ações governamentais bem-sucedidas. Entre elas, destacam-se os Leilões de Energia e Transmissão, o Marco Legal da Micro e Minigeração Distribuída (MMGD), o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), além de diversos incentivos fiscais. Estas políticas criaram um ambiente favorável para o investimento e desenvolvimento de projetos de energia renovável no país.

Apesar do alto nível de implementação das políticas, ainda existem oportunidades de melhoria. É necessário aprimorar as avaliações de desempenho das políticas existentes, melhorar a estabilidade dessas políticas frente a ciclos políticos e estabelecer objetivos mais claros. Além disso, com o aumento da participação de fontes como a solar e a eólica, que introduzem maior variabilidade na geração, o setor elétrico precisa otimizar a operação da matriz energética para garantir a estabilidade do suprimento.

Sobre a maturidade das políticas que envolvem o emprego de energia nuclear, cujo papel é significativo na transição energética global, por se tratar de fonte de energia praticamente livre de emissões de gases de efeito estufa, as políticas públicas nesse setor carecerem de estabilidade institucional, passando por mudanças significativas, interrupções e retomadas ao longo das décadas.

Atualmente, o Brasil possui duas usinas nucleares em operação, Angra 1 e Angra 2, e uma terceira, Angra 3, em construção. A retomada da construção de Angra 3 em 2022, após várias paralisações, representa um marco importante para o setor nuclear brasileiro. Quando concluída, terá capacidade de gerar mais de 12 milhões de megawatts-hora por ano, suficiente para atender 4,5 milhões de pessoas.

Não obstante a sua importância para o setor energético, os riscos inerentes à retomada das obras da usina de Angra 3 foram objeto de diversas decisões por parte deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 208/2020-TCU-Plenário, do qual fui relator, em que consignei a necessidade de a Secretaria



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Especial do Programa de Parcerias de Investimentos realizar consulta à sociedade e aos agentes do setor sobre as possibilidades de retomada ou de cancelamento da implantação de Angra 3, com estudos específicos sobre as duas opções.

Um aspecto promissor no cenário nuclear brasileiro é o desenvolvimento de um projeto piloto para viabilizar o primeiro pequeno reator modular (SMR) no país, planejado para o Complexo Jorge Lacerda, em Santa Catarina. Esta iniciativa representa uma alternativa potencialmente importante na descarbonização de indústrias com alta emissão de gases de efeito estufa.

A Política Nuclear Brasileira (PNB), atualizada significativamente a partir de 2018, visa a expansão e modernização do setor. O Decreto 9.600/2018 consolidou as diretrizes da PNB, estabelecendo objetivos como a busca da autonomia tecnológica nacional e o incentivo à agregação de valor nas cadeias produtivas relacionadas à energia nuclear.

Contudo, um dos principais desafios identificados é a não implementação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), nova autarquia responsável pela regulação, licenciamento e fiscalização do setor. Esta lacuna tem impactado o desenvolvimento da energia nuclear no país, que depende fortemente de políticas de Estado.

Outro ponto de incerteza diz respeito às intenções do Governo Federal quanto ao futuro das termonucleares. No caso específico de Angra 3, por exemplo, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) ainda não deliberou sobre a conclusão da obra, o que gera incertezas no setor.

Para superar os desafios e avançar no desenvolvimento da energia nuclear no Brasil, são necessárias ações como a operacionalização efetiva da ANSN, a promoção e o investimento na ampliação do conhecimento geológico brasileiro para novas descobertas de urânio, e a expansão e implementação do ciclo completo para produção em escala do combustível nuclear.

Na avaliação da maturidade das políticas públicas relacionadas à eletrificação da mobilidade no Brasil, foi possível identificar que, embora existam iniciativas em andamento, ainda há um caminho considerável a percorrer para a plena implementação desta tecnologia no país.

Como iniciativa louvável, destaca-se o Novo PAC Seleções, que divulgou investimentos na aquisição de 2.529 ônibus elétricos para as cidades habilitadas no programa. Esta ação representa um passo importante na eletrificação do transporte público urbano, que pode ter um impacto significativo na redução das emissões nas grandes cidades.

No mesmo sentido, o programa Mover, lançado em dezembro de 2023, é considerado a principal política pública setorial destinada ao fomento de uma mobilidade sustentável. Este programa oferece incentivos fiscais para empresas desenvolverem e fabricarem tecnologia de transporte rodoviário de baixas emissões, incluindo veículos elétricos. O Mover não condiciona os benefícios fiscais ao modelo específico dos veículos, optando por uma abordagem de diversidade tecnológica.

Contudo, o Brasil enfrenta desafios significativos na implementação da eletrificação da mobilidade. Os principais obstáculos incluem o alto custo de aquisição dos veículos elétricos, a necessidade de investimentos substanciais em infraestrutura de recarga, e a regulação do uso da energia elétrica para esta finalidade. Estes fatores são particularmente críticos para veículos pesados, como ônibus e caminhões, dificultando sua adoção em cidades menores e áreas rurais.

É importante notar que o Brasil possui vantagens únicas no contexto da descarbonização do setor de transportes. Por um lado, o país tem uma experiência consolidada no uso de biocombustíveis, que podem continuar desempenhando um papel importante na redução das emissões. Por outro lado, a matriz elétrica brasileira, predominantemente renovável, oferece uma base ideal para a eletrificação da mobilidade, garantindo que os veículos elétricos sejam alimentados por energia limpa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Portanto, em linhas gerais, acolho a proposta de expedição de recomendação ao Ministério das Minas e Energias, para realização de avaliações periódicas de assuntos que tangem à transição energética: biocombustíveis, captura, utilização e armazenamento de carbono, eficiência energética, eletrificação da mobilidade, energia nuclear, gás natural na matriz energética, hidrogênio de baixa emissão; minerais críticos, novas tecnologias e renováveis no setor elétrico e precificação de carbono.

Faço minhas considerações finais sobre a importância do tema da transição energética.

Desde a primeira transição da matriz energética que se tem registro histórico, qual seja, a utilização de animais para ganho de produtividade na agricultura, passando pelo uso do fogo, o domínio dos cursos de água, a adoção dos motores a vapor, a utilização massiva da energia elétrica e dos motores a combustão fóssil, todas foram alterações na matriz energética que buscam implementar o valor de eficiência no uso da energia.

Em contraste, a presente transição energética engloba um novo valor de sustentabilidade, até então desconsiderado na equação energética, almejando uma matriz de redução de emissões de gases de efeito estufa e firmando compromisso das gerações atuais para as gerações futuras. Nessa nova transição energética, não se pode desconsiderar os três principais valores desse tema: a segurança energética, a sustentabilidade ambiental e a equidade energética.

A busca pela nova matriz energética é um caminho multifatorial, exigindo o sopesamento equilibrado de todos os fatores que têm relação direta com o valor da sustentabilidade. Em artigo recente da renomada revista científica "Nature", foi exposta a existência de "lacuna entre a dependência esperada dos governos em relação à terra e o papel que a terra pode realisticamente desempenhar na mitigação climática"[1].

Ora, o paradigma da mudança da matriz energética não pode tomar como pressuposto metodológico a análise de risco absoluto ("risco zero"), rejeitando, de início, qualquer forma de ameaça ambiental, desconsiderando os custos envolvidos da intervenção humana (externalidades).

A boa condução da transição da matriz energética exigirá uma ponderação de riscos, que valorize a competição e a inovação, balanceando custos e benefícios, inserindo externalidades na equação energética (produção de biocombustíveis, impactos da atividade de mineração e o descarte de resíduos), para todos os países envolvidos, sem ignorar, ademais, que a mudança da matriz energética não deve ter, como resultado, a elitização das novas tecnologias, em prejuízo do valor de equidade energética.

Não deixo de registrar os esforços recentes do Tribunal em assuntos que acredito possuir relação direta com uma matriz energética com menores emissões de carbono, tais como a conclusão das obras da ferrovia Transnordestina, modal de transporte com grande eficácia energética, bem como a conclusão das obras de Angra 3, modal energético altamente relevante para o processo de descarbonização.

Louvo o trabalho desenvolvido pela equipe multidisciplinar de auditoria, que contou com a participação de servidores da AudPetróleo e AudEnergia, em verdadeira sinergia de esforços de diferentes áreas do corpo técnico deste Tribunal.

Parabenizo o E. Ministro Vital do Rêgo, que, representando o Tribunal de Contas da União na 29ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP29), afirmou, acertadamente, que o Brasil tem o potencial de assumir uma posição de liderança global na agenda da economia verde, cuja exploração sustentável da Amazônia pode gerar benefícios econômicos estimados em 1 trilhão de reais por ano.

[1] https://www.nature.com/articles/s41467-024-53466-0



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Igualmente merecedor de louvor é a iniciativa do E. Presidente, Bruno Dantas, ao lançar o "Guia de Auditoria em Transição Energética", mostrando sua visão e liderança em um momento crítico para o futuro do nosso planeta. Este guia, desenvolvido em colaboração com o Grupo de Trabalho em Indústrias Extrativistas da INTOSAI, representa um marco significativo no planejamento e execução de auditorias essenciais para enfrentar os desafios impostos pelas mudanças climáticas.

Por fim, indefiro o pedido de ingresso nos autos formulado por Petronac Distribuidora (peça 155), não havendo razão legítima para intervir no processo (art. 144, § 2º, do Regimento Interno do TCU).

Feitas estas considerações, **acolho** a análise das unidades especializadas, incorporando-a às minhas razões de decidir, e VOTO para que seja adotado o Acórdão que trago ao exame deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de novembro de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 2470/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.606/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria operacional.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
4. Unidades jurisdicionadas: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Mineração; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Empresa de Pesquisa Energética; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Petróleo, Gás Natural e Mineração (AudPetróleo).
8. Representação legal: Jose Davi Cavalcante Moreira (52.440/OAB-DF), Wellington Cesar Lima e Silva (76.195/OAB-DF), Maria Hortencia Pinheiro do Nascimento (76.423/OAB-BA) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de analisar as políticas públicas para a transição da matriz energética brasileira;

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

9.1. determinar ao Ministério de Minas e Energia, nos termos dos artigos 4º, 6º e 7º, § 3º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, no prazo de 180 dias, que elabore plano de ações para elencar as atividades previstas e o cronograma para:

9.1.1. realizar estudo técnico a fim de embasar a revisão da matriz de subsídios do setor elétrico com vistas a promover a justiça energética, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, *caput*, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024;

9.1.2. estabelecer objetivos com parâmetros mensuráveis a serem alcançados para o atendimento da ambição de justiça energética no Brasil, utilizando indicadores quantificáveis e metas para o seu monitoramento, em observância ao art. 1º, III; art. 3º, I e III; e art. 170, *caput*, da CF/88; ODS 7 – "Energia Limpa e Acessível"; art. 6º, § 1º, da Lei 8.987/1995; art. 1º, III, da Lei 9.478/1997; art. 1º, X, da Lei 10.848/2004; art. 3º, II, da Lei 12.187/2009 e art. 3º, I, da Lei 14.904/2024 e art. 3º, III, IV, V e VIII, da Resolução-CNPE 5/2024, de forma articulada com os demais ministérios relacionados;

9.2. recomendar ao Ministério de Minas e Energia, nos termos do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. de forma articulada com as demais pastas ministeriais relacionadas, revise a estratégia de financiamento da transição energética brasileira com vistas a mitigar o subaproveitamento da renda petrolífera para financiamento da transição energética, o desbalanceamento dos investimentos públicos entre energias fósseis e renováveis e as distorções na matriz de subsídios energéticos;

9.2.2. realize diagnóstico de qual deva ser o objetivo da justiça energética do país, com indicadores e metas capazes de demonstrar a evolução das políticas públicas implementadas para garantir a transição energética justa e inclusiva, especialmente para as populações mais vulneráveis;

9.2.3. realize avaliações periódicas de temáticas atinentes à transição energética, a exemplo das seguintes: Biocombustíveis; Captura, utilização e armazenamento de carbono; Eficiência



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

energética; Eletrificação da mobilidade; Energia nuclear; Gás natural na matriz energética; Hidrogênio de baixa emissão; Minerais críticos; Novas tecnologias no SEB; Precificação de carbono e Renováveis no SEB, com a finalidade de identificar riscos e desafios que possam servir de subsídio para eventuais providências a serem adotadas para o aperfeiçoamento das iniciativas existentes ou para a criação e regulação de novas políticas que sejam capazes de impulsionar o desenvolvimento de tecnologias mais recentes;

9.3. dar ciência ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima da necessidade de inclusão dos planos setoriais de mitigação à mudança do clima no Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), em conformidade com o art. 11, parágrafo único, da Lei 12.187/2009, c/c o art. 2º, V, "a" e VI, do Decreto 11.550/2023;

9.4. encaminhar o Acórdão às seguintes comissões legislativas, para subsidiar os debates que repercutam nos diversos aspectos da transição energética:

9.4.1. da Câmara dos Deputados: Comissão de Administração e Serviço Público; Comissão da Ciência, Tecnologia e Inovação; Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Comissão de Defesa do Consumidor; Comissão de Desenvolvimento Econômico; Comissão de Direitos Humanos, Minorias e Igualdade Racial; Comissão de Indústria, Comércio e Serviços; Comissão de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Comissão de Minas e Energia;

9.4.2. do Senado Federal: Comissão de Assuntos Econômicos; Comissão de Assuntos Sociais; Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; Comissão dos Direitos Humanos e Legislação Participativa; Comissão de Serviços de Infraestrutura; Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo e Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática;

9.5. encaminhar o Acórdão à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras); e

9.6. ordenar às unidades especializadas o monitoramento das determinações e recomendações objeto dos itens 9.1, 9.2 e 9.3 deste Acórdão.

10. Ata n° 47/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/11/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2470-47/24-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 524/2024 - Plenário (031.800/2016-5)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 031.800/2016-5
Natureza: Relatório de Auditoria Operacional
Entidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Petróleo Brasileiro S.A. (CNPJ 33.000.167/0001-01).
Interessados: Ministério da Economia (extinto), Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Petróleo Brasileiro S.A.
Representação legal: Juliana Carvalho Tostes Nunes (131998/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.
Interessado em sustentação oral: Não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DO PROCESSOS DE CONCESSÃO, DE CONTROLE E DA EFICÁCIA DOS REGIMES TRIBUTÁRIOS E ADUANEIROS ESPECIAIS DE UTILIZAÇÃO ECONÔMICA E DE INDUSTRIALIZAÇÃO DE BENS DESTINADOS ÀS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO, DESENVOLVIMENTO E PRODUÇÃO DAS JAZIDAS DE PETRÓLEO E DE GÁS NATURAL (REPETRO-SPED E REPETRO-INDUSTRIALIZAÇÃO). PROPOSTAS DE MEDIDAS INDUTORAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA DO REPETRO-SPED E O REPETRO-INDUSTRIALIZAÇÃO. CIÊNCIAS E RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução autuada como Peça 275, elaborada por auditor da estão Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária e Supervisão de Contas, a qual contou com a anuência de seu corpo dirigente às Peças 276 e 277:

"[...] **I. Introdução**

1. Trata-se de auditoria de natureza operacional realizada na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e em outros órgãos, no período compreendido entre 4/4/2022 a 9/9/2022.

2. O trabalho teve por objetivo avaliar os processos de concessão e de controle e, também, a eficácia dos regimes tributários e aduaneiros especiais de utilização econômica e de industrialização de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural, a saber: Repetro-Sped e Repetro-Industrialização.

I.1. Deliberação que originou o trabalho

3. O Acórdão 16/2022 – TCU – Plenário, proferido no âmbito do TC 031.800/2016-5 (Relator Ministro Aroldo Cedraz), autorizou, em substituição à continuação da auditoria de conformidade originalmente iniciada no



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

presente processo, a realização de auditoria operacional. Essa alteração na modalidade de fiscalização considerou o tempo transcorrido de quatro anos desde a realização da auditoria de conformidade e as profundas modificações pelas quais passou o Repetro, com o término da vigência do antigo regime em 2020 e a criação de dois novos com validade até 2040: o Repetro-Sped, nas modalidades Permanente, Temporário e Nacional; e o Repetro-Industrialização (peça 150).

4. Cabe referir que, na auditoria anterior, realizada em 2017, com objetivo de avaliar os controles e a conformidade do Repetro, a RFB limitou o acesso a informações sob alegação de sigilo fiscal, o que trouxe prejuízo às conclusões da equipe sobre o controle do regime, conforme detalhado nos Acórdãos 1042/2018 e 905/2021, ambos do Plenário (peças 96 e 128).

## I.2. Identificação do objeto

5. O Repetro foi instituído por meio do Decreto 3.161, de 2/9/1999, para possibilitar a atração de investimentos privados no setor de óleo e gás, em um cenário de abertura econômica do mercado brasileiro à exploração e produção por empresas privadas e diante de uma estrutura tributária e aduaneira que onerava sensivelmente a aquisição de bens de capital importados.

6. Conforme será visto adiante, o regime original vigeu até 31/12/2020. Antes da expiração do prazo de vigência, houve uma completa remodelagem e prorrogação até 31/12/2040, materializada por meio da Medida Provisória 795/2017, convertida na Lei 13.586, de 28/12/2017, regulamentada atualmente pelas Instruções Normativas da RFB 1.781/2017 e 1.901/2019.

7. Recém prorrogado e alterado, o Repetro-Sped (nova nomenclatura utilizada) corresponde hoje ao maior valor de benefícios tributários anuais. A título de exemplo, em 2021, foram concedidos benefícios tributários que alcançaram, segundo dados apresentados pela RFB, mais de R$ 32 bilhões (peça 185). Na exposição de motivos relacionada à sua remodelagem e prorrogação, constam como objetivos da elaboração da proposição legislativa a garantia da estabilidade e segurança jurídica aos agentes do mercado e, consequentemente, a promoção da atratividade nos investimentos do setor de óleo e gás (exposição de motivos item 10 – peça 181).

## I.3. Problema de auditoria

8. O atual regramento (constitucional, legal e infralegal) aplicável ao setor de óleo e gás no Brasil desenvolveu-se a partir do final da década de 1990. O principal marco foi a abertura do mercado, anteriormente um monopólio estatal exercido pela Petrobras. Desde então, o setor passou por expressivas mudanças, seja do ponto de vista legal, em que se destacam a Lei do Petróleo e a Lei da Partilha, ou do ponto de vista da importância energética e econômica, com destaque para a descoberta das reservas petrolíferas do pré-sal.

9. Desde a abertura do mercado, acompanha o complexo regramento do setor de petróleo um regime aduaneiro especial, criado para incentivar os investimentos da indústria petroleira no Brasil, denominado Repetro. Em 2017, o Repetro, que estava em vias de ser extinto, passou por uma alteração normativa, que visou "aprimorar a legislação tributária aplicada às empresas do setor de petróleo estabelecendo regras claras de tributação, dando segurança jurídica às empresas e à Administração Tributária e incentivando os investimentos na indústria petrolífera no Brasil" (exposição de motivos da MP 795/2017 - peça 181).

10. Não obstante o objetivo declarado de simplificar as regras de tributação, as análises preliminares indicaram, em relação ao Repetro – seja o original ou o Sped –, um complexo sistema especial tributário e aduaneiro que se apresenta como a maior renúncia fiscal aduaneira. Foram constatados riscos atrelados aos processos de habilitação, concessão e controle dos benefícios associados ao Repetro, potencializados por significativa assimetria de informações entre agentes estatais e operadores de mercado, além de vultosos montantes de recursos envolvidos e ausência de transparência dos custos e resultados alcançados pelo regime.

11. Apesar dessas constatações e do fato de o regime estar em implementação há mais de duas décadas, não foram encontrados estudos ou avaliações de resultados, motivo pelo qual se considerou relevante, mesmo ausentes indicadores e metas pré-estabelecidos, analisar sucintamente a eficácia e efetividade do Repetro nesta oportunidade, pelo que se destaca o explícito objetivo de incrementar a atratividade dos campos e atrair investimentos para a indústria petrolífera no Brasil. Destaca-se que o setor de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil é plural em termos de produtividade, tamanho das reservas, localização, custos de produção e diversas outras características, o que torna as análises complexas, mas ainda mais relevantes.

## I.4 Objetivo e escopo da auditoria

12. O objetivo da presente auditoria foi avaliar o processo de concessão e controle, bem como a eficácia do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

13. Para elucidar o problema que motivou a auditoria, formularam-se três questões:

Questão 1: A estratégia do Repetro e a sua estrutura de governança foram criadas e estão atualmente



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

sistematizadas conforme diretrizes de Governança Pública estabelecidas pelo art. 4º do Decreto 9.203/2017?
Questão 2: Os instrumentos atuais de controle operacional do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização são capazes de assegurar confiabilidade às desonerações tributárias conferidas pelo regime conforme princípios aplicáveis aos controles internos, gestão de riscos e governança dos processos (Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 2016)?
Questão 3: Em que medida o regime especial tributário e aduaneiro aplicável ao setor de petróleo e gás no Brasil desde o final da década de 1990, conhecido como Repetro, tem se mostrado e se projeta eficaz no horizonte 2040 em atender aos objetivos expressos na Política Energética Nacional e na exposição de motivos que fundamentou a MP 795/2017?

14. Essas questões conduziram os trabalhos e possibilitaram avaliar:

a) Repetro como instrumento de Política Pública realizada por meio de renúncia tributária;
b) Mecanismos de transparência do Repetro (beneficiários e valores);
c) Sistemas gerenciais do Repetro;
d) Processos de habilitação, concessão e acompanhamento do Repetro;
e) Impacto do Repetro em diferentes campos produtores;
f) Comparativo do Repetro com regimes fiscais de outros países.

15. Os aspectos a seguir listados **não fizeram parte do escopo** desta fiscalização, embora sejam citados neste relatório quando necessário à contextualização do objeto da análise:

a) custo-benefício do Repetro antigo (1999-2017);
b) legitimidade da criação do novo Repetro (a partir de 2017);
c) regime de drawback;
d) verificação física dos bens em depósito (pós despacho aduaneiro);
e) regulações estaduais complementares relativas aos decretos de ICMS;
f) natureza do Repetro como gasto tributário (Acórdão 1773/2021-TCU-Plenário);
g) Convênio ICMS 03/18, de 16 de janeiro de 2018 (isenção e redução de base de cálculo do ICMS no setor de petróleo e gás natural).

### I.5 Metodologia utilizada

16. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280/2010, alterada pela Portaria-TCU 168/2011), as orientações do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado em 2020, e o Referencial de Controle de Políticas Públicas, aprovado pela Portaria-TCU 188/2020.

17. No planejamento da fiscalização, foram aplicadas diversas técnicas de diagnóstico, com destaque para Análise SWOT, Diagrama de Verificação de Riscos (DVR) e Marco Lógico, submetidos à validação da RFB e cuja versão final consta dos apêndices A, B e C deste relatório. Também foram elaborados os papéis de trabalho Estratégia Global da Auditoria (peça 186) e Plano de Auditoria (peça 187), com a matriz de planejamento.

18. Essa matriz traz o detalhamento das informações requeridas, fontes de informação, procedimentos de coleta e de análise de dados, e foi submetida à validação em um painel de especialistas do setor de petróleo e gás natural. A versão final do documento encontra-se no apêndice D.

19. A matriz de planejamento serviu para orientar a equipe durante a fase de execução. Além da utilização das normas afetas aos regimes Repetro-Sped e Repetro-Industrialização e de estudos de especialistas, as análises foram feitas a partir de dados fornecidos pelos gestores da RFB, da Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), do Ministério da Economia (ME) e do Ministério de Minas e Energia (MME). Foram ainda realizadas duas reuniões de grupo focal com servidores da RFB que atuam nesses regimes. Os dados analisados abrangeram o período de 1/1/2017 a 31/12/2021.

20. Ao final da fase de execução do trabalho, foi realizado um painel de referência com especialistas e uma reunião com gestores da RFB, ambas para verificar a coerência da matriz de achados e discutir as principais conclusões da fiscalização, a adequação das análises realizadas e a pertinência das propostas de encaminhamento (peça 188 - Ata do Painel de Achados e peça 189 – Ata Reunião de Encerramento). A versão validada pelos especialistas e gestores foi acostada no apêndice E.

21. Além desta introdução, o presente relatório encontra-se dividido em oito capítulos. O segundo trata da visão geral do objeto, enquanto os capítulos terceiro, quarto e quinto são o cerne do trabalho, em que se apresentam as análises relativas a cada uma das questões de auditoria e os respectivos achados. Em seguida, tem-se a análise dos comentários dos gestores ao Relatório Preliminar de Auditoria, a conclusão e, em fecho, as propostas de encaminhamento.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## II. Visão Geral do Objeto

22. Na visão geral, são descritas as principais características do Repetro, desde a sua criação até a sua atual fase de operação (Repetro-Sped e Repetro-Industrialização).

### II.1 Histórico de criação do Repetro

23. Até o ano de 1995, as atividades relacionadas à indústria do petróleo no Brasil constituíam-se em monopólio estatal, exercido exclusivamente pela Petrobras. A aprovação da Emenda Constitucional 9, de 9/11/1995, possibilitou a abertura comercial do setor de óleo e gás no Brasil.

24. Em vista disso, foi editada a Lei 9.478, de 6/8/1997, conhecida como Lei do Petróleo, que trouxe normas e objetivos para nortear as atividades do setor e as políticas públicas associadas, bem como permitir uma interação equilibrada entre o Estado e a iniciativa privada. Nesse sentido é o texto constante de sua justificação:

> 2. Fruto de acurado trabalho deste Ministério, com a contribuição de vários outros órgãos do Governo, o Anteprojeto corresponde aos compromissos assumidos com a nação e com o Congresso Nacional. Constitui um importante marco: demonstra que, no Brasil, a indústria do petróleo atingiu a maturidade e está sendo aberta para possibilitar novos investimentos e permitir uma interação equilibrada entre o Estado e a iniciativa privada.
>
> 3. A nova disciplina que se pretende estabelecer, ao mesmo tempo em que resguarda o monopólio constitucional e preserva o controle da União sobre a Petrobras, abre a indústria do petróleo, em seus diferentes segmentos, para a atuação competitiva.
>
> 4. No novo cenário decorrente da flexibilização estabelecida pela Emenda Constitucional n. 09, de 9 de novembro de 1995, a disciplina preconizada no Anteprojeto abrange todas as atividades vinculadas ao monopólio do petróleo, com duplo objetivo: permitir o acesso de quaisquer empresas interessadas em investir no setor, sem discriminações e favorecimentos, e proporcionar à Petrobras condições de plena atuação, nesse novo cenário competitivo, liberando-a dos pesados encargos extra empresariais que a sua natureza, até então monopolista, lhe impunha.
>
> (Exposição de Motivos 23, disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-exposicaodemotivos-149897-pl.html, acesso em 30 ago. 2022)

25. Nesse contexto de abertura do mercado e antes mesmo da primeira rodada de leilões, foi criado o Repetro, um regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e de gás natural e que promovia a suspensão total do pagamento dos tributos incidentes na importação (Decreto 3.161, de 2/9/1999).

26. O regime criou facilidades e possibilidades de melhor planejamento tributário por parte das empresas que se interessassem em investir no setor de exploração e produção (E&P) de óleo e gás (O&G) no Brasil, em alinhamento à política de abertura de mercado, que estava em implementação no final da década de 1990. Assim, dois anos depois da publicação da Lei do Petróleo e dois meses antes da assinatura dos primeiros contratos de concessão, decorrentes da Rodada 1 de leilões de campos exploratórios, realizadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), passou a vigorar no país o referido regime especial aduaneiro.

27. Diante do caráter temporário da exceção ao pagamento proporcional à admissão temporária previsto em lei (parágrafo único do art. 79 da Lei 9.430, de 27/12/1996), o Repetro teve inicialmente vigência até 31/12/2005, conforme Decreto 3.161, de 2/9/1999, prazo alterado para 31/12/2007 pelo Decreto 3.787, de 11/4/2001. Após sua inclusão no antigo Regulamento Aduaneiro (Decreto 4.543/2002), o Repetro foi prorrogado até 31/12/2020 pelo Decreto 5.138/2004 e vigorou até essa data, nos termos do art. 376, I, do atual Regulamento Aduaneiro (Decreto 6.759/2009).

28. Próximo ao fim da sua vigência, houve a reestruturação e prorrogação do Repetro, além de ser criado o Repetro-Industrialização. Em 17/8/2017, foi editada a Medida Provisória 795 (convertida na Lei 13.586, de 28/12/2017), por meio da qual foi instituído o regime especial de importação com suspensão dos tributos federais para bens com permanência definitiva na área de petróleo (Repetro-Sped – art. 5º) e o regime de tributação especial para produtos utilizados no processo produtivo da área de petróleo (Repetro-Industrialização – art. 6º). Nos termos do art. 7º da Lei 13.586/2017, a suspensão tributária aplicável aos bens admitidos nos regimes Repetro-Sped e Repetro-Industrialização será aplicada aos fatos geradores ocorridos até 31/12/2040. A figura seguinte ilustra esse histórico:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 1 – Linha cronológica do Repetro

| | | |
|---|---|---|
| 1996 | Regime Especial de Admissão Temporária | Lei 9.430/1996 Art. 79 |
| 1999 | Instituição do Antigo Repetro | Decreto 3.161/1999 |
| 2001 | Prorrogação do Repetro até 2007 | Decreto 3.787/2001 |
| 2002 | Inclusão do Repetro no Regulamento Aduaneiro | Decreto 4.543/2002 Revogação do Decreto 3.161/1999 |
| 2004 | Prorrogação do Repetro até 2020 | Decreto 5.138/2004 |
| 2017 | Novo Repetro (Repetro-Sped e Repetro-Industrialização) | Lei 13.586/2017 Arts. 5º e 6º |
| 2020 | Fim do Antigo Repetro | Regulamento Aduaneiro Art. 376, I |
| 2040 | Término do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização | Lei 13.586/2017 Art. 7º |

Fonte: TC 038.452/2021-9, peça 9, p. 3

29. Assim, até 31/12/2020 coexistiram três tipos diferentes de Repetro: antigo Repetro, Repetro-Sped e Repetro-Industrialização. A partir de 2021, passou a existir somente os dois últimos, instituídos pela Lei 13.586/2017 e regulamentados pelo Decreto 9.128/2017 e pelo Decreto 9.537/2018. Esses dois regimes serão apresentados na sequência.

II.2 Repetro-Sped

*Conceito e fundamento*

30. Regulado pelo Decreto 6.759, de 5/2/2009 (Regulamento Aduaneiro-RA) e pela IN RFB 1.781, de 29/12/2017, o Repetro-Sped é um **regime tributário e aduaneiro** especial de utilização econômica de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural. Encontra fundamento, sobretudo, no art. 5º da Lei 13.586/2017 e no art. 75 do Decreto-Lei 37/1966 c/c art. 79 da Lei 9.430/1996.

*Tratamentos aduaneiros e tributários*

31. Os bens admitidos ao amparo do Repetro-Sped recebem os seguintes tratamentos:

a) Repetro Permanente - importação para permanência definitiva no País com suspensão de pagamento dos tributos incidentes na importação (II, IPI, PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação), conforme art. 458 do RA;

b) Repetro Temporário com dispensa de pagamento proporcional - admissão temporária para utilização econômica com dispensa do pagamento dos tributos (II, IPI, PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação), proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro, conforme art. 376, I, a, RA;

c) Repetro Temporário sem dispensa pagamento proporcional - admissão temporária para utilização econômica com pagamento dos tributos (II, IPI, PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação), proporcionalmente ao tempo de permanência dos bens no território aduaneiro, conforme art. 373, RA;

d) Repetro Nacional - aquisição no mercado interno de produto final industrializado no âmbito do Repetro-Industrialização, com suspensão do pagamento dos tributos (II, IPI, PIS/PASEP e COFINS);

e) Exportação ficta: comporta duas possibilidades: (i) exportação, sem saída do bem do território aduaneiro, com posterior aplicação de uma das modalidades de importação acima referenciadas, no caso de bens principais de fabricação nacional vendidos a pessoa jurídica domiciliada no exterior; ou (ii) exportação sem que tenha ocorrido a saída do bem do território aduaneiro e posterior aplicação do regime, no caso de partes e peças

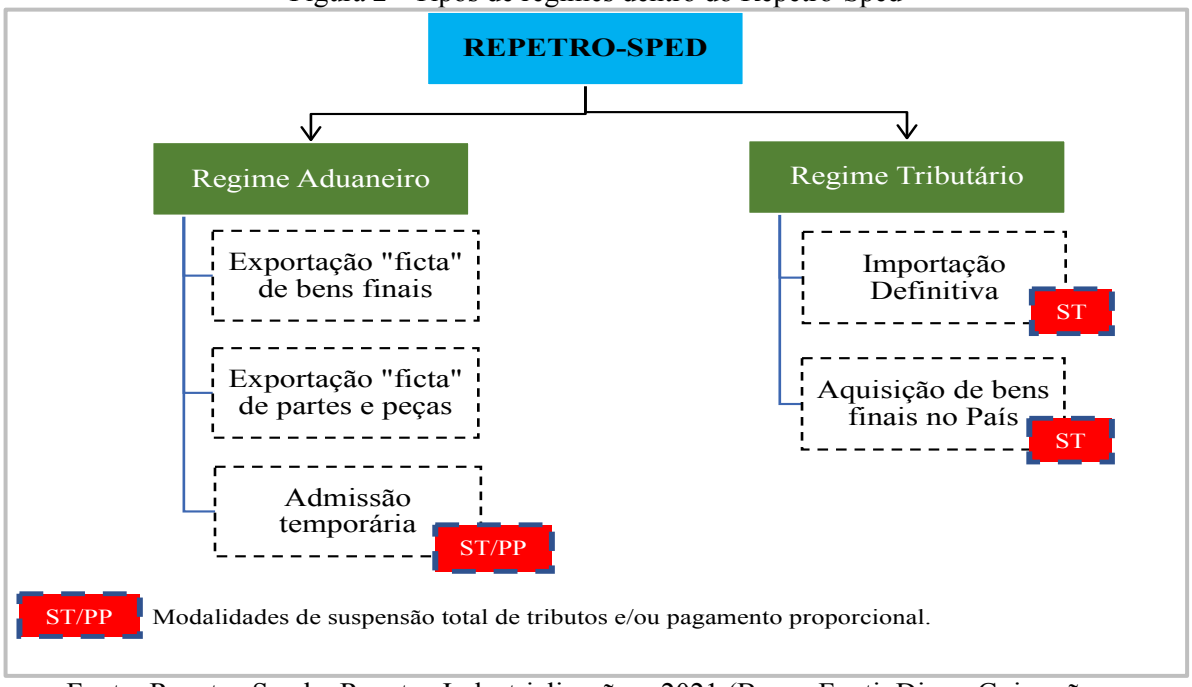


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de reposição, nacionais ou estrangeiras, destinadas a bens principais já admitidos em uma das modalidades de importação.

32. É importante observar que o Repetro-Sped, a depender da modalidade em questão, trata-se tanto de um regime aduaneiro especial, como de um regime tributário especial, conforme se observa da figura abaixo:

Figura 2 - Tipos de regimes dentro do Repetro-Sped




Fonte: Repetro-Sped e Repetro-Industrialização – 2021 (Bruno Fonti, Diogo Guimarães e Janssem Murayama)

*Habilitação*

33. A utilização do Repetro-Sped nas modalidades Permanente, Nacional e Temporária com dispensa de pagamento de tributos será permitida exclusivamente à pessoa jurídica habilitada pela RFB.

34. Atendidos os requisitos da IN RFB 1.781/2017, a serem mantidos enquanto viger o regime, podem ser habilitadas: (i) operadora (titular da concessão, autorização ou cessão, ou contratada sob regime de partilha); (ii) pessoas jurídicas indicadas pela operadora como contratada para afretamento por tempo, ou para prestação de serviços, ou subcontratadas das primeiras (arts. 4º e 5º). Já a utilização do Repetro-Sped na modalidade temporária com pagamento proporcional de tributos dispensa habilitação (art. 5º, §2º).

*Concessão*

35. Serão admitidos, no regime, os bens para instalação ou disponibilização exclusivamente nos locais indicados nos contratos de concessão, autorização, cessão ou de partilha de produção, incluídas as jazidas unitizadas ou os campos que compartilham o mesmo ativo, para a utilização nas atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural de que tratam as Leis 9.478/1997, 12.276/2010 e 12.351/2010 (art. 1º da IN RFB 1.781/2017).

36. O art. 3º da IN RFB 1.781/2017 estabelece as situações que são abrangidas pela aplicação do Repetro-Sped, a saber: a) lista de bens principais sujeitos à importação para permanência definitiva (Anexos I e II da IN RFB 1.781); b) lista de bens principais sujeitos à admissão temporária com dispensa de pagamento de tributos (Anexo II da IN RFB 1.781); c) bens acessórios para garantir a operacionalidade dos bens principais (aparelhos, outras partes e peças); d) ferramentas de manutenção dos bens principais; e) bens sujeitos à admissão temporária com pagamento proporcional dos tributos de que tratam as Leis 9.478/1997, 12.276/2010 e 12.351/2010.

37. Os prazos de concessão do Repetro-Sped e de destinação dos bens admitidos são apresentados na tabela seguir:

Tabela 1 - Prazos de concessão e destinação de bens no Repetro-Sped

| Tipo | Prazo de concessão | Prazo de destinação | Marco de início da contagem | Efeito não destinação | Efeito da consumação da concessão |
|---|---|---|---|---|---|



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Repetro-Permanente | 5 anos (termo final do prazo de vigência do regime não poderá ser posterior à data indicada no ADE de habilitação) | 3 anos | Data de registro da Declaração de Importação (DI) | Incidência dos tributos aplicáveis ao regime comum de importação, acrescidos de juros e multa de mora, calculados a partir da data de ocorrência dos respectivos fatos geradores. | Isenção de II e IPI e Alíquota 0% de Pis/Pasep e COFINS |
| Repetro-Temporário | Constante do Contrato (termo final do prazo de vigência do regime não poderá ser posterior à data indicada no contrato de afretamento por tempo ou de prestação de serviços celebrado entre a operadora e o tomador de serviços sediado no País) | | | | |
| Repetro Nacional | 5 anos (termo final do prazo de vigência do regime não poderá ser posterior à data indicada no ADE de habilitação) | 3 anos | Emissão de NF-e de saída | | |

Fonte: Elaboração Própria (art. 8º, IN RFB 1.781/2017)

*Extinção da aplicação do Regime*

38. A extinção da aplicação do regime na modalidade de **importação definitiva** é automática após o decurso do prazo de 5 (cinco) anos, contado da data do registro da Declaração de Importação. Depois de transcorrido este prazo, o beneficiário poderá dispor livremente do bem.

39. A aplicação do **regime de admissão temporária**, com ou sem pagamento de tributos, extingue-se com a adoção de uma das seguintes providências, pelo beneficiário, que deverá ser requerida dentro do prazo fixado para a permanência do bem no País: a) reexportação que pode ser parcelada; b) entrega à unidade da RFB, livre de quaisquer despesas; c) destruição dos bens, sob controle aduaneiro; d) transferência para outro regime; e) despacho para consumo; ou f) reversão dos bens em favor da União. O deferimento da extinção não convalida os pedidos de aplicação do regime ainda não analisados.

II.3 Repetro-Industrialização

*Conceito e fundamento*

40. Regulado pelo Decreto 9.537, de 24/10/2018, e pela IN RFB 1.901, de 17/7/2019, o Repetro-Industrialização é um **regime tributário** que permite à pessoa jurídica habilitada importar ou adquirir no mercado interno, com suspensão do pagamento de tributos federais, matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados integralmente no processo de industrialização de produto final destinado às atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, e encontra fundamento no art. 6º da Lei 13.586/2017.

*Beneficiários e processo de habilitação*

41. Pode ser beneficiária a pessoa jurídica, devidamente habilitada: (i) que fabrica os produtos finais constantes dos Anexos I e II da IN RFB 1.781 (incluídos os respectivos aparelhos, outras partes e peças a serem incorporadas aos referidos bens para garantir sua operacionalidade e as ferramentas utilizadas na manutenção desses bens), para serem diretamente fornecidos à pessoa jurídica habilitada no antigo Repetro ou Repetro-Sped; ou (ii) fabricante intermediário de bens a serem diretamente fornecidos à pessoa jurídica que fabrica os produtos finais (parágrafo único, art. 2º, IN RFB 1.901/2017).

42. Para se habilitar, a pessoa jurídica deve atender os termos e condições da IN RFB 1.901, entre eles, possuir vínculo contratual com pelo menos uma empresa beneficiária do Repetro ou do Repetro-Sped (fornecedor de produto final) ou possuir vínculo com beneficiária habilitada no Repetro-Industrialização na qualidade de fornecedora de produto final (fabricante intermediário).

*Aplicação do Regime*

43. O Repetro-Industrialização suspende o pagamento de PIS/Cofins, IPI, PIS/Cofins-Importação e IPI-



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Importação incidentes sobre matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem a serem consumidos na produção dos bens destinados ao Repetro-Sped (art. 9º, IN RFB 1.901/2017).

44. A admissão no regime de mercadoria importada terá por base a Declaração de Importação e a admissão de mercadoria nacional ou nacionalizada terá por base a Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) emitida pelo fornecedor, marco inicial do regime.

45. A partir do desembaraço aduaneiro ou da emissão da NF-e, a empresa habilitada estará na condição de fiel depositária das mercadorias admitidas no regime (art. 9º, §3º, IN RFB 1.901/2017). Na hipótese de não ocorrer a industrialização ou o fornecimento do produto industrializado no prazo de vigência do regime, fica a PJ habilitada obrigada a recolher, **na condição de responsável**, os tributos não pagos em decorrência da suspensão usufruída pelo fornecedor, bem como os acréscimos legais devidos, calculados a partir da data da ocorrência do fato gerador (art. 9º, §4º, IN RFB 1.901/2017).

46. Desfeito o vínculo contratual, encerra-se de pleno direito o regime, ficando vedada a importação ou a aquisição de bens no mercado interno ao amparo do regime (art. 9º, §5º, IN RFB 1.901/2017).

47. O prazo de vigência do regime será de 1 (um) ano, prorrogável automaticamente pelo mesmo período, contado da data do respectivo desembaraço aduaneiro ou, na hipótese de aquisição no mercado interno, da emissão da NF-e. Quando as mercadorias forem destinadas à produção de bens de longo ciclo de fabricação, o prazo de vigência será concedido por período compatível com o de fabricação, constante do contrato, desde que não ultrapasse o período de 5 (cinco) anos.

*Controle do Regime*

48. O controle fiscal da movimentação do estoque do estabelecimento habilitado no regime será efetuado com base na Escrituração Fiscal Digital (EFD-Contribuições e EFD-ICMS/IPI), nas NF-e, no Portal do Siscomex, e nos próprios controles corporativos e fiscais da PJ beneficiária. Assim, cabe à empresa habilitada manter o controle dos estoques – que, conforme disposição da RFB, são geridos pelo método *primeiro que entra primeiro que sai* (PEPS) –, dos registros e apuração dos tributos devidos, extintos ou com pagamento suspensos, em relação às mercadorias amparadas pelo regime.

*Extinção do regime*

49. No caso de produtos finais resultantes do processo de industrialização, a extinção do regime se processa com a venda dos bens à empresa habilitada no antigo Repetro ou Repetro-Sped.

50. Em se tratando de produtos intermediários resultantes do processo de industrialização, o regime se extingue com a venda dos produtos, pelo produtor intermediário, à empresa habilitada no Repetro-Industrialização como produtora final.

51. Já em relação às matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem que, no todo ou em parte, deixarem de ser empregados no processo produtivo ou forem empregados em desacordo, o regime será extinto nas seguintes situações: (i) exportação; (ii) transferência para outro regime aduaneiro ou tributário especial; (iii) destruição, sob controle aduaneiro, as custas do interessado; ou (iv) destinação ao mercado interno, com pagamento dos tributos suspensos.

## II.4 Importância socioeconômica

52. A importância socioeconômica do setor de óleo e gás reside no fato de o petróleo ser, desde muito tempo, uma das principais fontes energéticas e, por consequência, diretamente relacionada ao grau de desenvolvimento dos países. Trata-se de recurso amplamente utilizado no setor industrial e forma a base das matrizes de transporte da maioria dos países ainda hoje.

53. No final da década de 1990, com o fim do monopólio estatal até então exercido pela Petrobras, deu-se início aos processos de leilão de blocos exploratórios, mediante os quais o direito de exploração e de eventual produção de petróleo são transferidos aos vencedores dos certames. A relação entre o agente privado, que irá operar o bloco, e o poder público dá-se por meio de contratos públicos de concessão ou de partilha da produção.

54. Entre 1999 e 2021, sob o regime de concessão, foram realizadas dezessete rodadas de leilão (uma foi cancelada) e ofertados 4.791 blocos exploratórios, dos quais 1.092 foram arrematados. Um total de 634 empresas manifestaram interesse nos leilões, 271 sagraram-se vencedoras de algum bloco, sendo 159 empresas estrangeiras (uma mesma empresa pode ter sido contada mais de uma vez, se participou de mais de um leilão).

55. No período compreendido entre 2008 e 2013, não foram realizados leilões. Isso ocorreu devido à descoberta do que se conhece como província do pré-sal. Sob a expectativa de melhorar a arrecadação estatal em função da magnitude daquelas descobertas, o governo brasileiro decidiu aguardar a criação de novo marco regulatório para dar prosseguimento aos leilões. Destaca-se, neste ponto, que à época foi assinado um contrato que passou a ser conhecido como Cessão Onerosa, entre União e Petrobras, instrumento que concedeu, sob regras exclusivas – únicas no mundo –, o direito de produção equivalente a 5 bilhões de barris em quatro campos daquela



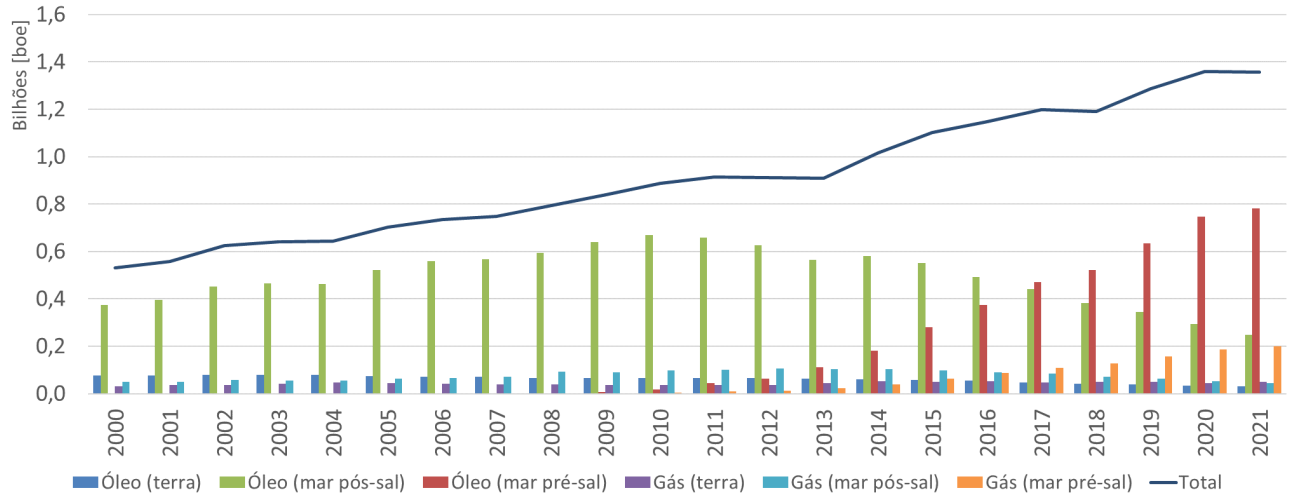
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

recém-descoberta província petrolífera.

56. Em 2010 foi criada a Lei da Partilha (Lei 12.351/2010) e o país retomou seu calendário de leilões de blocos exploratórios, agora, com a coexistência de contratos sob dois diferentes regimes. Sob o novo regime criado – partilha da produção – foram realizados seis leilões, entre os anos de 2013 e 2021, e ofertados 22 blocos exploratórios, dos quais quinze foram arrematados. Além dessas rodadas ordinárias, foram realizados dois leilões relativos ao que ficou conhecido por excedente da cessão onerosa, oportunidade em que foram leiloados e efetivamente assinados os contratos relativos à produção dos volumes referentes aos quatro campos concedidos inicialmente à Petrobras, mas que apresentavam potencial de produção superior aos volumes atribuídos àquela companhia.

57. O Brasil é hoje o oitavo maior produtor mundial de petróleo. Entre os anos de 2000 e 2021, a produção anual acumulada passou de 530 milhões de barris para 1,3 bilhão de barris de óleo equivalente (boe). O gráfico seguinte demonstra essa evolução, com destaque para o crescimento recentemente experimentado em decorrência da descoberta das acumulações de hidrocarbonetos na província do pré-sal, que se mostra superior ao declínio da produção de campos do pós-sal.

Gráfico 1 – Evolução da produção de petróleo e gás no Brasil (2000-2021)




Fonte: elaboração própria (peça 190 - Dados consolidados.xlsx – aba produção).

58. Além da importância energética, o petróleo é também fonte de riqueza econômica direta e indireta. A indústria do petróleo é responsável pela geração de significativo volume de receitas estatais que possibilitam ao estado hospedeiro, no caso o Brasil, a desenvolver a infraestrutura do país e realizar políticas sociais. Além disso, movimenta uma cadeia de fornecimento ampla, vultosa e altamente tecnológica, estando na fronteira do desenvolvimento.

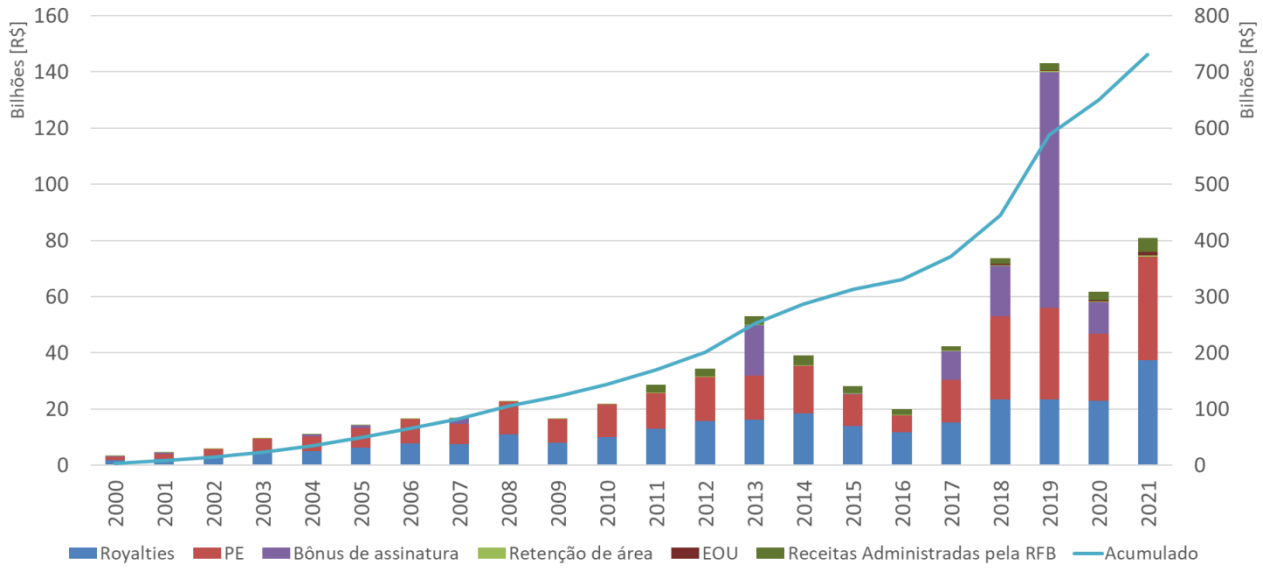
59. O setor foi responsável, em 2021, por receitas estatais de aproximadamente R$ 80 bilhões. Registra-se que esse volume de recursos se refere somente à renda administrada pela União, excluídos, portanto, ICMS e ISS.

60. O gráfico seguinte ilustra a evolução da arrecadação estatal no período de 2000 a 2021 e o valor total acumulado no período que supera os R$ 700 bilhões (valores correntes):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

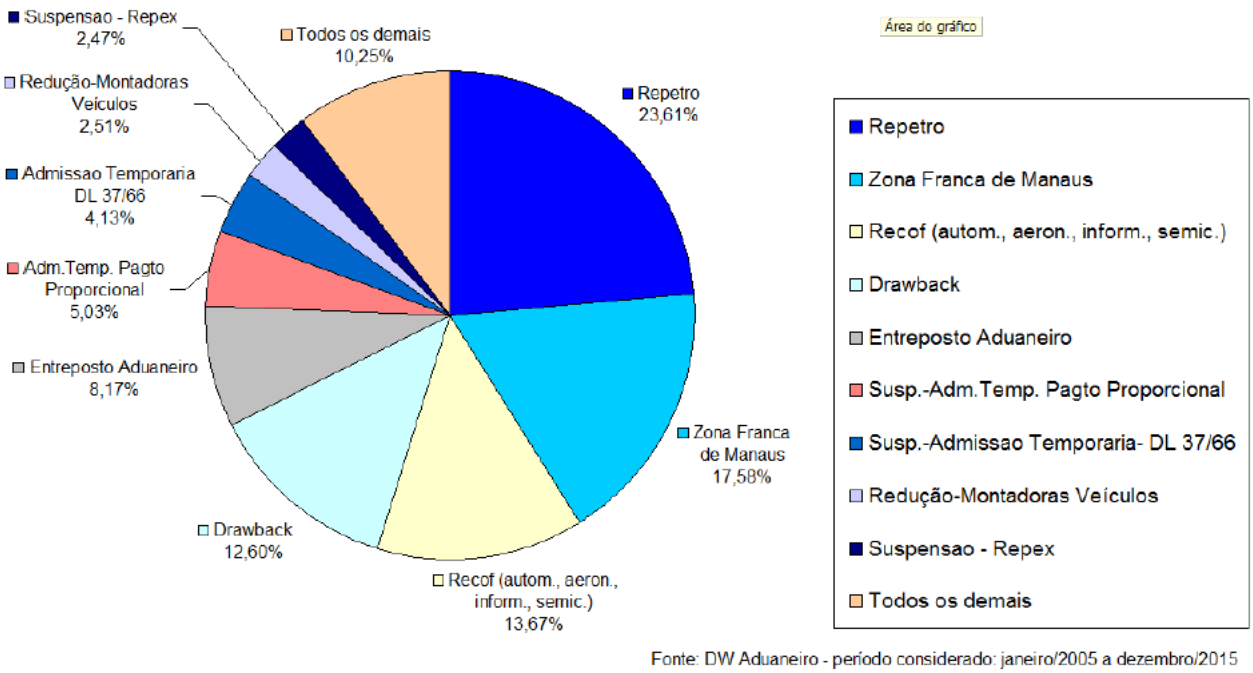
Gráfico 2 – Evolução das principais receitas petrolíferas administradas pela União




Fonte: Elaboração própria (peça 190 - Dados consolidados.xlsx).

61. É nesse contexto de importância estratégica e econômica do setor de óleo e gás para o Brasil que o Repetro está inserido. Conforme disposto no Relatório de Fiscalização originário deste trabalho, o Repetro representava a maior renúncia fiscal aduaneira no período de 2005 a 2015, com 23,61% do total renunciado:

Gráfico 3 – Tipos de renúncias tributárias aduaneiras




Fonte: Relatório de Fiscalização (peça 93, p. 6)

62. Devido à falta de informações suficientemente confiáveis e transparentes, conforme será visto neste relatório, não foi possível realizar a atualização do gráfico para a data atual.

63. A fim de verificar o histórico da materialidade dos regimes, desde sua criação (1999) até 2021, foram solicitadas à RFB as seguintes informações:

e) volume dos bens repetráveis transacionados e valores de tributos que seriam devidos se não houvesse Repetro, no período de 1999 a 2021, por ano, a ser informado conforme sugerido na Tabela 1 do Anexo I deste despacho;

f) valor dos tributos que seriam devidos se não houvesse Repetro, no período de 2015 a 2021, por tributo (PIS, Cofins, II, IPI), por ano e por situação (suspensos pelo Repetro e com isenção ou



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

alíquota zero reconhecida), a ser informado conforme sugerido na Tabela 2 do Anexo I deste despacho;

g) quantidade e valores dos bens beneficiados pelo Repetro, por modalidade (Repetro-Sped - modalidades definitiva e temporária, com e sem pagamento proporcional - e Repetro-Industrialização) e por origem (bem importado ou nacional), no período de 2017 a 2021, a ser informado conforme sugerido nas Tabelas 3 do Anexo I deste despacho;

h) valores de tributos (suspensos ou isentados) sobre bens importados beneficiados pelo Repetro, no período de 2015 a 2021, por regime (antigo Repetro, Repetro-Sped e Repetro-Industrialização), por ano e por tributo, a ser informado conforme sugerido nas Tabela 4 do Anexo I deste despacho;

i) valores de tributos (suspensos ou isentados) sobre bens nacionais beneficiados pelo Repetro, no período de 2015 a 2021, por regime (antigo Repetro, Repetro-Sped e Repetro-Industrialização), por ano e por tributo, a ser informado conforme sugerido na Tabela 5 do Anexo I deste despacho;

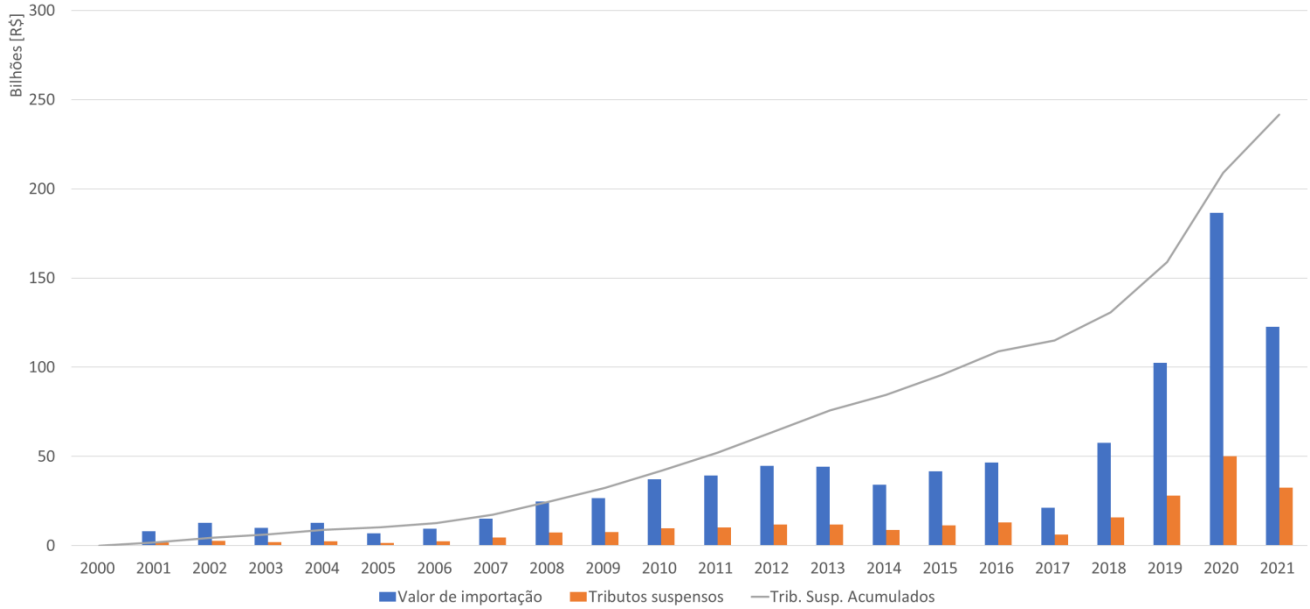
j) uma extração contendo o montante de renúncia tributária no Repetro (qualquer regime ou modelo), por NCM, nos últimos dez anos, conforme constante na orientação a.2.6 de "perguntas e respostas" (disponível em https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/aduana-e-comercio-exterior/manuais/repetro/pastas-comuns/perguntas-respostas/a-3-bens-admissiveis, consultado 18/4/2022);

(Despacho de Requisição, de 18/4/2022 – peça 152)

64. Contudo, a RFB informou que não era possível o atendimento dessa requisição, uma vez que seus sistemas possuem atributos, métricas e filtros pré-definidos, com base nas necessidades e especificidades dos seus processos internos. Não há, por exemplo, registros dos valores de conversão da suspensão em alíquota zero ou isenção conforme tributo e produto (Nota CETAD/COPNA 78/2022 – peça 168).

65. Feitas estas ressalvas, considerando os dados apresentados pela RFB, referente ao período dos anos 2000 a 2021, verifica-se que já foram importados mais de R$ 903 bilhões em bens ao amparo do Repetro-Sped, correspondendo a pouco mais de **R$ 241 bilhões em desoneração tributária**.

Gráfico 4 – Evolução das desonerações tributárias federais associadas ao Repetro (2000-2021)




Fonte: elaboração própria a partir de dados da RFB (dados Repetro- aba dados ano - peça 191)

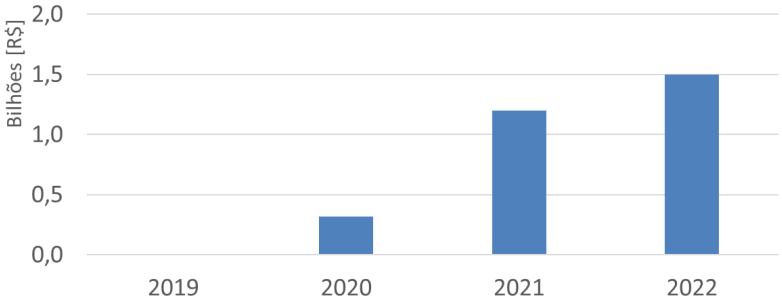
66. Em relação ao Repetro-Industrialização, foi solicitado o volume financeiro de bens transacionados e de benefícios fiscais concedidos no período de 2019 a 2022 (Ofício de Requisição 008/0061/2022 – peça 192, p. 33-43).

67. Contudo, a RFB informou que não há informações disponíveis na NF-e relativas ao volume de desonerações tributárias do Repetro-Industrialização, o que demandaria análise mais aprofundada para confirmar a viabilidade de se realizar uma estimativa confiável destes dados (Nota Cofis/Dicap/Diaud n. 82/2022 – peça 193, p. 4). Considerando a ressalva apresentada, o órgão apresentou somente o **valor de transações** regidas pelo regime especial tributário que, **no acumulado** para o período requisitado, **alcançou pouco mais de R$ 3 bilhões,** com tendência de aumento:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Gráfico 5 – Evolução do valor transacionado sob o Repetro-Industrialização (2019-2022)




Fonte: Repetro Industrialização (aba planilha 2 - peça 194) - Dados disponíveis até julho de 2022.

68. Dada a importância estratégica e econômica do setor de petróleo para o país e o expressivo volume de receitas renunciadas, considera-se relevante que políticas estruturantes do setor sejam elaboradas e monitoradas segundo os melhores e mais modernos conceitos. A seguir, serão apresentadas as constatações desta auditoria.

## III. Governança do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização: Estudos Preliminares e Articulação Interinstitucional

69. O presente capítulo irá abordar o trâmite relativo à criação do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização sob a ótica da governança do processo. A partir da agenda regulatória relacionada à prorrogação do Repetro original – que seria extinto em 2020 –, agenda essa fortemente impulsionada pelos agentes que atuam no setor de óleo e gás, o governo decidiu encaminhar ao Congresso Nacional proposta de criação de dois novos regimes.

70. Assim, não se tratou de uma mera prorrogação de vigência, mas da criação de um regime reestruturado (Repetro-Sped), em substituição ao Repetro original e, em complementação, a criação de um regime totalmente inovador (Repetro-Industrialização), ambos com vigência até 2040.

71. Para tratar da governança do processo que culminou nessa relevante alteração no arcabouço regulatório do setor de óleo e gás, apresentam-se as análises seguintes, subdivididas em dois tópicos: "Deficiência e falta de articulação transorganizacional nos estudos técnicos" e "Tributação Indireta no Setor de O&G segundo estudos e práticas internacionais".

### III.1 Deficiência e falta de articulação transorganizacional nos estudos técnicos

72. O alinhamento transorganizacional ocorre quando há atuação conjunta entre organizações com vistas à formulação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas transversais, multidisciplinares e/ou descentralizadas. Contudo, no caso em análise, houve deficiência dos estudos desenvolvidos pela RFB para embasar a formulação dos regimes do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, especialmente devido à ausência de integração, interlocução e coordenação entre os órgãos afetos ao regime: os extintos Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior (incorporados na atual estrutura do Ministério da Economia) e Ministério de Minas e Energia.

73. Tendo por base o Referencial de Controle de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU) – que apresenta os estágios de desenvolvimento das políticas públicas e os seus respectivos blocos de controle –, analisou-se o processo de reformulação e prorrogação do Repetro, examinando: i) se foi (e como foi) realizado o diagnóstico dos problemas públicos enfrentados pelo Repetro-Sped e Repetro Industrialização; e ii) a fundamentação das soluções adotadas e sua comparação com referenciais internacionais aplicáveis ao setor de O&G e de outros regimes aduaneiros/tributários especiais.

74. Essa investigação tomou como base os estudos que lastrearam a edição dos normativos que formalizam e instituem os referidos regimes. Cumpre esclarecer os critérios balizadores das análises se constituem tanto de valores principiológicos, com destaque para a motivação e a eficiência, como de instrumentos e dispositivos normativos.

75. O princípio da motivação – consagrado pela doutrina e pela jurisprudência e que já encontra reflexos no arcabouço normativo – exige que a Administração Pública indique, prévia ou contemporaneamente à expedição do ato, os fundamentos de fato e de direito de suas decisões, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada (MELLO, 2015). Ao exaltar a importância do princípio, Ramón Real (*apud* MELLO, 2015) aduz que o dever de motivar é exigência de uma administração democrática, afinal, o mínimo que os cidadãos podem pretender é saber as razões pelas quais são tomadas as decisões expedidas por quem tem de servi-los.

76. O princípio da eficiência, por sua vez, é tido como o mais moderno princípio da função



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

administrativa, que, nas palavras de Hely Lopes Meirelles (1998, p. 94) "(...) já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.". Para isso, o modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública deve ser pautado nas melhores práticas (DI PIETRO, 2020).

77. No plano normativo, merecem especial atenção o Decreto 4.176/2002 e o Decreto 9.203/2017. O primeiro – vigente à época da reformulação do Repetro, porém posteriormente revogado e substituído pelo Decreto 9.191/2017 –, estabelecia normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, tais como as medidas provisórias e os decretos que materializaram as alterações no Repetro. Já o segundo decreto em destaque dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

78. O ponto principal do Decreto 4.176/2002 encontra-se no seu Anexo I, que apresenta uma série de questões que devem ser analisadas na elaboração e proposição de atos normativos. As perguntas listadas consubstanciam um verdadeiro sistema de balizas para orientar e assegurar a devida motivação e eficiência desses atos. A seguir, algumas das questões mais relevantes e aplicáveis à situação em tela:

> 1. Deve ser tomada alguma providência?
> 1.1. Qual o objetivo pretendido?
> 1.2. Quais as razões que determinaram a iniciativa?
> 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
> 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
> 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
> 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema, e qual o número de casos a resolver?
> 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)
>
> 2. Quais as alternativas disponíveis?
> 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
> 2.2. Quais os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)
> 2.3. Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos: i) desgaste e encargos para os cidadãos e a economia; ii) eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido); iii) custos e despesas para o orçamento público; iv) efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre metas já estabelecidas; v) efeitos colaterais e outras consequências; vi) entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; vii) possibilidade de impugnação no Judiciário.
> (...)
> 7. Deve ser tomada alguma providência neste momento?
> 7.1. Quais as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
> 7.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?
> (...)
> 11. O ato normativo é exequível?
> 11.1. Por que não se renuncia a um novo sistema de controle por parte da administração?
> 11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?
> 11.3. Podem as disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas ser aplicadas com os meios existentes?



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> 11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?
> 11.5. Por que não podem ser dispensadas: i) as regras sobre competência e organização? ii) a criação de novos órgãos e comissões consultivas? iii) a intervenção da autoridade? iv) exigências relativas à elaboração de relatórios? v) outras exigências burocráticas?
> 11.6. Quais órgãos ou instituições que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?
> 11.7. Com que conflitos de interesse pode-se prever que o executor das medidas ver-se-á confrontado?
> 11.8. Dispõe o executor das medidas da necessária discricionariedade?
> 11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?
> 11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?
>
> 12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?
> 12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos)? (...)
> 12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?
> 12.4. Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?
> 12.5. De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

79. As questões acima reproduzidas constituem um itinerário lógico que abrange o diagnóstico do problema (com a identificação das causas, efeitos e agentes envolvidos), o qual se pretende enfrentar com a edição de um ato normativo, bem como a avaliação da necessidade, adequação e razoabilidade das alternativas possíveis para a sua solução.

80. O Decreto 4.176/2002, em seu art. 37, dispõe, aliás, que as propostas de projetos de ato normativo devem guardar observância ao disposto no Anexo I. Ainda que não estabeleça como os questionamentos do Anexo devem ser respondidos, nem eventuais consequências para eventual fragilidade da proposição normativa, há exigência expressa de apresentação de: (i) exposição de motivos do titular do órgão proponente; (ii) notas explicativas e justificativas da proposição, em consonância com o quadro sintético do Anexo II; (iii) projeto do ato normativo; e (iv) parecer conclusivo sobre a constitucionalidade, a legalidade e a regularidade formal do ato normativo proposto.

81. Por sua vez, o Decreto 9.203/2017 é utilizado como um critério para referenciar a importância e o padrão de qualidade da documentação de suporte e da fundamentação dos atos normativos produzidos; mas, sobretudo, para balizar o processo de trabalho de reformulação e prorrogação do Repetro, que se materializa com a edição das normas. Assim sendo, listam-se, adiante, as principais diretrizes da governança pública previstas no art. 4º do Decreto que se entende aplicáveis ao caso em apreço:

> Art. 4º (...)
> IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público; (...)
> VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
> VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
> IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;

82. Tendo em vista a modalidade operacional da presente auditoria, os critérios retro citados foram utilizados como um guia para análise dos fundamentos e da estruturação do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, de modo a identificar eventuais lacunas e oportunidades de melhoria.

83. Isso posto, parte-se para a apresentação dos principais atos normativos que instituem e disciplinam esses regimes e que serão objeto de investigação quanto aos seus fundamentos: (i) Medida Provisória (MP) 795/2017, posteriormente convertida na Lei 13.586/2017; (ii) Decreto 9.128/2017; (iii) Instrução Normativa (IN) RFB 1.781/2017; (iv) Decreto 9.537/2018; e (v) IN RFB 1.901/2019.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

84. A MP 795/2017, proposta pelo então Ministério da Fazenda, tratou de questões afetas ao Repetro em apenas três de seus onze artigos. A seguir, destacam-se os dispositivos dessa MP que criaram outras modalidades de Repetro e o prazo de fruição dos benefícios:

a) o art. 5º instituiu o Repetro-Permanente, um regime tributário especial que permite a suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação de bens para permanência definitiva no País e destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos;

b) o art. 6º, *caput* e §§ 1º ao 7º, instituíram o Repetro-Industrialização, um regime tributário especial que permite a suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação ou na aquisição no mercado interno de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados integralmente no processo produtivo de produto final destinado às atividades anteriormente descritas;

c) o art. 6º, § 8º, instituiu o Repetro-Nacional, um regime tributário especial que permite a suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na aquisição dos produtos finais tratados no item anterior; e

d) o art. 7º estabelecia 31/7/2022 como prazo final para a fruição dos benefícios.

85. Em seguida sobreveio a Lei 13.586/2017, que alterou a redação do art. 7º da MP 795/2017 para estender a abrangência dos benefícios previstos no diploma legal para os fatos geradores ocorridos até 31/12/2040.

86. Tanto a MP 795/2017 como a Lei 13.586/2017, cumpre ressaltar, versam, em boa parte, sobre temas estranhos ao Repetro, envolvendo tópicos específicos do setor de O&G relacionados ao Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), ao Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF) e à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A esse respeito, a exposição de motivos estimou a desoneração tributária associada ao IRPJ e CSLL da ordem de R$ 20 bilhões para os três anos seguintes (2018-2020), enquanto a desoneração acumulada estimada referente ao Repetro-Sped e Repetro-Industrialização foi de R$ 600 milhões para o mesmo período.

87. Com relação à documentação de suporte (exposição de motivos, pareceres, notas técnicas, informações, laudos, relatórios etc.) a essas duas normas, boa parte também versa sobre temas diferentes, de tal sorte que o Repetro acaba sendo abordado apenas incidentalmente.

88. Volvendo ao detalhamento dos atos normativos, o Decreto 9.128/2017 (proposto pelo então Ministério da Fazenda) apresenta duas disposições marcadamente relevantes relacionadas ao Repetro. A primeira é a alteração do Decreto 6.759/2009 (Regulamento Aduaneiro) para estender a vigência do Repetro Temporário com dispensa de pagamento proporcional – principal modalidade aduaneira do regime – para 31/12/2040. A segunda refere-se às regras de transição e possibilidade de migração entre o antigo e o novo Repetro. Diferentemente do que ocorre com a MP 795/2017 e a Lei 13.586/2017, observa-se que o Decreto 6.759/2009 e a sua documentação de suporte tratam exclusivamente de questões afetas ao Repetro.

89. A IN RFB 1.781/2017 estrutura o Repetro-Sped, organizando os tratamentos aduaneiros e/ou tributários compreendidos pelo regime conforme detalhado na visão geral deste relatório: Permanente, Temporário (com e sem dispensa de pagamento proporcional), Nacional e Exportação ficta. Também estabelece as regras de gestão e operacionalização, isto é, as regras e procedimentos de habilitação, concessão, controle e extinção do regime.

90. O Decreto 9.537/2018 foi editado para regulamentar o art. 6º da Lei 13.586/2017, que instituiu o Repetro-Industrialização, todavia praticamente reproduz esse dispositivo legal, delegando à RFB o detalhamento acerca da gestão e operacionalização do regime. Nesta senda, o trabalho de regulamentação efetiva do regime se perfez com a edição da IN RFB 1.901/2019, a qual estabelece as regras e procedimentos de habilitação, concessão, controle e extinção do Repetro-Industrialização.

91. Feita essa breve apresentação dos normativos do novo Repetro, passa-se à análise da participação, durante a elaboração/revisão/edição das normas em comento, dos órgãos cujas competências possuem conexão com esse processo de reestruturação do regime: Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério da Economia (ME) e RFB.

92. Sobre a importância da participação da CC/PR nesse processo, as sucessivas leis que versam sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios (e.g. Leis 10.683/2003, 13.502/2017 e 13.844/2019) atribuem a ela a competência de assistir direta e imediatamente ao Presidente da República, em especial: na coordenação e na integração das ações do governo; na análise do mérito, da oportunidade e da compatibilidade das propostas com as diretrizes governamentais; na avaliação e monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal. No que toca à elaboração de projetos normativos, o Decreto 4.176/2002 prevê uma série de competências de supervisão e interlocução deste órgão, de modo que a importância da sua participação é inquestionável.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

93. Relativamente ao MME, não se pode olvidar sua competência técnica nos assuntos relacionados à geologia, ao petróleo, aos recursos minerais e energéticos, com base no que dispõe a Lei 10.683/2003 e alterações posteriores (Leis 13.502/2017 e 13.844/2019).

94. Quanto ao Ministério da Fazenda, foi o órgão responsável pela proposição da maior parte dos atos normativos elencados anteriormente e passou a integrar o Ministério da Economia por força da Lei 13.844/2019. Conforme preconiza a Lei 11.457/2007, as análises especializadas afetas ao tema da administração tributária e aduaneira da União ficam majoritariamente a cargo da RFB, órgão estruturado de forma hierárquica, hoje diretamente subordinado ao ME.

95. No tocante ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), também absorvido pelo Ministério da Economia com o advento da Lei 13.844/2019, a relevância da sua participação é extraída da competência em temas como política de desenvolvimento da indústria, do comércio e dos serviços; políticas de comércio exterior; aplicação dos mecanismos de defesa comercial; participação em negociações internacionais; atuações previstas nas Leis 10.683/2003 e 13.502/2017, agora sob o manto do ME.

96. Com o mapeamento dos normativos do Repetro e considerando as competências acima mencionadas que atraíam a participação no processo de reestruturação do regime, cada um dos órgãos foi diligenciado pela equipe de auditoria para elucidar: (i) como se deu a sua participação no aludido processo; (ii) quais foram os estudos (pareceres, notas técnicas, informações, laudos, relatórios etc.) produzidos associados às suas competências; (iii) qual é a sua atuação no procedimento de monitoramento e avaliação do Repetro e se há indicadores e metas para referenciar estas atividades (Ofícios de Requisição 1-61/2022 a 4-61/2022 – peça 192, p. 1-24).

97. Adiante, com vistas a prover um panorama do resultado da atuação desses agentes, apresenta-se uma síntese dos pontos centrais das respostas por eles enviadas.

*III.1.1 Casa Civil da Presidência da República*

98. Grosso modo, a participação da Casa Civil consistiu na emissão de notas técnicas para analisar, sob o aspecto técnico-jurídico, o Projeto de Medida Provisória – que, posteriormente, materializou-se na MP 795/2017 – junto de sua respectiva Exposição de Motivos 100/2017/MF (objetos de exame da Nota Técnica 112/2017/AS/SAFIN/SAG/CC-PR – peça 179); e o Projeto de Lei de Conversão 36/2017 (objeto de exame da Nota Técnica 231/2017/AS/SAFIN/SAG/CC-PR – peça 176), o qual veio a se tornar a Lei 13.586/2017.

99. Da verificação das duas notas técnicas supramencionadas e das respostas complementares ao ofício prestadas por Subchefias da Casa Civil, observou-se que a atuação do órgão presidencial teve, em sua essência, um caráter de conformidade dos dispositivos dos instrumentos normativos, sem adentrar em questões mais profundas afetas ao diagnóstico do problema que estava sendo enfrentado e à qualidade da solução então proposta.

100. Vale destacar, ainda, que a própria documentação de suporte aos aludidos projetos já era lacônica por si só e relegava os tópicos relacionados às alterações do Repetro a um segundo plano. Tais situações podem ser evidenciadas pelo texto da EM 100/2017/MF (peça 181), que apenas descreve os artigos do Repetro e informa a estimativa de perda na arrecadação consequente; pelo seu respectivo Anexo – com estrutura prevista no Decreto 4.176/2002 – que, ao tratar dos itens "Síntese do problema ou da situação que reclama providências" e "Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta", ignorou a instituição dos regimes especiais; e ao tratar do item "Alternativas existentes às medidas propostas", apenas alegou que "não havia".

101. De modo a efetuar uma análise mais completa, restaria à Casa Civil fazer uso de prerrogativas acessórias, a exemplo daquelas previstas no Decreto 4.176/2002 para solicitar informações adicionais (art. 35, inciso III), ou até a devolução do projeto para instrução complementar (art. 34, V).

102. No que diz respeito ao monitoramento e à avaliação do Repetro, bem como da interlocução e coordenação entre os órgãos envolvidos, a Casa Civil alegou que o tema não se encontra entre os projetos por ela acompanhados e que é de competência da pasta setorial, ou seja, do Ministério da Economia (Nota Informativa 113/2022/CGDEX/SUGOV/SERG - peça 197; OFÍCIO N. 2080/2022/SE/CC/CC/PR – peça 198; Despacho SAM/PR – peça 177).

*III.1.2 Ministério de Minas e Energia*

103. De pronto, convém deixar claro que o Ministério de Minas e Energia, por meio da Nota Informativa 6/2022/DEPG/SPG (peça 195), aduz que a fundamentação da reformulação e prorrogação do Repetro foi conduzida pela RFB, sem interferência ou participação do MME.

104. Em que pese tal afirmação, o Ministério atuou de forma acessória no bojo do processo de tramitação da MP 795/2017 no Congresso Nacional, emitindo documento de análise (Nota Técnica 50/2017/DEPG/SPG – peça 196) das proposições contidas no texto substitutivo apresentado pelo seu Relator na Comissão Mista. Adiante são transcritos alguns trechos selecionados do exame realizado pelo órgão, os quais abarcam tanto a MP 795/2017



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de uma forma geral, como tópicos específicos do Repetro:

> (...) Os investimentos no setor de óleo e gás têm longo ciclo de maturação, de forma que se impõe estabelecer, em um horizonte de tempo condizente com os tempos da indústria, regras claras e estáveis para fomentar esses investimentos. Considera-se que o Repetro ainda se constitui em instrumento indispensável para viabilizar investimentos e propiciar retorno atrativo para as empresas do setor petróleo e gás natural, tornando sua prorrogação extremamente desejável.
> (...)
> 3.13. Convém destacar-se também que a desoneração tributária em proposição, que é alvo do Repetro, recai sobre os investimentos de risco que podem não ter qualquer retorno no caso de fracasso exploratório, (por exemplo, os relativos à atividade sísmica e a perfuração de poços exploratórios) ou sobre investimentos para o desenvolvimento da produção dos campos petrolíferos que envolvem vultosos volumes de investimentos (bilhões de dólares) com retorno apenas em muito longo prazo, (a partir de cerca de 10 anos em cenário de águas profundas), portanto expostos a uma série de incertezas. Essa desoneração tributária do capital de risco contribui para a atração de investimentos para nossa indústria petrolífera e consequentemente estimulando a demanda dos fornecedores, considerando que essa desoneração, combinada com o crescimento da demanda, representa excelente oportunidade para competitividade global da cadeia de fornecedores nacionais.
> 3.14. Ademais, entende-se que a proposição em análise torna o regime tributário desse setor mais eficiente como instrumento de atração de investimentos e de desenvolvimento da cadeia de fornecedores nacionais, tornando-a mais competitiva.
> (...)
> As proposições (...) deverão aumentar a atratividade dos blocos a serem ofertados em rodadas de licitações e reduzir as incertezas na implementação dos projetos e realização dos investimentos nos cenários de curto a médio e longo prazos, sendo fundamentais para a tomada de decisão e atendimento às expectativas da indústria petrolífera no País. Dessa forma, sugerimos que o Ministério de Minas e Energia busque a sua aprovação.

105. Como se vê, apesar de sucinta, a análise do MME ressaltou pontos importantes vinculados à justificação da implementação do Repetro, com destaque para o perfil de alta materialidade, risco e longo prazo de retorno dos investimentos do segmento de E&P e o consequente efeito de atratividade que uma desoneração tributária no ciclo inicial de dispêndios tende a representar.

106. Em acréscimo, sublinhou a necessidade premente de segurança jurídica a esses investimentos – a amparar o longo prazo de vigência previsto para os benefícios (até 31/12/2040) –, bem como os potenciais resultados positivos que podem ser gerados para a cadeia de fornecedores nacionais. Todavia, há de se pontuar que tal manifestação se deu apenas após o encaminhamento da proposta de medida provisória ao Congresso.

107. No que diz respeito à avaliação, ao acompanhamento e/ou monitoramento do Repetro, o Ministério somente alegou que não realiza tais funções, por não possuir competência legal ou delegação de competência para exercê-las (Nota Técnica 50/2017/DEPG/SPG – peça 196).

108. De todo o exposto, vale frisar a participação diminuta do MME, a qual restou evidenciada no conjunto de respostas encaminhadas pelo órgão. Apesar de não ser o órgão proponente dos instrumentos normativos que consubstanciaram a reformulação e prorrogação do Repetro, a sua competência e expertise para tratar dos assuntos relacionados ao setor de petróleo e gás natural certamente agregariam valor e qualidade substanciais aos estudos e análises a serem empreendidos nas fases de diagnóstico do problema enfrentado e de prospecção de soluções.

*III.1.3 Ministério da Economia e Secretaria da Receita Federal do Brasil*

109. A seguir, aborda-se a atuação do Ministério da Economia (ME) – em razão de ter absorvido as competências do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério da Fazenda (MF) – e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

110. No que diz respeito ao MDIC ou à SDIC – secretaria da atual estrutura organizacional que herdou as competências do extinto ministério –, cumpre esclarecer que, nas respostas ao ofício encaminhado para o ME, não foi apresentado qualquer documento produzido pelos órgãos (MDIC ou SDIC), nem houve menção a qualquer participação da pasta setorial no âmbito do processo de reformulação e prorrogação do Repetro.

111. Já no tocante ao MF e à RFB, salienta-se que, pela competência para tratar de assuntos da política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira, ambos assumiram o papel de órgão proponente de todos os instrumentos normativos elencados previamente (MP 795/2017, Lei 13.586/2017, Decreto 9.128/2017, IN RFB 1.781/2017, Decreto 9.537/2018 e IN RFB 1.901/2019).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

112. Adiante é detalhada a participação dos dois órgãos no âmbito do processo de elaboração, revisão e aprovação de cada uma das normas supra.

*MP 795/2017 e Lei 13.586/2017*

113. Cabe rememorar que a MP 795/2017 e a Lei 13.586/2017 versam precipuamente sobre temas alheios ao Repetro, os quais envolvem, em essência, tópicos de tributação do setor de O&G relacionados ao IRPJ, ao IRRF e à CSLL. Destarte, os documentos de análise produzidos no bojo de seu processo instrutório reproduzem essa mesma abrangência temática.

114. Pode-se considerar que o principal documento de fundamentação produzido para suportar estes normativos – lembrando-se que a Lei 13.586/2017 é fruto da conversão da MP 795/2017 – foi a Exposição de Motivos (EM) 100/2017 MF (peça 181). No que diz com o Repetro, destaca-se a declaração de objetivos da medida como um todo, a saber, "aprimorar a legislação tributária aplicada às empresas do setor de petróleo estabelecendo regras claras de tributação, dando segurança jurídica às empresas e à Administração Tributária e incentivando os investimentos na indústria petrolífera no Brasil."; e a estimativa de perda na arrecadação decorrente da implementação dos três dispositivos afetos ao Repetro (arts. 5º, 6º e 7º), calculada na ordem de R$ 600 milhões no período de 2018 a 2020.

115. Os estudos que precederam a elaboração da Exposição de Motivos consistiram, basicamente, de notas técnicas do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD) (e.g. Nota CETAD/COEST 103/2017, 86/2017, 79/2017 – peça 199, item 2) que tinham como objeto a estimativa dos impactos decorrentes da implementação de parte das medidas a serem propostas, sendo que, relacionada ao Repetro, consta a estimativa de R$ 576,75 milhões, sem qualquer memória de cálculo, a qual considera a perda na arrecadação restrita ao Imposto de Importação vinculado aos fornecedores intermediários da cadeia; e condicionada à manutenção da lista de bens anteriormente vigente.

116. Já os estudos posteriores à minuta da EM tratam de pareceres da lavra da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) com análises de natureza jurídico-tributária dos dispositivos da proposta de Medida Provisória (e.g. Parecer PGFN/CAT 763/2017 e Notas PGFN/CAT 689/2017 e 759/2017 – peças 200-202) e, ulteriormente, do Projeto de Lei de Conversão (Pareceres PGFN/CAT 2067/2017 e 2117/2017 - peças 203-204). Quanto aos pareceres sobre a proposta de MP, concluíram pela inexistência de óbices ao prosseguimento da medida. Sobre o Projeto de Lei de Conversão, recomendaram o veto a dois dispositivos concernentes ao Repetro por suposta infração a regras orçamentárias.

*Decreto 9.128/2017*

117. O Decreto 9.128/2017 tem como principais disposições: a prorrogação da vigência do regime até 31/12/2040; a inclusão da modalidade de importação para permanência definitiva no Regulamento Aduaneiro; a disciplina de regras de transição/migração entre os regimes antigo e novo.

118. Aqui, também, a exposição de motivos constitui-se no principal documento de suporte ao normativo (Minuta de Decreto - peças 205). *In casu*, alega-se, de modo sintético, que o Repetro ainda é um instrumento indispensável para viabilizar e atrair investimentos para o setor de petróleo e gás no país e que a sua prorrogação se faz essencial para prover segurança jurídica aos investimentos que têm como característica marcante um longo ciclo de maturação. Adicionalmente, o documento apresenta uma visão mais abrangente das modificações em curso no regime – que extrapolam o âmbito do Decreto –, aduzindo que elas vislumbram um aprimoramento do Repetro, com a correção de lacunas e dificuldades identificadas nos anos de sua aplicação, para, entre outras coisas:

> a) eliminar distorções na utilização do regime de admissão temporária, restringindo sua aplicação aos bens que efetivamente permanecerão por tempo limitado no território nacional;
> b) captar adequadamente a parcela de renda do setor pela divisão justa da renda;
> c) acompanhar a migração da margem de lucros dentro da cadeia integrada;
> d) proporcionar um ambiente competitivo para o mercado nacional;
> e) favorecer a criação e manutenção de uma cadeia logística nacional; e
> f) atuar de forma harmonizada com o ambiente regulatório, especialmente no que diz respeito às participações governamentais, ciclos operacionais e de investimentos, práticas comerciais vigentes e distribuição dos riscos ao longo da vida do projeto.

119. A lista acima reproduzida perfaz uma verdadeira declaração de objetivos do Repetro como um todo, isto é, o microssistema composto pela agregação do Repetro-Sped com o Repetro-Industrialização. Se por um lado é louvável a exposição de forma clara dos objetivos do regime; por outro, é passível de críticas a ausência de uma caracterização fundamentada dos problemas que se busca resolver, juntamente de uma justificativa da adequação, necessidade e razoabilidade das soluções adotadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

120. Assim como na situação anterior, foram emitidos pareceres e notas técnicas da CETAD/COEST e da PGFN para análise, respectivamente, do impacto financeiro-orçamentário e das questões jurídico-tributárias da proposta de decreto. Em suma, a CETAD/COEST conclui que não haveria renúncia fiscal adicional (Nota CETAD/COEST 94/2017 – peça 206); e a PGFN entendeu não haver vícios na medida (Despacho PGFN/PG 165603/2017 – peça 207).

*IN RFB 1.781/2017*

121. A IN RFB 1.781/2017 regulamenta e estrutura o Repetro-Sped, organizando os tratamentos aduaneiros e/ou tributários compreendidos pelo regime. O único documento de suporte ao normativo encaminhado pelo ME/RFB foi a sua Exposição de Motivos e o respectivo despacho (EM Conjunta Sutri-Suari 1/2017 e EM Cosit 61/2017 - peças 208-209).

122. A referida EM apresenta apenas uma breve descrição das novidades instituídas com a reformulação do regime. Destas, convém mencionar a inclusão de dispositivos para incentivar as empresas a evitar a prática de planejamento tributário abusivo com base nos contratos apresentados, os quais visariam a estimular o contribuinte a seguir a linha tributária mais adequada, aumentar a arrecadação e eliminar possíveis litígios entre a RFB e os contribuintes.

123. No Anexo da EM, destaca-se o impacto em termos de eficiência processual e de controle, em que se alegava que, com a adoção do sistema Sped, haveria uma redução da carga de trabalho para todos os X-tecs (unidades responsáveis pela gestão de sistemas), que não precisariam mais validar nem auditar os sistemas informatizados de controle de bens no Repetro.

*Decreto 9.537/2018 e IN RFB 1.901/2019*

124. O Decreto 9.537/2018 e a IN RFB 1.901/2019 são abordados conjuntamente, pois ambos regulamentam o Repetro-Industrialização, porém essa IN em um nível mais específico e detalhado, enquanto aquele decreto em um plano mais geral e abstrato. De modo similar ao caso do normativo anterior, os únicos documentos de suporte encaminhados pelo ME/RFB foram as respectivas Exposições de Motivos acompanhadas de seus despachos (Nota de Encaminhamento COSIT/SUTRI 30/2018 – peça 210; e EM 20/COSIT/SUTRI/RFB – peça 211).

125. Em síntese, as duas EMs fizeram tão somente uma descrição dos seus dispositivos. No que diz respeito à finalidade da regulamentação do Repetro-Industrialização, fez-se apenas uma declaração genérica de que ela é "fundamental ao incremento de novos investimentos empreendidos por agentes do setor petrolífero no Brasil, na medida em que trará maior segurança jurídica e previsibilidade quanto ao tratamento tributário e aduaneiro" e que permitirá "o pleno gozo de todas as prerrogativas previstas no referido art. 6º da Lei 13.586/2017".

126. É interessante observar as datas de publicação desses atos normativos e compará-las com a data da instituição do Repetro-Industrialização pela MP 795/2017. Nota-se que se decorreu mais de um ano entre a publicação da MP 795/2017, em 17/8/2017, e o Decreto 9.537/2018, em 24/10/2018, bem como pouco menos de dois anos entre a publicação dessa MP e a IN RFB 1.901/2019, que tornou o Repetro-Industrialização operacional de fato e somente foi publicada em 17/7/2019.

127. Do exposto, pode-se inferir que o lapso temporal observado para a regulamentação e, principalmente, implementação do regime, indica a falta de maturidade da sua estruturação à época da edição das normas que o introduziram no ordenamento jurídico. Tal evidência é mais uma que se soma às outras que apontam para a fragilidade dos estudos que deram suporte ao complexo normativo da reformulação do Repetro.

## III.2 Tributação Indireta no Setor de O&G segundo estudos e práticas nacionais e internacionais

128. Com vistas a enriquecer o presente trabalho, empreenderam-se estudos expeditos sobre alguns dos tópicos que a equipe de auditoria concluiu como sendo as principais lacunas de informação e análise no âmbito do processo de reformulação e prorrogação do regime, os quais serão apresentados ao longo do relatório. No presente item, explora-se a questão dos *benchmarks* internacionais em termos de tratamento da tributação indireta no setor de O&G e a comparação com outros regimes especiais implementados no país.

129. Para estudar as práticas e recomendações internacionais acerca da tributação indireta no setor de óleo e gás, a equipe de auditoria adotou três obras como referenciais teóricos, a saber: (i) "*United Nations Handbook on Selected Issues for Taxation of the Extractive Industries by Developing Countries*", publicada pela Organização das Nações Unidas; (ii) "*The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, problems and practice*", editada por Philip Daniel, Michael Keen e Charles McPherson; e (iii) "*Fiscal Systems for Hydrocarbons: Design Issues*", de autoria de Silvana Tordo e publicado na edição de número 123 do *World Bank Working Papers*. Em acréscimo, traz-se à baila, ao final do tópico, uma análise realizada pelo Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP) comparando o comportamento da tributação em um empreendimento típico de E&P para uma lista de países selecionados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

130. Faz-se necessário, preliminarmente, o esclarecimento de alguns aspectos conceituais.

131. Ao observar os tributos abrangidos pelo tratamento especial do Repetro (II, IPI, PIS/Pasep e Cofins), observa-se a característica comum de serem todos de tributos indiretos, isto é, aqueles que "(...) em virtude de sua configuração jurídica, permitem translação do seu encargo econômico-financeiro para uma pessoa diferente daquela definida em lei como sujeito passivo." e que são tipicamente associados ao consumo, conforme leciona Ricardo Alexandre (2017, p. 117).

132. Diferentemente da multiplicidade de tributos incidentes sobre fatos geradores atrelados ao consumo adotada no Brasil, a maior parte dos países tem como escolha a adoção de um imposto de amplo espectro sobre o consumo, usualmente denominado de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) (*Value Added Tax* (VAT)) ou Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) (*Goods and Services Tax* (GST)). Neste contexto, a título de simplificação, será assumida uma equivalência entre o conjunto formado pelos tributos federais (IPI, PIS e Cofins) e o IVA, examinada no bojo da bibliografia especializada anteriormente mencionada. Para o Imposto de Importação, por sua vez, considera-se haver uma equivalência direta com o chamado *customs duties ou import duties*. Na sequência, aborda-se cada uma destas duas categorias de tributos.

*III.2.1 Imposto sobre Valor Agregado (IVA)*

133. O IVA é um imposto incidente sobre o consumo de bens e serviços. Existem duas particularidades no seu padrão de regras de funcionamento que, quando associadas e aplicadas ao contexto do setor de óleo e gás, geram repercussões relevantes.

134. A primeira particularidade consiste no fato de o imposto incidir sobre o valor agregado ao longo de cada fase de produção, isto é, o valor devido do tributo diz respeito tão somente ao acréscimo econômico incorporado ao bem por determinado agente contribuinte do imposto. Na prática, isso costuma ser implementado mediante uma sistemática de créditos e débitos, em que se permite a compensação do montante já pago nas etapas produtivas anteriores.

135. A segunda particularidade refere-se à aplicação do princípio da destinação nas operações abrangidas pelo IVA. Segundo esse princípio, o imposto deve ser determinado pela alíquota cobrada na jurisdição de venda dos bens ou serviços. Nas operações internacionais entre agentes da cadeia produtiva e/ou de consumo, a aplicação da lógica da destinação indica que o IVA deve ser cobrado apenas no país de consumo dos bens e serviços. Ou seja, o IVA é projetado como um imposto sobre o consumo interno, de tal modo que deve ter pouco impacto em cadeias produtivas associadas à exportação.

136. No setor de petróleo e gás, os empreendimentos de Exploração e Produção (E&P) são caracterizados por altos custos iniciais de investimento, prazos longos até o início da operação produtiva e pela orientação preponderante à exportação. A conjuntura descrita tem como repercussão para o IVA uma tendência natural de pagamento e acúmulo de créditos do imposto nas fases iniciais de exploração e desenvolvimento do projeto, seguida por uma fase de produção em que há uma geração desprezível de débitos de IVA nas vendas, uma vez que elas são direcionadas majoritariamente à exportação. Destarte, o perfil dos projetos de E&P tem como consequência para a empresa uma posição de excesso de créditos fiscais de IVA acumulados que não encontram destino correspondente para serem utilizados.

137. Nesse contexto, manual da ONU (2018) ressalta a importância da adoção de um sistema de IVA adequado a ser aplicado ao setor de O&G, elencando duas diretrizes principais que devem guiar o seu projeto, quais sejam: i) o IVA oriundo dos empreendimentos de E&P – devido à sua natureza predominantemente orientada à exportação – não deve ser tido como uma fonte de arrecadação significativa pelos governos; ii) o tratamento do IVA no bojo do setor de E&P não deve constituir uma barreira aos investimentos, devendo se pautar pelos princípios da neutralidade e eficiência.

138. No capítulo dedicado ao IVA, a publicação da ONU apresenta e detalha uma série de opções de sistemáticas para o tratamento do imposto: "*full application of VAT*"; "*exempt inputs*"; "*zero-rated inputs*"; "*the reverse charge mechanism*"; "*payment time lag*"; "*deferral of VAT on imported goods*"; e "*netting inputs and outputs*". Para os fins colimados no presente trabalho – isto é, verificar se há respaldo na literatura especializada e nas práticas internacionais para o modelo adotado no Brasil por meio do Repetro –, entende-se que não há necessidade de se aprofundar em todos os sistemas listados, mas apenas em dois deles: o "*standard rated inputs*", por ser reputado por todas as obras como a solução mais indicada em um cenário de condições ideais; e o "*exempt inputs*", por ser o sistema implementado com o Repetro.

*Aplicação integral do IVA (Full application of VAT)*

139. O sistema de aplicação integral do IVA consiste na implementação da sistemática padrão do imposto, em que uma alíquota de IVA é cobrada em todas as entradas (compras), enquanto as saídas (vendas) correspondentes são cobradas a uma alíquota de IVA nas entregas domésticas e a uma alíquota zero nas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

exportações. O ponto principal é que o IVA pago a montante maior deve ser reembolsado no final do período de exigibilidade, garantindo, portanto, que o consumo doméstico atraia o IVA, enquanto a produção, uma vez exportada, não o faça.

140. A bibliografia estudada é unânime em apontar essa como a solução ideal, ressaltando que "a sistemática de IVA adotada para as indústrias extrativas não deveria ser diferente da política que rege qualquer outro segmento industrial." (ONU 2018, p. 450). A vantagem desta alternativa reside na manutenção da neutralidade, no sentido de produzir o menor nível de interferência possível nas decisões dos agentes econômicos.

141. No Brasil, existem duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC 110/2019, de iniciativa do Senado Federal; e PEC 45/2019, de iniciativa da Câmara dos Deputados) que tratam de reformas do modelo brasileiro de tributação de bens e serviços, instituindo – cada uma com as suas peculiaridades – um Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) para substituir a multiplicidade de tributos que hoje incidem sobre o consumo e alinhar o país ao modelo internacional de um imposto de amplo espectro e não-cumulativo. (VER PROPOSTA DE MUDANÇA FISCAL//????

142. Essas PECs acabariam por implementar o sistema de aplicação integral do IVA abordado no presente tópico, porquanto trazem previsões de não-cumulatividade total para o IBS; não oneração dos investimentos, com asseguração de crédito instantâneo ao imposto pago na aquisição de bens de capital; e não oneração das exportações, com mecanismo para devolução ágil dos créditos acumulados pelos exportadores (no caso da PEC 45/2019) e com garantia da manutenção e aproveitamento de saldos credores acumulados (no caso da PEC 110/2019).

143. Ocorre que o sucesso da alternativa da aplicação integral do IVA depende da capacidade do governo do país de implementar e administrar um sistema robusto e eficiente de restituição de créditos de IVA excedentes, precipuamente no que diz respeito ao pagamento dos reembolsos no prazo devido. Caso contrário, pode-se dar ensejo a problemas econômico-financeiros diversos para as empresas investidoras, como, por exemplo, de custo de oportunidade no fluxo de caixa e de exposição à depreciação cambial.

144. Sobre as dificuldades relacionadas à implantação de um sistema efetivo de restituição de IVA, a publicação da ONU elucida que a maior parte delas é de natureza administrativa, envolvendo custos de conformidade, custos administrativos, orçamento suficiente, operacionalização e execução dos pagamentos (ONU, 2018).

145. Em face da dificuldade de lidar com as questões relatadas acima, alguns países adotaram sistemáticas alternativas para o tratamento do IVA, as quais também apresentam as suas vantagens e desvantagens. Uma das possibilidades é a solução da lista de exceções ("*exempt inputs*"), detalhada a seguir.

*Lista de Exceções "exempt inputs"*

146. A lista de exceções mitiga os problemas relativos às restituições de créditos excedentes de IVA para o setor de E&P por meio da concessão de isenção do imposto incidente sobre bens e/ou serviços normalmente fornecidos aos empreendimentos do segmento, quer dizer, ao invés de se gerar um crédito de IVA na compra desses itens, anula-se, desde já, a cobrança do imposto em casos determinados, de modo que não há mais que se falar em direito à dedução e/ou restituição. A criação de uma lista para estabelecer quais bens e/ou serviços fazem jus ao benefício se faz necessária para reduzir o risco de que essa isenção seja usada para itens não específicos do segmento de E&P.

147. Se, por um lado, a estratégia da lista de exceções soluciona alguns problemas, de outra parte, ela acaba por gerar repercussões negativas de diferentes naturezas.

148. O primeiro grupo concerne à própria complexidade envolvida na seleção dos itens que comporão a lista aludida, além dos riscos de uso abusivo que, para serem limitados, demandam um sistema robusto de auditoria e controle.

149. O segundo grupo refere-se a questões de não-neutralidade, especialmente no que diz com o risco de geração de um viés pró-importação, ônus de conformidade não simétrico e de distorções econômicas. Explica-se com a ilustração de algumas situações.

150. Inicialmente, tem-se a definição de aplicação da lista em relação à origem (mercado externo e/ou interno), que romperá a neutralidade, caso não adotada para as duas circunstâncias.

151. Na sequência, considerando a aplicação da lista para os itens de origem doméstica, tem-se o elo antecessor da cadeia de fornecimento, ou seja, fornecedores intermediários, os quais ficariam impossibilitados de compensar totalmente o IVA pago, podendo resultar no repasse de custos irrecuperáveis para as indústrias de E&P por intermédio do preço. Mantendo-se a mesma premissa, tem-se que as empresas nacionais apresentam um escopo potencial para evasão do IVA, gerando um risco associado.

152. Por conseguinte, há uma tendência de aumento de encargos de controle para o governo e de



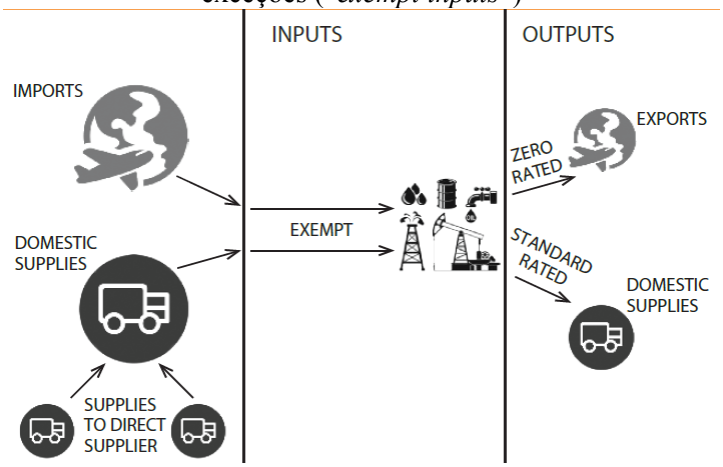
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

conformidade para os fornecedores locais em face da necessidade de se distinguir entre fornecimentos isentos e fornecimentos com classificação padrão, com a subsequente repartição do IVA.

153. Daniel, Keen e McPherson (2010) indicam algumas estratégias possíveis no sentido de mitigar alguns dos riscos apontados acima, como restringir a aplicação do benefício apenas para bens importados que não são disponíveis no mercado interno; a vedação à revenda dos bens no mercado doméstico; e vincular a isenção a projetos ou ao tempo (por exemplo, cessando no início da produção comercial).

154. A Figura 3 apresenta um fluxograma sintético representando as etapas da cadeia de fornecimento, produção e venda de um empreendimento de E&P padrão, e como se dá o comportamento da incidência tributária do IVA no caso da estratégia da lista de exceções.

Figura 3 – Aplicação do IVA (entradas e saídas) em empreendimentos de E&P com um sistema de lista de exceções ("*exempt inputs*")




Fonte: UN. *United Nations Handbook on Selected Issues for Taxation of the Extractive Industries by Developing Countries*. ed. 1. New York: UN. 2018, p. 451.

155. A Figura ilustra um sistema de IVA em que, tanto itens importados, como itens do mercado doméstico, são passíveis do benefício de isenção, que será aplicado conforme uma regra de seleção a ser estabelecida. As contratações dos itens isentos, por não gerarem tributação de IVA, também não geram créditos referentes ao imposto. A sua vez, nas operações de venda dos produtos (petróleo e gás) do empreendimento de E&P, tem-se a cobrança de IVA pela alíquota padrão, no caso de serem destinados ao mercado interno; e a isenção/alíquota zero, quando destinados ao mercado externo.

156. Cumpre observar que a estratégia de tratamento da problemática do IVA para o segmento de E&P por meio da lista de exceções é justamente a adotada no Brasil com a instituição do Repetro, materializada pelas listas de bens constantes dos Anexos I e II da IN RFB 1.781/2017.

157. Quanto à implementação do Repetro-Nacional (art. 2º, VI, da IN RFB 1.781/2017) e do Repetro-Industrialização (art. 6º da Lei 13.586/2017 c/c IN RFB 1.901/2019), inserem-se no contexto de mitigação de distorções e riscos, principalmente no que se refere a evitar um viés pró-importação do sistema. Todavia, conforme mencionado alhures, tem-se como efeito colateral o aumento dos riscos de abuso e evasão fiscal, juntamente com o incremento dos custos de controles, quer seja sob a ótica do governo, para aprimorar a fiscalização; quer seja sob a ótica das empresas, para se adequarem aos requisitos de conformidade. Tais questões são analisadas com mais detalhes no tópico V. Controles operacionais do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização deste relatório.

*III.2.2 Imposto de Importação (customs duties)*

158. O imposto sobre a importação de produtos estrangeiros é um tributo de função marcantemente extrafiscal. O seu principal objetivo não é carrear recursos para os cofres públicos federais – embora produza esse efeito –, mas servir como mecanismo de controle sobre as importações, podendo ser utilizado, por exemplo, como instrumento de proteção de determinados setores da indústria nacional que estejam sofrendo dificuldades em face da concorrência de produtos similares estrangeiros (ALEXANDRE, 2017).

159. No contexto do segmento de E&P, a maior parte dos bens de capital essenciais para a execução dos projetos não são produzidos pelo mercado doméstico, de tal sorte que se torna necessária sua importação, sobretudo durante as fases de exploração e desenvolvimento. Assim sendo, caso aplicado, o pagamento de imposto de importação sobre estes materiais e equipamentos, que possuem uma alta materialidade, tem um impacto direto na economia do projeto, reduzindo o seu valor presente líquido e aumentando o seu perfil de risco.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

160. Sob a ótica dos Estados-nação, os impostos de importação estão se tornando uma fonte de receita cada vez menos significativa para a maioria dos países devido à difusão e influência dos princípios de liberalização do comércio, com uma tendência de redução das tarifas sendo observada nos últimos vinte anos (DANIEL, KEEN, MCPHERSON, 2010). Em relação à finalidade extrafiscal de proteção da indústria nacional, Tordo (2007) pontua que, no segmento de O&G, as disposições de conteúdo local substituíram amplamente o uso de direitos de importação neste sentido.

161. Diante dessa conjuntura, a prática adotada em grande parte dos países ricos em reservas de petróleo e gás tem sido aplicar alguma espécie de isenção das tarifas de importação incidentes sobre a contratação de equipamentos especializados para os empreendimentos de E&P. Em alguns casos, a isenção é concedida durante toda a vigência do respectivo contrato de E&P; em outros, limita-se à fase de exploração e desenvolvimento. Alguns países oferecem uma isenção geral; outros limitam a isenção a uma lista específica de materiais e equipamentos ou a determinado projeto. Se o país quiser manter a faceta de proteção à sua indústria doméstica, a isenção pode ser limitada a bens de capital não disponíveis no mercado interno. Por fim, há também a prática usual de concessão de isenções para importação temporária de equipamentos, as quais exigem que ele seja reexportado após seu uso (assumindo que o equipamento ainda é utilizável).

162. Ante o aqui exposto, nota-se que a estratégia de tratamento do imposto de importação para o segmento de E&P adotada pelo Brasil no âmbito do Repetro – qual seja, a concessão de isenção do imposto para uma relação selecionada de bens – encontra aderência com o que foi apresentado e que é considerado como prática usual do setor. É interessante notar que, como contraponto às isenções do imposto de importação, o Brasil formulou as políticas de conteúdo local (PCL) e de desenvolvimento e inovação (PD&I) específicas para o setor de O&G de modo a fomentar o desenvolvimento da indústria nacional.

163. Além disso, observa-se que o antigo desenho do Repetro tinha como núcleo a isenção para a modalidade de importação temporária, apontada pela bibliografia como uma prática usual; e que com a reformulação do Repetro se expandiu para incluir também as importações em caráter permanente. Ao cabo, tem-se que as soluções apresentadas pelo Repetro por meio da adoção da lista de exceções seria capaz de tratar não apenas o Imposto de Importação, mas, supostamente, o IVA, caso este viesse a ser instituído no país.

*III.2.3 Comparativo do perfil de tributação no segmento de E&P entre países de referência*

164. O mercado global de exploração de petróleo e gás evoluiu a tal ponto que grande parte da superfície do mundo aberta à exploração (blocos exploratórios) assumiu algumas das características de uma *commodity*. Neste contexto, os países competem entre si para atrair investimentos e tecnologia para desenvolver seu setor de hidrocarbonetos (TORDO, 2007).

165. As empresas procuram oportunidades de investimento que se adequem às suas estratégias corporativas e perfis de risco-recompensa, sendo a tomada de decisão fortemente influenciada pelo conteúdo dos arranjos legais e políticas fiscais existentes nos países detentores das reservas (TORDO, 2007).

166. Os governos anfitriões, por sua vez, ao avaliarem as políticas, estratégias e táticas apropriadas para incentivar as atividades de exploração e produção de petróleo e gás, devem analisar a sua posição em relação ao mercado global, e se concentrarem em medidas que: (i) melhorem substancialmente a economia e/ou reduzam o risco de investimento, (ii) envolvam baixos custos de conformidade e administração; (iii) abordem as deficiências do mercado; (iv) minimizem os efeitos de distorções; e (v) sejam consistentes com a política macrofiscal do país e com os objetivos de desenvolvimento local (TORDO, 2007).

167. Pois bem, diante dessa perspectiva, fica evidente a importância de se cotejar a política tributária adotada pelo Brasil para o setor de O&G com aquelas implementadas por outros países.

168. A Figura 4 apresenta o resultado de um estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) com o auxílio da ferramenta Vantage, da IHS Markit/S&P Global – que possui uma base de dados econômico-financeiros de mais de 18.000 blocos/campos exploratórios ao redor do mundo –, comparando o comportamento do *government take* – aqui compreendido como toda a receita arrecadada pelo governo ao longo do ciclo de vida de um projeto de E&P por meio de instrumentos diversos, como impostos, royalties e participações de qualquer natureza – entre uma lista de países selecionados que contam com um setor de O&G desenvolvido ou em desenvolvimento.

169. Convém esclarecer que, no gráfico da Figura 4, a seguir apresentado, a área preenchida em tom azul escuro representa a curva de produção de petróleo e gás do campo modelo utilizado no estudo, medida em bilhões de barris de óleo equivalente, conforme escala posicionada à esquerda da imagem. Essa curva de produção tem início ao redor do quarto ano do projeto, estendendo-se até o vigésimo quarto ano. A fase de investimento indicada no gráfico representa a etapa de desenvolvimento, caracterizada por dispêndio intensivo de capital, sem que haja geração significativa de receita. Na etapa de descomissionamento, que se refere à fase final do projeto de E&P,

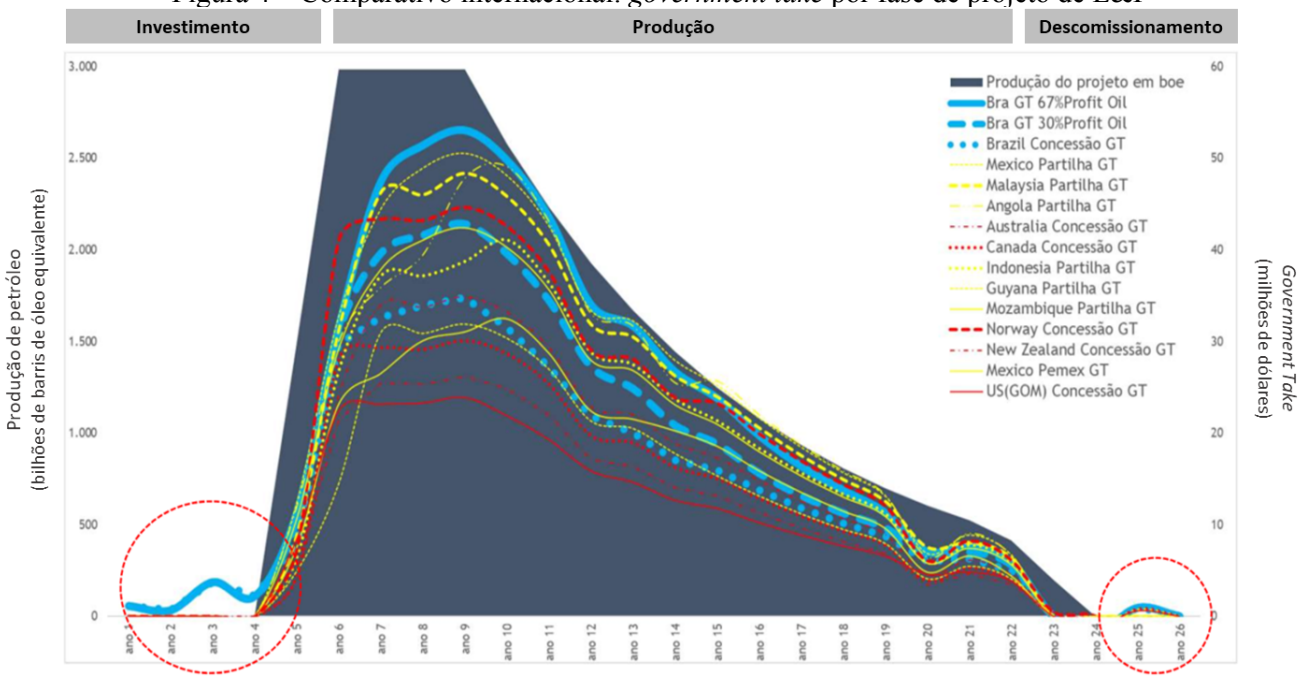


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ocorre a interrupção da operação e a remoção das instalações, com investimento, mas após o período de produção.

170. Nos períodos iniciais e finais, aprioristicamente, não há relevante geração de receitas, mas apenas a incidência de custos relativos à contratação de bens e serviços. As curvas coloridas plotadas indicam a evolução do *government take* durante as etapas do projeto – mensurado em milhões de dólares, conforme escala posicionada à direita do gráfico –, sendo que as curvas em azul claro representam três exemplos de contrato de exploração do Brasil, dois referentes ao regime de partilha (nas alíquotas de 67% e 30% de óleo lucro), e um atinente ao regime de concessão, mas todas elas considerando a aplicação do Repetro.

Figura 4 – Comparativo internacional: *government take* por fase de projeto de E&P




Fonte: IBP, com dados da ferramenta Vantage – IHS Markit/S&P Global (Peça 222, p. 4).

171. Para o objeto de análise do presente tópico – a saber, a tributação indireta –, faz-se importante a observação atenta das duas regiões do gráfico destacadas por círculos vermelhos, as quais identificam dois momentos críticos para o fluxo de caixa do projeto.

172. Em relação à fase de investimento, como já indicado, esta notabiliza-se por ser intensiva em capital e anteceder a geração de caixa do projeto (com exceção aos projetos de desenvolvimento que preveem a utilização de plataformas de TLD – Teste de Longa Duração). Nessa fase, os elevados dispêndios de capital podem ser acrescidos de tributação indireta, representada, por exemplo, pelo ICMS, que mantém uma alíquota reduzida sobre determinadas contratações, mesmo com a incorporação das regras dos Convênios do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) no regime do Repetro. Outro exemplo de tributação indireta são os demais tributos incidentes sobre a contratação de serviços, que não são abarcados pelo regime especial.

173. Da análise desta região no gráfico, depreende-se que, à exceção do Brasil, os outros países que compõem a amostra possuem uma arrecadação praticamente desprezível nessa etapa, ou seja, o Repetro atua de modo a suavizar a curva de tributação brasileira e alinhá-la à prática dos outros países, mas o Brasil ainda se encontra em um patamar acima dos outros países no que diz respeito à tributação na fase de investimentos.

174. A segunda região destacada no gráfico se refere à fase de descomissionamento. Nela, tem-se uma criticidade menor do que o caso anterior, desde que os operadores tenham reservado parte suficiente da receita gerada ao longo da vida útil do projeto para suportar os custos dessa etapa final. Todavia, similarmente à fase de investimento – embora em proporção reduzida –, há dispêndios de recursos na contratação de bens e serviços nas operações de descomissionamento, os quais também podem vir a ser intensificados com a adição de custos tributários indiretos. Neste caso, extrai-se, do exame da Figura *4*, que o volume de arrecadação tributária realizado pelos países da amostra na etapa do descomissionamento é diminuto, estando o Brasil – com a vigência do Repetro – alinhado ao perfil dos demais.

175. Em suma, considerando que a base de dados da ferramenta da IHS Markit/S&P Global para os diferentes modelos contratuais e tributários de cada país não foi auditada e considerando a amostra de países e regimes contratuais selecionada pelo IBP, conclui-se que o Repetro torna o comportamento da arrecadação governamental em empreendimentos de E&P no Brasil mais alinhado ao que é praticado em outros países, embora



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ainda haja certa discrepância durante a etapa de investimento.

176. É dizer, portanto, que se não houvesse o Repetro, as curvas de *government take* dos modelos contratuais nacionais apresentariam um pico mais acentuado nas duas regiões destacadas no gráfico, de tal modo que o perfil da tributação brasileira destoaria significativamente dos demais países, prejudicando sua competitividade por investimentos no setor.

*III.2.4 Comparativo das estratégias de tributação indireta adotadas no Brasil para diferentes segmentos industriais*

177. Com o intuito de complementar a análise acerca da fundamentação do Repetro e da estratégia por ele implementada para a questão da tributação indireta do setor de O&G, realizou-se um estudo comparativo com regimes aduaneiros e/ou tributários especiais instituídos para outros segmentos industriais no Brasil.

178. Neste contexto, tendo por base alguns Demonstrativos dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) que acompanham os projetos de lei orçamentária anual (PLOA), a equipe de auditoria selecionou, com fulcro em critérios de materialidade e especialização do segmento, cinco regimes especiais para comporem a amostra do estudo e serem examinados e comparados de forma mais detalhada, quais sejam: (i) o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto); (ii) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores e *Displays* (Padis); (iii) o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi); (iv) o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Repenec); e (v) o Regime Especial da Indústria Química e Petroquímica brasileira (Reiq).

179. As principais informações dos regimes supramencionados foram consolidadas em uma Tabela, constante do Apêndice F (Matriz de Comparativo de Regimes) deste relatório. Os dados levantados e reproduzidos na matriz tiveram como base informações disponíveis nos sítios eletrônicos do governo e/ou normativos de referência, sem adentrar na documentação de suporte à elaboração/aprovação dos respectivos regimes. Adiante, são apresentadas as análises empreendidas.

180. Em primeiro plano, é interessante observar que os objetivos gerais identificados para todos os regimes especiais examinados orbitam ao redor da atração de investimentos e do fomento ao desenvolvimento dos setores, eixo central coincidente com aquele que foi identificado no Repetro.

181. No tocante ao funcionamento destes regimes especiais, nota-se que todos eles consistem em sistemas de isenção de tributos indiretos incidentes sobre a contratação, essencialmente, de bens de capital (como máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos) para incorporação ao ativo imobilizado da pessoa jurídica adquirente. Exceção se faz ao Reiq, em que há incidência do benefício sobre a compra de matérias-primas básicas da indústria petroquímicas; e ao Reidi, que também abrange a incidência da isenção para a contratação de serviços.

182. Fazendo um paralelo com as hipóteses de aplicação do Repetro-Sped, é interessante observar que, para além dos bens a serem incorporados ao ativo imobilizado – o que se dá dentro da modalidade permanente do regime –, há também a previsão de aplicação do regime no bojo de contratos temporários, em que não ocorre a transmissão da propriedade do bem, como nos casos de locação, cessão, disponibilização, arrendamento ou afretamento, tipicamente utilizados no setor de O&G. O Repetro-Industrialização, por sua vez, guarda similaridade com o Reiq, por ter como objeto do benefício matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados no processo de industrialização.

183. Na sequência, examinam-se as espécies de tributos indiretos englobados pelos regimes. As contribuições para o PIS/Pasep e para o financiamento da Seguridade Social (Cofins) são objeto de isenção integral em todos os regimes especiais listados; o imposto sobre produtos industrializados (IPI) é objeto de isenção apenas no Reporto, no Padis e no Repenec; e o imposto de importação (II) é isento somente no Reporto e no Repenec. No caso particular do II, convém abrir um parêntesis para indicar que tanto a lei de regência do Reporto (Lei 11.033/2004), como a lei que disciplina o Repenec (Lei 12.249/2010), estabelecem que a isenção do imposto somente se aplica a bens que não possuem similar nacional, em clara ação protetiva à indústria doméstica.

184. O Repetro, a sua vez, abrange todos os tributos retro citados (PIS/Pasep; Cofins; IPI e II) e, no que diz respeito ao II, não impõe qualquer restrição vinculada à existência de produto similar no mercado interno. Há de se salientar, todavia, a existência do Repetro-Industrialização, regime que estende os benefícios do Repetro para a cadeia de fornecimento nacional, colocando-a em condições de equilíbrio tributário perante as importações; e a existência de uma política de conteúdo local específica para o setor de O&G no Brasil, que acaba por assumir a finalidade de proteção e fomento à indústria nacional de fornecedores do segmento.

185. Em fecho, avaliou-se a sistemática adotada por esses regimes para orientar a concessão dos benefícios, como, por exemplo, a instituição de uma lista delimitando os itens, a previsão de aprovação de um projeto e/ou contrato, a análise do vínculo do objeto social da companhia com o segmento objeto do regime, entre



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

outros possíveis métodos. Conforme se depreende das informações colacionadas na Tabela do Apêndice F, tem-se que os regimes ora sob exame adotaram ou a solução da lista de itens (Reporto, que conta com duas listas anexas Decreto 6.582/2008; Padis e Reiq, que contam com descrições detalhadas das hipóteses de incidência nas suas próprias leis de regência, Lei 11.484/2007 e Lei 11.196/2005, respectivamente); ou a solução da análise/aprovação de projetos pelo Ministério responsável pelo setor favorecido (Reidi e Repenec).

186. No que tange ao Repetro, consoante ao que já foi exposto neste relatório, o regime adota o sistema da lista de itens, cabendo pontuar que, diferentemente do que ocorre no Reporto, no Padis e no Reiq, a relação de itens abarcados pelo Repetro consta de listas anexas a uma Instrução Normativa da RFB, havendo, assim, maior flexibilidade para alteração do que nos outros regimes mencionados.

187. Conclui-se, portanto, que, guardadas as devidas proporções e peculiaridades de cada regime e respectivos setores, a estratégia adotada com a implementação do Repetro para a tributação indireta do setor de O&G está alinhada ao que foi estabelecido para os outros segmentos industriais aqui estudados. Há coerência na atuação estatal. O ponto principal a se observar é que a solução empregada no contexto do arcabouço jurídico-tributário brasileiro para desonerar a tributação indireta e incentivar o investimento – notadamente aquele relacionado aos bens de capital – em setores industriais e de infraestrutura relevantes para a economia nacional foi a de criar sistemas de isenção específicos para segmentos selecionados.

188. Embora seja perceptível grandes custos de transação, é importante esclarecer que, similarmente ao que se propôs nos tópicos III.2.1 *Imposto sobre Valor Agregado (IVA)* e III.2.2 *Imposto de Importação (customs duties)*, não se avaliou a efetividade da estratégia adotada pelo sistema tributário nacional porque foge ao escopo do presente trabalho. Destarte, o procedimento aplicado no presente tópico cingiu-se à verificação da coerência do Repetro com demais soluções tributárias implementadas no Brasil para diferentes segmentos industriais, o que, de fato, se constatou.

### III.3 Conclusão

189. No presente tópico, empreendeu-se uma análise acerca da fundamentação que dá suporte ao Repetro e, mais particularmente, à sua prorrogação e reformulação, iniciadas no ano de 2017. As pesquisas foram divididas em dois eixos, a saber: i) o exame da instrução dos processos de elaboração, revisão e edição dos principais instrumentos normativos que materializam a prorrogação e reformulação do Repetro (MP 795/2017, Lei 13.586/2017, Decreto 9.128/2017, IN RFB 1.781/2017, Decreto 9.537/2018 e IN RFB 1.901/2019), observando o conteúdo produzido e como se deu a participação dos principais órgãos relacionados (extintos MF e MDIC, ME, RFB, MME e CC/PR); e ii) o estudo da bibliografia especializada no assunto da tributação indireta no âmbito do setor de O&G, juntamente com a comparação de práticas adotadas por outros países e outros segmentos econômicos.

190. Em relação ao primeiro eixo de análise, concluiu-se que, de um modo geral, houve deficiências no processo de instrução e elaboração dos instrumentos normativos que consubstanciaram a reformulação e prorrogação do Repetro, as quais consistem tanto na existência de fragilidades e lacunas na fundamentação apresentada e documentada para lhe dar suporte; como na parca integração, interlocução e coordenação entre os órgãos e ministérios gestores de ações e pastas temáticas afetadas pelo regime, o que acaba por retroalimentar negativamente a questão da justificação.

191. Com efeito, no que tange à fundamentação, as Exposições de Motivos engendradas apresentaram um caráter essencialmente descritivo, com foco no mero relato dos dispositivos a serem positivados, abstraindo questões fulcrais como o diagnóstico do problema, a caracterização e validação da solução adotada e a comparação com outras alternativas existentes; por outro lado, os pareceres, notas técnicas, entre outras espécies de documentos analíticos produzidos, muito embora tenham atestado a regularidade jurídico-tributária-orçamentária dos normativos, pouco avançaram no exame de questões materiais e das razões de fato que lastreavam as propostas.

192. Ademais, salienta-se que não foi constatada a utilização de quaisquer mecanismos de participação social, a exemplo de audiências e/ou consultas públicas. Tais instrumentos, que têm previsão de uso no âmbito da edição de atos normativos – conforme a dicção do art. 29 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro) –, assegurariam a observância do direito ao contraditório, auxiliariam o atendimento do dever de motivação das decisões administrativas e colaborariam para a melhoria do resultado a ser entregue.

193. Em suma, compreende-se que o conjunto de documentos produzidos ao longo do processo de edição, revisão e aprovação dos principais normativos que reestruturaram e prorrogaram o Repetro (MP 795/2017, Lei 13.586/2017; Decreto 9.128/2017; IN RFB 1.781/2017; Decreto 9.537/2018; e IN RFB 1.901/2019) não logrou êxito em atender aos primados da motivação, dificultando, por conseguinte, a mensuração da eficiência e efetividade das medidas adotadas; além de se afastar da observância dos ditames do Decreto 4.176/2002,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

notadamente do questionário constante de seu Anexo I, que estabelece um verdadeiro itinerário intelectual para a elaboração de normas de alto padrão de qualidade.

194. Quanto à questão da articulação entre os diferentes órgãos com competências relacionadas ao processo de reformulação do Repetro, sobreleva-se o fato de que – apesar da natureza multissetorial, que envolve políticas das áreas aduaneira, tributária, industrial e de óleo e gás – a atuação na concepção da reformulação do regime, na produção dos documentos de suporte, bem como na edição das normas, ficou restrita, quase que integralmente, ao Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal do Brasil.

195. Houve participação apenas residual do Ministério de Minas e Energia – órgão especializado na política setorial de óleo e gás –, que elaborou nota técnica de análise do texto substitutivo da MP 795/2017.

196. De igual modo, a Casa Civil da Presidência da República – órgão de cúpula do governo que agrega uma série de competências de supervisão, coordenação, avaliação da ação governamental de uma forma geral e que, especificamente em relação ao Decreto 4.176/2002, desempenha o papel de uma espécie de guardião, prezando pelo respeito às suas diretrizes –, produziu notas técnicas apenas para a avaliação técnico-jurídica do projeto de Medida Provisória e do Projeto de Lei de Conversão.

197. Ou seja, tanto a atuação da Casa Civil quanto a do MME se deram somente em momentos avançados, quando os atos normativos já se encontravam maturados; e mediante análises de escopo reduzido, com o foco centrado no exame de regularidade dos dispositivos, sem empreender uma reflexão mais profunda acerca dos problemas e soluções em questão. Destarte, entende-se que a situação retratada se encontra desalinhada daquilo que preconizam as diretrizes da governança pública elencadas pelo Decreto 9.203/2017, e que o processo de trabalho adotado não foi otimizado no sentido de explorar as diferentes expertises dos órgãos de governo.

198. Não obstante as conclusões supra, impende rememorar que o objetivo primordial do presente tópico – tal qual do trabalho como um todo – não é a conformidade procedimental da formulação ou implementação do Repetro, mas a avaliação do processo de concessão dos benefícios, do controle, bem como da eficácia do regime.

199. Para tanto, e diante da ausência de objetivos claramente definidos, indicadores de desempenho e demais lacunas de informação dos instrumentos de implementação estatuídos, buscou-se analisar tópicos que podem vir a contribuir para o processo de reformulação e prorrogação do regime, quais sejam:

a) análise de benchmarks internacionais em termos de tratamento da tributação indireta no setor de O&G;

b) análise comparativa entre regimes aduaneiros e/ou tributários especiais aplicados a outros segmentos industriais no Brasil;

c) impacto do Repetro na viabilidade econômica de campos de O&G;

d) impacto do Repetro na arrecadação governamental (*government take*) em empreendimentos de E&P;

e) estrutura de governança do Repetro; e

f) encargos administrativos/regulatórios/*compliance* impostos pelo regime.

200. Com vistas a enriquecer o presente trabalho, empreenderam-se estudos expeditos sobre alguns dos itens listados acima, os quais serão apresentados ao longo do relatório. No bojo deste tópico, explorou-se a questão dos *benchmarks* internacionais em termos de tratamento da tributação indireta no setor de O&G e a comparação com outros regimes especiais implementados no país.

201. A literatura internacional especializada aborda o assunto da tributação indireta no setor de O&G sob o prisma das repercussões e estratégias adotadas para o tratamento do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e da Taxa/Imposto de Importação (*Custom duties* ou *import duties*). A título de simplificação, adotou-se uma equivalência entre os tributos federais não-cumulativos abrangidos pelo Repetro (IPI, PIS/Pasep e Cofins) e o IVA. Para o Imposto de Importação, por sua vez, considera-se haver identidade entre o tributo do sistema brasileiro com aquele abordado na literatura.

202. No que toca ao IVA aplicado ao contexto do setor de petróleo de E&P, há uma questão *sui generis* que reside no fato de que o produto dos empreendimentos é majoritariamente direcionado ao mercado externo. Destarte, considerando a sistemática de créditos e débitos característica do imposto e o princípio da destinação, as empresas tendem a se encontrar em uma posição de acúmulo de créditos sem destino para serem utilizados. Identificaram-se, na bibliografia, algumas estratégias para lidar com essa questão, sendo destacadas duas:

a) a aplicação integral do IVA, reputada como solução ideal pela doutrina, que consiste na implementação da sistemática padrão do imposto com uma política de restituição para os créditos acumulados; e

b) a lista de exceções, estratégia adotada pelo Repetro, que consiste na concessão de uma isenção do imposto a bens e/ou serviços normalmente fornecidos aos empreendimentos do segmento.

203. Em suma, a primeira estratégia, apesar de estar mais alinhada aos primados da neutralidade,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

eficiência, simetria e simplicidade tributária, traz a complicação de necessitar de uma estrutura administrativa de reembolsos efetiva, o que pode ser um obstáculo para vários países. Enquanto a segunda estratégia afasta as dificuldades vinculadas ao reembolso, mas tem o risco de gerar distorções – sobretudo relacionada a um viés pró-importação, contexto no qual se insere a instituição do Repetro-Industrialização – e uma maior propensão a abusos.

204. Quanto ao imposto de importação, tem-se que, por um lado, sob a ótica dos empreendimentos de E&P, há uma necessidade substancial de contratação de materiais e equipamentos de alta materialidade e que, em sua maioria, são de origem estrangeira ao país em que se está desenvolvendo o projeto, de tal modo que a cobrança de um imposto de importação tem um impacto direto na economia do projeto, reduzindo o seu valor presente líquido e aumentando o seu perfil de risco.

205. De outra parte, sob a ótica dos Estados-nação detentores das reservas de petróleo e gás, tem-se que os impostos de importação estão se tornando uma fonte de receita cada vez menos significativa, e que a finalidade de proteção ao mercado doméstico tem sido instrumentalizada no setor de O&G, majoritariamente, por meio de políticas de conteúdo local.

206. Destarte, a indicação da literatura especializada é a concessão de isenção do imposto de importação por intermédio de estratégias que podem variar entre a adoção de listas de itens, análise de projetos, vínculo do objeto social da empresa, entre outros.

207. A fim de complementar os estudos supra com uma visão focada na prática do mercado – partindo da premissa de que, no setor de O&G, há, antes de uma concorrência entre as empresas operadoras, uma concorrência entre os países detentores de reservas petrolíferas para atraírem os investimentos externos – apresenta-se uma análise realizada pelo IBP comparando o comportamento do *government take* de um projeto modelo de E&P entre uma lista de países selecionados que contam com um setor de O&G desenvolvido ou em desenvolvimento.

208. Em síntese, concluiu-se que o Repetro torna o comportamento da arrecadação governamental em empreendimentos de E&P no Brasil mais alinhado ao que é praticado nos outros países, sobretudo no sentido de suavizar o custo do projeto em dois momentos críticos para o seu fluxo de caixa, a fase de investimento e a fase de descomissionamento.

209. Trazendo uma última ótica para a análise acerca da fundamentação do Repetro e da estratégia por ele implementada para a questão da tributação indireta do setor de O&G, realizou-se um estudo comparativo com outros regimes aduaneiros e/ou tributários especiais instituídos para outros segmentos industriais no Brasil, no caso, o Reporto, Padis, Reidi, Repenec e Reiq.

210. Concluiu-se que, guardadas as devidas proporções e peculiaridades de cada regime e respectivos setores, a estratégia adotada com a implementação do Repetro para a tributação indireta do setor de O&G está alinhada ao que foi estabelecido para os outros segmentos industriais estudados, destacando-se que a solução empregada no contexto do arcabouço jurídico-tributário brasileiro para desonerar a tributação indireta e incentivar o investimento – notadamente aquele relacionado aos bens de capital – em setores industriais e de infraestrutura relevantes para a economia nacional foi a de criar sistemas de isenção específicos para segmentos selecionados.

211. É importante esclarecer que, em todos os subtópicos relacionados ao estudo da tributação indireta, não houve a pretensão de se avaliar a efetividade da estratégia implementada pelo Repetro no sentido de identificar qual seria a melhor solução possível para o tema, uma vez que ela está atrelada à estrutura vigente do sistema tributário nacional e envolveria uma análise de abrangência que foge ao escopo do presente trabalho. A ideia, portanto, foi apenas verificar se o Repetro encontrava fundamentação na literatura de referência e coerência com as soluções implementadas em outros países para o setor de O&G e no Brasil para diferentes segmentos industriais, o que, de fato, se comprovou.

212. Por todo o exposto, em que pese a constatação de deficiência dos estudos que fundamentaram a reformulação e prorrogação do Repetro, conclui-se que o modelo adotado encontra respaldo na bibliografia especializada e nas práticas da indústria, de tal modo que não se faz necessária a proposição de encaminhamentos relativos ao presente tópico.

### IV. Transparência, Monitoramento e Avaliação do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização

213. Conforme relatado no capítulo anterior, o processo de reestruturação e prorrogação do Repetro, que acabou por se transformar em Sped e Industrialização, transcorreu de forma incompatível com as melhores práticas atualmente aceitas. Resultado disso é que foram implementadas as respectivas políticas públicas sem a definição formal de quais seriam os objetivos finais dos regimes criados, tampouco há indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas.

214. Além da ausência de objetivos, indicadores e metas, não existe uma definição de responsabilidades institucionais pelo monitoramento e avaliação dos regimes, com agravante da falta de transparência dos dados e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

informações relativas ao Repetro-Sped e ao Repetro-Industrialização pelo órgão custodiante, prejudicando o exercício do controle por parte da sociedade civil e a realização de análises de legitimidade destes instrumentos.

215. Ademais, mesmo depois de vinte anos do início da vigência do Repetro original (criado em 1999), não se observou nenhum estudo dos órgãos envolvidos no sentido de tentar aferir sua eficácia, efetividade ou eficiência, o que pode, juntamente com a ausência de transparência de dados, ser apontado como causas dos escassos estudos que culminaram na criação do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

216. Neste capítulo será abordado no primeiro tópico os instrumentos de *accountability* para transparência e monitoramento do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização. No tópico seguinte, realizar-se-á uma avaliação de eficácia e efetividade relativa aos objetivos principais inferidos para os regimes.

## IV.1 Ausência de metas/indicadores e de instrumentos de monitoramento, transparência e prestação de contas para o Repetro-Sped e Repetro-Industrialização

217. Não há definição quanto à responsabilidade pela gestão, articulação e coordenação das ações de monitoramento do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização, com o agravante de que não existem instrumentos capazes de dar transparência às informações fundamentais sobre o desempenho destes regimes a fim de propiciar o efetivo controle pela sociedade civil.

218. Da análise das normas que instituíram esses regimes, não se verifica o estabelecimento formal do órgão responsável pelo monitoramento e avaliação dos resultados alcançados pelos regimes, tampouco estão consignados metas e indicadores (MP 795/2017 e Lei 13.586/2017).

219. Considerando que a temática afeta tanto ao Ministério da Economia, em razão de abrigar o órgão responsável pela operacionalização dos regimes (RFB), quanto ao Ministério de Minas e Energia, por ser responsável pelas políticas afetas ao setor de petróleo (principal setor econômico destinatário dos benefícios do Repetro), tais órgãos foram questionados acerca da existência de metas e indicadores, especialmente em relação à contribuição do Repetro para o atingimento dos objetivos da Política Energética Nacional, e de seus papeis no monitoramento e avaliação dos resultados do regime (Ofícios de Requisição 002-0061/2022 e 003-0061/2022, peça 192, p. 6-18).

220. Em resposta, o Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), informou que não existem metas e indicadores e não se realiza monitoramento particular para acompanhamento do Repetro (Nota Técnica SEI n. 29644/2022/ME – peça 212, p. 4).

221. O Ministério de Minas e Energia respondeu que não existe competência legal ou decreto delegando ao MME as funções de acompanhamento e/ou monitoramento do Repetro, nem tampouco existem metas e indicadores estabelecidos (Nota Informativa N. 6/2022/DEPG/SPG – peça 195, p. 4-6).

222. Tendo em vista sua posição de principal órgão do Centro de Governo, entendido este como a **estrutura administrativa de instituições centrais** que servem ao Executivo, representando o núcleo estratégico da administração pública federal **para o planejamento estratégico, a coordenação política e técnica das ações de governo, o monitoramento do desempenho e a comunicação de decisões e realizações do governo** (TCU, 2016, p. 26-27), a Casa Civil da Presidência da República também foi instada a se manifestar acerca de sua atuação no acompanhamento e monitoramento dos resultados alcançados pelo Repetro (Ofício de Requisição 001-0061/2022, peça 192, p. 1-5).

223. Por meio da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM/CC), a Casa Civil informou que o Repetro não se encontra entre os projetos prioritários de acompanhamento e que o monitoramento e eventuais avaliações associadas ao regime são de competência do Ministério da Economia, sem apresentar qualquer norma ou documento que definisse tal atribuição (Despacho SAECO/SAM, peça 177; Ofício 2080/2022/SE/CC/CC/PR – peça 198).

224. Além da evidente omissão institucional em relação ao monitoramento dos resultados dos regimes, não existe, na atualidade, qualquer instrumento ou mecanismo que dê transparência ao volume de recursos renunciados com o Repetro-Sped e Repetro Industrialização.

225. Neste trabalho, procurou-se levantar informações sobre o Repetro e sobre outros cinco regimes especiais (Reporto, Padis, Reidi, Repenec e Reiq) para fins de comparação, consolidadas no Apêndice F.

226. O referido levantamento comparativo foi submetido à apreciação da RFB para validação do que foi levantado e para complementação dos dados faltantes em relação a cada regime, especialmente: (i) o volume financeiro dos valores transacionados (de 2017 a 2021); (ii) volume financeiro de benefícios tributários (de 2017 a 2021); (iii) instrumentos de transparência, monitoramento e avaliação; e (iv) relatórios de impacto dos regimes em seus respectivos setores (Ofício de Requisição 008-0061/2022, peça 192, p. 33-43).

227. A RFB, porém, informou apenas o volume financeiro dos benefícios dos cinco regimes pesquisados



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

para a comparação (Reporto, Padis, Reidi, Repenec e Reiq), os quais constam do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT). Ela não apresentou o volume de valores transacionados, sob a justificativa de que tal dado não é contemplado na metodologia de elaboração do DGT, nem indicou outros instrumentos capazes de promover transparência e possibilitar o monitoramento e avaliação dos regimes (Nota Cetad-Copan n. 110, de 13 de julho de 2022 - peça 213).

228. Isso demonstra que a transparência, o monitoramento e a avaliação dos regimes especiais são praticamente inexistentes, limitando-se à divulgação do volume desonerado no DGT. Situação pior é a do Repetro, único regime que não tem o volume de desoneração tributária adequadamente mensurada e divulgada, o que impossibilita o cumprimento do postulado máximo republicano de controle da coisa pública pela sociedade civil.

229. Acrescente-se que sequer se tem conhecimento da exata lista de empresas habilitadas no Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, o que inviabiliza, por conseguinte, a divulgação dessa informação.

230. Segundo a área técnica da RFB, o acesso à lista de empresas habilitadas é realizado mediante precária consulta no site da imprensa nacional (DOU) ou via sistema interno de busca de normas (Sisnormas) para localização do Ato Declaratório Executivo de habilitação (Ata de Reunião de 4/5/2022; Atas de grupo focal – peça 214, p. 1-8, 19-23 e 25-29). Contudo, essas consultas não geram dados confiáveis sobre a completude da lista de empresas habilitadas.

231. Para superar essa limitação, a RFB informa que estão em processo de implementação funcionalidades para registrar as habilitações nos regimes especiais Repetro-Industrialização e Repetro-Sped nos sistemas Sisen (Sistema de Concessão Eletrônica de Isenção de IPI e IOF) e Portal de Cadastros, respectivamente. Quanto a este último, embora já esteja operacional para o Repetro-Sped, somente abrange habilitações a partir de 2021 e o passivo de habilitações anteriores não foi incluído no Portal de Cadastros em razão da grande massa de trabalho e do reduzido quadro de pessoal do órgão (Ata Reunião de 4/5/2022 e Atas de Grupos Focais - peça 214, p. 1-8, 19-23 e 25-29).

*Monitoramento e Accountability*

232. Não se pode olvidar que uma política pública deve possuir rotina de acompanhamento de suas ações, de modo a verificar seus resultados e promover seu aperfeiçoamento.

233. Conforme se extrai da leitura do art. 2º, inciso I, do Decreto 9.203, de 22/11/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, o monitoramento das ações da gestão pública é um pilar inafastável da boa governança, que tem como princípios, entre outros, *accountability* e transparência.

234. A Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU 1, de 10/5/2016, define *accountability* como obrigação dos agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos de assumir responsabilidades por suas decisões e pela prestação de contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente a consequência de seus atos e omissões (art. 21, VI).

235. Em evidente preocupação com o cumprimento destes princípios de boa governança pública, o legislador constituinte derivado estabeleceu o dever dos órgãos da administração pública, individual ou conjuntamente, avaliarem as políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados (art. 37, §16, da Constituição de 1988, inserido pela Emenda Constitucional 109, de 2021).

236. Para assegurar a implementação desses princípios, o Decreto 9.203/2017 estabelece como diretriz o monitoramento do desempenho das políticas e ações estatais que assegurem a observâncias dos objetivos estratégicos traçados, mediante ações articuladas e coordenadas das instituições com vistas a gerar, preservar e entregar valor público (art. 4º, III e IV).

237. Nesse sentido, consoante item 9.3 do Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (relator Raimundo Carreiro), este Tribunal recomendou a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo procedimentos para ampliação das renúncias tributárias e papéis dos órgãos envolvidos em todas as etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação, entre outros aspectos, conforme reproduzido a seguir:

> 9.3. com fundamento nos arts. 70 e 71, incisos IV, da Constituição Federal, assim como nos arts. 1º, incisos II e IV, e 41, caput, e 43, inciso I da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério da Economia, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, que adotem providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais, abrangendo:
>
> 9.3.1. competências e procedimentos para instituição e ampliação de renúncias tributárias;
>
> 9.3.2. aperfeiçoamento da organização institucional, com a definição de unidades de coordenação e supervisão, e a identificação e a definição dos papéis dos órgãos essenciais nas etapas de formulação, concessão, monitoramento e avaliação;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9.3.3. definição de objetivos, metas, indicadores, prazo de vigência, órgão gestor, informações quantitativas e qualitativas necessárias para os processos de monitoramento e avaliação;

9.3.4. estratégia sistematizada de acompanhamento das políticas, incluindo cronograma de revisões periódicas;

9.3.5. mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para a gestão de políticas públicas financiadas com renúncias tributárias.

238. Importante registrar que, como principal órgão do Centro de Governo, cabe à Casa Civil da Presidência da República assistir o Chefe do Poder Executivo Federal na coordenação e na integração das ações governamentais, e na avaliação e no monitoramento da ação governamental e da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal (art. 3º, Lei 13.844/2019; art. 1º, I e III, Anexo I do Decreto 10.907/2021).

239. Considerando a materialidade e relevância do Repetro, não se mostra razoável que a Casa Civil deixe de considerar este regime como uma ação prioritária para acompanhamento, monitoramento e avaliação.

240. Semelhantemente, considerando que a Secretaria Especial da Receita Federal, órgão operador do Repetro (art. 8º, Lei 13.586/2017), faz parte da estrutura do Ministério da Economia, ainda que não tenha disposição expressa neste sentido, também cabe a esta pasta fazer parte do ciclo de responsabilidades pelo monitoramento e divulgação de informações dos regimes.

241. Da mesma forma, o Ministério de Minas e Energia, como o órgão competente para atuar nas políticas afetas ao setor de petróleo e gás natural (art. 41, inciso V, da Lei 13.844/2019) e por sua expertise técnica no segmento, deve assumir alguma responsabilidade pelo monitoramento, avaliação e divulgação de informações sobre o impacto do Repetro, possibilitando a atuação coordenada e conjunta dos agentes estatais no aprimoramento do regime.

242. Cabe destacar que "o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades estão sendo implementados segundo o programado e **se as metas sobre os resultados estão sendo alcançadas ou não**" (TCU, 2016, p. 48). É o que se observou em relação ao Repetro, onde, além da omissão normativa, nenhum órgão informou sobre a existência de metas e indicadores para o seu acompanhamento.

243. A omissão na análise e monitoramento dos *outputs* do regime especial pelos órgãos integrantes do Centro de Governo responsáveis pelas políticas e ações em que se circunscreve o Repetro-Sped e Repetro-Industrialização traz prejuízos à transparência e *accountability* das intervenções estatais, além de não possibilitar o aprimoramento dos instrumentos em busca da maximização de valor à sociedade, o que pode comprometer, inclusive, a legitimidade do instrumento.

244. Dado o caráter multiministerial do Repetro, envolvendo políticas, setores e temáticas diversas como tributação, produção nacional, comércio exterior e energia, cabe aos órgãos do Centro de Governo responsáveis pelas temáticas políticas e setoriais afetadas por este regime aduaneiro/tributário especial se articularem de forma coordenada para que definam os objetivos, metas e indicadores para os regimes, além da designação das responsabilidades que cada um desempenhará no acompanhamento, divulgação, monitoramento e avaliação do Repetro-Sped e Repetro Industrialização a fim de que se promova a devida *accountability* (prestação de contas e responsabilização).

*Transparência*

245. A já citada Instrução Normativa Conjunta MPOG/CGU 1/2016 caracteriza transparência como a possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública e um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. As informações devem ser completas, precisas e claras para a adequada tomada de decisão das partes interessas na gestão das atividades (art. 21, V).

246. Corolário do princípio constitucional da publicidade (art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988), a transparência da ação estatal é alçada a uma das diretrizes norteadoras do aprimoramento da governança pública para o ciclo do Plano Plurianual de 2020 a 2023 do governo federal (art. 3º, inciso I, da Lei 13.971/2019).

247. A obrigatoriedade de transparência das contas públicas também é tema abordado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece como princípios de boa gestão fiscal o equilíbrio e a transparência das despesas e receitas, a ser dada inclusive às renúncias e benefícios fiscais (arts. 1º, §1º, e 14 da Lei Complementar 101/2000).

248. Com a finalidade de dar transparência aos benefícios tributários, a Lei Complementar 187/2021 incluiu disposição legal no Código Tributário Nacional (CTN) que possibilita a divulgação de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica (art. 198, §3º, o inciso IV, Lei 5.172/1966).

249. O aludido dispositivo deve ser lido em conjugação com os arts. 3º, inciso II, e 8º da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), de modo que a divulgação de tais informações devem ser divulgadas pelos órgãos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

responsáveis em local de fácil acesso, uma vez que se trata de informações de interesse coletivo e geral.

250. Sobre a não divulgação do Repetro no Demonstrativo de Gastos Tributário do Governo Federal (DGT), conforme Acórdão 1773/2021-TCU-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro, esta Corte de Contas interpretou o Repetro como não sendo um gasto tributário, dispensando a publicação dos seus benefícios tributários no DGT e obrigando a divulgação no Demonstrativo de Demais Desonerações Instituídas relativo aos exercícios em que as alterações impactarem negativamente as estimativas de receita.

251. Em atendimento a essa deliberação, tem-se o art. 9º da Lei 13.586/2017, com a divulgação das estimativas de renúncias no Demonstrativo de Demais Desonerações Instituídas de 2017 (https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/desoneracoes-instituidas, acesso em 19/8/2022).

252. A referida deliberação, porém, não dispensa o órgão custodiante das informações do Repetro de promover a transparência ativa das informações acerca do regime, que deverá ser efetivada por outros meios, não mais pelo DGT. Reitera-se que a não divulgação das informações do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização evidencia uma omissão que impossibilita o exercício do controle da sociedade civil e prejudica qualquer análise de legitimidade destes instrumentos.

253. Para dar cumprimento ao postulado da transparência pública, amplamente veiculado nas normas legais aduzidas, deve o órgão que operacionaliza o Repetro-Sped e o Repetro-Industrialização, na qualidade de custodiante das informações produzidas pelos beneficiários destes regimes, promover a adequada divulgação periódica dos beneficiários e do montante segregado de benefícios tributários usufruídos com a suspensão, isenção, aplicação de alíquota zero ou outro concedido ao amparo do Repetro, sem prejuízo de outras informações que se mostrarem relevantes para o controle democrático deste importante instrumento de política pública.

## IV.2 Avaliação Repetro-Sped e Repetro-Industrialização

254. Relatada a ausência de monitoramento e avaliação por parte dos órgãos afetos à política, inclusive demonstrada a ausência de indicadores e metas capazes de aferir com objetividade os resultados referentes ao Repetro-Sped e ao Repetro-Industrialização, mas diante da necessidade de apresentar alguma resposta ao Tribunal e à sociedade sobre os resultados alcançados pelas relevantes políticas, decidiu-se realizar uma avaliação da evolução de dados do setor comparativamente aos objetivos principais inferidos para os regimes.

255. A intenção, ao final, foi de realizar uma análise sobre os dados disponíveis de modo a avaliar se seria possível concluir a respeito da eficácia e efetividade das políticas públicas em estudo. Antes, porém, destaca-se que embora tratados no mesmo projeto de alteração legal, tendo em vista as diferenças percebidas em relação aos objetivos de cada um, separou-se para as análises o Repetro-Sped do Repetro-Industrialização.

### *IV.2.1 Repetro-Sped*

256. Conforme já repisado neste relatório, a criação do Repetro-Sped careceu de fundamentação e estudos técnicos mais robustos, indispondo de indicadores e metas para aferição de seus resultados. Na ausência, passa-se, neste subtópico, a realizar uma análise interpretativa dos escassos argumentos técnicos constantes do processo de sua criação, em conjunto com o contexto histórico e demandas dos *stakeholders*, bem como a análise de estudos sobre o setor de O&G, para traçar algumas linhas de aferição de resultados.

257. O primeiro ponto que se destaca é que o Repetro-Sped, criado a partir da reestruturação do Repetro original, possui objetivos comuns àquele precursor instrumento de intervenção no setor. Retomando, o Repetro original foi criado em 1999, contemporâneo à promulgação da Lei do Petróleo, momento em que se pôs fim ao monopólio legal da Petrobras no setor.

258. Nesse sentido, considera-se que os princípios inseridos no art. 1º da Lei do Petróleo se alinham muito intrinsecamente aos objetivos do Repetro original, uma vez que criado antes mesmo da primeira rodada de leilões, exatamente para conferir efetividade à abertura do mercado, atraindo investimentos privados para o setor, movimento que se iniciava. Dos princípios elencados, convém destacar aqueles que foram considerados afetados pela criação do Repetro (Lei 9.478/1997):

> Art. 1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:
> I - preservar o interesse nacional;
> II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
> (...)
> IX - promover a livre concorrência;
> X - atrair investimentos na produção de energia;
> XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

259. Soma-se a esses princípios, as orientações divulgadas pelo Conselho Nacional de Política Energética



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(CNPE) em 2017 (Resolução CNPE 17/2017), em que se estabeleceu como objetivo da política energética "a maximização da recuperação dos recursos *in situ* dos reservatórios, a quantificação do potencial petrolífero nacional e a intensificação das atividades exploratórias no País, bem como a promoção da adequada monetização das reservas existentes, resguardado os interesses nacionais". Para o alcance da política pública, o CNPE estabeleceu ainda as diversas diretrizes, das quais se considera relevante apresentar duas, que se alinham aos objetivos do Repetro-Sped:

i. estimular a modernização, a desburocratização, a simplificação e a agilidade regulatória, visando ao aumento da atratividade do País e a melhoria na eficiência dos processos;

ii. incentivar maior pluralidade de atores da indústria, visando ampliar a competitividade no segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural;

260. Assim, analisando a lista de objetivos originalmente constante do dispositivo legal que suportou a abertura do mercado de óleo e gás no país em conjunto com as recentes diretrizes divulgadas pelo CNPE, infere-se que o Repetro-Sped busca atuar mais diretamente no sentido de atrair investimentos para o setor, mediante o incremento de competitividade do país.

261. De uma forma genérica, então, tem-se que o objetivo primeiro do Repetro-Sped seria a atração de investimentos privados ao setor de O&G brasileiro. Isso porque o Repetro-Sped, por criar benefícios tributários e aduaneiros, visa permitir um melhor planejamento tributário por parte das empresas, reduzindo custos e riscos, principalmente aqueles associados às etapas iniciais de desenvolvimento de um campo de petróleo, quando os operadores e seus eventuais sócios ainda não conseguem auferir receitas do ativo, mas incorrem em elevadas despesas de investimento e já se encontram expostos aos riscos do projeto.

262. Adicionalmente, em termos de inovação em relação ao Repetro original, o Repetro-Sped acabou por possuir também objetivos relativos a eliminar os efeitos indesejáveis do regime precursor, que inseriu disfunções no setor. A principal evolução, nesse sentido, conforme as análises permitiram concluir, foi a permissão para utilização de equipamentos de forma permanente, quando antes se obrigava a entrada no país por meio de importação temporária, mesmo que dotada de características de permanência definitiva.

263. Esse objetivo acessório do regime encontra fundamento na exposição de motivos do decreto que regulamento a lei já implementada (Decreto 9.128/2017), conforme já transcrito no capítulo anterior: "eliminar distorções na utilização do regime de admissão temporária, restringindo sua aplicação aos bens que efetivamente permanecerão por tempo limitado no território nacional" (Minuta de Decreto - peça 205).

264. Essa alteração, acredita-se, visou, em primeiro lugar, realizar a nacionalização de atividades que ocorriam no exterior, ao menos juridicamente. Essa disfunção ocasionava ganhos tributários a países que sediavam as empresas criadas para a operacionalização da exigência burocrática demandada pelas regras estabelecidas no Repetro original em prejuízo aos resultados das campanhas exploratórias realizadas no Brasil, ou seja, criava custos de transação ao setor e causava prejuízo às arrecadações governamentais brasileiras em favor dos países que sediavam aquelas empresas.

265. Outro objetivo que pode ser associado à criação do Repetro-Sped é a tentativa de redução de custos associados ao controle realizado pela RFB e até mesmo a possibilidade de realização de um controle mais efetivo, mitigando riscos de desvios, mediante a obrigatoriedade de se realizar a escrituração eletrônica, por meio do Sistema Público de Escrituração Fiscal e Contábil Digital (Sped).

266. Então, considera-se que o Repetro-Sped foi criado com dois objetivos principais: (i) manter os benefícios criados por meio do Repetro original, intentando imprimir competitividade ao setor de E&P no país, mediante a redução de custos e riscos relativos principalmente à etapa de exploração e desenvolvimento dos campos; e (ii) a título de inovação, o novel regime criou estrutura que pudesse reduzir efeitos adversos percebidos pela vigência do regime precursor.

*IV.2.1.1 Redução de efeitos adversos*

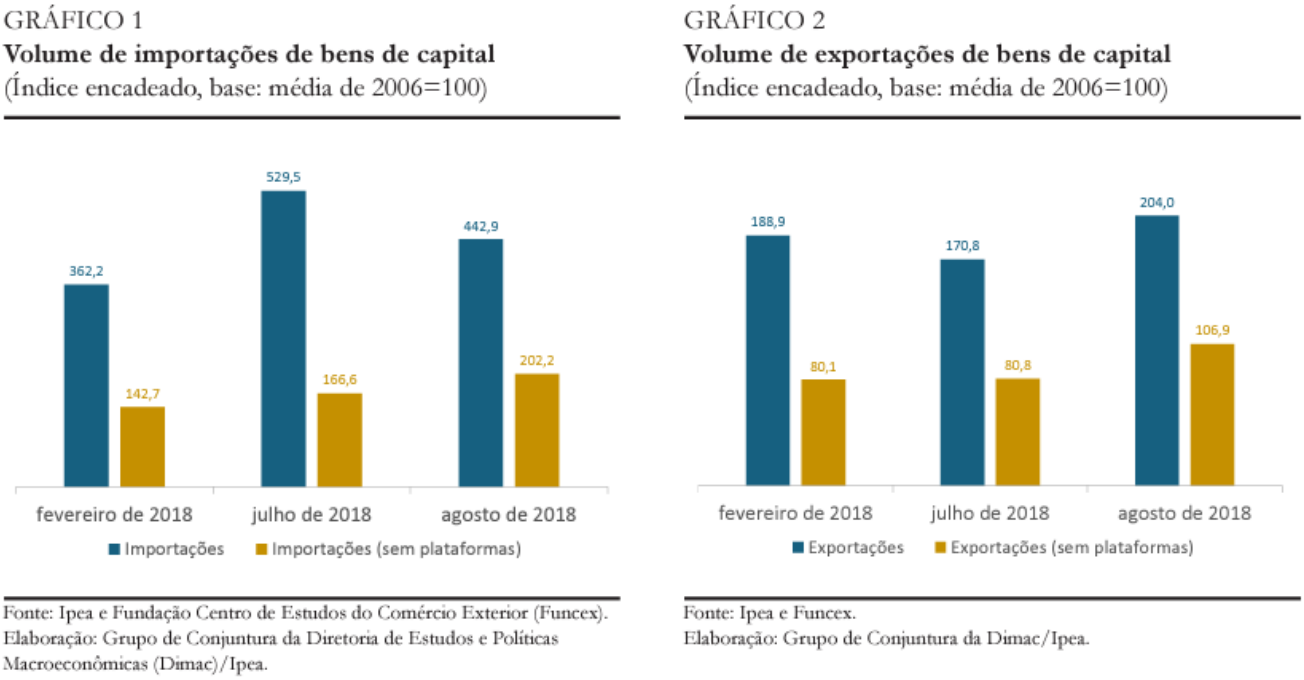
267. Em relação ao objetivo de reduzir os efeitos negativos gerados pelo Repetro original, por ser aqui considerado acessório, será apresentada uma análise expedita e bastante resumida.

268. Observou-se que, em relação à tentativa de nacionalização de atividades que se realizavam no exterior, a política obteve êxito. Nos anos de 2017 a 2020, houve uma nacionalização acelerada de equipamentos anteriormente alocados em empresas estrangeiras. O movimento de importações e exportações desses equipamentos, com destaque para as plataformas de produção (FPSO), foi tão elevado e concentrado que causou forte perturbação nos dados relacionados à balança comercial brasileira, conforme demonstram os gráficos abaixo, elaborado pelo Ipea relativamente ao ano de 2018:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 5 – Impacto do Repetro-Sped na balança comercial brasileira




Fonte: IPEA – peça 215.

269. Essas perturbações foram de tal monta que demandaram que o Ministério da Economia, em 2021, no âmbito de alteração metodológica relativa à contabilização dos fluxos de exportação e importação brasileira de bens, tenha dispensado especial atenção ao tratamento do impacto do Repetro-Sped, conforme se observa da transcrição do trecho seguinte (nota técnica peça 216):

> O fim do Regime Repetro, que em seus últimos momentos (principalmente 2020) ocasionou uma série de distorções na contabilização das estatísticas de importação. Com cerca de 20 anos de duração, o regime contava com milhares de operações e um emaranhado de situações. Com o seu fim, e com a migração dos equipamentos para o novo regime, foi possível observar a dimensão e melhor compreender a natureza dessas operações.
>
> (...)
>
> O Repetro-Sped está previsto no Art. 5º da Lei n. 13.586, de 2017. Este novo regime especial também permite a exportação ficta com importação em admissão temporária, mas inovou ao admitir principalmente as seguintes operações:
>
> importação de bens para permanência definitiva no País com suspensão do pagamento dos tributos federais incidentes na importação; e

270. Ainda, em aprofundamento da análise de alcance dessa vertente do objetivo de corrigir disfunções causadas pelo Repetro original, a Petrobras – principal operadora do país – confirmou que a alteração normativa extinguiu a necessidade de operações realizadas por empresas domiciliadas no exterior, estando as empresas por ela criada na Holanda sem projetos no momento, aguardando definição a respeito da sua destinação (peça 217 - Resposta Petro PNBV). Essa informação reforça o conteúdo apresentado pela Companhia no Form20-F 2021, indicando que teria concluído a transferência das propriedades de seus ativos para o Brasil: "Em 2018, começamos a transferir a propriedade de ativos de petróleo e gás, sob esse regime, de nossas subsidiárias estrangeiras para nossa controladora e *joint ventures* (consórcios) no Brasil. A transferência foi concluída em 2020" (peça 218-Form20-F 2021).

271. Dessa forma, considera-se que a implementação do regime foi eficaz e efetiva quanto à nacionalização de atividades do setor de óleo e gás que ocorriam no exterior, exclusivamente por questão de planejamento tributário.

272. Em relação à tentativa de redução de custos associados ao controle realizado pela RFB e até mesmo a possibilidade de realização de um controle mais efetivo, mitigando riscos de desvios mediante a obrigatoriedade de se realizar a escrituração eletrônica, as análises apontam para o capítulo seguinte deste trabalho. Isso porque a inovação do regime estabeleceu a obrigatoriedade de utilização de sistema mais moderno de escrituração contábil, cujos procedimentos foram incluídos como escopo da fiscalização, no sentido de se avaliar a sua adequação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

273. Dessa forma, abstém-se de analisar a eficácia e efetividade no que diz respeito ao atingimento do resultado, mas cria-se tópico específico para tratar da adequação dos atuais controles existentes sobre o regime, de uma forma mais abrangente.

274. Feita a análise expedita em relação ao objetivo considerado acessório, de modernização e correção do regime anterior, deve-se registrar que, em relação ao objetivo principal, foi realizada e será apresentada uma análise mais aprofundada.

*IV.2.1.2 Competitividade no setor de E&P*

275. Considerando o objetivo final de conferir maior competitividade ao país – em sua acepção mais ampla – e na ausência de indicadores específicos e estudos elaborados pelos órgãos governamentais como fundamento para a criação do Repetro-Sped, especialmente a elaboração de uma linha de base para o cenário caso o Repetro-Sped não fosse implementado, não se pode aferir com precisão a sua efetividade. Apesar disso, decidiu-se por fazer alguns ensaios utilizando-se como base para as análises dados e estudos relativos ao setor, ao que se percebeu que a efetividade do regime se correlaciona diretamente com o tamanho das reservas, conforme se detalha na sequência.

276. O Repetro-Sped, conforme apresentado, visa atuar na redução de custos e redução de capital exposto a risco, principalmente nas etapas preliminares de desenvolvimento dos campos, quando ainda não há geração de receitas. Dessa forma, considerar-se-á o regime eficaz se ele de fato alcançar esse resultado, enquanto a análise de efetividade será realizada de forma mais ampla, no sentido de verificar se os ativos brasileiros têm se apresentado atrativos a investimentos privados.

277. Aqui se registra que, dada as limitações de dados quantitativos tanto sob a ótica de resultados e impactos da política no setor, quanto pela operacionalização dos instrumentos (custos de transação), somados à ausência de indicadores do regime, não foi possível realizar análises adequadas sob a dimensão da eficiência. Ausente essa possibilidade e de forma a não deixar de realizar algum tipo de análise a respeito da relação entre custos e benefícios, ao final do tópico, serão apresentados alguns custos relevantes observados do regime, para que possam ser levados em consideração em eventuais futuras análises pelos órgãos responsáveis.

278. Dando início às análises de eficácia do Repetro-Sped, o que se observou é que as diferenças existentes entre a estrutura de desenvolvimento dos campos brasileiros, em especial campos *onshore* e *offshore*, faz com que os efeitos gerados pelo Repetro-Sped não se mostrem igualmente eficazes em relação a esses dois *clusters*.

279. Preliminarmente, deve-se registrar que, por ser uma política que concede benefícios fiscais e aduaneiros, o Repetro-Sped resulta, inevitavelmente, em redução de custos e riscos aos operadores que executam os projetos de exploração e desenvolvimento do setor no país, ou seja, algum nível de eficácia é certo que se obtém com a política.

280. De forma genérica, relatório elaborado em 2011 pela IHS, empresa de reconhecida *expertise* na manutenção de banco de dados e realização de estudos e consultorias para o setor de óleo e gás no mundo, apresentou um índice teórico e comparativo de atratividade entre países. O índice apresentado se dividia em três grandes fatores e respectivos pesos: termos fiscais (40%), risco de receitas (30%) e estabilidade fiscal (30%) – em tradução livre –, compostos por subfatores, conforme figura seguinte extraída daquele documento:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 6 – Composição de índice teórico de atratividade

| Fiscal Terms | | | | Revenue Risk | Fiscal Stability | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Weight | | | | | | | | |
| 40% | | | | 30% | 30% | | | |
| Government Take | Internal Rate of Return (IRR) | Profit to Investment Ratio (PI) | Progressivity/Regressivity | Timing of Government Revenue | Type of Change | Applicability of Change | Degree of Change | Frequency of Change |
| | | | | Weight | | | | |
| 25% | 25% | 25% | 25% | 100% | 20% | 30% | 40% | 10% |

Fonte: CERA-final-report (peça 219)

281. De início, já é possível perceber que o Repetro-Sped atua no sentido de melhorar pelo menos quatro desses subfatores na avaliação dos ativos brasileiros: reduz o *government take* (arrecadação estatal), melhora a *internal rate of return* (taxa interna de retorno), melhora o *profit to investment ratio* (relação lucro por investimento) e posterga o *timing of government revenue* (momento de arrecadação estatal).

282. Além disso, o Repetro-Sped, apesar de ter sido uma alteração das regras fiscais, constituiu-se, na verdade, como uma continuidade do Repetro original, com algumas adaptações. Isso implica que as alterações promovidas não foram suficientes para causar reduções significativas na valoração dos subfatores associados à estabilidade fiscal, até porque esses subfatores avaliam profundidade, características, frequência e impactos reais das alterações fiscais. Aqui se registra que não se encontrou nenhum estudo que tenha apontado como severas ou prejudiciais as alterações realizadas no Repetro, mesmo pelos principais impactados pelas mudanças.

283. Feita essa abordagem introdutória e teórica acerca dos efeitos do Repetro-Sped em termos de atratividade do setor no Brasil, passa-se a abordar os efeitos práticos do regime. Inicia-se a abordagem demonstrando o efeito do Repetro-Sped sobre aquele que se afigura como maior custo individual relacionado aos campos *offshore*, ou seja, as plataformas de produção – FPSO (*Floating Production, Storage and Offloading* ou Unidade Flutuante de Produção, Armazenamento e Descarga).

284. Estudo realizado pelo IBP em 2016 indicou que o FPSO chega a representar quase 30% do investimento total (desconsiderados os custos operacionais) relativos a um campo com potencial de produção de 5 bilhões de barris, o que seria um campo gigante do pré-sal. Sob as mesmas premissas, o investimento relativo a FPSO representaria algo em torno de 23% do investimento total demandado relativo a um campo do pós-sal com possibilidade de produção de 500 milhões de barris. E, por fim, o custo do FPSO representaria também cerca de 30% dos investimentos necessários relativamente a um campo no pós-sal com potencial de produção de 150 milhões de barris (peça 220 - TD_custosecompetitividade). Abaixo, tabela contendo o resumo dos dados relativos ao campo gigante do pré-sal, a título de ilustrar os dados:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 7 – Estrutura de custos desenvolvimento campo de 5 bilhões de boe

| Fase | Atividade | US$ Milhões |
|---|---|---|
| Exploração e Avaliação | Poços pioneiros | 900 |
| | Poços extensões | 2.700 |
| Desenvolvimento | Poços de Desenvolvimento | 16.200 |
| | *Subsea* | 7.560 |
| | FPSO | 12.000 |
| | Outros (*pipeline*) | 1.400 |
| Produção | Opex | 49.958 |
| Desativação | Abandono | 945 |

Fonte: TD_custosecompetitividade (peça 220)

285. No curso desta fiscalização, a Petrobras apresentou informações indicando que o impacto do Repetro-Sped sobre a aquisição de FPSO seria em torno de cinquenta pontos percentuais da carga tributária total. O detalhamento encontra-se apresentado na figura seguinte:

Figura 8 – Efeito do Repetro-Sped sobre a tributação de FPSO

Fonte: peça 221– p. 103.

286. Estima-se, assim, que o custo relativo ao investimento de capital do exemplo cuja tabela se apresentou, em que o FPSO representaria algo em torno de US$ 12 bilhões em despesas, seria elevado para US$ 18 bilhões se não houvesse o Repetro, aumentando em 15% o investimento total de capital, somente com o ajuste relativo ao FPSO. Registra-se que outros custos relevantes também seriam majorados, a exemplo da perfuração de poços e equipamentos *subsea*, ambos também abarcados pelos benefícios do Repetro.

287. Com base na grandiosidade desses números, importante relatar que os agentes de mercado foram unânimes em defender de forma incisiva o aspecto vital do Repetro-Sped para a manutenção de investimentos no país, em todas as oportunidades de diálogo com a equipe. Em que pese existir interesses divergentes entre governo e investidores, há também interesses comuns entre ambos, inclusive no que diz respeito ao desenvolvimento do setor e, assim, na ausência de qualquer elemento que contrarie os estudos apresentados pelo setor ou que lhes retire credibilidade, considera-se que são válidos e legítimos os seus argumentos.

288. Neste ponto, destaca-se que, solicitados, os próprios agentes produziram estudos que demonstram de forma simplificada e estimativa o resultado do Repetro-Sped na viabilidade de campos de petróleo, corroborando a sua eficácia e relevância para o setor no que diz respeito ao incremento à atratividade. As simulações indicam que que o Repetro reduz consideravelmente o custo de investimento em exploração e desenvolvimento da produção, conforme acima exemplificado, reduzindo a exposição de capital aos riscos do projeto no tempo, permitindo maior atratividade econômica dos projetos.

289. Os dados seguintes, embora careçam de maiores detalhamentos de premissas para validação completa, apresentam resultados em linha com todas as análises realizadas qualitativamente, ou seja, embora possa haver algumas diferenças e críticas em relação aos números mais precisos, a inteligência e resultados globais gerados são compatíveis com as percepções a que se pôde chegar e aos mais diversos estudos analisados.

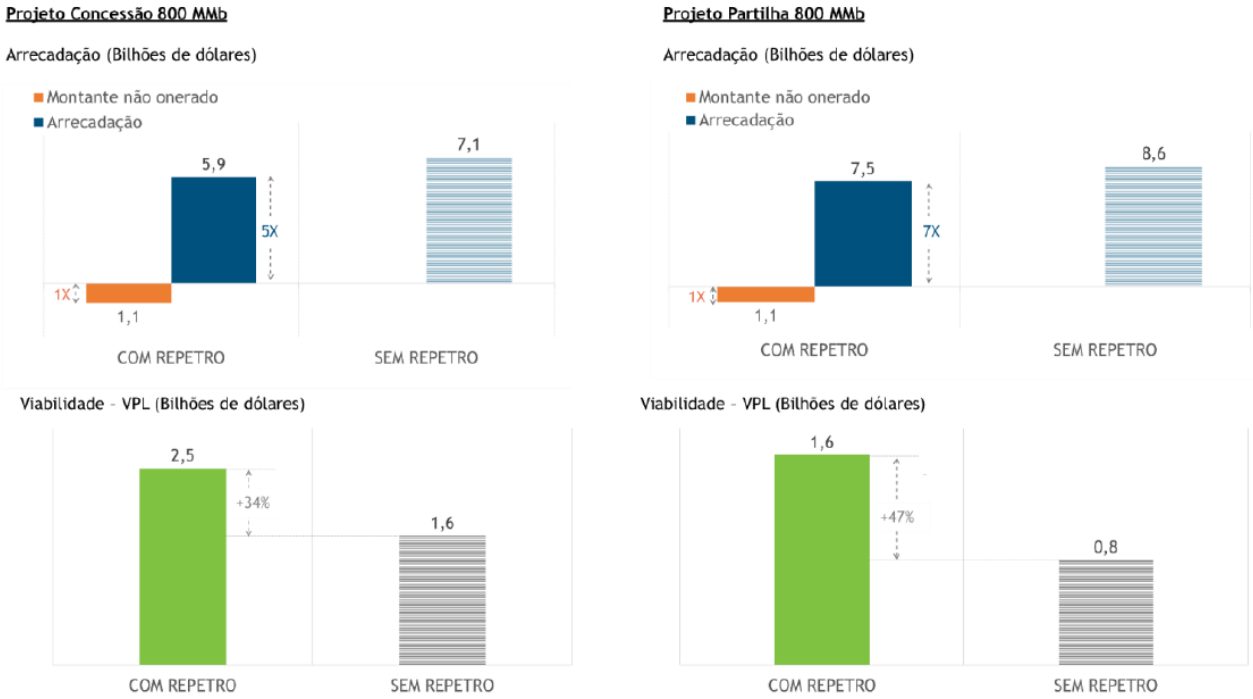


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

290. No primeiro caso que se apresentará, o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) simulou os resultados em termos de arrecadação estatal e de viabilidade do projeto, representada pelo valor presente líquido (VPL), relativos a um campo hipotético de grande porte (800 milhões de barris de produção).

291. O estudo simulou os resultados nos dois regimes em que ocorrem os leilões no país: concessão e partilha. Os resultados demonstram que o projeto seria viável em ambos os regimes, com ou sem os efeitos do Repetro-Sped. Todavia, a rentabilidade do projeto ao investidor privado e, por conseguinte, a sua atratividade econômica apresentam significativa piora no cenário hipotético "Sem Repetro", seja no modelo de concessão ou partilha.

Figura 9 – Simulação efeitos do Repetro-Sped (Campo 800 milhões boe)




Fonte: IBP Apresentação (peça 222)

292. Para o regime de concessão, os dados indicam que o projeto "Com Repetro" apresentaria um VPL de US$ 2,5 bilhões e uma arrecadação estatal de US$ 5,9 bilhões, tendo deixado de onerar US$ 1,1 bilhão. No cenário "Sem Repetro" o VPL do projeto reduziria para US$ 1,6 bilhão (perda de 34% do valor ao investidor) enquanto a arrecadação estatal, caso ocorresse (tendo em vista que o novo VPL do projeto poderia não ser suficiente para atração de potenciais investidores) atingiria US$ 7,1 bilhões (elevação de 20%).

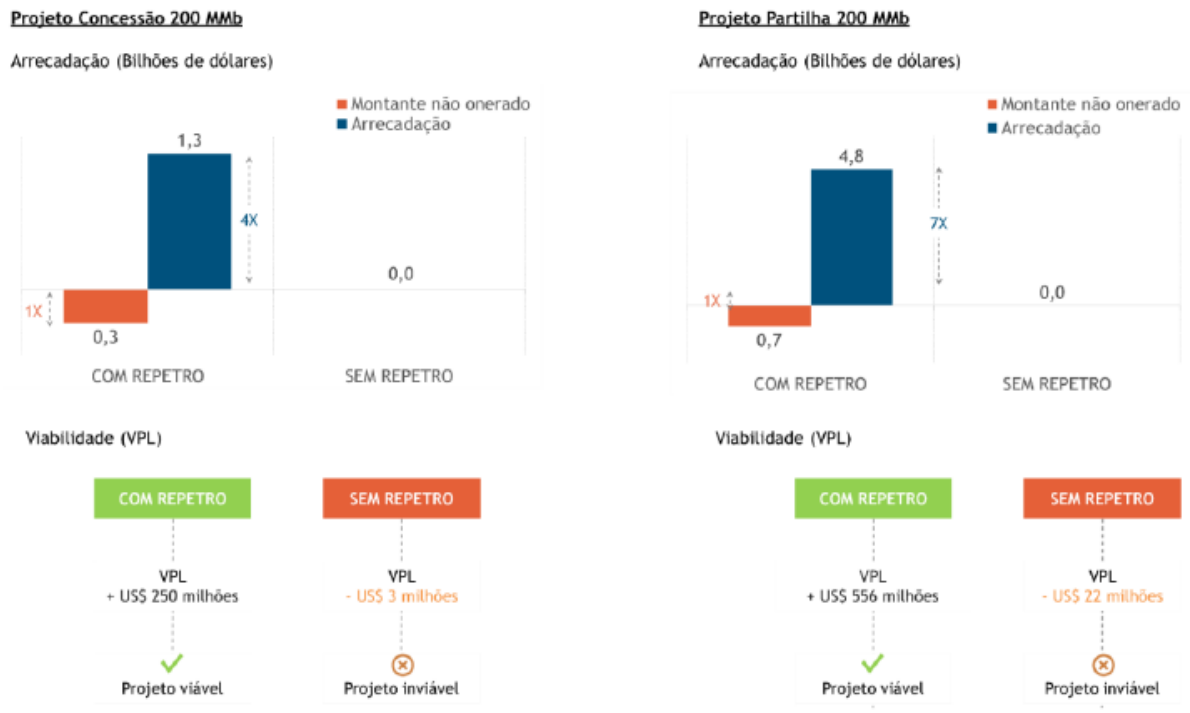
293. Para o regime de partilha simulado, as análises são semelhantes, com diferenças em termos de valores. Destaque para o fato de que no regime de partilha, mesmo no cenário "Com Repetro", a arrecadação estatal se mostra maior que no regime de concessão e o VPL do projeto no cenário "Sem Repetro" se mostrou bastante inferior, apenas marginalmente positivo, o que indica situação temerária para investimento. Possivelmente, nesse caso, a decisão da empresa seria de optar por projeto mais atrativo economicamente e o campo não viria a ser desenvolvido.

294. Em sequência, apresenta-se uma segunda simulação realizada no estudo, relativa a um campo hipotético de médio porte (200 milhões de barris de produção). O estudo igualmente simulou os resultados nos dois regimes em que ocorrem os leilões no país – concessão e partilha. Os resultados indicam que o projeto seria inviável sem os efeitos do Repetro-Sped e viável com o Repetro para ambos:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

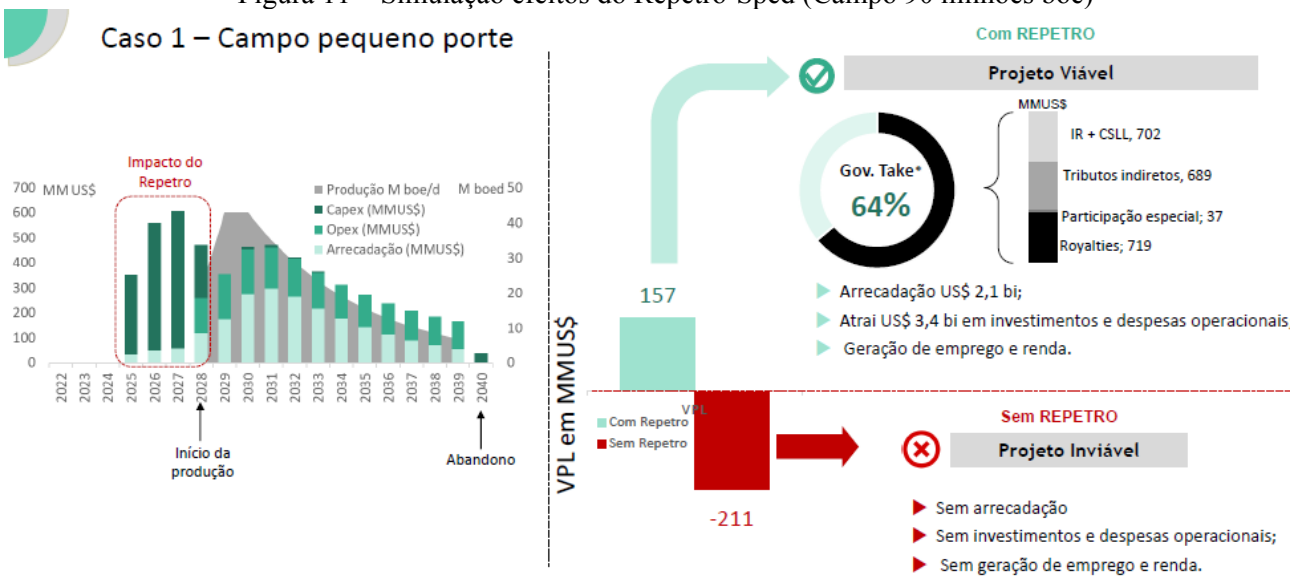
Figura 10 – Simulação efeitos do Repetro-Sped (Campo 200 milhões boe)




Fonte: IBP Apresentação (peça 222)

295. Análises e resultados semelhantes foram realizados e apresentados pela Associação Brasileira dos Produtores Independentes de Petróleo (Abpip). Para um campo hipotético de pequeno porte, a referida associação apresentou os dados abaixo:

Figura 11 – Simulação efeitos do Repetro-Sped (Campo 90 milhões boe)




Fonte: ABPIP estudo sobre o Repetro (peça 223).

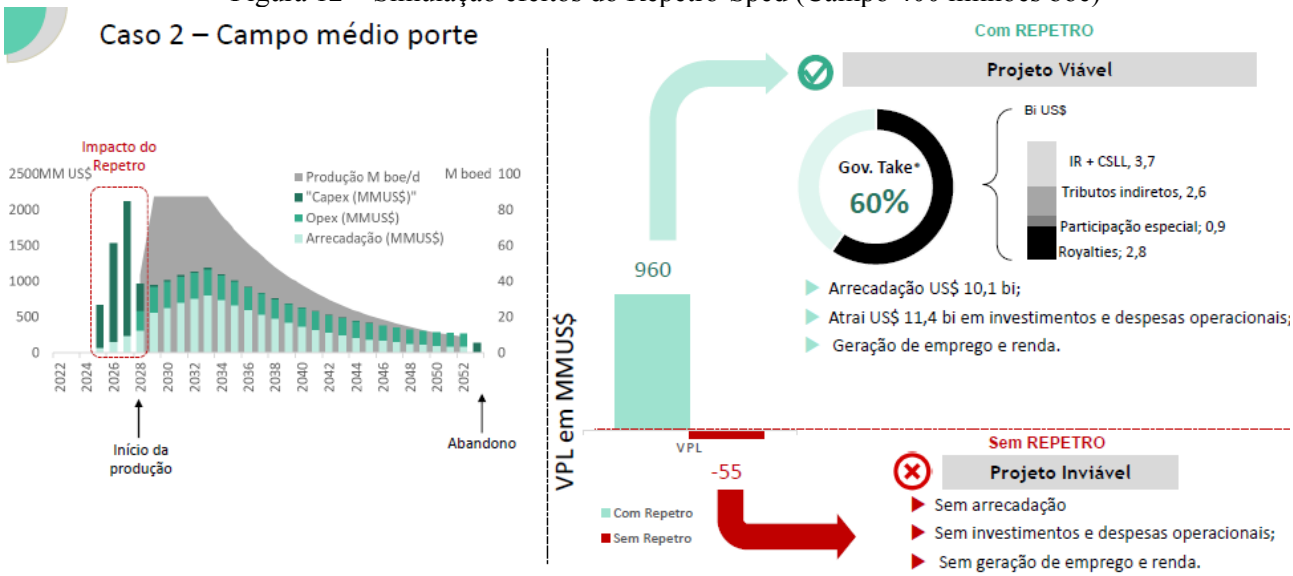
296. As percepções se equivalem aos estudos apresentados pelo IBP, o campo seria inviável sem o Repetro-Sped e viável com ele. Dessa forma, hipoteticamente, o Repetro-Sped seria responsável pela viabilidade de desenvolvimento do campo e respectiva produção de petróleo, resultando em arrecadação de US$ 2,1 bilhões ao Estado, além da projeção de investimentos e despesas operacionais, gerando atividade econômica estimada em US$ 3,4 bilhões.

297. A Abpip apresentou ainda estudo relativo a campo de médio porte (400 milhões de barris). Mais uma vez, os resultados se equivaleram a todos os demais realizados – forte redução na estimativa do VPL do projeto no cenário "Sem Repetro", conforme imagem seguinte:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 12 – Simulação efeitos do Repetro-Sped (Campo 400 milhões boe)




Fonte: ABPIP estudo sobre o Repetro (peça 223).

298. Importante destacar, dos estudos apresentados, especialmente pela Abpip, que trouxe a curva estimada de produção associada aos custos de desenvolvimento dos campos hipotéticos gerados, que os efeitos do Repetro-Sped são especialmente relevantes durante o período anterior ao início da produção. Como já dito, o impacto desse período é bastante relevante por questões atreladas aos riscos do projeto e pela demanda de elevados valores de investimento *up-front* no fluxo de caixa, com significativos impactos na atratividade econômica.

299. Chama-se a atenção, neste ponto, que o volume de investimentos nos anos anteriores à entrada em produção do campo atinge cifras que superam os US$ 2 bilhões em um único ano (caso do campo de médio porte), alcançando algo como US$ 5 bilhões até a data do primeiro óleo, segundo os dados apresentados.

300. Diante dessas análises realizadas, a conclusão que se pode chegar é que o Repetro-Sped se mostra eficaz no sentido de aumentar a atratividade de ativos brasileiros de médio para grande potencial de produção. Todavia, percebendo essa particularidade da aplicação do Repetro, bastante vinculada à exposição de capital ao risco, percebeu-se que essa eficácia se mostraria reduzida para campos *onshore*.

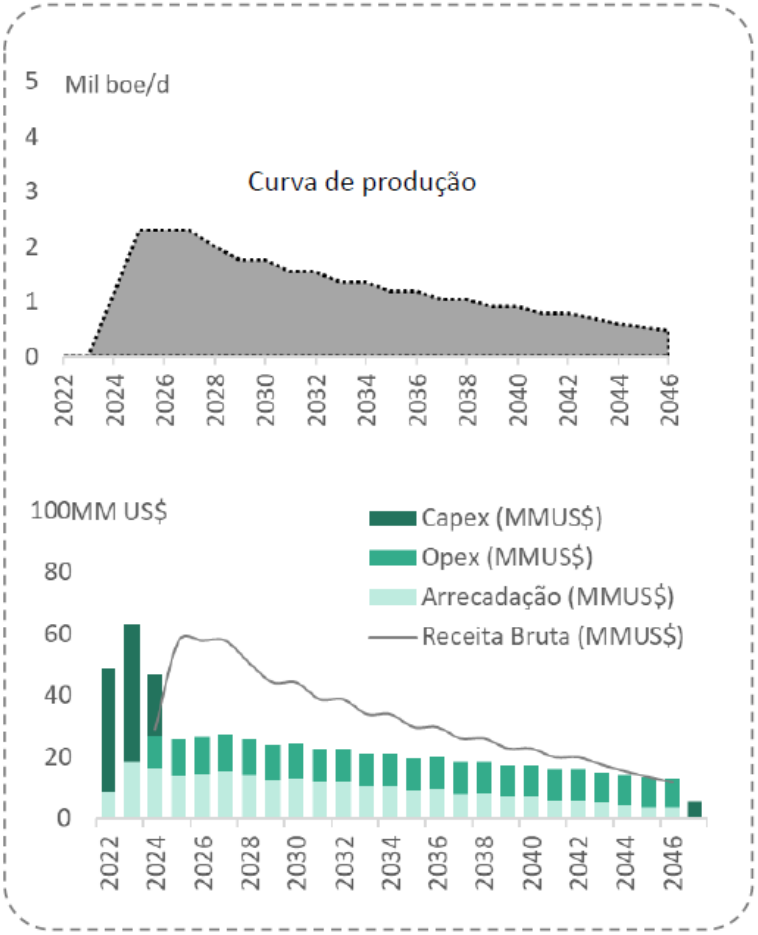
*Eficácia reduzida e baixa efetividade em relação a campos onshore*

301. As campanhas de exploração e produção *onshore* são consideravelmente distintas das realizadas no *offshore*, os volumes de óleo e gás recuperáveis são inferiores, o período entre o início do desenvolvimento do campo e a data do primeiro óleo é menor, os investimentos são mais dispersos entre os diversos itens, a composição de custos é distinta e, com isso, os riscos financeiros significativamente diferentes. A figura seguinte, apresentada pela Abpip, demonstra essa realidade:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 13 – Simulação curva de produção, investimentos, arrecadação e receitas (campo *onshore*)




Fonte: ABPIP estudo sobre o Repetro (peça 223)

302. Como se observa, enquanto os gastos até o início da geração de receita podem chegar à casa dos US$ 5 bilhões em um campo *offshore*, em campo *onshore* esse investimento se situa na faixa entre US$ 100 e US$ 200 milhões. Em questão de tempo, o capital exposto demora até quatro anos no *offshore* (somente em termos de desenvolvimento do campo, excluída a etapa de exploração) para gerar alguma receita operacional. No caso do *onshore*, esse prazo se situa na metade, dois anos.

303. Adicionalmente, registra-se que o Repetro-Sped atualmente se suporta sobre uma lista de bens, elaborado pela RFB, que, ao se aprofundar as análises, percebeu-se que a lista de bens possíveis de utilização dos benefícios alcança **em maior proporção** bens associados à produção *offshore*, a exemplo do FPSO e embarcações de apoio (os dois itens mais relevantes), tornando o regime mais eficaz para aquele segmento.

304. Além disso, há um limite mínimo de custo do equipamento para aplicabilidade do Repetro, atualmente estabelecido em US$ 25.000, o que pode ocasionar alguma dificuldade para o acesso de bens destinados ao setor *onshore*, que apresenta custos mais enxutos e dispersos – não há um item que represente relevância material tão expressiva, ao contrário do que ocorre com o FPSO para o segmento *offshore*.

305. Neste ponto, importa destacar que não se argumenta pela inutilidade do Repetro-Sped em relação aos campos *onshore*, até porque, por apresentar lucros bem mais modestos que aqueles verificados no *offshore* brasileiro, pela própria natureza das reservas, mesmo que apresentando menor eficácia, como ora se defende, ainda assim ele se afigura relevante para o setor.

306. O que se argumenta é que, tratados os campos *offshore* e *onshore* sem distinção e sem os devidos estudos comparativos em termos de eficácia dos benefícios concedidos, aquele com maior potencial de organização e impulsionamento da agenda regulatória acaba por ser mais atendido em suas demandas. Corrobora essa afirmativa a própria exposição de motivos relacionadas ao Decreto que regulamentou o regime, a qual enfoca no setor *offshore*, como se observa dos dados utilizados apresentados no trecho seguinte:

> 3.13. Convém destacar-se também que a desoneração tributária em proposição, que é alvo do Repetro, recai sobre os investimentos de risco que podem não ter qualquer retorno no caso de fracasso exploratório, (por exemplo, os relativos à atividade sísmica e a perfuração de poços exploratórios)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> ou sobre investimentos para o desenvolvimento da produção dos campos petrolíferos que envolvem vultosos volumes de investimentos (**bilhões de dólares**) com retorno apenas em muito longo prazo, (a partir de **cerca de 10 anos em cenário de águas profundas**), portanto expostos a uma série de incertezas. Essa desoneração tributária do capital de risco contribui para a atração de investimentos para nossa indústria petrolífera e consequentemente estimulando a demanda dos fornecedores, considerando que essa desoneração, combinada com o crescimento da demanda, representa excelente oportunidade para competitividade global da cadeia de fornecedores nacionais.

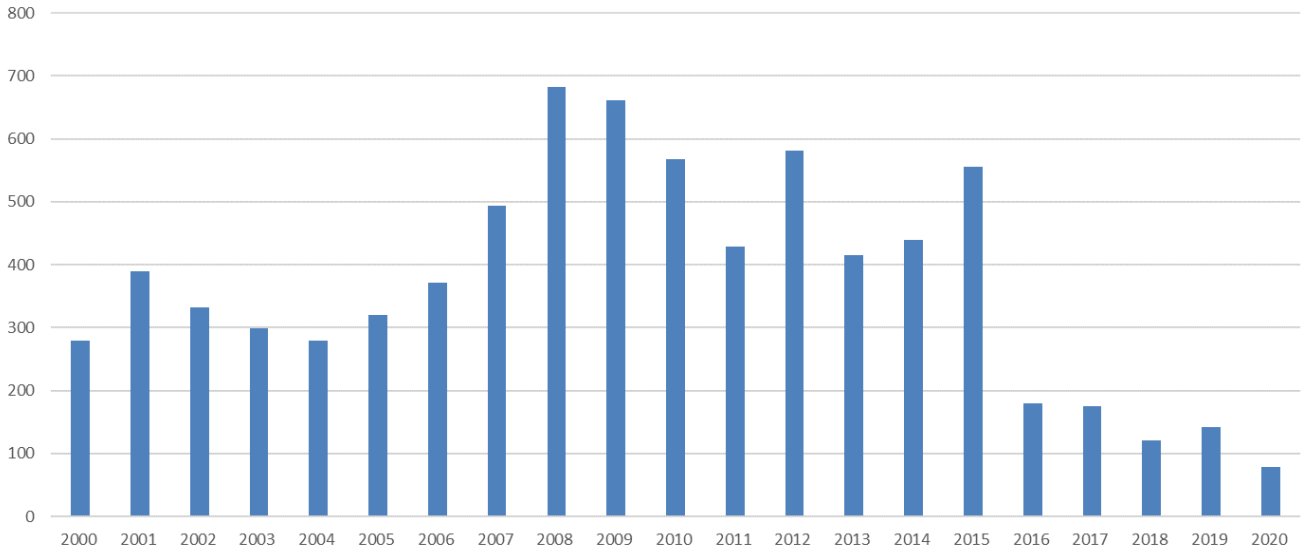
307. Adicionalmente, destaca-se que não foram encontrados estudos teóricos e/ou práticos (seja produzido pelos agentes públicos ou privados envolvidos, ou mesmo por acadêmicos), tampouco análises relativas ao impacto do Repetro no setor *onshore*, ao contrário do que se verificou para o *offshore*.

308. Um único estudo foi encontrado, em que se analisou indiretamente os resultados do Repetro em relação ao desenvolvimento do setor *onshore*. No documento, depois de apresentado um cenário de baixa atratividade do segmento, sugeriu-se a criação de Repetro específico para o segmento *onshore*, corroborando a percepção de que o regime, da forma que se encontra, não é eficaz para esse segmento (peça 214):

> O Brasil apresenta várias bacias terrestres pouco exploradas com vocação para produção de gás natural. Após 17 anos de abertura do setor de petróleo e 13 rodadas de licitação, o esforço exploratório, em terra, no Brasil, não conseguiu reverter a situação de escassez de gás natural. Os investimentos em exploração são muito modestos se comparados com países vizinhos e estão numa trajetória de redução.
>
> (...)
>
> O aproveitamento das reservas de gás natural, em particular daquelas com gás não associado, depende de incentivos fiscais e tributários para as atividades de E&P de gás. Nesse contexto, propõem-se:
>
> • O desenvolvimento de um Repetro voltado exclusivamente para a cadeia produtiva que serve a concessionários terrestres;

309. Em se tratando de atratividade do segmento *onshore*, o que se pode afirmar é que o Repetro-Sped não tem sido suficientemente efetivo em seu objetivo último: atrair investimentos ao setor. O gráfico abaixo demonstra que o Brasil atingiu o auge de atividade de perfurações de poços *onshore* no ano de 2008 e, depois disso, vem apresentando consistente movimento de queda de atividade – registra-se que a atividade de perfuração de poços é talvez o principal indicador de atividade do setor:

Gráfico 6 – Número de poços perfurados no Brasil (*onshore*)




Fonte: elaboração própria (peça 190)

310. Analisando de forma comparativa o setor *onshore* brasileiro com outros países da América Latina, percebe-se que o país se encontra entre os piores resultados em termos das três métricas analisadas na figura abaixo: produção; poços/área bacia; e reservas:



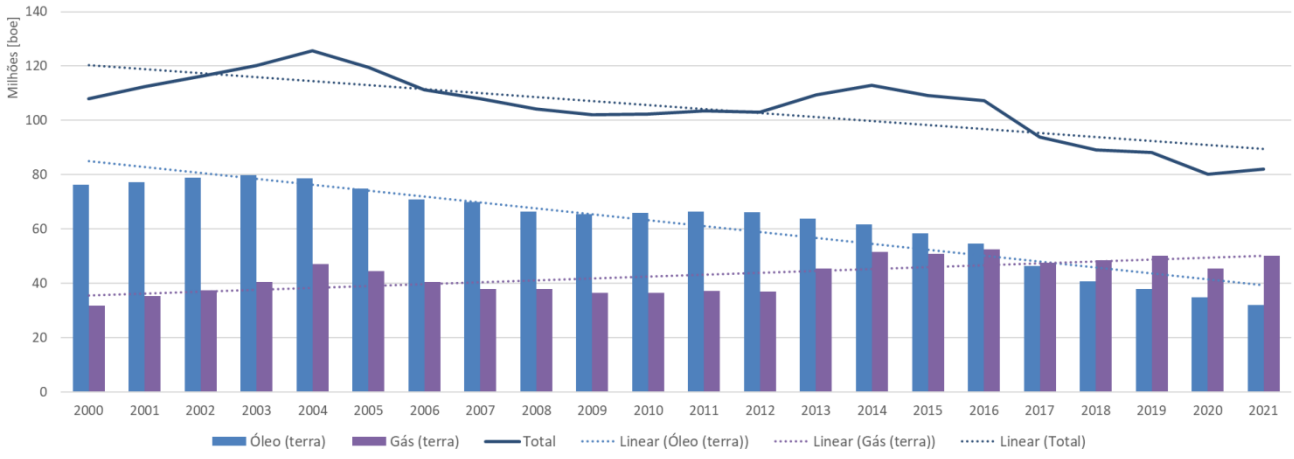
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 14 – Comparativo de métricas associadas ao *onshore* brasileiro com outros países da América Latina

Fonte: peça 225.

311. O efeito prático e direto dessa ausência de atratividade do segmento *onshore* se materializa, em última instância, na recente queda constante que se observa em relação à produção total de petróleo e gás *onshore*, ressalvando a produção de gás, que isoladamente analisada ensaia uma leve recuperação a partir de 2013, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 7 – Evolução da produção de petróleo e gás em terra (2000 – 2021)




Fonte: elaboração própria (dados consolidados.xls – aba Produção terra - peça 190).

312. Em suma, apesar de o Repetro-Sped não realizar formalmente qualquer distinção entre os segmentos do setor de óleo e gás no país (*onshore* ou *offshore*), os seus efeitos têm se mostrado menos efetivos no segmento *onshore*. Nesse *cluster,* o nível de atividade tem se reduzido ano após ano, ou seja, o referido instrumento de concessão de benefícios tributários e aduaneiros não tem se mostrado, em conjunto com os demais instrumentos regulatórios aplicáveis, suficiente para atrair investimentos e, consequentemente, a produção do país relacionada a esse segmento tem se reduzido.

313. Importante registrar que eventual tentativa de se estender a lista para melhor atender aos anseios do



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

setor *onshore* a ponto de conferir-lhe a atratividade desejada pode resultar em um aumento elevado demais de itens para ser factível o controle. Isso induz ao raciocínio de que, talvez, existam outras opções que devam ser estudadas pelos agentes estatais, com a participação do setor, que sejam mais eficazes e produzam menores custos de transação e controle. Por exemplo, em estudos e publicações que tratam do setor *onshore*, percebe-se que as reinvindicações apresentadas com vistas a buscar maior atratividade do segmento apontam para outros temas de relevância, especialmente a redução de *royalties*.

314. Apresentada a análise em que se conclui pela insuficiência de incentivos proporcionados pelo Repetro-Sped para conferir competitividade adequada aos campos *onshore*, ocasionada pela sua eficácia reduzida para o segmento, passa-se a abordar a baixa efetividade do Repetro relacionada a campos de pequeno e médio porte no segmento *offshore*.

*Baixa efetividade para campos de pequeno e médio porte offshore*

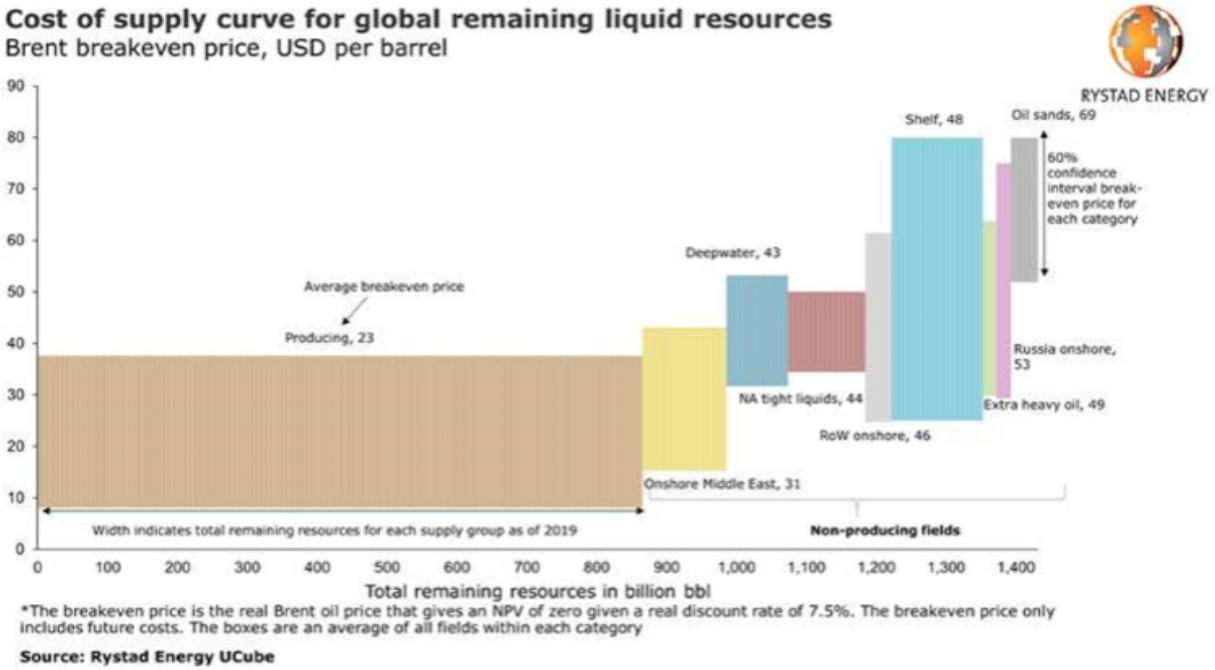
315. Em relação à efetividade do Repetro-Sped no segmento *offshore*, os dados indicam que, apesar de o Repetro se mostrar eficaz no sentido de reduzir significativamente os custos e riscos associados aos investimentos de capital, ele não tem sido suficiente, em conjunto com os demais instrumentos regulatórios aplicáveis, para conferir atratividade aos campos de pequeno e médio porte.

316. Antes de dar início às análises, importante estabelecer que, a partir dos estudos apresentados a este Tribunal, considerou-se campos de pequeno e médio porte – em simplificação – aqueles que possuem reservas com potencial produtivo de até 400 milhões de barris de óleo equivalente (MMboe), coerente com as análises produzidas por IBP e Abpip.

317. No setor de petróleo, quando se fala em atratividade de investimentos, o indicador utilizado com frequência é a comparação entre os preços de petróleo que viabilizam a produção de determinados campos ou regiões, o que se denomina *breakeven price.* Esse indicador nada mais é do que o valor abaixo do qual a extração do petróleo naquele determinado ambiente e nas projeções de mercado do momento da análise deixa de ser viável economicamente.

318. Esses estudos indicam que o setor *offshore* brasileiro apresenta uma razoável variação de viabilidade, alguns campos se viabilizam a partir de preços do petróleo Brent na faixa dos US$ 30 dólares e outros superam os US$ 50 dólares para que sejam viáveis. O gráfico abaixo apresenta comparativo em termos de atratividade de diversos ambientes ao redor do mundo, inclusive do setor *offshore* brasileiro, nos campos de águas profundas (*deepwater*):

Figura 15 – Comparativo de *breakeven prices*



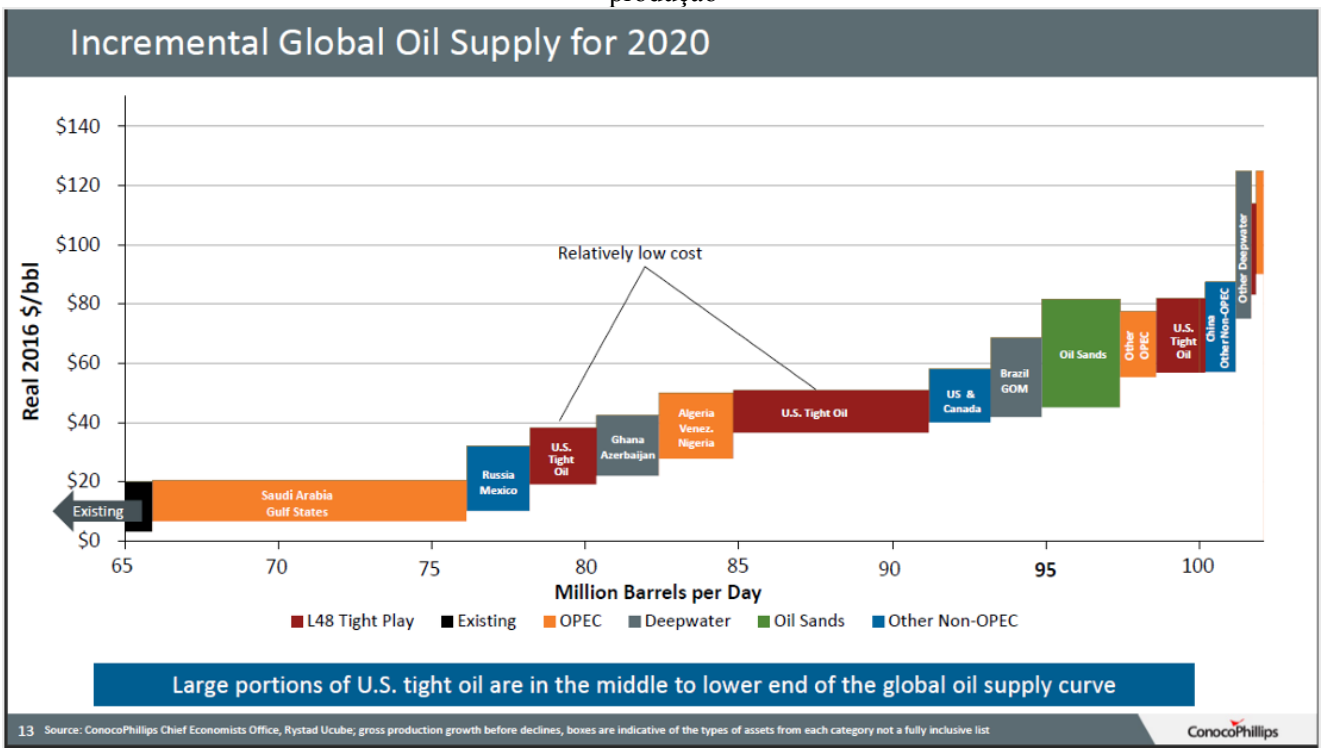

Fonte: Reach new (peça 226).

319. O estudo apresentado a seguir, elaborado pela ExxonMobil em 2017, indica que a produção realizada em águas ultraprofundas no Brasil e Golfo do México, em 2020, seria associada a campos que apresentassem *breakeven price* na faixa entre US$ 40 a 70.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 16 – Expectativa, em 2017, da produção incremental de petróleo para 2020, segundo as áreas de produção




Fonte: changing supply (peça 227)

320. Diante da variação de *breakeven price*, os principais projetos em desenvolvimento tendem a ser aqueles que possuem os menores *break even* associados a maiores potenciais produtivos, que é justamente o caso das águas profundas brasileiras, especialmente os campos do pré-sal.

321. A relevância dos dois gráficos acima apresentados ao presente trabalho relaciona-se ao contexto mundial de ofertas de campos de petróleo e gás para desenvolvimento e realização de vultosos investimentos, em que o país compete para a atração de recursos financeiros.

322. Nesse contexto, embora o Repetro-Sped consiga ser eficaz em termos de incremento de atratividade para campos do *offshore* brasileiro, principalmente pela diminuição do *breakeven price* dos projetos, essa atratividade não tem sido suficiente para alavancar investimentos em todos os *clusters* de ativos nacionais. Mesmo com o Repetro, campos *offshore* de menor porte, normalmente situados no pós-sal, não alcançam o mesmo nível de competitividade dos grandes campos *offshore* nacionais ou de outras opções de investimento mundo afora.

323. Os resultados dos últimos leilões comprovam essa afirmativa. Enquanto os grandes campos do *offshore* brasileiro conseguem ser vendidos com elevados valores de bônus de assinatura e, normalmente, sob um regime fiscal menos atraente aos operadores (regime de partilha) campos de menor porte acabam não obtendo sucesso na venda.

324. Desde 2013, por exemplo, as rodadas 11 a 17 de concessão ofereceram 1.278 blocos exploratórios, dos quais foram arrematados 327, ou seja, 25% de sucesso. Em relação aos leilões de partilha da produção, que indicam maiores acumulações, foram ofertados 28 blocos (incluindo os dois leilões referentes ao excedente da cessão onerosa) e arrematados 19, o que corresponde a aproximadamente 70% de sucesso (informações obtidas do sítio eletrônico da ANP: https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp, acesso em agosto/2022).

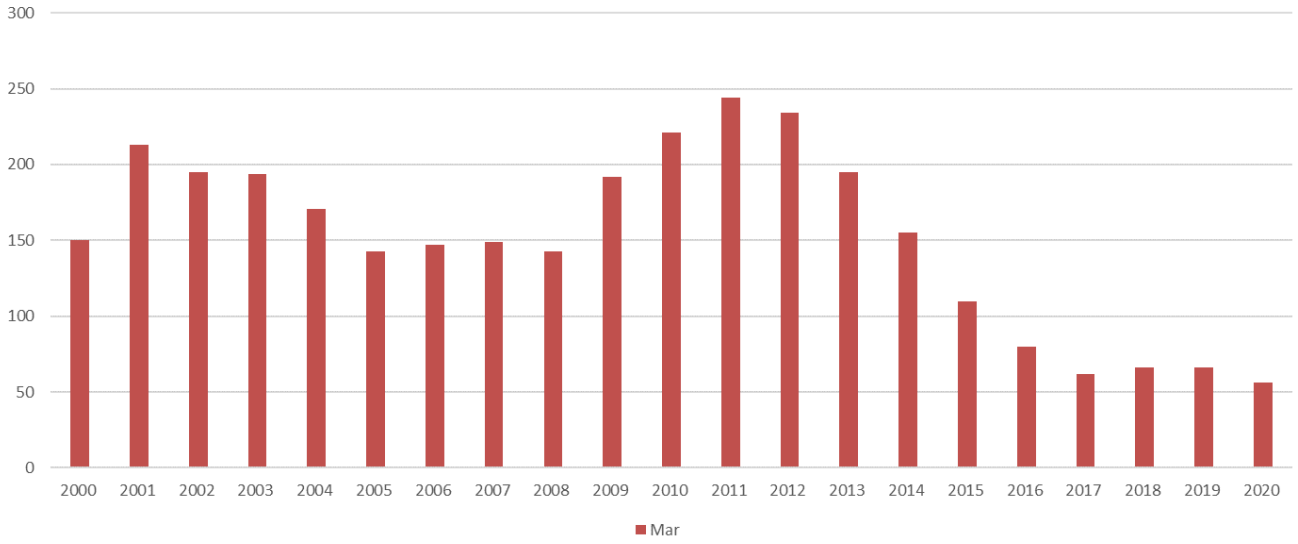
325. Na última rodada de leilão realizada sob o regime de concessão (Rodada 17), foram ofertados 92 blocos exploratórios, dos quais somente cinco foram arrematados (5,43%). Destaca-se que os cinco campos arrematados se localizam às margens do polígono do pré-sal, apresentando, portanto, potencial de descobertas elevadas, segundo a interpretação que vem sendo dada pelo setor.

326. Assim como percebido no *onshore*, os dados do setor indicam uma redução na atividade de perfuração de poços no *offshore*. Observa-se que a atividade de perfuração *offshore* encontra-se em nível bastante reduzido, tendo-se perfurado cerca de 50 poços ao ano entre 2017 e 2020. Destaca-se que os dados de perfurações relativos aos campos do pré-sal compõem esses números, de sorte que, caso se proceda análise relacionada exclusivamente a campos de pequeno e médio porte *offshore*, o cenário tende a ser ainda mais indicativo da baixa atividade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

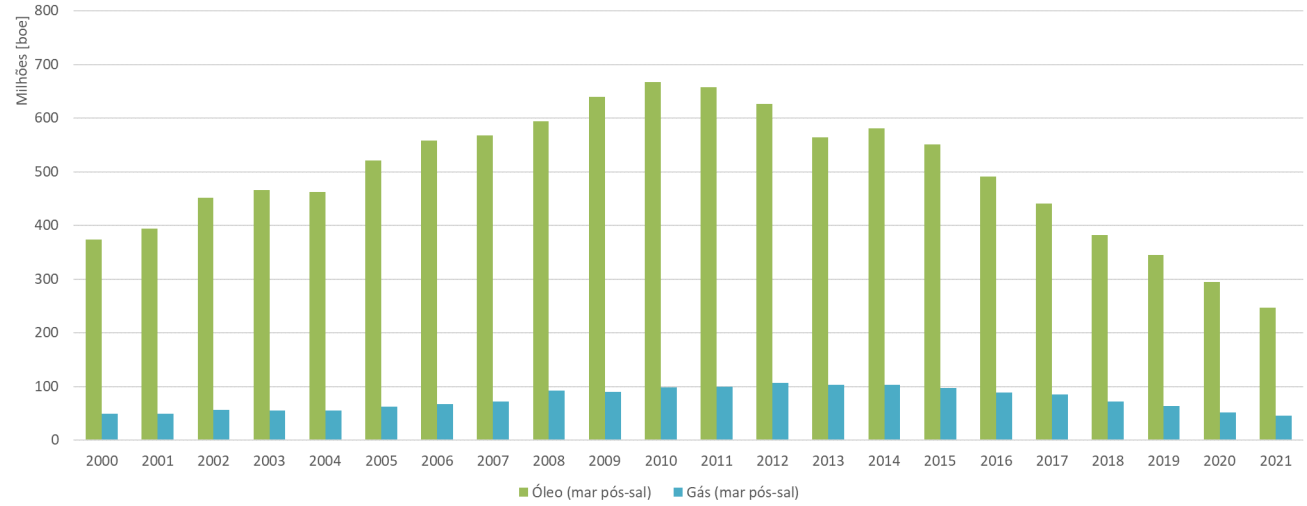
Gráfico 8 – Número de poços perfurados no Brasil (*offshore*)




Fonte: elaboração própria (dados consolidados.xlsx – aba Perfuração de poços - peça 190).

327. Sem investigar as causas, mas a consequência dessa ausência de interesse e do baixo nível de atividade em áreas de menor potencial produtivo é que a produção brasileira de petróleo e gás em áreas do pós-sal, normalmente os campos de menor porte, estão em queda desde 2011. Em outras palavras, a ausência de atratividade para investimentos nesse segmento, mesmo sob os benefícios do Repetro, tem resultado em queda da produção desse *cluster*, conforme se observa abaixo:

Gráfico 9 – Evolução da produção de petróleo e gás no pós-sal brasileiro (2000-2021)



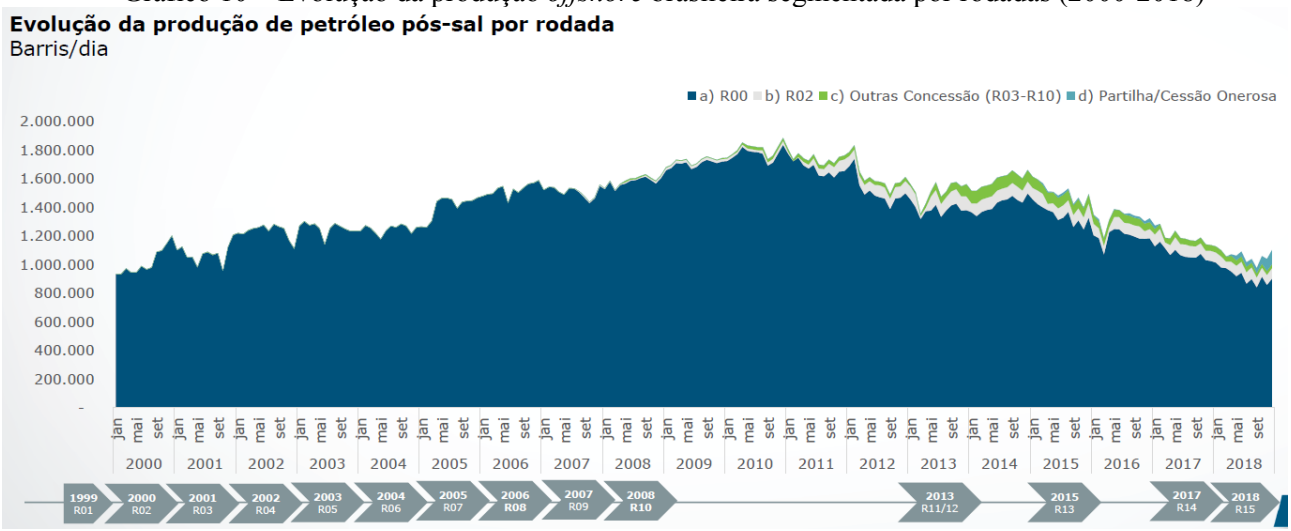

Fonte: elaboração própria (dados consolidados.xlsx – aba Produção pós-sal - peça 190).

328. Importante destacar que essa produção observada do setor *offshore* brasileiro, em províncias do pós-sal, decorre majoritariamente de campos oriundos do que se conhece por rodada 0, que são aqueles campos que na época da abertura do mercado (1999) já haviam sido concedidos à Petrobras, ou seja, não decorreram de processo competitivo, são herança da época de monopólio. O gráfico seguinte demonstra essa afirmativa:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

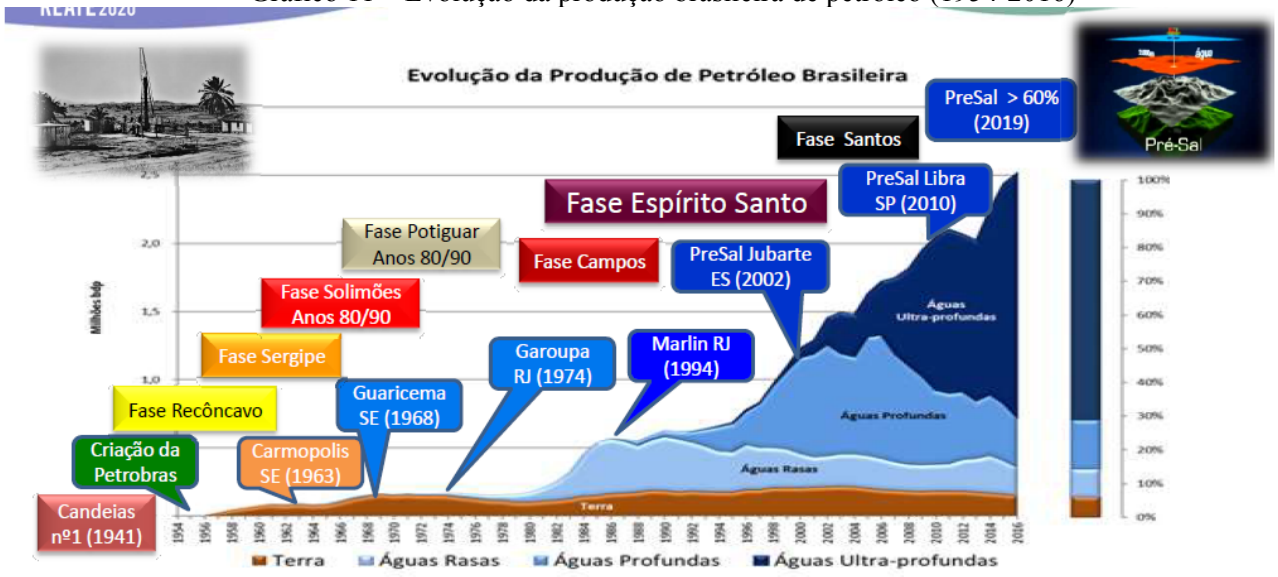
Gráfico 10 – Evolução da produção *offshore* brasileira segmentada por rodadas (2000-2018)




Fonte: Pedro Alem (peça 229)

329. O gráfico seguinte, em que se analisa dados ainda mais antigos e detalha a produção por campos corrobora essa visão de que **mesmo com o Repetro** – agora Repetro-Sped – o segmento não tem demonstrado atratividade para investimentos:

Gráfico 11 – Evolução da produção brasileira de petróleo (1954-2016)




Fonte: Fernando Taboada (peça 230)

330. Assim, para se conseguir avançar na atratividade de investimentos em relação aos campos de *offshore* de pequeno e médio porte e do *onshore*, em alinhamento às diretrizes emanadas pelo CNPE, novas medidas de incentivo ao investimento específicas para esses segmentos mostram-se necessárias. Ressalta-se que ações nesse sentido têm sido adotadas, a exemplo do Programa de Revitalização e Incentivo à Produção de Campos Marítimos – Promar – e Programa de Revitalização da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural em Áreas Terrestres – Reate.

331. Relevante, portanto, que as discussões técnicas sejam alimentadas com base em estudos confiáveis e detalhados, observando as especificidades do plural setor de óleo e gás no país no sentido de se buscar as soluções mais efetivas e eficientes para cada um dos segmentos, evitando-se a criação de custos de transação desnecessários e que não solucionam o problema público enfrentado.

*Custos*

332. Diante da indisponibilidade de dados confiáveis tanto de custos quanto de benefícios quantificáveis do Repetro-Sped, não se faz possível análise adequada de eficiência do regime. Nada obstante, buscou-se levantar de modo indireto alguns custos considerados relevantes, de maneira a contribuir com a transparência do regime à sociedade. Indica-se, aqui, que a indisponibilidade de dados decorreu, além da própria complexidade operacional



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

do regime, da inexistência de sistemas de informação desenhados para a extração de informações gerenciais da política.

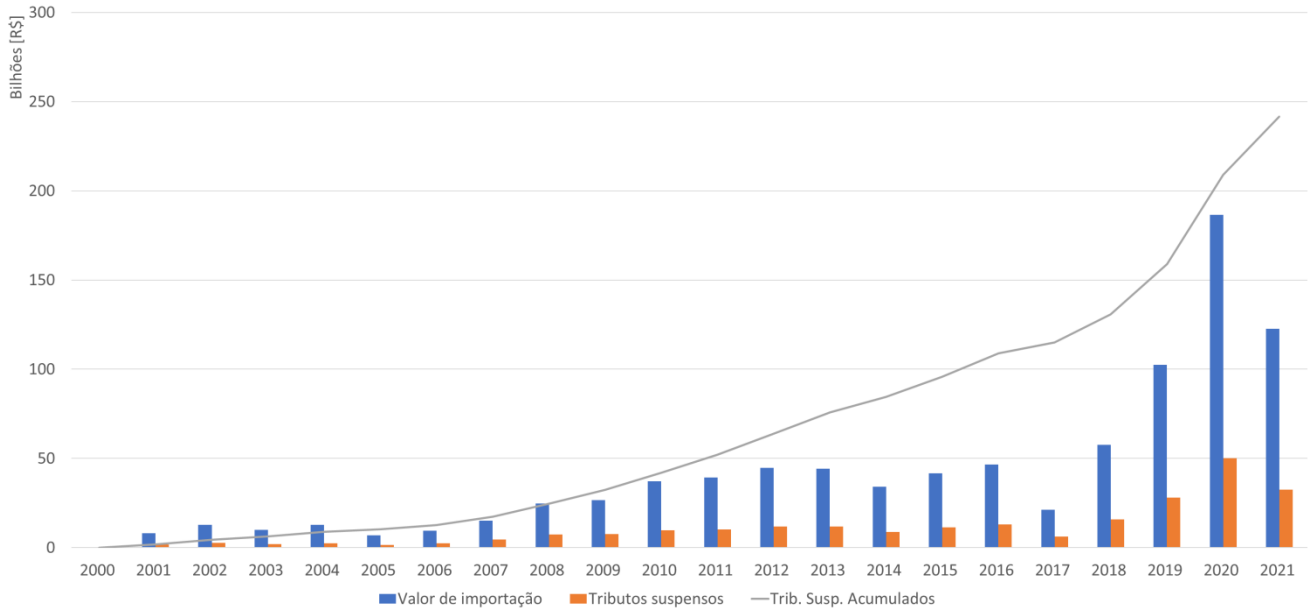
333. São elevados os custos do Repetro. Por um lado, conforme indica a própria RFB, os custos fiscais dos regimes representam um elevado valor material. Por outro, os custos de transação se relacionam à grande quantidade de processos que são autuados anualmente na RFB (habilitação, importação, prorrogação de prazo), além da grande quantidade de Declarações de Importação que precisam ser processadas (cerca de 20 mil em 4 anos). Soma-se a isso os custos de terceiros, associados aos setores tributários das empresas privadas que atuam no setor, que precisam ser de elevado nível de especialização para lidar com todas as peculiaridades do regime especial.

334. Primeiro ponto que se destaca em relação aos custos é exatamente a desoneração direta provocada pelo Repetro-Sped relacionada à produção de petróleo e gás. Esse é, sem dúvidas, o elemento mais significativo na composição de custos do Repetro. O acumulado de desoneração tributária desde a implementação do Repetro-Sped (2018-2021) supera R$ 125 bilhões, tendo ultrapassado o montante de R$ 50 bilhões em 2020 (considerando somente impostos federais).

335. No mesmo período, o valor de importações, que representa parte do volume de investimentos realizados no setor, ultrapassou a casa de R$ 450 bilhões. Mesmo considerando ter havido nesse período um movimento atípico de registro de plataformas de produção por causa da mudança do regime (principalmente em 2020), ainda assim o montante de investimentos é bastante superior ao custo fiscal.

336. Conforme se observado no gráfico 4 (abaixo reproduzido), a tendência é de crescimento, tanto dos custos fiscais quanto dos investimentos:

Gráfico 4 – Evolução das desonerações tributárias federais associadas ao Repetro (2000-2021)




Fonte: elaboração própria a partir de dados da RFB (dados Repetro- aba dados ano - peça 191)

337. Como já adiantado, não se fez possível uma análise adequada de eficiência, ou de custo/benefício do regime, por ausência de dados robustos tanto pelo lado dos custos quanto dos benefícios.

338. Nada obstante, além da dimensão dos custos fiscais e investimentos, é possível indicar, ao menos, o potencial arrecadatório do Estado propiciado pelos investimentos realizados sob o regime. Preliminarmente, importa destacar que o *timming* entre os investimentos/desonerações são diferentes em relação à arrecadação governamental. Como já explicado, o fluxo de caixa de um projeto típico de exploração de petróleo no mar leva em torno de cinco ou seis anos para começar a produzir receita, considerando, em essência, a contratação do principal item de custo: FPSO.

339. Assim, a maior parte das desonerações tributárias do Repetro ocorridas no ano de 2013 passaria a ser recompensada por arrecadações decorrentes de receitas geradas a partir de 2018, e assim sucessivamente. Entre os anos de 2020 e 2021, por exemplo, houve cerca de R$ 80 bilhões de desonerações, que tenderiam a ser recompensadas por arrecadação decorrente de receitas a partir de 2025 ou 2026.

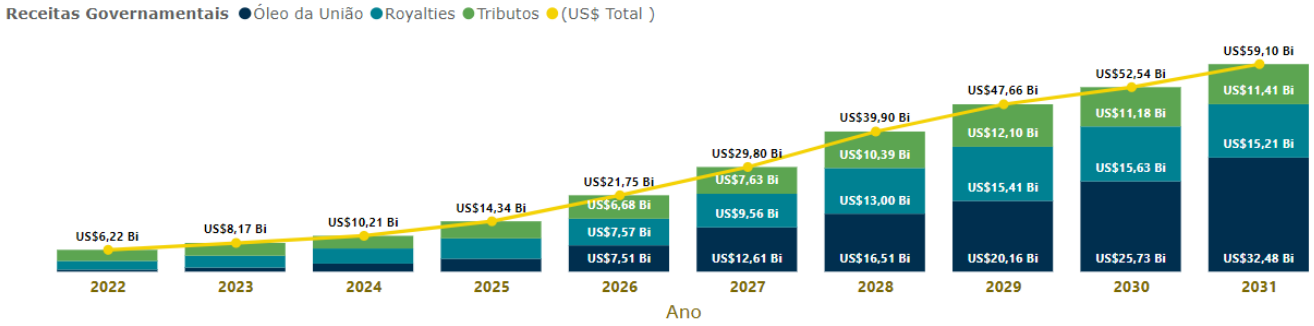
340. Analisando então a estimativa de receitas divulgadas pela Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), nota-se que, a partir do ano de 2026, o país deverá experimentar uma forte elevação das receitas governamentais oriundas de campos do pré-sal. Apenas em 2026, por exemplo, a PPSA estima arrecadar cerca de US$ 21 bilhões (equivalente



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a R$ 100 bilhões, ao câmbio de R$ 5/US$), chegando a quase US$ 60 bilhões em 2031 (R$ 300 bilhões ao mesmo câmbio). É o que se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 12 – Evolução estimada das receitas governamentais (2022-2031)




Fonte: Pré-Sal Petróleo S.A. (acessado em setembro de 2022).

341. Essa projeção de receitas da União estimada pela PPSA, formada essencialmente por óleo lucro, *royalties* e tributos, só considera campos produtores leiloados sob o regime de partilha da produção, que, por sua vez, tem sido aplicado exclusivamente para campos do pré-sal. Desde a primeira rodada de partilha, realizada em 2013, todos os investimentos decorrentes dos leilões de partilha foram realizados sob o regime do Repetro.

342. Portanto, esse recorte demonstrado da arrecadação governamental pode ser considerado fidedigno a investimentos que ocorreram sob a aplicação do regime do Repetro.

343. Conforme corroborado por agentes operadores de campos, o Repetro-Sped se trata, em verdade, de uma postergação arrecadatória, deixando o Estado de arrecadar nas etapas iniciais do desenvolvimento, quando ainda não há geração de receitas e é expressivo o volume de investimentos, para arrecadar quando o produto dos investimentos estiver sendo gerado, ou seja, quando a produção de óleo e gás se realizar.

344. O efeito econômico dessa postergação seria de duas naturezas: (i) diminui significativamente o capital exposto a risco, o que aumenta a viabilidade de projetos para explorar as riquezas dos ativos brasileiros; e (ii) equipara, em alguma medida, o regime tributário brasileiro a outros países detentores de reservas petrolíferas, permitindo maior competitividade ao Brasil.

345. Mais importante do que extrair análises precisas nesta fiscalização é incutir a necessidade de os órgãos responsáveis pelo regime avaliarem seus resultados. Tanto para continuidade do modelo, promoção de melhorias, ou até para fomentar outros mecanismos de atuação no sentido de gerar incentivos para aumentar a atratividade do segmento a novos investimentos, como são exemplos os debates em torno da eventual extinção do regime de partilha ou o fim do polígono do pré-sal, além da alteração do Decreto que trata das participações especiais aplicáveis aos campos de grande produção ou lucratividade para critérios mais adequados de progressividade, no regime de concessão.

346. Outro relevante item de custo do regime tributário que deve ser observado pelos agentes estatais afetos ao Repetro-Sped se refere aos custos de transação e controle impostos à RFB. O tema será abordado, no que se refere à sua operacionalização, no capítulo seguinte deste relatório. Por ora, vale registrar que a RFB se utiliza de relevante quantitativo de recursos humanos e recursos tecnológicos para viabilizar a operacionalização do Repetro. Ademais, a RFB também não conseguiu demonstrar realizar um controle eficaz sobre a regularidade dos itens de benefício. O volume de produtos importados cresce a cada ano, o volume de recursos também, como demonstrado no Gráfico 10.

347. Além do custo de transação ao Estado, que impacta diretamente a RFB, há de se alertar que o modelo de operacionalização do regime atualmente em vigor insere riscos de desvios, o que pode gerar comportamentos oportunistas de agentes externos, como o caso de equipamentos sendo adquiridos sob o manto do Repetro, mas utilizados em finalidades diversas das permitidas. Esse risco, se materializado, pode ser considerado um *spillover* da política estabelecida e deve ser identificado, mensurado e tratado adequadamente.

348. Cabe, enfim, aos agentes estatais envolvidos no processo de formulação, implementação e avaliação agir sempre no sentido de ponderar os custos de uma política tendente à atração de investimentos aos benefícios gerados à sociedade.

349. Como se viu nas análises precedentes, campos grandes e gigantes se mostram atrativos com o regime, mas campos de pequeno e médio porte possuem baixo índice de arrematação nos leilões, mesmo beneficiados pelo Repetro. A efetiva participação do Repetro na diferença de atratividade desses *clusters* só poderá ser identificada mediante análise dedicada. Para esse mister, os órgãos diretamente envolvidos, MME, ME e RFB, são os agentes mais capazes, pois a eles também compete estudar alternativas que possam incentivar investimentos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

em todo o setor.

*IV.2.2 Impossibilidade de avaliação do Repetro-Industrialização*

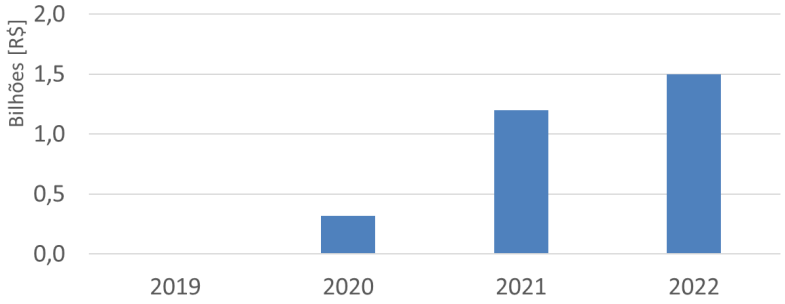
350. Conforme já repisado neste relatório, a criação do Repetro-Industrialização se deu na esteira da prorrogação e reestruturação do Repetro original, convertido em Repetro-Sped. Embora tenha se dado, conforme já tratado, sem muitos estudos e debates legislativos, por ter sido inserido quase que de forma despretensiosa no âmbito da medida provisória, possui grande impacto na cadeia de fornecimento do setor.

351. A ausência de estudos prévios detalhados resulta na indisponibilidade de indicadores e metas para aferição de seus resultados. Também por não haver sistema de controle informatizado específico e por estar em implementação há pouco menos de três anos, não foi possível, nesta oportunidade, angariar informações suficientes para apurar minimamente seus resultados (o Repetro-Industrialização foi criado em 2017 e regulamentado em 2019 por meio da IN RFB 1.901/2019).

352. Perquirindo informações à RFB, apenas valores de transações realizadas considerando o regime foram extraídos de sistemas internos mediante geração de consultas elaboradas com a inserção de critérios não totalmente vinculados ao Repetro-Industrialização, de forma que as informações prestadas podem conter inconsistências e imprecisões. Além disso, nem mesmo a RFB foi capaz de informar os valores dos benefícios fiscais concedidos.

353. Destaca-se que, apesar da impossibilidade de se aferir a eficácia, efetividade e eficiência do regime por ausência de dados, o crescimento de valores de transações demonstra a importância de o regime ser acompanhado com atenção pelos agentes. Nesses cerca de três anos de implementação os valores das transações realizadas sob o manto do Repetro-Industrialização – não se trata dos valores das desonerações – subiram de R$ 300 milhões no primeiro ano completo (2020) para R$ 1,5 bilhão, somente na primeira metade do ano de 2022, conforme gráfico visto no gráfico 5, abaixo reproduzido:

Gráfico 5 – Evolução do valor transacionado sob o Repetro-Industrialização (2019-2022)




2022: Dados disponíveis até julho.

Fonte: Repetro Industrialização – aba planilha 2 (peça 194)

354. Desta forma, em relação ao Repetro-Industrialização, considera-se preponderante reforçar a necessidade de os órgãos se empenharem em buscar adequado monitoramento e avaliação do regime.

IV.3 Conclusão

355. Como se relatou, o processo de reestruturação e prorrogação do Repetro resultou na criação de dois novos regimes: Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, os quais contam, atualmente, com instrumentos de transparência e monitoramento incompatíveis com as mais modernas normas associadas ao acompanhamento de políticas públicas. Não há definição formal de quais são os objetivos finais dos regimes criados, tampouco há indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas sobre aqueles indicadores sobre os quais elas deveriam agir.

356. Não existe definição de responsabilidades institucionais pelo monitoramento e avaliação dos regimes – não se identificou qualquer tipo de avaliação dos seus resultados. Mesmo depois de vinte anos de vigência, considerando que o Repetro-Sped seja uma continuidade do Repetro original (criado em 1999), não se observou nenhum estudo dos órgãos envolvidos no sentido de aferir sua eficácia, efetividade ou eficiência.

357. Apesar das dificuldades impostas, buscou-se analisar, mesmo que de forma expedita, alguns indicativos de resultados da política Em relação ao Repetro-Sped, considerou-se que ele fora criado com dois objetivos primários: (i) manter os benefícios criados por meio do Repetro original, intentando imprimir competitividade ao setor de E&P do país, mediante a redução de custos e riscos relativos principalmente à etapa de exploração e desenvolvimento dos campos; e (ii) corrigir efeitos adversos percebidos pela implementação do regime precursor (Repetro), relacionados principalmente à necessidade de criação de empresas offshore para fruição de benefícios; e modernização do processo de escrituração contábil).

358. No que se refere ao primeiro objetivo, as análises permitiram concluir que as diferenças existentes



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

entre a estrutura de desenvolvimento dos campos brasileiros, em especial campos *onshore* e *offshore*, faz com que os efeitos gerados pelo Repetro-Sped não se mostrem eficazes em reduzir custos e riscos de forma substancial dos ativos de baixo potencial produtivo, como é o caso do *cluster onshore*.

359. Nessa linha, avaliou-se que a efetividade do Repetro-Sped na atração de investimentos se correlaciona mais diretamente ao tamanho das reservas, resultando em baixa contribuição à atratividade comercial de campos de pequeno e médio porte.

360. Já no que se refere à nacionalização de atividades do setor de óleo e gás que ocorriam no exterior, exclusivamente por questão de planejamento tributário, a remodelagem do Repetro ocorrida em 2017 foi eficaz nesse objetivo.

361. Por fim, diante da inviabilidade em se realizar uma análise relativa à eficiência do Repetro-Sped, no sentido de averiguar se os resultados estão sendo atingidos sob os menores custos possíveis, apresentou-se três custos considerados especialmente relevantes: valor das desonerações tributárias (dezenas de bilhões de reais ao ano); custos de transação gerados na RFB; e custos de transação de terceiros, referente aos beneficiários do regime.

362. Em relação ao Repetro-Industrialização, a ausência de estudos prévios detalhados no desenho da política resultou na indisponibilidade de objetivos claros, indicadores e metas para aferição de seus resultados. Por absoluta falta de informações e pelo baixo tempo de implementação (cerca de três anos), não foi possível emitir qualquer posicionamento em relação aos resultados gerados.

363. Diante do exposto, será proposto recomendar aos órgãos do Centro de Governo que se articulem de forma coordenada a fim de definirem de modo adequado os objetivos, metas e indicadores para os regimes, além de indicar as responsabilidades que cada um desempenhará no acompanhamento, divulgação, monitoramento e avaliação do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, de modo que se promova a devida *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e o constante aperfeiçoamento da intervenção estatal.

364. Será também proposto que a RFB, na qualidade de órgão que operacionaliza o Repetro-Sped e o Repetro-Industrialização, promova adequada divulgação periódica dos dados relativos a beneficiários e respectivos valores de benefícios tributários usufruídos com a suspensão, isenção, aplicação de alíquota zero ou outro benefício concedido ao amparo do Repetro, sem prejuízo de outras informações que se mostrarem relevantes para o controle democrático desse instrumento de política pública.

365. No ponto, e em obediência ao disposto no §2º do art. 17 da Resolução TCU 315/2020, registra-se que se considera desnecessário realizar o monitoramento dessas recomendações, uma vez que já há recomendação mais genérica e abrangente relacionada à necessidade de se criar instrumentos adequados de monitoramento dos resultados associados aos benefícios fiscais (Acórdão 1.112/2020-TCU/Plenário): "recomendar ao Ministério da Economia, juntamente com a Casa Civil da Presidência da República, que adotem providências para a efetiva institucionalização de um modelo de governança para a concessão e gestão de benefícios fiscais" e, no caso presente, a SeinfraPetróleo poderá acompanhar a evolução do tema, em sua rotina ordinária e, considerando oportuno, poderá propor nova fiscalização sobre o tema, com o escopo que considerar pertinente.

366. Em relação às conclusões a que se chegou a respeito dos resultados, em termos de eficácia e efetividade do Repetro-Sped, registra-se que foram realizadas análises perfunctórias em face da ausência de dados robustos de implementação e devido à complexidade da implementação, além da provável interferência de outros componentes regulatórios nos resultados observados, motivo pelo qual se abstém de apresentar qualquer proposta de encaminhamento aos órgãos governamentais, em obediência ao disposto no inciso I do art. 12 da Portaria 315/2020-TCU:

> Art. 12. Não devem ser formuladas recomendações genéricas e distantes da realidade prática da unidade jurisdicionada, em especial quando:
>
> I - a complexidade do problema, em função de sua dimensão e da multiplicidade de suas causas, resultar em diagnóstico impreciso ou incompleto;

367. Sem prejuízo de consignar a importância de que os agentes estatais realizem análises criteriosas acerca das intervenções estatais a seus encargos, no sentido de garantir maior qualidade das instituições e permitir a maximização de valor à sociedade.

## V. Controles operacionais do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização

368. Neste capítulo, serão analisados os procedimentos adotados pela RFB para aferir se os benefícios fiscais concedidos se alinham às regras do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

369. Esses regimes tributários e aduaneiros contêm em si elevada complexidade decorrente da especificidade dos bens do setor de O&G e, além disso, existem diversas modalidades criadas para sua efetivação (Repetro-Sped: permanente; temporário com suspensão total do pagamento dos tributos; temporário com pagamento proporcional dos tributos; e nacional), as quais são operacionalizadas por um fluxo composto por



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

quatro etapas: habilitação, concessão, pós-despacho e extinção.

370. Do contexto supra, depreende-se a necessidade tanto da padronização das atividades, quanto da existência de controles operacionais aptos a garantir a conformidade dos benefícios.

371. Em termos de critérios, mencionam-se o princípio da eficiência (art. 37 da CF/1988), que corresponde ao dever da boa administração, e ainda a própria Lei 13.586/2017, que trouxe determinação (art. 8º) para que a RFB editasse, no âmbito de suas competências, os atos necessários à execução dos procedimentos relativos ao novo Repetro (instituído pelos seus arts. 5º e 6º). Em vista disso, foi editada a IN RFB 1.781/2017, cujos arts. 19 e 20 tratam da análise de conformidade da aplicação do regime (antes conhecida como fase de revisão aduaneira ou pós-despacho).

372. Em termos de gestão de riscos e controles internos, o Decreto 9.203/2017, em seu art. 17, preconiza a obrigatoriedade e as diretrizes para a implementação:

> Art. 17. A alta administração das organizações da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverá estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional, observados os seguintes princípios:
>
> I - implementação e aplicação de forma sistemática, estruturada, oportuna e documentada, subordinada ao interesse público;
>
> II - integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico e aos seus desdobramentos, às atividades, aos processos de trabalho e aos projetos em todos os níveis da organização, relevantes para a execução da estratégia e o alcance dos objetivos institucionais;
>
> III - estabelecimento de controles internos proporcionais aos riscos, de maneira a considerar suas causas, fontes, consequências e impactos, observada a relação custo-benefício; e
>
> IV - utilização dos resultados da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

373. Ainda sobre a governança do Poder Executivo federal, pontua-se que os controles internos e a gestão de riscos são temas também abarcados no art. 3º da Instrução Normativa Conjunta 01/2016/CGU/MPOG:

> Art. 3 Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão implementar, manter, monitorar e revisar os controles internos da gestão, tendo por base a identificação, a avaliação e o gerenciamento de riscos que possam impactar a consecução dos objetivos estabelecidos pelo Poder Público. Os controles internos da gestão se constituem na primeira linha (ou camada) de defesa das organizações públicas para propiciar o alcance de seus objetivos. Esses controles são operados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. A definição e a operacionalização dos controles internos devem levar em conta os riscos que se pretende mitigar, tendo em vista os objetivos das organizações públicas. Assim, tendo em vista os objetivos estabelecidos pelos órgãos e entidades da administração pública, e os riscos decorrentes de eventos internos ou externos que possam obstaculizar o alcance desses objetivos, devem ser posicionados os controles internos mais adequados para mitigar a probabilidade de ocorrência dos riscos, ou o seu impacto sobre os objetivos organizacionais.
>
> § 1 Os controles internos da gestão, independentemente do porte da organização, devem ser efetivos e consistentes com a natureza, complexidade e risco das operações realizadas.
>
> § 2 Os controles internos da gestão baseiam-se no gerenciamento de riscos e integram o processo de gestão.
>
> § 3 Os componentes dos controles internos da gestão e do gerenciamento de riscos aplicam-se a todos os níveis, unidades e dependências do órgão ou da entidade pública.
>
> § 4º Os dirigentes máximos dos órgãos e entidades devem assegurar que procedimentos efetivos de implementação de controles internos da gestão façam parte de suas práticas de gerenciamento de riscos.
>
> § 5º Controles internos da gestão adequados devem considerar todos os componentes definidos na Seção III e devem ser integrados ao processo de gestão, dimensionados e desenvolvidos na proporção requerida pelos riscos, de acordo com a natureza, complexidade, estrutura e missão do órgão ou da entidade pública.

374. Relativamente à análise de controles realizada na presente auditoria, foram detectadas falhas nos controles associados ao Repetro, com destaque para os seguintes **controles deficientes**: da verificação da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

manutenção dos requisitos da habilitação; da verificação do conteúdo dos contratos; de prazos; da destinação dos bens; e, no Repetro-Industrialização, da utilização das matérias-primas, dos produtos intermediários e dos materiais de embalagem adquiridos ao amparo do regime industrial.

375. Tais falhas derivam principalmente dos contratos complexos; da grande quantidade de processos (volume não conhecido pela RFB, peça 223- Nota Coana-Copad-Diexp n. 118-2022, p. 3); da grande quantidade de Declarações de Importação (20 mil DIs em 4 anos, peça 191, aba Dados NCM 2018); do longo prazo da concessão até a sua extinção (isso gera acúmulo de estoque); da dificuldade intrínseca ao objeto (complexidade dos equipamentos, parte dos quais ficam submersos no mar), cujo desembaraço requer agilidade (elevado custo de oportunidade). Esses riscos intrínsecos e associados à atual operacionalidade do regime não são enfrentados por equipe especializada com conhecimento do setor de óleo e gás (peça 214 - Atas de reunião RFB; peça 236 - Nota Coana n. 124-2022, p. 1-2; peça 231 - Relatório GET Repetro).

376. Das falhas acima listadas, a presente auditoria adentrou nas questões afetas à habilitação, ao conteúdo dos contratos, ao controle de prazo do regime, ao controle da destinação dos bens e ao encadeamento normativo do regime especial.

V.1 Controle deficiente quanto à habilitação e ao conteúdo dos contratos

377. Antes da IN RFB 1.415/2013 e posteriormente IN RFB 1.781/2017, a etapa de habilitação era mais morosa, pois sempre eram avaliados os contratos que justificavam aptidão da empresa, inclusive quanto à aderência dos serviços que seriam prestados ao Repetro. Essa análise era realizada por unidade especializada.

378. Dada a complexidade e a extensão desses contratos, a etapa de habilitação era demorada e gerava prejuízo para os operadores do regime, pois eles não poderiam receber o benefício do regime sem estarem habilitados (aumentando o custo Brasil), além de ocasionar litígios judiciais, quer questionando a morosidade, quer contestando eventuais indeferimentos de habilitações em decorrência de contratos inadequados à atuação no regime. Esses indeferimentos funcionavam como controle prévio à má utilização dos benefícios pelos não aptos.

379. No atual modelo, a etapa de habilitação deve ser concluída em trinta dias e, caso seja ultrapassado esse prazo, dá-se a habilitação de ofício por força do §§ 1º e 2º do art. 6º da IN RFB 1.781/2017. Logo, como os contratos são complexos e extensos, acaba ocorrendo apenas uma avaliação sumária dos documentos previstos no art. 5º da IN RFB 1.781/2017 (peça 214 - Atas de reunião RFB).

380. Em vista disso e de acordo com a RFB (peça 230 - relatório do GT Repetro, p. 9), o número de indeferimentos de habilitação no modelo atual foi drasticamente reduzido em comparação com o modelo anterior, em que era feita a análise dos contratos.

381. Especificamente ao tipo de contrato, a habilitação dos prestadores de serviço (contratada e subcontratadas) gera maior risco que a habilitação das operadoras, pois o número de prestadores de serviço é muito maior que o de operadores, e existe maior heterogeneidade nos contratos de prestação de serviço (como por exemplo o afretamento por tempo), o que dificulta a sua análise por equipes não especializadas.

382. Segundo a própria RFB, "... tais contratos são, muitas vezes, a base de planejamentos tributários abusivos que reduzem o recolhimento de tributos internos" (peça 230 - relatório do GT Repetro, p.16).

383. A ausência de exame dos contratos na fase de habilitação não prejudica a sua realização em fase posterior como no desembaraço e/ou em inspeções realizadas pela RFB. Nesse sentido é o art. 19, §4º, da IN RFB 1.781/2017, que estabelece que a análise de conformidade do contrato de prestação de serviços ou de afretamento por tempo será realizada pelo **Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil responsável pelo procedimento fiscal**. Em outras palavras, a análise saiu de um grupo especializado e foi pulverizada nas unidades de despacho aduaneiro.

384. Essa pulverização, porém, teve como consequência a falta de padronização no exame dos contratos, pois o que uma unidade aduaneira entende pertinente analisar, pode não ser considerado relevante por outra. Assim, além de impactar a qualidade da análise, ocasiona potenciais tratamentos não isonômicos entre os operadores, as contratadas e as subcontratadas, o que pode vir a comprometer a segurança jurídica do regime.

385. De acordo com as informações trazidas por auditores da Divisão de Administração Aduaneira da 7ª Região Fiscal (Diana/SRR07) (peça 214 - Atas de reunião RFB), a despeito do preconizado no art. 19, §4º, da IN RFB 1.781/2017, a avaliação da conformidade desses contratos é realizada de maneira superficial mesmo com a parametrização do canal amarelo no desembaraço aduaneiro (que demanda exame documental). Ainda em complemento, tais auditores entendem que a avaliação dos contratos seria uma atribuição da divisão de tributos internos da RFB e não da aduaneira, evidenciando-se uma falta de definição clara da responsabilidade (tributos internos ou aduana) pela análise aprofundada do conteúdo dos contratos.

386. Mesmo não sendo realizada a verificação dos contratos na etapa de concessão, repisa-se que não há impedimento que tais contratos sejam avaliados na etapa de pós-despacho. Contudo, não há previsão desse tipo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de auditoria no Plano Nacional de Fiscalização Aduaneira (PNFA), nem existem métricas que possibilitem o controle por meio de sistema de gerenciamento de dados, o que dificulta a detecção de irregularidades, somente possível acessando cada processo digital:

> Importante destacar que esse controle hoje não possui métricas e nem está atrelado ao Plano Nacional de Fiscalização Aduaneira (PNFA). O estabelecimento de métricas para auditoria de contratos ou para a revisão de pedidos concedidos automaticamente somente será possível após a implementação da Duimp-REPETRO, que possuirá campos próprios que permitirão esse tipo de levantamento. Hoje somente é possível encontrar irregularidades acessando cada processo digital. (peça 230- relatório do GT Repetro, p. 14)

387. Em resumo, houve um ganho de eficiência decorrente da desburocratização e da transferência do risco para o operador do regime, que estará sujeito às penalidades caso seja detectado que ele não faz jus à habilitação para atuar no regime. Entretanto, caberia à RFB desenvolver metodologias de gestão de risco com o intuito de identificar de forma ativa os operadores (ou contratadas ou subcontratadas) que não possuem contratos que justifiquem o seu enquadramento no regime ou que já perderam algum dos requisitos da habilitação pregressa. De acordo com a RFB, porém, não há equipe especializada em gestão de risco no Repetro:

> Vale destacar que atualmente em nenhuma das unidades acima existe uma equipe especializada em gestão de riscos no REPETRO. E pelo que a Audit apurou, essa gestão não tem sido realizada por nenhuma das unidades auditadas (item 3.8 deste Relatório), a despeito do que dispõe o § 6º do artigo 19 da IN RFB n. 1.781, de 2017. (peça 230- relatório do GT Repetro, p. 14)

388. Segundo o art. 19, §6º, da IN RFB 1.781/2017 supracitado, "o chefe da unidade da RFB a que se refere o *caput* poderá estabelecer percentual mínimo para análise dos pedidos concedidos ou prorrogados automaticamente, baseado em gestão de riscos". A despeito do caráter discricionário do ditame legal, se não há gestão de risco no Repetro, não há possibilidade de o chefe da unidade estabelecer um percentual para análise.

389. Atualmente, o Repetro-Sped segue a gestão de riscos genérica para o controle aduaneiro, adaptada segundo as percepções e capacidades de cada unidade (peça 237- Nota Conjunta Corad e Coana n. 120-2022, p. 10-11). Em termos de fiscalização, a RFB informou que foram realizadas quatro ações de fiscalização de Repetro sobre três pessoas jurídicas (PJs) distintas, selecionadas em um universo de dez PJs que perfaziam 80% da renúncia tributária de Repetro no triênio 2018/2020, resultando em lançamentos tributários no valor de R$ 1 bilhão (peça 237- Nota Conjunta Corad e Coana n. 120-2022, p. 11-12).

390. Soma-se aos riscos acima relatados a ausência de controle da vigência dos critérios de habilitação ao regime. Uma vez habilitado, o agente pode operar ao amparo do Repetro-Sped, sem sofrer nova checagem, pelo prazo que fixar o Ato Declaratório Executivo (ADE), documento que declara a empresa apta e cujo prazo de vigência costuma ser longo (peça 230- relatório do GT Repetro, p. 9). Essa realidade também permeia o Repetro-Industrialização, em que todos os seus beneficiários são habilitados pelo prazo total de vigência do regime, isto é, até 31/12/2040 (peça 214 - Atas de reunião RFB) e em relação ao qual não são promovidos controles esporádicos da manutenção dos critérios de habilitação.

391. Cabe sopesar que a RFB já vem se debruçando sobre a análise da gestão de risco afeta à fragilidade na habilitação e consequente impacto na ausência de atribuição da responsabilidade na avaliação do conteúdo dos contratos. Entre as medidas aventadas para mitigação do risco, destaca-se a criação da Rede de Monitoramento e Análise de Contratos do Repetro (RMAC), que integrará as áreas de monitoramento, gestão de riscos e seleção de contribuintes para fins de fiscalização, com o objetivo de incentivar o compartilhamento de conhecimento, experiência e resultados obtidos especialmente na análise de contratos do Repetro, além de garantir um permanente fluxo de informações sobre as atividades de fiscalização aduaneira e de tributos internos em curso. A RMAC seria composta por agentes da fiscalização aduaneira pós-desembaraço (FIA) e por agentes da fiscalização de tributos internos (FIS) (peça 231- Relatório GET Repetro e Repetro-Sped)

392. A despeito da implantação da RMAC prescindir de alteração regimental (peça 231 - Relatório GET Repetro e Repetro-Sped, p. 8), o que em tese facilitaria a sua criação, ela ainda não foi implementada e, de acordo com a RFB, está sendo avaliado um modelo alternativo (peça 232 - Nota SGRFB e-Processo 10265.338953-2022-12). Dessa forma, não se tem notícia sobre medidas concretas para o enfrentamento das fragilidades identificadas.

393. Por tudo dito, será proposto recomendar à RFB que implemente, de forma concreta, um modelo de controle no Repetro-Sped com foco na automação, especialização, uniformização de procedimentos e integração de equipes aduaneiras e de tributos internos, nos moldes das diretrizes de gestão de riscos e controles internos.

V.2 Controle deficiente de prazos

394. Na operacionalização do Repetro, existem prazos de vigência e de utilização dos bens recepcionados



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

sob o benefício do regime. Contudo, constatou-se falhas no controle desses prazos.

395. Segundo o art. 19 da IN RFB 1781/2017, "a análise do cabimento da aplicação do regime e do **controle do prazo de sua vigência** será realizada **pela unidade de despacho aduaneiro** da RFB responsável pelo desembaraço aduaneiro" (grifos acrescidos). A seguir, é feita uma breve descrição dos prazos que permeiam o regime nas suas diversas modalidades:

a) No **Repetro-Permanente e no Repetro-Nacional**, o bem está sujeito a dois prazos: o primeiro de cinco anos, contado da data do registro da DI, para completa fruição do regime e conversão dos tributos suspensos em isenção ou alíquota zero; o segundo de três anos, a contar da admissão do bem no regime para destinação desses às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural as quais justificaram a concessão do benefício;

b) No **Repetro-Temporário**, o bem está sujeito ao prazo previsto no contrato de importação celebrado entre o importador e a pessoa estrangeira, prorrogável na medida da extensão do prazo estabelecido no contrato que instruiu a concessão do regime;

c) No **Repetro-Industrialização**, em regra o produtor intermediário e final amparado pelo regime terá um ano, prorrogável automaticamente pelo mesmo período, contado da data do respectivo desembaraço aduaneiro ou da emissão da NF-e, para a integral utilização das matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem na fabricação de produto final destinado às atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. Esse prazo poderá chegar a 5 anos a depender do processo de fabricação do bem, bem como ultrapassar esses 5 anos em casos excepcionais e devidamente justificados.

396. O controle desses prazos fica a cargo de cada unidade. Porém, dada a materialidade do regime, é razoável que o órgão central da RFB dê suporte e desenvolva sistemas para auxiliar e padronizar esse controle de prazo por cada unidade de despacho aduaneiro.

397. Questionada sobre quais instrumentos são utilizados para controlar o prazo e a destinação dos bens repetrados, assim como a extinção do regime (Ofício de Requisição 005-0061-2022 – Receita, peça 192, p. 25-28), a RFB informou que era com base nos processos administrativos constantes do sistema e-processo, resposta restrita ao Repetro-Temporário:

> (...) informa-se que o controle de bens admitidos no Repetro-Temporário é realizado com base nos processos administrativos constantes do sistema e-processo.
>
> 6.1. O e-processo é utilizado para controlar o prazo das concessões e as respectivas extinções.
>
> 6.2. Durante o ciclo de vida do regime, a destinação do bem pode ser objeto de fiscalização, que pode ser realizada por unidade da RFB distinta daquela que concedeu o regime. Nos termos do §2º do art. 19 da IN RFB n. 1781, de 2017 ... (peça 233- "Nota Coana-Copad-Diexp n. 118-2022, de 30 de junho de 2022", p.3)

398. Não há um sistema que viabilize o controle dos prazos de forma automatizada ou estruturada. O controle de prazo via e-processo é manual, isto é, o auditor fiscal precisa entrar em cada processo e checar o campo com a data da DI e do desembaraço, pois esse campo não permite consultas estruturadas. Em reunião com a equipe da RFB foi colocado que, atualmente, cada unidade faz o controle de prazo da maneira como conseguir, pois não existe sistema de controle oficial dos prazos do Repetro e algumas unidades controlam com planilha Excel (peça 214 - Atas de reunião RFB).

399. Nessa mesma reunião, foi elencado que está sendo pensada a inserção do Repetro-Temporário no Sistema de Acompanhamento de Regimes Aduaneiros (Sara) para controle de prazo. Contudo, para ultimar essa inserção, é preciso promover mudanças normativas do regime e alocar recursos orçamentários, não havendo previsão de quando isso ocorrerá.

400. Cabe sopesar que a RFB vem se debruçando sobre o tema e, além da solução acima descrita, pretende implementar futuramente o módulo Regimes Aduaneiros Especiais no Portal Único de Comércio Exterior, com as funcionalidades a seguir especificadas:

> o módulo Regimes Aduaneiros Especiais será fundamentalmente um controlador de saldos e prazos de mercadorias admitidas em determinados regimes aduaneiros especiais, com mecanismos de indicadores e alertas que permitirão às equipes da RFB identificar com agilidade situações com indícios de irregularidades e descumprimento de prazos, otimizando a utilização da mão de obra da fiscalização. O módulo será acessível também pelos beneficiários dos regimes, permitindo o acompanhamento dos saldos e prazos de suas operações, bem como permitirá a solicitação de prorrogações de prazo por meio do próprio módulo (peça 234 - Nota Coana n. 138/2022, de 18 de agosto de 2022, p. 2)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

401. Porém, o módulo Regimes depende da entrada em operação da Declaração Única de Importação (Duimp), que está implementada somente para o modal aquaviário e para algumas situações específicas. Até a implementação do módulo Regimes, as unidades precisam usar controles alternativos como as planilhas, corroborando o já citado acima.

> (...) atualmente, os controles são realizados em planilhas próprias das unidades e também com a ajuda do sistema e-Processo, que permite, por exemplo, que os processos de admissão de bens acessórios sejam apensados ao processo de admissão do bem principal (peça 234 - Nota Coana n. 138/2022, de 18 de agosto de 2022, p. 1).

402. De acordo com a RFB, "o módulo Regimes está em fase inicial de desenvolvimento e o escopo definido para sua primeira entrega não contemplará o Repetro, mas tão somente os regimes especiais de Admissão Temporária e Exportação Temporária" (peça 234- Nota Coana n. 138/2022, p. 2).

403. Por tudo dito, a despeito dos diagnósticos e dos esforços da RFB com o intuito de sanar as fragilidades do controle dos prazos inerentes aos bens repetrados, as ações ainda encontram-se no campo das ideias, não havendo ato formal que as ratifique, nem cronograma de implementação.

404. Por fim, quanto ao Repetro-Industrialização e ao Repetro-Nacional, os controles de prazo são via Sistema Público de Escrituração Digital (Sped) e são submetidos aos parâmetros de fiscalização adotados para empresa situada no país (peça 214 - Atas de reunião RFB). No entanto, não foram apresentadas à equipe de auditoria as metodologias ou scripts que viabilizariam tais controles, nem, no caso específico do Repetro-Industrialização, as inspeções realizadas nas empresas habilitadas.

V.3 Controle deficiente da destinação dos bens repetráveis

405. Como já dito, a lista de bens principais abarcados no Repetro consta de rol taxativo elaborado pela RFB e consubstanciada nos Anexos I e II da IN RFB 1.781/2017. Além desses bens, também são admitidos no regime os bens acessórios a serem diretamente incorporados aos bens principais para garantir sua operacionalidade; e as ferramentas utilizadas na manutenção dos bens principais.

406. Ainda, para a admissão no regime na modalidade Repetro-temporário com dispensa do pagamento dos tributos, os bens principais devem possuir valor unitário superior a US$ 25.000,00. Esse valor de referência também se aplica à admissão dos bens acessórios que acompanham o principal em qualquer modalidade (Repetro-Permanente ou Repetro-Temporário).

407. Apesar da lista taxativa de itens abarcados no regime, a variedade de bens recepcionados pode ser substancialmente majorada devido aos bens acessórios e às ferramentas admitidas ao amparo do Repetro. Esse fato ocasiona mais complexidade na análise dos desembaraços, bem como dificulta os controles operacionais, principalmente na questão do pós-despacho, em razão dos vários tipos de bens e do grande número de itens recepcionados no regime.

408. Em ofício à RFB, a equipe de auditoria questionou ao órgão o número de inspeções físicas realizadas no pós-despacho. Em resposta, a RFB não apresentou qualquer número a respeito de inspeções físicas realizadas sobre bens beneficiados pelo regime, o que leva a inferir que há ausência de controle gerencial sobre esse aspecto ou até mesmo completa ausência de controle sobre os bens após seu desembaraço (Ofício de Requisição 004-0061/2022 - peça 192, p. 19-24).

409. Buscando entender o universo de controle dos bens repetráveis, foi solicitado o volume desses bens transacionados e valores de tributos suspensos em decorrência do regime, no período de 1999 a 2021 (Despacho de Requisição de 18/4/2022 - peça 152; Ofício 16265/2022-TCU-Seproc – peça 153).

410. Nesse sentido, considerando que o objetivo principal do Repetro é conferir maior competitividade à indústria de óleo e gás no país, atraindo investimentos ao setor, observou-se que desde a entrada em vigência do novo Repetro, de 2018 a 2021, apenas 8 itens correspondem a aproximadamente 95% dos benefícios fiscais, e os demais itens (mais de 500 itens) respondem por apenas 5%.

Tabela 2 – Volume financeiro por item

| Item | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total | % | % acum. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PLATAF.D/PERF.E EXPLOR.,FLUT.OU SUBMERSÍVEIS | 6,10 | 8,20 | 22,82 | 14,47 | 51,60 | 40,79% | 40,79% |
| BARCOS-FARÓIS/GUINDASTES/DOCAS,ETC. | 5,87 | 6,42 | 11,04 | 8,33 | 31,66 | 25,03% | 65,82% |
| OUTS.TUBOS FLEXS.MMO C/ACESS. D/FERRO AÇO | 1,48 | 4,52 | 5,54 | 2,72 | 14,26 | 11,28% | 77,10% |
| OUTS.EMBARC.INC.BARC.SALVA-VIDAS EXC.B.REMO | 1,22 | 4,23 | 3,42 | 2,81 | 11,68 | 9,23% | 86,33% |
| TORNEIRAS E OUTS.DISPOSITS.P/CANALIZAÇÃO,ETC. | 0,44 | 1,90 | 2,28 | 1,30 | 5,93 | 4,69% | 91,02% |
| OUTROS TUBOS DE MATÉRIA PLÁSTICA | 0,11 | 0,49 | 1,03 | 0,36 | 1,99 | 1,57% | 92,59% |
| OUTS.MÁQS.DE SONDAGEM OU PERFURAÇÃO | 0,00 | 0,67 | 1,19 | 0,01 | 1,86 | 1,47% | 94,06% |
| VÁLVULAS TIPO GAVETA | 0,10 | 0,17 | 0,33 | 0,17 | 0,77 | 0,61% | 94,67% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Valores em bilhões de reais.
Fonte: elaboração própria (peça 191)

411. Analisando as planilhas, em um recorte de 2018 a 2021 e nos bens repetráveis importados, identificou-se que um único item (plataformas de perfuração ou de exploração) corresponde a 40% dos benefícios tributários associados ao Repetro. Trata-se de item que, inquestionavelmente, será utilizado com o propósito adequado ao benefício.

412. Todavia, observou-se que alguns outros itens, que não deixam de ter valor financeiro relevante, possuem sua utilização não restrita às atividades do setor, podendo ser desviados para uso em outras finalidades, que não a exploração e produção de petróleo e gás, como é a regra do Repetro. Isso aumenta a necessidade de estabelecimento de controles operacionais com o intuito de mitigar tal risco.

413. Esse assunto mostra-se importante do ponto de vista do controle, uma vez que associados a estes primeiros 8 itens de maior materialidade, tem-se pouco mais de 15% das DIs do período 2018-2021, enquanto associadas aos demais itens (mais de 500), tem-se aproximadamente 85% das DIs do período. Em outras palavras, o custo de transação associado a itens de menor materialidade revela-se relevante. Destaca-se que itens de menor valor, além de mais numerosos, são aqueles de maior dificuldade de controle no que diz respeito às suas destinações finais.

Tabela 3 – Número de DIs por item

| Item | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Total | % | % acum. |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PLATAF.D/PERF.E EXPLOR.,FLUT.OU SUBMERSÍVEIS | 6 | 14 | 25 | 10 | 55 | 0,27% | 0,27% |
| BARCOS-FARÓIS/GUINDASTES/DOCAS,ETC. | 6 | 14 | 25 | 14 | 59 | 0,29% | 0,57% |
| OUTS.TUBOS FLEXS.MMO C/ACESS. D/FERRO AÇO | 120 | [illegible] | 394 | 212 | 1.021 | 5,08% | 5,65% |
| OUTS.EMBARC.INC.BARC.SALVA-VIDAS EXC.B.REMO | 44 | 68 | 40 | 54 | 206 | 1,03% | 6,67% |
| TORNEIRAS E OUTS.DISPOSITS.P/CANALIZAÇÃO,ETC. | 95 | 332 | 389 | 317 | 1.133 | 5,64% | 12,31% |
| OUTROS TUBOS DE MATÉRIA PLÁSTICA | 65 | 122 | 208 | 108 | 503 | 2,50% | 14,82% |
| OUTS.MÁQS.DE SONDAGEM OU PERFURAÇÃO | 1 | 15 | 1 | 5 | 22 | 0,11% | 14,92% |
| VÁLVULAS TIPO GAVETA | 9 | 18 | 37 | 62 | 126 | 0,63% | 15,55% |

Fonte: elaboração própria (peça 191)

414. Em linha com a ponderação da equipe de auditoria, a RFB apresentou análise em relação à linha de corte de US$ 25.000,00 de valor aduaneiro unitário para a admissão no regime. De acordo com a análise, observando-se os dados de antes de se fixar o limite de US$ 25.000,00, 99% do valor líquido das mercadorias admitidas no local de embarques (VMLE) admitidos no regime são decorrentes de itens com valor aduaneiro unitário superior a US$ 100.000,00, e corresponde a 36,08% da quantidade de mercadorias desembaraçadas. Então, aproximadamente dois terços dos custos de desembaraço (mão de obra fiscal da RFB) era direcionado para o controle de 1% VMLE do regime (peça 237- Nota Conjunta Corad e Coana n. 120/2022, p. 5-6).

415. Logo, pode-se inferir que a elevação do limite do valor aduaneiro unitário impactaria os beneficiários em 1% e, por outro lado, diminuiria os custos de controle em dois terços. Cabe esclarecimento que a análise proferida pela RFB foi pautada em amostra de antes do estabelecimento do limite de US$ 25.000,00, porém tal fato não invalida as colocações, principalmente quanto ao limite superior de US$ 100.000,00.

416. Abre-se parêntese para informar que as análises, acima proferidas, sobre os itens constantes das listas dos Anexos I e II da IN RFB 1.781/2017, não contemplaram os bens produzidos sobre o amparo do Repetro-Industrialização. Os dados do Repetro-Industrialização carecem de maior confiabilidade e a equipe não obteve êxito em conhecer em detalhes os valores de renúncia relativos a esse regime (peça 193 - Nota Cofis Dicap-Diaud n. 82/2022, p. 3-4).

417. Entretanto, dado que os bens finais produzidos no Repetro-Industrialização são aqueles listados nos anexos supracitados, uma restruturação da lista de bens abarcados no Repetro-Sped com o intuito de propiciar um ganho de gestão operacional, necessariamente, promoveria uma otimização dos controles também no Repetro-Industrialização.

418. Reitera-se, ainda, que há risco de desvio dos insumos adquiridos ao amparo do Repetro-Industrialização para produção de outros bens não destinados ao Repetro-Sped (Repetro-Nacional), considerando a grande pulverização de insumos que podem ser adquiridos dentro do regime e complexidade de aferição do processo produtivo. Isso reforça a necessidade de consolidação de dados para a inteligência do controle e gestão do regime. (peça 214 - Atas de reunião RFB; peça 193 - Nota Cofis Dicap-Diaud n. 82/2022, p. 5; peça 235 - Nota n. 153-2022-RFB-Copes-Dilit/2022).

419. Ademais, não há rotinas automatizadas no controle do Repetro-Industrialização que promovam a verificação tempestiva das concessões e seus desdobramentos no pós-despacho/vigência do regime (Ata de Grupo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Focal – Repetro-Industrialização - peça 214, p. 26-29).

420. Outrossim, esclarece-se que a retirada de item das listas dos anexos I e II da IN RFB 1.781/2017, a princípio, não altera de forma relevante questões de competitividade do conteúdo nacional (beneficiários do Repetro-Industrialização) frente ao produtor internacional, pois, se o item é retirado da lista, tanto na importação quanto na produção local haverá a incidência dos tributos de forma equitativa, garantindo assim o tratamento isonômico aos produtores.

421. Nesse ponto, vale reiterar a questão da dificuldade de controle operacional. De acordo com a RFB, um dos pontos fracos para a realização dos controles é a questão de déficit de pessoal. Logo, a despeito das punições previstas nos normativos em decorrência da utilização inapropriada dos bens abarcados sobre o amparo do regime, o que impactaria nas decisões dos agentes, a baixa capacidade de detecção de tais utilizações inapropriadas (em decorrência da incapacidade de gestão operacional) viabilizaria, em tese, maior risco de desvios.

422. Assim, buscando ganhos operacionais ao regime e sem perder o foco principal do Repetro (garantir a atratividade do Brasil ao investimento no setor de O&G), vislumbra-se propor recomendação aos órgãos gestores, liderados pela RFB em decorrência da sua competência para elaboração da lista de bens aos quais se pode aplicar o regime (art. 458, §1º, do Decreto 6.759/2009 c/c art. 5º, §3º, da Lei 13.586/2017), que avaliem a oportunidade de instituir grupo de análise com o intuito de promover melhorias na lista de bens repetráveis com o intuito de mitigar riscos de utilização indevida do regime, bem como otimizar custos operacionais e custos de transação para a Administração Pública e para o mercado, em atenção aos postulados da simplicidade tributária e eficiência administrativa.

### V.4 Fragilidade no encadeamento normativo do regime

423. A atual estrutura legal do Repetro é um encadeamento de atos normativos: leis, decretos, portarias e instruções normativas. Há ainda os manuais e a guia de Perguntas e Respostas que também orientam a aplicação do regime.

424. Em análise dos atos legais supra, nota-se que a legislação do Repetro expressa em leis e decretos é enxuta, sendo repassada, por força do art. 8º da Lei 13.586/2017, à RFB a incumbência de editar, no âmbito de suas competências, os atos necessários à execução dos procedimentos de que trata essa Lei. De posse da tal incumbência, a RFB editou as IN RFB 1.781/2017 e 1.901/2019 com o intuito de complementar o vácuo deixado pelos atos legais.

425. Cabe sopesar que as INs, o Manual e o guia Perguntas e Resposta (todos instrumentos infralegais) vinculam a atuação dos servidores da RFB e dos operadores do regime, porém não vinculam as decisões do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), o que pode fomentar lides e impactar o contencioso fiscal.

426. Soma-se a esse risco a ausência de periodicidade na atualização do manual e a fragilidade na continuidade dessas atualizações, que hoje são realizadas por um único servidor, evidenciando risco de cooptação por terceiros interessados e de descontinuidade da atividade. Por certo, caso ele seja deslocado de área, a RFB terá dificuldade na sua substituição, elevando o risco de continuidade desta atividade (peça 234- Nota Coana n. 138/2022, p. 4).

427. Essa situação de concentrar a decisão sobre alterações do manual em apenas um servidor, contraria o princípio da segregação de funções. Segundo as Normas do Controle Interno do Setor Público da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI, no documento intitulado “Diretrizes para as Normas de Controle Interno do Setor Público” (traduzido pelo Tribunal de Contas do Estado da Bahia: https://www.tce.ba.gov.br/images/intosai_diretrizes_p_controle_interno.pdf , acessado em 1/9/2022 ), a segregação de funções se fundamenta como princípio do controle justamente para “reduzir o risco de erro, desperdício ou procedimentos incorretos e o risco de não detectar tais problemas”, bem como, para mitigar o risco de conluio entre pessoas que pode reduzir ou destruir a eficácia de procedimento de controle interno.

428. O manual é instrumento vinculante da atuação dos servidores da RFB e operadores do regime, e provocações dos operadores podem resultar em alteração do manual, logo a concentração em um único servidor pode aumentar, potencialmente, o risco de captura do órgão “regulador/gestor” em um problema principal-agente (dilema de agência). Cabe registrar que não há qualquer crítica ao servidor que atualmente desempenha tal função.

429. Contudo, dada a complexidade, materialidade e relevância do regime, não se mostra razoável um único servidor tratando dos aprimoramentos do manual, sendo esperado uma equipe especializada e multidisciplinar para promovê-los.

430. Pelo exposto, será proposto recomendar à RFB que avalie a possibilidade de composição de equipe multidisciplinar com o objetivo de gerir as atualizações dos manuais que norteiam a aplicação do regime como preconizado nas diretrizes de gestão de riscos e controles internos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

V.5 Conclusão

431. Existem diversas disfunções nos controles operacionais do Repetro. Primeiramente, a não avaliação periódica das condições de habilitação dos beneficiários do regime eleva o risco de agentes operarem sem a manutenção dos requisitos necessários a atuação no regime.

432. Também restou evidenciado que a retirada da checagem dos conteúdos dos contratos no momento da habilitação garantiu uma maior celeridade dessa etapa, porém, como esses contratos não passam por análises posteriores, sucede uma elevação dos riscos de planejamentos tributários abusivos.

433. Embora haja o intuito de formar equipe especializada, com integrantes da área aduaneira e de tributos internos, de modo a promover as avaliações tempestivas dos conteúdos dos contratos, ainda não foram implementadas medidas concretas pela RFB com o condão de endereçar o problema.

434. Já os controles dos prazos são realizados de forma manual por meio de consulta no sistema e-processo e/ou por meio de controle de planilhas de cada unidade. De igual forma, a RFB já identificou o problema e propôs a implementação de soluções via sistema Sara e Módulo Regimes, porém não há previsão de quando serão implementadas.

435. Pelo seu turno, o controle da destinação dos bens repetrados também padece de rotinas automatizadas e inspeções no pós-despacho. Em um recorte de 2018 a 2021, observou-se apenas 8 itens corresponderam a aproximadamente 95% dos benefícios fiscais e os demais itens (mais de 500 itens) respondem por apenas 5%. Ainda, esses 8 itens de maior materialidade representaram pouco mais de 15% das DIs.

436. Em linha com a análise supra, a RFB promoveu análise em relação à linha de corte de US$ 25.000,00 e identificou que 99% do VMLE admitidos no regime são decorrentes de itens com valor aduaneiro unitário superior a US$ 100.000,00, e corresponde a 36,08% da quantidade desembaraçada.

437. Logo, há um elevado custo de transação com o direcionamento de força de trabalho da RFB para o controle de itens de baixa materialidade para o setor de O&G. Sendo assim, mostra-se oportuno reavaliar a adequabilidade da lista de bens Repetrados pelos órgãos gestores do regime.

438. Com relação à fragilidade na regulamentação do regime, boa parte das normas do Repetro é proveniente dos atos infralegais, vinculantes para a atuação dos auditores da RFB e dos operadores do regime. Contudo, constatou-se que a atualização do manual não segue periodicidade definida e, por ser de responsabilidade de um único servidor, contraria diretrizes nacionais e internacionais a respeito do princípio da segregação de funções.

439. Por fim, as recomendações propostas no presente capítulo têm o condão de aprimoramento do objeto auditado, não se vislumbrando a necessidade de monitoramento em processo específico, visto que a situação poderá ser revisitada a qualquer momento em fiscalizações rotineiras na RFB.

## VI. Análise dos comentários dos gestores

440. A versão preliminar deste relatório de fiscalização (peça 238) foi remetida ao Ministério da Economia (ME), ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e à RFB (peças 240-243), com a finalidade de se obter os comentários pertinentes sobre as questões analisadas por este Tribunal.

441. A partir da análise dos comentários recebidos (peça 273), não se verificou a necessidade de ajustes ao conteúdo do relatório de auditoria. As manifestações que não foram acatadas são resumidas a seguir.

442. Nos comentários apresentados pela CC/PR, foi proposto excluir este órgão da destinação da recomendação contida no item "459.I – b" do relatório preliminar de auditoria, devido ao tema demandar alto grau de especificidade da RFB (peças 256-257). No entanto, entende-se necessária a articulação da CC/PR para cumprimento da recomendação, de modo a promover a atuação coordenada entre RFB e MME, este último com a competência e expertise para tratar dos assuntos relacionados ao setor de petróleo e gás natural, o qual deve ser ouvido para a prospecção de soluções.

443. Quanto ao ME, segundo a Coordenação-Geral de Assuntos Tributários da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CAT/PGFN), as constatações do relatório não abrangem seu âmbito de atuação (peças 258-259). De outra banda, os gestores da RFB informam a adoção de medidas tendentes a implementação do item "459.II" (peças 260-264), porém sem a ratificação formal do seu dirigente máximo ou apresentação de cronograma de implementação, nos termos requeridos pelo art. 16, parágrafo único, inciso I, da Resolução TCU 315/2020.

444. O MME sugeriu apenas complementação do item "459.I", para inserir a ressalva de que cada órgão destinatário da recomendação atue dentro dos limites de suas prerrogativas legais e competências vigentes (peças 265-268). No entanto, tal ressalva é dispensável uma vez que já existe competência legal estabelecida que abranja a atuação de cada órgão no bojo da governança do Repetro. Ademais, durante a ação articulada e coordenada dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

órgãos, poderá ser proposta alteração legal ou regulamentar, a fim de ajustar as suas competências na estrutura de governança do regime, se for necessário.

445. Registre-se também que entidades representativas do setor de petróleo e gás, que compareceram ao painel de referência da matriz de achados, realizado em 5/9/2022, por meio do aplicativo Microsoft Teams (Ata constante da peça 188), também apresentaram comentários quanto às conclusões da equipe de auditoria, os quais foram juntados às peças 269-271. Essas manifestações da iniciativa privada foram analisadas, mas não demandam ajustes no relatório (peça 272).

## VII. Conclusão

446. Esta auditoria operacional teve por objetivo avaliar os processos de concessão e de controle e, também, a eficácia dos regimes tributários e aduaneiros especiais de utilização econômica e de industrialização de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural, a saber: Repetro-Sped e Repetro-Industrialização.

447. As análises se concentraram em três grandes temas: (i) Governança: Estudos Preliminares e Articulação Interinstitucional; (ii) Transparência, Monitoramento e Avaliação; e (iii) Controles. Os procedimentos de auditoria foram realizados entre 30/5/2022 e 12/8/2022, tendo abordado dados desde a abertura do setor, ao final da década de 1990, com maior profundidade a partir do ano 2017, época de criação dos regimes especiais atualmente vigentes.

448. As principais constatações deste trabalho foram: (i) deficiência dos estudos prévios sobre o problema público a ser enfrentado pelos regimes; (ii) ausência de metas/indicadores e de instrumentos de monitoramento, transparência e prestação de contas para os regimes; (iii) resultados insuficientes do Repetro-Sped para atração de investimentos em campos de pequeno e médio porte; e (iv) instrumentos de controle operacional dos regimes não garantem a conformidade dos benefícios concedidos.

449. Em relação ao primeiro achado, contatou-se que os estudos que fundamentaram a MP 795/2017, convertida na Lei 13.586/2017, foram conduzidos integralmente pelo Ministério da Fazenda (atual Ministério da Economia), com ausência de integração e interlocução com demais órgãos afetados pelo Repetro-Sped e Repetro-Industrialização. Apesar disso, verifica-se que o Repetro-Sped é um instrumento de política tributária alinhado às práticas aceitas internacionalmente para estimular o investimento no setor de petróleo.

450. Nesse sentido, em que pese a constatação de deficiência dos estudos que fundamentaram a reformulação/prorrogação do Repetro e considerando que o modelo adotado encontra respaldo na literatura especializada e nas práticas da indústria, considerou-se desnecessário propor adoção de medidas corretivas.

451. Acerca do segundo achado, constatou-se que os atuais instrumentos de transparência e monitoramento são incompatíveis com as mais modernas normas associadas ao acompanhamento de políticas públicas. Não há divulgação de dados a respeito de beneficiários e valores relativos às desonerações concedidas. Também não há definição formal de quais são os objetivos finais dos regimes criados, tampouco indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas sobre aqueles indicadores sobre os quais elas deveriam agir. Sequer existe definição de responsabilidades institucionais pelo monitoramento e avaliação dos regimes, bem como não se identificou qualquer tipo de avaliação dos seus resultados.

452. Em termos de avaliação do Repetro-Sped, em análise simplificada, observou-se que ele se afigura eficaz quanto à nacionalização de atividades do setor de óleo e gás que ocorriam no exterior, por questão de planejamento tributário – efeito adverso causado pelo Repetro original.

453. No que se refere ao seu objetivo principal – atração de investimentos ao setor de óleo e gás no país –, as análises permitiram concluir que as diferenças existentes entre a estrutura de desenvolvimento dos campos brasileiros, em especial entre campos *onshore* e *offshore*, faz com que os efeitos gerados pelo Repetro-Sped não se mostrem adequadamente eficazes em reduzir custos e riscos de forma substancial dos ativos *onshore*. Considerando o objetivo final de conferir maior competitividade ao país na atração de investimentos para o setor, considerou-se que a efetividade do Repetro-Sped se correlaciona diretamente ao tamanho das reservas, resultando em baixa efetividade para campos de pequeno e médio porte.

454. Em relação ao Repetro-Industrialização, a ausência de estudos detalhados em seu desenho como política resulta na indisponibilidade de objetivos claros, indicadores e metas para aferição de seus resultados. Por absoluta ausência de dados, por ser um instrumento inovador e em implementação há relativamente pouco tempo (cerca de três anos), não se conseguiu identificar possibilidade de, minimamente, apurar seus resultados.

455. Em razão das constatações relacionadas ao tema, considera-se oportuno recomendar aos órgãos do Centro de Governo que se articularem de forma coordenada para definição de objetivos, metas e indicadores, e das responsabilidades que cada ente estatal desempenhará no acompanhamento, divulgação, monitoramento e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

avaliação do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização a fim de que se promova a devida *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e o constante aperfeiçoamento da intervenção estatal. Além disso, considera-se relevante também propor à RFB que promova adequada divulgação periódica dos dados relativos a beneficiários e respectivos valores de benefícios tributários usufruídos.

456. Em relação ao tema controles operacionais do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, constatou-se que não existe acompanhamento periódico da manutenção dos requisitos de habilitação. Quanto ao controle de prazos de utilização dos bens, do conteúdo dos contratos e da destinação dos bens no Repetro-Sped, também apresentou disfunções. .

457. Sobre o controle deficiente da destinação dos bens repetráveis, a lista de bens abarcados no Repetro consta de rol dos Anexos I e II da IN RFB 1.781/2017. No período de 2018 a 2021, apenas oito itens corresponderam a aproximadamente 95% das importações e a 15% das DIs despachadas ao amparo do Repetro-Sped, enquanto os demais (mais de 500 itens) respondem a 5% do volume importado e a 85% das DIs despachadas no período. Assim a maioria dos bens constantes da lista dos Anexos da IN 1.781/2017 pouco contribui para atrair investimento para o setor de óleo e gás no país. Por outro lado, o custo de transação associado a itens de menor materialidade revela-se relevante, pois, além de mais numerosos, são aqueles de maior dificuldade de controle no que diz respeito às suas destinações finais.

458. Especificamente em relação ao Repetro-Industrialização, não existem rotinas automatizadas para controle tempestivo desde a concessão dos benefícios até a extinção do regime com a admissão do bem no Repetro-Sped na modalidade Nacional.

459. Além disso, constatou-se que a atualização dos manuais que orientam a aplicação do Repetro está concentrada em um único servidor, evidenciando risco de cooptação do servidor e de continuidade desta atividade.

460. Diante dessas constatações, considerou-se que deve ser recomendado à RFB, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Economia e Ministério de Minas e Energia, que promova estudos sobre o impacto da lista de bens dos anexos da IN RFB 1.781/2017 para o alcance dos objetivos do Repetro – atração de investimentos no país mediante redução de custos e capital exposto a risco – em comparação com sua capacidade operacional de fiscalizar o regime, custos de transação criados e, ainda, o princípio tributário da simplicidade.

461. Além disso, cabe também recomendação à RFB para que implemente um modelo de controle no Repetro-Sped com foco na automação, especialização, uniformização de procedimentos, bem como integração de equipes aduaneiras e de tributos internos.

462. Por derradeiro, cabe recomendar que a RFB estruture uma equipe multidisciplinar com o objetivo de gerir as atualizações dos manuais que norteiam a aplicação do regime.

463. Por fim, considerando que há recomendação mais genérica e abrangente relacionada à necessidade de se criar instrumentos adequados de monitoramento dos resultados associados aos benefícios fiscais (Acórdão 1.112/2020-TCU/Plenário) e que, apesar da ausência de um compromisso formal da alta administração, já existem estudos em andamento no sentido de implementar as medidas propostas relativas aos controles operacionais do Repetro, entende-se dispensável o monitoramento das recomendações propostas.

464. Esgotados os assuntos pertinentes à conclusão deste relatório e em fecho ao presente trabalho, apresenta-se a seguir as propostas de encaminhamentos elaboradas pela equipe de auditoria que as considera necessárias para a aprimoração das intervenções estatais realizadas por meio do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

## VIII. Proposta de encaminhamento

465. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com as seguintes propostas:

I. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Economia e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que promovam a coordenação política e técnica das ações de governo com vistas à:

a) definição de objetivos, metas e indicadores para o Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, bem como a identificação da responsabilidade de cada ator estatal pelo acompanhamento, divulgação, monitoramento e avaliação dos resultados, em consonância com o: art. 37, §16, da Constituição de 1988; art. 3º, Lei 13.844/201; art. 1º, I e III, Anexo I do Decreto 10.907/2021; e art. 4º, III e IV, do Decreto 9.203/2017;

b) realização de estudos sobre o impacto da lista e das exceções de NCM nos objetivos do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, conjuntamente com a capacidade operacional da RFB de evitar ou mitigar riscos de utilização indevida desses regimes, com base nos postulados da Simplicidade Tributária e Eficiência Administrativa;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

II. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

a) promova a divulgação de relatórios periódicos sobre o incentivo fiscal do Repetro, com a indicação dos valores concedidos, empresas habilitadas e beneficiadas, em atenção ao art. 37, caput, da CF/88 (princípio da publicidade), c/c o art. 3º, incisos V e VI, do Decreto 9.203/2017, e art. 198, §3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional;

b) implemente um modelo de controle no Repetro-Sped com foco na automação, especialização, uniformização de procedimentos e integração de equipes aduaneiras e de tributos internos, nos moldes das diretrizes de gestão de riscos e controles internos (art. 17, Decreto 9.203/2017);

c) avalie a possibilidade de composição de equipe multidisciplinar com o objetivo de gerir as atualizações dos manuais que norteiam a aplicação do regime como preconizado nas diretrizes de gestão de riscos e controles internos (art. 17, Decreto 9.203/2017).

III. encaminhar o acórdão que vier a ser proferido à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Economia e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos. [...]".

É o Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Aprecia-se, nesta oportunidade, Auditoria Operacional realizada na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e em outros órgãos, que teve por objetivo avaliar os processos de concessão e de controle e, também, a eficácia dos regimes tributários e aduaneiros especiais de utilização econômica e de industrialização de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural, a saber: Repetro-Sped e Repetro-Industrialização.

2. O Acórdão 16/2022 – TCU – Plenário, de minha relatoria, autorizou, em substituição à continuação da auditoria de conformidade originalmente iniciada no presente processo, a realização de auditoria operacional. Essa alteração na modalidade de fiscalização considerou o tempo transcorrido de quatro anos desde a realização da auditoria de conformidade e as profundas modificações pelas quais passou o Repetro, com o término da vigência do antigo regime em 2020 e a criação de dois novos regimes, com validade até 2040: o Repetro-Sped, nas modalidades Permanente, Temporário e Nacional; e o Repetro-Industrialização.

3. A fiscalização ora em análise foi realizada pelas extintas Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária e Supervisão de Contas (SecexTributária) e Secretaria de Controle Externo da Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), de forma conjunta, sendo que as análises se concentraram em três grandes temas: (i) Governança: Estudos Preliminares e Articulação Interinstitucional; (ii) Transparência, Monitoramento e Avaliação; e (iii) Controles.

4. Os procedimentos de auditoria foram realizados entre 30/5/2022 e 12/8/2022, tendo abordado dados desde a abertura do setor, ao final da década de 1990, com maior profundidade a partir do ano 2017, época de criação dos regimes especiais atualmente vigentes.

5. Para elucidar o problema que motivou a auditoria, formularam-se três questões de auditoria que conduziram os trabalhos e possibilitaram avaliar: i) o Repetro como instrumento de Política Pública realizada por meio de renúncia tributária; ii) mecanismos de transparência do Repetro (beneficiários e valores); iii) sistemas gerenciais do Repetro; iv) processos de habilitação, concessão e acompanhamento do Repetro; v) impacto do Repetro em diferentes campos produtores; e vi) comparativo do Repetro com regimes fiscais de outros países.

6. No corpo do trabalho foram descritas as principais características do Repetro, desde a sua criação até a sua atual fase de operação (Repetro-Sped e Repetro-Industrialização).

7. Apresento, na sequência, a contextualização do que é esse regime, surgido no contexto da abertura comercial do setor de óleo e gás no Brasil, com a "quebra" do monopólio estatal, exercido exclusivamente pela Petrobras e da edição da Lei 9.478, de 6/8/1997, conhecida como Lei do Petróleo, que trouxe normas e objetivos para nortear as atividades do setor e as políticas públicas associadas, bem como permitir uma interação equilibrada entre o Estado e a iniciativa privada, cujo histórico está ilustrado na figura abaixo:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Figura 1 – Linha cronológica do Repetro

| | | |
|---|---|---|
| 1996 | Regime Especial de Admissão Temporária | Lei 9.430/1996 Art. 79 |
| 1999 | Instituição do Antigo Repetro | Decreto 3.161/1999 |
| 2001 | Prorrogação do Repetro até 2007 | Decreto 3.787/2001 |
| 2002 | Inclusão do Repetro no Regulamento Aduaneiro | Decreto 4.543/2002 Revogação do Decreto 3.161/1999 |
| 2004 | Prorrogação do Repetro até 2020 | Decreto 5.138/2004 |
| 2017 | Novo Repetro (Repetro-Sped e Repetro-Industrialização) | Lei 13.586/2017 Arts. 5º e 6º |
| 2020 | Fim do Antigo Repetro | Regulamento Aduaneiro Art. 376, I |
| 2040 | Término do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização | Lei 13.586/2017 Art. 7º |

Fonte: TC 038.452/2021-9, Peça 9, p. 3

8. Como pode ser observado no quadro acima, até 31/12/2020 coexistiram três tipos diferentes de Repetro: antigo Repetro, Repetro-Sped e Repetro-Industrialização. A partir de 2021, passaram a existir somente os dois últimos, instituídos pela Lei 13.586/2017 e regulamentados pelo Decreto 9.128/2017 e pelo Decreto 9.537/2018. Nos termos do art. 7º da mencionada Lei 13.586/2017, a suspensão tributária aplicável aos bens admitidos nos regimes Repetro-Sped e Repetro-Industrialização será aplicada aos fatos geradores ocorridos até 31/12/2040.

9. Conceitualmente, o Repetro-Sped (nova nomenclatura utilizada), regulado pelo Decreto 6.759, de 5/2/2009 (Regulamento Aduaneiro-RA) e pela IN RFB 1.781, de 29/12/2017, é um regime tributário e aduaneiro especial de utilização econômica de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural. Encontra fundamento, sobretudo, no art. 5º da Lei 13.586/2017 e no art. 75 do Decreto-Lei 37/1966 c/c art. 79 da Lei 9.430/1996.

10. Prorrogado e alterado, o Repetro-Sped corresponde hoje ao maior valor de benefícios tributários anuais. A título de exemplo, em 2021 foram concedidos benefícios tributários que alcançaram, segundo dados apresentados pela RFB, mais de R$ 32 bilhões (Peça 185). Na exposição de motivos relacionada à sua remodelagem e prorrogação, constam como objetivos da elaboração da proposição legislativa a garantia da estabilidade e segurança jurídica aos agentes do mercado e, consequentemente, a promoção da atratividade nos investimentos do setor de óleo e gás (exposição de motivos item 10 – Peça 181).

11. O Repetro-Sped tem um tratamento aduaneiro (isenção Imposto de Importação = tarifa aduaneira) e tributário (isenção IPI, alíquota 0% de PIS e Cofins = tributos indiretos).

12. Já o Repetro-Industrialização é regulado pelo Decreto 9.537/2018, e pela IN RFB 1.901, de 17/7/2019, é um regime tributário que permite à pessoa jurídica habilitada importar ou adquirir no mercado interno, com suspensão do pagamento de tributos federais (PIS/Cofins, IPI, PIS/Cofins-Importação e IPI-Importação = tributos indiretos), incidentes sobre matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem para serem utilizados integralmente no processo de industrialização de produto final destinado às atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, e encontra fundamento no art.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

6º da Lei 13.586/2017.

13. Assim, não se tratou de uma mera prorrogação de vigência, mas da criação de um regime reestruturado (Repetro-Sped), em substituição ao Repetro original e, em complementação, a criação de um regime totalmente inovador (Repetro-Industrialização), ambos com vigência até 2040.

14. As principais constatações deste trabalho registradas no Relatório de Peça 275 são as seguintes:

i) deficiência dos estudos prévios sobre o problema público a ser enfrentado pelos regimes;

ii) ausência de metas/indicadores e de instrumentos de monitoramento, transparência e prestação de contas para os regimes;

(iii) resultados insuficientes do Repetro-Sped para atração de investimentos em campos de pequeno e médio porte; e

(iv) instrumentos de controle operacional dos regimes não garantem a conformidade dos benefícios concedidos.

15. Em relação ao primeiro achado, a equipe de fiscalização constatou que os estudos que fundamentaram a MP 795/2017, convertida na Lei 13.586/2017, foram conduzidos integralmente pelo Ministério da Fazenda (à época, Ministério da Economia), com ausência de integração e interlocução com demais órgãos afetados pelo Repetro-Sped e Repetro-Industrialização. Apesar disso, verificou que o Repetro-Sped é um instrumento de política tributária alinhado às práticas aceitas internacionalmente para estimular o investimento no setor de petróleo.

16. Nesse sentido, em que pese a constatação de deficiência dos estudos que fundamentaram a reformulação/prorrogação do Repetro e considerando que o modelo adotado encontra respaldo na literatura especializada e nas práticas da indústria, considerou desnecessário propor adoção de medidas corretivas.

17. Acerca do segundo achado, constatou que os atuais instrumentos de transparência e monitoramento são incompatíveis com as mais modernas normas associadas ao acompanhamento de políticas públicas. Não há divulgação de dados a respeito de beneficiários e valores relativos às desonerações concedidas. Também não há definição formal de quais são os objetivos finais dos regimes criados, tampouco indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas sobre aqueles indicadores sobre os quais elas deveriam agir. Sequer existe definição de responsabilidades institucionais pelo monitoramento e avaliação dos regimes, bem como não se identificou qualquer tipo de avaliação dos seus resultados.

18. Em termos de avaliação do Repetro-Sped, em análise simplificada, observou que ele se afigura eficaz quanto à nacionalização de atividades do setor de óleo e gás que ocorriam no exterior, por questão de planejamento tributário – efeito adverso causado pelo Repetro original.

19. No que se refere ao seu objetivo principal – atração de investimentos ao setor de óleo e gás no País –, as análises permitiram concluir que as diferenças existentes entre a estrutura de desenvolvimento dos campos brasileiros, em especial entre campos *onshore* e *offshore*, faz com que os efeitos gerados pelo Repetro-Sped não se mostrem adequadamente eficazes em reduzir custos e riscos de forma substancial dos ativos *onshore*. Considerando o objetivo final de conferir maior competitividade ao País na atração de investimentos para o setor, a equipe considerou que a efetividade do Repetro-Sped se correlaciona diretamente ao tamanho das reservas, resultando em baixa efetividade para campos de pequeno e médio porte.

20. Em relação ao Repetro-Industrialização, o Relatório registra que, a ausência de estudos detalhados em seu desenho como política, resulta na indisponibilidade de objetivos claros, indicadores e metas para aferição de seus resultados. Por absoluta ausência de dados, por ser um instrumento inovador e em implementação há relativamente pouco tempo (cerca de três anos), não se conseguiu identificar possibilidade de, minimamente, apurar seus resultados.

21. Em razão das constatações relacionadas ao tema, a unidade técnica considera oportuno recomendar aos órgãos do Centro de Governo para se articularem de forma coordenada para definição de objetivos, metas e indicadores, e das responsabilidades que cada ente estatal desempenhará no



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

acompanhamento, divulgação, monitoramento e avaliação do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização a fim de que se promova a devida *accountability* (prestação de contas e responsabilização) e o constante aperfeiçoamento da intervenção estatal. Além disso, considera relevante também propor à RFB que promova adequada divulgação periódica dos dados relativos a beneficiários e respectivos valores de benefícios tributários usufruídos.

22. Em relação ao tema controles operacionais do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, constatou que não existe acompanhamento periódico da manutenção dos requisitos de habilitação. Quanto ao controle de prazos de utilização dos bens, do conteúdo dos contratos e da destinação dos bens no Repetro-Sped, também apresentou disfunções.

23. Sobre o controle deficiente da destinação dos bens repetráveis, a lista de bens abarcados no Repetro consta de rol dos Anexos I e II da IN RFB 1.781/2017. No período de 2018 a 2021, apenas oito itens corresponderam a aproximadamente 95% das importações e a 15% das DIs despachadas ao amparo do Repetro-Sped, enquanto os demais (mais de 500 itens) respondem a 5% do volume importado e a 85% das DIs despachadas no período. Assim, a maioria dos bens constantes da lista dos Anexos da IN 1.781/2017 pouco contribui para atrair investimento para o setor de óleo e gás no País. Por outro lado, o custo de transação associado a itens de menor materialidade revela-se relevante, pois, além de mais numerosos, são aqueles de maior dificuldade de controle no que diz respeito às suas destinações finais.

24. Especificamente em relação ao Repetro-Industrialização, registra que não existem rotinas automatizadas para controle tempestivo desde a concessão dos benefícios até a extinção do regime com a admissão do bem no Repetro-Sped na modalidade Nacional.

25. Além disso, a equipe de fiscalização constatou que a atualização dos manuais que orientam a aplicação do Repetro está concentrada em um único servidor, evidenciando risco de cooptação do servidor e de continuidade desta atividade.

26. Diante dessas constatações, considerou que deve ser recomendado à RFB, em articulação com a Casa Civil da Presidência da República, o então Ministério da Economia e Ministério de Minas e Energia, que promova estudos sobre o impacto da lista de bens dos anexos da IN RFB 1.781/2017 para o alcance dos objetivos do Repetro – atração de investimentos no país mediante redução de custos e capital exposto a risco – em comparação com sua capacidade operacional de fiscalizar o regime, custos de transação criados e, ainda, o princípio tributário da simplicidade.

27. Além disso, entende adequado, também, recomendação à RFB para que implemente um modelo de controle no Repetro-Sped com foco na automação, especialização, uniformização de procedimentos, bem como integração de equipes aduaneiras e de tributos internos.

28. A equipe de fiscalização propõe, por derradeiro, ainda, recomendar que a RFB estruture uma equipe multidisciplinar com o objetivo de gerir as atualizações dos manuais que norteiam a aplicação do regime.

29. Por fim, considerando que há recomendação mais genérica e abrangente relacionada à necessidade de se criar instrumentos adequados de monitoramento dos resultados associados aos benefícios fiscais (Acórdão 1.112/2020-TCU/Plenário) e que, apesar da ausência de um compromisso formal da alta administração, já existem estudos em andamento no sentido de implementar as medidas propostas relativas aos controles operacionais do Repetro, entendeu dispensável o monitoramento das recomendações propostas.

30. Feito essa breve contextualização das principais questões e achados trazidos no Relatório, considero adequado o encaminhamento proposto, pelos fundamentos esposados pela unidade técnica, os quais incorporo em minhas razões para decidir, sem prejuízos dos comentários e destaques a seguir.

31. A auditoria constatou que, apesar de alinhado às práticas internacionais, não houve integração, interlocução e coordenação entre a Receita Federal (RFB), então Ministério da Economia (ME), Ministério de Minas e Energia (MME), Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) e então Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio (MDIC) nos estudos desenvolvidos para



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

embasar a formulação dos regimes do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, o que prejudica avaliar a validade do diagnóstico do problema público enfrentado e a solução adotada.

32. A auditoria também aponta a ausência de definição de metas/indicadores para os regimes, de órgão gestor responsável pelos sistemas de avaliação e monitoramento dos regimes e de instrumentos de *accountability* (transparência e responsabilização), devido à omissão dos gestores públicos, em especial os do então ME, MME e CC/PR, resultando em falta de transparência e prejuízo à avaliação e ao controle dos regimes.

33. Quanto à eficácia dos regimes, constatou-se que o Repetro-Sped não tem reduzido de forma relevante os custos e riscos relativos aos campos *onshore* (campos em terra) nem tampouco ambos os regimes têm promovido atratividade aos campos médios e pequenos. Essa situação se deve às condições intrínsecas das reservas brasileiras e ao pouco tempo de vigência do Repetro-Industrialização, o que prejudica verificar seus reais impactos no setor.

34. Quanto aos controles dos regimes, conforme resumidamente registrado nos itens precedentes deste Voto, verificou-se, em relação ao Repetro-Sped, controle deficiente de prazos, de utilização dos bens e do conteúdo dos contratos; controle deficiente da manutenção dos requisitos da habilitação; e estrutura deficiente da equipe que atualiza os manuais e que orienta a aplicação do Repetro e no que se refere ao Repetro-Industrialização, controle deficiente da manutenção dos requisitos da habilitação e da utilização das matérias-primas, dos produtos intermediários e dos materiais de embalagem adquiridos ao amparo do regime.

35. Essas situações se devem à ausência de interlocução entre RFB e MME e falta de especialização, uniformização de procedimentos e integração das equipes que fazem o controle dos regimes, o que pode resultar em admissão nos regimes de diversos bens com baixo impacto nos seus objetivos e insegurança jurídica para os servidores operadores do Repetro.

36. Ante essa constatação, depreendo adequada a proposta no sentido de recomendar, ao MME, RFB, o então ME e CCPR que promovam a coordenação política e técnica das ações de governo com vistas a realizar estudos sobre o impacto da lista e das exceções de NCM nos objetivos do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, conjuntamente com a capacidade operacional da RFB de evitar ou mitigar riscos de utilização indevida desses regimes, com base nos postulados da Simplicidade Tributária e Eficiência Administrativa.

37. Adequado, também, recomendar à RFB, que implemente um modelo de controle no Repetro-Sped com foco na automação, na especialização, uniformização de procedimentos e na integração de equipes aduaneiras e de tributos internos, nos moldes das diretrizes de gestão de riscos e controles internos (art. 17, Decreto 9.203/2017), bem como que recomendar à RFB, que avalie a possibilidade de composição de equipe multidisciplinar com o objetivo de gerir as atualizações dos manuais que norteiam a aplicação do regime como preconizado nas diretrizes de gestão de riscos e controles internos (art. 17, Decreto 9.203/2017).

38. Todas essas situações encontradas são muito preocupantes, pois, conforme disposto no Relatório de Fiscalização originário deste trabalho, o Repetro representou a maior renúncia fiscal aduaneira no período de 2005 a 2015, com 23,61% do total renunciado. Entretanto, devido à falta de informações suficientemente confiáveis e transparentes, não foi possível realizar a atualização dessas informações, segundo consta dos itens 64 a 68 do Relatório precedente.

39. A fim de verificar o histórico da materialidade dos regimes, desde sua criação (1999) até 2021, foram solicitadas à RFB informações e dados, conforme relacionado no item 63 do Relatório. Contudo, a RFB informou que não era possível o atendimento dessa requisição, uma vez que seus sistemas possuem atributos, métricas e filtros pré-definidos, com base nas necessidades e especificidades dos seus processos internos. Não há, por exemplo, registros dos valores de conversão da suspensão em alíquota zero ou isenção conforme tributo e produto (Nota CETAD/COPNA 78/2022 – Peça 168).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

40. Feitas estas ressalvas, considerando os dados apresentados pela RFB, referente ao período dos anos 2000 a 2021, foi possível verificar que já foram importados mais de R$ 903 bilhões em bens ao amparo do Repetro-Sped, correspondendo a mais de R$ 241 bilhões em desoneração tributária.

41. Em relação ao Repetro-Industrialização, foi solicitado o volume financeiro de bens transacionados e de benefícios fiscais concedidos no período de 2019 a 2022 (Ofício de Requisição 008/0061/2022 – Peça 192, p. 33-43).

42. Contudo, a RFB respondeu que não há informações disponíveis na NF-e relativas ao volume de desonerações tributárias do Repetro-Industrialização, o que demandaria análise mais aprofundada para confirmar a viabilidade de se realizar uma estimativa confiável destes dados (Nota Cofis/Dicap/Diaud n. 82/2022 – Peça 193, p. 4). Considerando a ressalva apresentada, o órgão apresentou somente o valor de transações regidas pelo regime especial tributário que, no acumulado para o período requisitado, alcançou pouco mais de R$ 3 bilhões, com tendência de aumento:

43. Dada a importância estratégica e econômica do setor de petróleo para o País e o expressivo volume de receitas renunciadas é extremamente relevante que políticas estruturantes do setor sejam elaboradas e monitoradas segundo os melhores e mais modernos conceitos. Segundo informações do Relatório de fiscalização, o processo de reestruturação e prorrogação do Repetro, que acabou por se transformar em Sped e Industrialização, transcorreu de forma incompatível com as melhores práticas atualmente aceitas. Resultado disso é que foram implementadas as respectivas políticas públicas sem a definição formal de quais seriam os objetivos finais dos regimes criados, tampouco há indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas.

44. Não há como ser considerado razoável que uma política pública de tamanha magnitude não seja objeto de avaliação ou monitoramento.

45. O Relatório de auditoria ressaltou deficiência e falta de articulação, já na fase dos estudos desenvolvidos pela RFB para embasar a formulação dos regimes do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, especialmente devido à ausência de integração, interlocução e coordenação entre os órgãos afetos ao regime, à época, os extintos Ministério da Fazenda e Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior (incorporados na atual estrutura do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e Ministério de Minas e Energia).

46. Resultado disso é que esses importantes regimes e política pública foram implementados sem a definição formal de quais seriam os objetivos finais dos regimes criados, tampouco há indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas.

47. Constatou-se, também durante os trabalhos realizados, ausência de transparência e prestação de contas para o Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, além das já mencionadas ausências de objetivos, indicadores e metas. Não existe também definição de responsabilidades institucionais pelo monitoramento e avaliação dos regimes, com agravante da falta de transparência dos dados e informações relativas ao Repetro-Sped e ao Repetro-Industrialização pelo órgão custodiante, prejudicando o exercício do controle por parte da sociedade civil e a realização de análises de legitimidade destes instrumentos.

48. Dado relevante trazido nesta fiscalização é que, mesmo depois de vinte anos do início da vigência do Repetro original (criado em 1999), não se observou nenhum estudo dos órgãos envolvidos no sentido de tentar aferir sua eficácia, efetividade ou eficiência, o que pode, juntamente com a ausência de transparência de dados, ser apontado como causas dos escassos estudos que culminaram na criação do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

49. Em resumo, são as seguintes as principais constatações quanto à Transparência, ao Monitoramento e à Avaliação do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização:

a) implementação dos regimes e respectivas políticas públicas sem a definição formal de quais seriam os objetivos finais dos regimes criados, tampouco há indicadores e metas que se desejam alcançar ou linha base que possibilitaria estimar e acompanhar o impacto das políticas;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

b) não existe uma definição de responsabilidades institucionais pelo monitoramento e avaliação dos regimes, com agravante da falta de transparência dos dados e informações relativas ao Repetro-Sped e ao Repetro-Industrialização pelo órgão custodiante, prejudicando o exercício do controle por parte da sociedade civil e a realização de análises de legitimidade destes instrumentos;

c) ausência de metas/indicadores e de instrumentos de monitoramento, transparência e prestação de contas para o Repetro-Sped e Repetro-Industrialização;

d) indefinição quanto à responsabilidade pela gestão, articulação e coordenação das ações de monitoramento do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização, com o agravante de que não existem instrumentos capazes de dar transparência às informações fundamentais sobre o desempenho destes regimes a fim de propiciar o efetivo controle pela sociedade civil;

e) não existe, na atualidade, qualquer instrumento ou mecanismo que dê transparência ao volume de recursos renunciados com o Repetro-Sped e Repetro Industrialização.

50. Questionados sobre esses achados, os órgãos envolvidos, no caso, o então Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria de Acompanhamento Econômico, Advocacia da Concorrência e Competitividade (SEAE), Ministério de Minas e Energia e Casa Civil da Presidência da República apresentaram respostas (Peça 212, p. 4; 195, p. 4-6 e 192, p. 1-5), que analisadas pela unidade técnica permitiram concluir que há evidente omissão institucional em relação ao monitoramento dos resultados dos regimes. Não existe, na atualidade, qualquer instrumento ou mecanismo que dê transparência ao volume de recursos renunciados com o Repetro-Sped e Repetro Industrialização.

51. Durante a fiscalização a equipe procurou levantar informações sobre o Repetro e sobre outros cinco regimes especiais (Reporto, Padis, Reidi, Repenec e Reiq) para fins de comparação. O referido levantamento comparativo foi submetido à apreciação da RFB para validação do que foi levantado e para complementação dos dados faltantes em relação a cada regime. A RFB, porém, informou apenas o volume financeiro dos benefícios dos cinco regimes pesquisados para a comparação, os quais constam do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), não apresentando o volume de valores transacionados, sob a justificativa de que tal dado não é contemplado na metodologia de elaboração do DGT, nem indicou outros instrumentos capazes de promover transparência e possibilitar o monitoramento e avaliação dos regimes (Peça 213).

52. Essa informação, conforme bem colocado pela unidade técnica, demonstra que a transparência, o monitoramento e a avaliação dos regimes especiais são praticamente inexistentes, limitando-se à divulgação do volume desonerado no DGT. Situação pior é a do Repetro, único regime que não tem o volume de desoneração tributária adequadamente mensurada e divulgada, o que impossibilita o controle pela sociedade civil.

53. Acrescente-se que o órgão envolvido sequer tem conhecimento da exata lista de empresas habilitadas no Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, o que inviabiliza, por conseguinte, a divulgação dessa informação. Segundo a área técnica da RFB, o acesso à lista de empresas habilitadas é realizado mediante precária consulta no site da imprensa nacional (DOU) ou via sistema interno de busca de normas (Sisnormas) para localização do Ato Declaratório Executivo de habilitação. Contudo, essas consultas não geram dados confiáveis sobre a completude da lista de empresas habilitadas.

54. Para superar essa limitação, a RFB informa que estão em processo de implementação funcionalidades para registrar as habilitações nos regimes especiais Repetro-Industrialização e Repetro-Sped nos sistemas Sisen (Sistema de Concessão Eletrônica de Isenção de IPI e IOF) e Portal de Cadastros, respectivamente. Quanto a este último, embora já esteja operacional para o Repetro-Sped, somente abrange habilitações a partir de 2021 e o passivo de habilitações anteriores não foi incluído no Portal de Cadastros em razão da grande massa de trabalho e do reduzido quadro de pessoal do órgão (Ata Reunião de 4/5/2022 e Atas de Grupos Focais - Peça 214, p. 1-8, 19-23 e 25-29).

55. Sobre a não divulgação do Repetro no Demonstrativo de Gastos Tributário do Governo Federal (DGT), conforme Acórdão 1773/2021-TCU-Plenário, Rel. Raimundo Carreiro, esta Corte de Contas interpretou o Repetro como não sendo um gasto tributário, dispensando a publicação dos seus benefícios tributários no DGT e obrigando a divulgação no Demonstrativo de Demais Desonerações



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Instituídas relativo aos exercícios em que as alterações impactarem negativamente as estimativas de receita. Em atendimento a essa deliberação, tem-se o art. 9º da Lei 13.586/2017, com a divulgação das estimativas de renúncias no Demonstrativo de Demais Desonerações Instituídas de 2017.

56. A referida deliberação, porém, não dispensa o órgão custodiante das informações do Repetro de promover a transparência ativa das informações acerca do regime, que deverá ser efetivada por outros meios, não mais pelo DGT. Reitera-se que a não divulgação das informações do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização evidencia uma omissão que impossibilita o exercício do controle da sociedade civil e prejudica qualquer análise de legitimidade destes instrumentos.

57. Para dar cumprimento ao postulado da transparência, amplamente veiculado nas normas legais aduzidas, deve o órgão que operacionaliza o Repetro-Sped e o Repetro-Industrialização, na qualidade de custodiante das informações produzidas pelos beneficiários destes regimes, promover a adequada divulgação periódica dos beneficiários e do montante segregado de benefícios tributários usufruídos com a suspensão, isenção, aplicação de alíquota zero ou outro concedido ao amparo do Repetro, sem prejuízo de outras informações que se mostrarem relevantes para o controle democrático deste importante instrumento de política pública.

58. Conforme já repisado neste Voto, a criação do Repetro-Industrialização se deu na esteira da prorrogação e reestruturação do Repetro original, convertido em Repetro-Sped. Embora tenha se dado, conforme já tratado, sem muitos estudos e debates legislativos, por ter sido inserido quase que de forma despretensiosa no âmbito da medida provisória, possui grande impacto na cadeia de fornecimento do setor.

59. A ausência de estudos prévios detalhados resulta na indisponibilidade de indicadores e metas para aferição de seus resultados. Também por não haver sistema de controle informatizado específico e por estar em implementação há pouco menos de três anos, não foi possível, nesta oportunidade, angariar informações suficientes para apurar minimamente seus resultados.

60. Outro ponto que destaco do Relatório produzido pela então SecexTributária diz respeito à deficiência dos controles operacionais do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, ou seja, os procedimentos adotados pela RFB para aferir se os benefícios fiscais concedidos se alinham às regras do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

61. A própria unidade técnica ressaltou que esses regimes tributários e aduaneiros contêm em si elevada complexidade decorrente da especificidade dos bens do setor de O&G e, além disso, existem diversas modalidades criadas para sua efetivação Repetro-Sped: permanente; temporário com suspensão total do pagamento dos tributos; temporário com pagamento proporcional dos tributos; e nacional), as quais são operacionalizadas por um fluxo composto por quatro etapas: habilitação, concessão, pós-despacho e extinção.

62. Como já mencionado em item precedente deste Voto, no período dos anos 2000 a 2021, o Repetro-Sped **gerou** R$ 241 bilhões em desoneração tributária**,** mas o controle de conformidade a respeito do regime apresenta-se frágil. São contratos complexos, grande quantidade de processos (volume não conhecido pela RFB), grande quantidade de Declarações de Importação (DI) (20 mil DIs em 4 anos, Peça 191, aba Dados NCM 2018), longo prazo até a extinção (cumulatividade), dificuldade intrínseca ao objeto (equipamentos complexos e parte fica submersa), cujo desembaraço possui necessidade de agilidade (elevado custo de oportunidade). Esses riscos intrínsecos e associados à atual operacionalização do regime não são enfrentados por equipe especializada em conhecimento do setor de óleo e gás (Matriz de Achados 4).

63. Observo que a RFB não apresentou qualquer número a respeito de inspeções físicas realizadas sobre bens beneficiários do regime, o que leva a inferir pela ausência de controle gerencial sobre esse aspecto ou até mesmo completa ausência de controle sobre os bens após seu desembaraço aduaneiro. Não há inspeção quanto à destinação dos bens repetráveis.

64. Não existe definição clara sobre a responsabilidade (aduana ou tributos internos) pela análise mais aprofundada do conteúdo dos contratos do Repetro-Sped.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

65. Houve, ainda, a constatação de que o controle de prazos do Repetro-Sped é feito de forma manual, por meio de consulta ao e-processo aos documentos de concessão do regime. Há expectativa de implementação de soluções para automatizar os controles, contudo não existe um cronograma definido para isso.

66. No período de 2018 a 2021, mais de 95% do volume de recursos desonerados se refere a 9 NCMs (Nomenclatura Comum do Mercosul) de produtos. Estas mesmas NCMs correspondem a 20% do total de DIs desembaraçadas no período. Estudo da própria RFB aponta que 99% do volume de recursos do Repetro se refere a itens de valor superior a US$ 100 mil.

67. Não existe Gestão de Riscos específica para o Repetro-Sped. O regime segue a gestão de riscos genérica para o controle aduaneiro, adaptada segundo as percepções e capacidades de cada unidade. A RFB realizou 4 ações de fiscalização de Repetro sobre 3 pessoas jurídicas (PJ) distintas, selecionadas em um universo de 10 PJs que perfaziam 80% da renúncia tributária de Repetro no triênio 2018/2020, sendo realizados lançamentos tributários no valor de R$ 1bi.

68. No que tange ao Repetro-Industrialização, a RFB confirmou que não há informações disponíveis na NF-e relativas ao volume de desonerações tributárias desse regime, o que demandaria análise mais aprofundada para confirmar a viabilidade de se realizar uma estimativa confiável destes dados.

69. Há risco considerável de desvio dos insumos adquiridos ao amparo do Repetro-Industrialização para produção de outros bens não destinados ao Repetro-Sped (Repetro-Nacional), considerando a grande pulverização de insumos que podem ser adquiridos dentro do regime e complexidade de aferição do processo produtivo.

70. Os dados do Repetro-Industrialização carecem de maior confiabilidade e a equipe de auditoria não obteve êxito em conhecer em detalhes os valores de renúncia relativos ao Repetro industrialização.

71. Como agravante, foi constatada ausência de rotinas automatizadas de controle que promova a verificação tempestiva das concessões e seus desdobramentos no pós-despacho/vigência do regime Industrialização.

72. Não existe controle da vigência dos critérios de habilitação ao regime. Uma vez habilitado, o agente pode operar ao amparo do Repetro-Industrialização até 31/12/2040. Ou seja, a não avaliação periódica das condições de habilitação dos beneficiários do regime, eleva o risco de agentes operarem sem a manutenção dos requisitos necessários a atuação no regime.

73. Não poderia deixar de comentar que a reforma tributária promulgada em dezembro de 2023, não vai impactar o Repetro, benefício com prazo determinado (2040).

74. Com essas considerações, e dado o volume conhecido da desoneração tributária, acolho, com os ajustes necessário, em razão da alteração da estrutura do Governo Federal, as propostas apresentadas pela unidade técnica que visam a aprimorar as intervenções estatais realizadas por meio do Repetro-Sped e do Repetro-Industrialização.

75. Considerando que há recomendação mais genérica e abrangente relacionada à necessidade de se criar instrumentos adequados de monitoramento dos resultados associados aos benefícios fiscais (Acórdão 1.112/2020-TCU/Plenário) e que, apesar da ausência de um compromisso formal da alta administração, já existem estudos em andamento no sentido de implementar as medidas propostas relativas aos controles operacionais do Repetro, entendo dispensável o monitoramento das recomendações ora propostas, sem prejuízo de eventual inclusão do objeto em futuros planos anuais de auditoria das unidades técnicas deste TCU.

76. Por fim, não poderia deixar de parabenizar a equipe das extintas Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária e Supervisão de Contas (SecexTributária) e Secretaria de Controle Externo da Infraestrutura de Petróleo e Gás Natural (SeinfraPetróleo), hoje Aufiscal e AudPetróleo pela excelência do trabalho ora apresentado.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a minuta de Acórdão que ora submeto a este Colegiado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

TCU, Sala das Sessões, em 27 de março de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 524/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.800/2016-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria Operacional.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Petróleo Brasileiro S.A. (CNPJ 33.000.167/0001-01).
4. Entidades: Ministério da Economia (extinto), Casa Civil da Presidência da República, Ministério de Minas e Energia, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: Juliana Carvalho Tostes Nunes (131998/OAB-RJ), representando Petróleo Brasileiro S.A.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Auditoria Operacional que teve por objetivo avaliar os processos de concessão e de controle e, também, a eficácia dos regimes tributários e aduaneiros especiais de utilização econômica e de industrialização de bens destinados às atividades de exploração, desenvolvimento e produção das jazidas de petróleo e de gás natural, a saber: Repetro-Sped e Repetro-Industrialização.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250 do Regimento Interno e no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que promovam a coordenação política e técnica das ações de governo com vistas à:

9.1.1. definição de objetivos, metas e indicadores para o Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, bem como a identificação da responsabilidade de cada ator estatal pelo acompanhamento, divulgação, monitoramento e avaliação dos resultados, em consonância com o: art. 37, §16, da Constituição de 1988; art. 3º, Lei 13.844/201; art. 1º, I e III, Anexo I do Decreto 10.907/2021; e art. 4º, III e IV, do Decreto 9.203/2017;

9.1.2. realização de estudos sobre o impacto da lista e das exceções de NCM nos objetivos do Repetro-Sped e Repetro-Industrialização, conjuntamente com a capacidade operacional da RFB de evitar ou mitigar riscos de utilização indevida desses regimes, com base nos postulados da Simplicidade Tributária e Eficiência Administrativa;

9.2. recomendar à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

9.2.1. promova a divulgação de relatórios periódicos sobre o incentivo fiscal do Repetro, com a indicação dos valores concedidos, empresas habilitadas e beneficiadas, em atenção ao art. 37, caput, da CF/88 (princípio da publicidade), c/c o art. 3º, incisos V e VI, do Decreto 9.203/2017, e art. 198, §3º, inciso IV, do Código Tributário Nacional;

9.2.2. implemente um modelo de controle no Repetro-Sped com foco na automação, especialização, uniformização de procedimentos e integração de equipes aduaneiras e de tributos internos, nos moldes das diretrizes de gestão de riscos e controles internos (art. 17, Decreto 9.203/2017);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9.2.3. avalie a possibilidade de composição de equipe multidisciplinar com o objetivo de gerir as atualizações dos manuais que norteiam a aplicação do regime como preconizado nas diretrizes de gestão de riscos e controles internos (art. 17, Decreto 9.203/2017);

9.3. encaminhar o presente Acórdão à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, destacando que o Relatório e o Voto que fundamentam a deliberação encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem quaisquer custos.

10. Ata n° 11/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 27/3/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0524-11/24-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 447/2025 - Plenário (007.627/2024-6)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE V – tagColegiado
TC 007.627/2024-6
Natureza: Relatório de Acompanhamento
Unidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS PARA INCENTIVO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA INSTITUÍDAS PELO CAPÍTULO III DA LEI 11.1986/2005 (LEI DO BEM). ANÁLISE DOS MECANISMOS DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA POLÍTICA E DA PRESTAÇÃO DE CONTAS AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. OPORTUNIDADES DE MELHORIAS NOS PROCESSOS DE GESTÃO E DE TRANSPARÊNCIA DOS BENEFÍCIOS. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Reproduzo, a seguir, a íntegra do Relatório de Acompanhamento elaborado pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), que contou com a concordância das instâncias diretivas da unidade (peças 115-117):

***"1. INTRODUÇÃO***

*1. Trata-se de fiscalização do tipo Acompanhamento, conforme previsto no art. 241 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e no art. 1º da Portaria-Segecex 27/2016, de 12/12/2016.*

*2. A presente fiscalização foi autorizada por meio do Despacho de 3/4/2024 do Ministro Jorge Oliveira, proferido no processo administrativo TC 007.016/2024-7 (peça 5).*

***1.1. Problema***

*3. Trabalhos anteriores, como os que resultaram no Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, no Acórdão 3.141/2020-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, e no Relatório de Avaliação da CGU referente ao exercício de 2022, identificaram riscos na gestão das renúncias tributárias previstas no Capítulo III (arts. 17 a 26) da Lei 11.1986/2005 (Lei do Bem). Entre os principais riscos apontados estão: ausência de planejamento estratégico adequado, sem definição clara de objetivos, indicadores e metas; falta de diálogo institucional e troca de informações consolidadas na administração do benefício; falhas na divisão de competências e responsabilidades; risco de utilização indevida dos incentivos; atraso na análise das prestações de contas; e a inexistência de um processo de monitoramento e avaliação (M&A) que possibilite medir os resultados e impactos da política.*

*4. Criada em 2005 como um pilar de suporte à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Lei do Bem assumiu um papel estratégico significativo no cenário atual, com a retomada das políticas industriais por meio do lançamento da Nova Indústria Brasil (NIB). Essa relevância se dá pela indissociabilidade entre as políticas de incentivo à inovação e as políticas industriais, destacando a importância da Lei do Bem como um instrumento para o fortalecimento e a modernização do setor industrial brasileiro, alinhando-se às necessidades de desenvolvimento tecnológico e competitividade no mercado global.*

*5. Assim, considerando (i) a alta materialidade das renúncias tributárias provenientes da Lei do Bem, no montante aproximado de R$ 7,9 bilhões em 2022, conforme o Portal de Estatísticas da Lei do Bem do MCTI, (ii) os riscos já identificados em trabalhos anteriores do TCU e CGU relativos à deficiência no M&A dos resultados da política, e (iii) o atual contexto de retomada da política industrial brasileira, há um risco*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*de que o grande volume de recursos destinados a essas renúncias tributárias não seja avaliado e monitorado de forma adequada. Isso pode comprometer a capacidade da Lei do Bem de incentivar as atividades de P&D no setor privado, prejudicando a efetividade da política. Como resultado, esses recursos podem ser destinados a fins que não estejam em conformidade com os objetivos da lei.*

***1.2. Objeto***

*6. O objeto desta fiscalização são as renúncias tributárias para incentivo à inovação tecnológica decorrentes do Capítulo III da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem). Esta legislação oferece incentivos fiscais às empresas brasileiras que direcionam investimentos para atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Abrangendo todos os setores da economia e regiões do país, a Lei do Bem é considerada um dos principais instrumentos de estímulo à inovação no Brasil.*

***1.3. Antecedentes***

*7. Fiscalizações anteriores do TCU apontaram riscos relacionados às políticas públicas de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), a exemplo dos Acórdãos 3.695/2013, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, 1.237/2019, relatora Ministra Ana Arraes, 3.141/2020, relator Ministro Augusto Nardes, 2.603/2020, relator Ministro Augusto Nardes, 1.303/2023, relator Ministro Walton Alencar, e 613/2024, relator Ministro Augusto Nardes, todos proferidos pelo Plenário do TCU.*

*8. A análise realizada no relatório do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário identificou que os elevados níveis de riscos apresentados pela Lei do Bem, tanto inerentes quanto residuais, devem-se, em parte, às particularidades da política pública, que permite a utilização automática dos benefícios fiscais pelas empresas beneficiadas, conforme estabelecido pela legislação. Nesse sentido, foram identificadas falhas significativas nos controles internos relacionados à gestão da Lei do Bem. Entre elas destacam-se: a ausência de mecanismos para identificar empresas que não entregaram o FormP&D; a falta de procedimentos para verificar se as informações fornecidas pelas empresas ao MCTI e à SRFB são consistentes; ausência de competência legal para fiscalizar as empresas; inexistência de critérios objetivos para análise; e ausência de comprovação dos dispêndios realizados pelas empresas, devido ao caráter autodeclaratório do FormP&D. Como resultado, o risco inerente foi classificado como extremamente elevado e os demais, como elevados.*

*9. De outro modo, o relatório do Acórdão 3.141/2020-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes, objetivou analisar critérios e métodos de avaliação que fundamentam a escolha de incentivos tributários, em face de despesas orçamentárias, para financiar políticas públicas, a partir do caso das políticas de inovação.*

*10. O referido trabalho apontou que a função governamental de Ciência e Tecnologia, no que tange ao estímulo à inovação empresarial, tem se apoiado predominantemente no suporte indireto, sem que ele se mostre o mais eficiente para promover a inovação. Identificou-se que tanto a Lei de Informática quanto a Lei do Bem apresentam falhas que resultam em ineficiências no incentivo à pesquisa e desenvolvimento (P&D) no setor privado. Essas políticas não atendem a alguns critérios recomendados por entidades internacionais na escolha entre mecanismos de apoio direto e indireto e apresentam deficiências que decorrem, em parte, de processos inadequados de formulação e avaliação dos benefícios fiscais, que não estão alinhados ao planejamento governamental geral e específico em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Além disso, constatou-se uma falta de sincronia e coordenação entre os instrumentos de suporte direto e indireto à inovação, bem como um desequilíbrio nos recursos alocados para cada tipo de instrumento.*

*11. Importante mencionar ainda que o Levantamento realizado em 2023 que culminou no Acórdão 613/2024-TCU-Plenário identificou diversos desafios no contexto do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) brasileiro, incluindo: governança inefetiva; baixa eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas; baixa aplicação dos instrumentos do Marco Legal de CTI; escassez de mão de obra qualificada; baixa capacidade de realização de P&D com aproveitamento pelo SNCTI e apoio financeiro insuficiente e/ou inadequado. Como resultado do trabalho, foram identificadas possíveis formas de atuação do TCU nesse contexto, sendo uma delas a realização de ações de controle nos incentivos fiscais destinados à PD&I, com foco especial na Lei do Bem e Lei de Informática.*

*12. Além das análises realizadas por este Tribunal, a Controladoria Geral da União (CGU), em seu relatório de 2022, avaliou a gestão do MCTI em relação às prestações de contas das empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais previstos na Lei do Bem. O relatório da CGU revelou o risco de comprometimento das atividades do MCTI devido ao acúmulo de processos e à possibilidade de prescrição destes, causados pela insuficiência de pessoal, pelo aumento recente no número de empresas beneficiárias, entre outros fatores. Além disso, destacou-se a precária comunicação entre o MCTI e a Receita Federal do Brasil (RFB), e o risco de empresas se beneficiarem dos incentivos da Lei do Bem sem realizarem a necessária prestação de contas. Também se verificou a ausência de validação das informações fornecidas pelas empresas por parte do MCTI.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Esses fatores aumentam o risco de não identificação de empresas que receberam incentivos de forma indevida, elevando, por sua vez, o risco de não cobrança e devolução de incentivos recebidos indevidamente.*

***1.4. Objetivo e escopo da auditoria***

*13. O objetivo deste trabalho é acompanhar as renúncias tributárias para incentivo à P&D decorrentes da Lei 11.196/2005 (Capítulo III da Lei do Bem), analisando aspectos relacionados com a utilização dos benefícios e com os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados.*

*14. Considerando os resultados dos Levantamentos realizados em 2023 (Acórdão 613/2024-TCU-Plenário) e 2013 (Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário), o escopo deste trabalho envolve a fiscalização dos incentivos fiscais para P&D, no contexto dos incentivos contidos na Lei do Bem, e tem como objetivo verificar: (i) a focalização dos beneficiários, (ii) os mecanismos de monitoramento e avaliação e (iii) os procedimentos de prestação de contas ao MCTI.*

*15. Assim, o escopo do acompanhamento traduziu-se em três questões de acompanhamento:*

*a) Questão 1: Há processo de prestação de contas ao MCTI efetivo por parte das empresas que utilizam os benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem?*

*A questão foi desenvolvida com o objetivo de avaliar em que medida o processo de análise das prestações de contas das empresas beneficiárias da Lei do Bem (Capítulo III) pelo MCTI, no período de 2014 a 2023, está sendo efetivo. Isso inclui verificar se os procedimentos de intercâmbio de informações entre as unidades do MCTI e da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) estão adequadamente implementados e operacionais, garantindo que as empresas prestem contas de forma completa e consistente, e que possíveis falhas e benefícios indevidos estão sendo identificados. Os principais critérios considerados são o parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, a Lei 11.196/2005, o Decreto 5.798/2006 e a Instrução Normativa RFB 1.187/2011.*

*b) Questão 2: Há um Sistema de Monitoramento e Avaliação efetivo para a política sob responsabilidade do MCTI?*

*O intuito desta questão é verificar em que medida MCTI tem implementado um Sistema de Monitoramento e Avaliação dos instrumentos de incentivo à inovação tecnológica previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem) considerando (i) os riscos e problemas já detectados em trabalhos anteriores realizados pelo TCU e CGU, (ii) orientações e boas práticas constantes no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e nos Guias Práticos de Análise **Ex Ante** e **Ex Post** publicados pela Casa Civil da Presidência da República, e (iii) o previsto no § 16°, art. 37 da Constituição Federal de 1988.*

*c) Questão 3: Como as renúncias tributárias provenientes do Capítulo III da Lei do Bem foram utilizadas até 2022?*

*O objetivo da questão é analisar em quais setores econômicos, regiões do país e tipos de empresas e projetos foram majoritariamente aplicados os recursos oriundos da Lei do Bem, e o que essa distribuição representa para o fomento à P&D no país, em consonância com as disposições do Capítulo III da Lei 11.193/2005 e da ENCTI 2016 - 2022.*

***1.5. Critérios***

*16. Os principais critérios considerados foram: o Capítulo III da Lei 11.196/2005, que trata dos incentivos fiscais para a inovação tecnológica, Lei do Bem; o Decreto 5.798/2006 e demais regulamentações; as portarias internas do MCTI relacionadas ao tema; a Instrução Normativa RFB 1.187/2011; os Guias Práticos de Análise **Ex Ante** e **Ex Post** publicados pela Casa Civil da Presidência da República; o §16º do art. 37 da Constituição Federal de 1988; a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI); as políticas industriais PITCE, PDP, PDM; e a ENCTI 2016-2022; dentre outros.*

*17. Critérios específicos de avaliação utilizados durante a fiscalização estão detalhados em tópicos específicos deste relatório, bem como nas Matrizes de Planejamento e de Achados.*

*1.6. Metodologia e estrutura do trabalho*

*18. O trabalho foi conduzido em conformidade com as Normas de Auditoria e o Manuais de Acompanhamento do TCU, e está alinhado com os princípios fundamentais de auditorias do setor público das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI 100).*

*19. Durante a etapa de planejamento, inicialmente, foram consultados trabalhos realizados pelo TCU, GCU e outras instituições públicas, como o IPEA, tratando sobre a Lei do Bem. O intuito foi o de adquirir conhecimento necessário acerca do objeto da fiscalização para construir a visão geral e identificar problemas e riscos já verificados. Além disso, foram realizadas reuniões com especialistas na temática para discutir as impressões iniciais da equipe acerca do objeto do trabalho.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*20. Com base, principalmente, nos trabalhos que culminaram nos Acórdãos 3.695/2013, 3.141/2020, e 613/2024, todos proferidos pelo Plenário do TCU, e do Relatório de Avaliação da Lei 11.196/2011 – Capítulo III da CGU, foram definidas três questões de acompanhamento:*

*a) Questão 1: Há processo de prestação de contas ao MCTI efetivo por parte das empresas que utilizam os benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem?*

*b) Questão 2: Há um Sistema de Monitoramento e Avaliação efetivo para a política sob responsabilidade do MCTI?*

*c) Questão 3: Como as renúncias tributárias provenientes do Capítulo III da Lei do Bem foram utilizadas até 2022?*

*21. Foi então elaborada a Matriz de Planejamento do trabalho (Apêndice II), sendo definidos os procedimentos a serem executados e esboçadas as Variáveis de Acompanhamento para a fiscalização.*

*22. Durante a fase de execução, os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento foram aplicados. Foram realizadas reuniões técnicas e enviados ofícios de requisição solicitando informações e dados acerca da execução da política, e por fim, elaborada a Matriz de Achados (Apêndice IV).*

*23. Destaque-se que esta fiscalização se baseou em análise de dados estruturados obtidos de sistemas ou planilhas originados tanto do MCTI como também da RFB. Utilizar dados estruturados oferece várias vantagens, principalmente no que diz respeito à capacidade de realizar cruzamentos de dados para identificar correlações e padrões que não seriam evidenciados de outra forma.*

*24. Em especial, os dados analisados originários do MCTI foram obtidos a partir de fontes públicas e de seus sistemas internos, incluindo o sistema FormP&D. Já na RFB, os dados foram obtidos do módulo de Escrituração Contábil Fiscal (ECF), do Sistema Público de Escrituração Digital (SPED). Maiores detalhes metodológicos podem ser obtidos nos anexos descritos nas peças 89, 90 e 91.*

*25. Na conclusão desta fase, foram realizados dois painéis de referência. Um com a participação de diferentes atores do SNCTI e outro mais restrito, apenas com representantes do MCTI e RFB. Foram discutidos os achados e coletadas as percepções e sugestões dos participantes sobre o trabalho.*

*26. Ainda foi ajustada a Matriz de Acompanhamento contendo as Variáveis de Acompanhamento e os respectivos Limites de Tolerância (Apêndice III)*

*27. Com base em todos os insumos coletados durante as fases de planejamento e execução dos trabalhos, passou-se à fase do Relatório, que consolidou e organizou todas as informações obtidas, e sugeriu formas de atuação do TCU para os diferentes problemas discutidos ao longo da fiscalização.*

*28. Por fim, o relatório preliminar foi enviado ao MCTI e à RFB para que os gestores apresentassem seus comentários, conforme previsto nos itens 144 a 148 das Normas de Auditoria do TCU (NAT) e no art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Após a análise das respostas enviadas pelo MCTI e pela RFB, incluídas no Apêndice V deste relatório, a equipe de fiscalização realizou as alterações que considerou pertinentes. Dessa forma, o presente relatório é composto por sete tópicos: 1. Introdução; 2. Visão Geral do Objeto; 3. Processo de Prestação de Contas das Empresas Beneficiárias; 4. Sistema de Monitoramento e Avaliação da Política; 5. Utilização das Renúncias Tributárias Provenientes da Lei do Bem; 6. Conclusão e 7. Proposta de Encaminhamento.*

## *2. VISÃO GERAL DO OBJETO*

*29. A Lei 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem, apresenta no Capítulo III (arts. 17 a 26) as regras para obtenção de incentivos fiscais voltados à inovação tecnológica. Reconhecida como o principal instrumento de estímulo às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil, os benefícios fiscais por ela disciplinados podem ser usufruídos por todas as empresas estabelecidas no país, independentemente da origem do capital, e abrange todos os setores econômicos e regiões. As atividades de P&D desempenham um papel relevante para impulsionar o processo de inovação, o qual é essencial para promover uma transformação estrutural na economia e estimular o desenvolvimento socioeconômico do país (MCTI, 2020).*

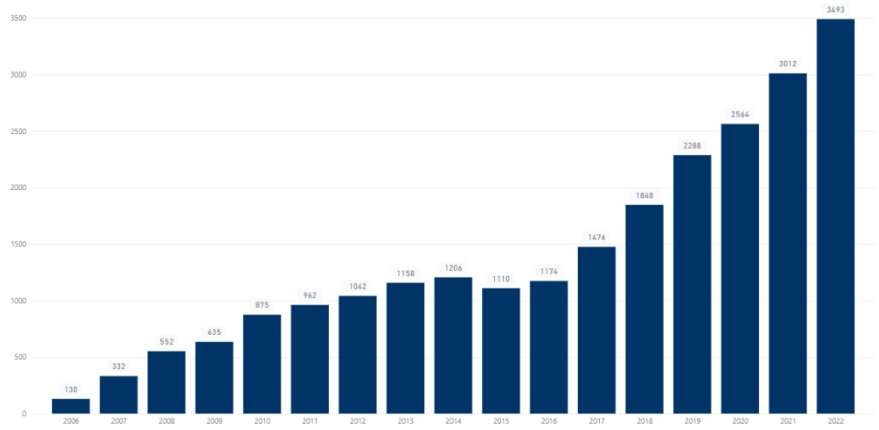
*30. Em 2022, as renúncias tributárias decorrentes da Lei do Bem somaram R$ 7,9 bilhões, conforme o Portal de Estatísticas da Lei do Bem do MCTI. Esse valor tem aumentado de forma mais significativa desde 2017, assim como o número de empresas beneficiadas, apesar das restrições que dificultam o acesso de empresas menores aos benefícios da lei.*

*31. A evolução histórica do número de empresas que usufruem dos benefícios da Lei do Bem, assim como dos valores anuais estimados de renúncia fiscal, está apresentada nos Gráficos 1 e 2 a seguir:*

***Gráfico 1 - Evolução histórica do número de empresas participantes da Lei do Bem.***

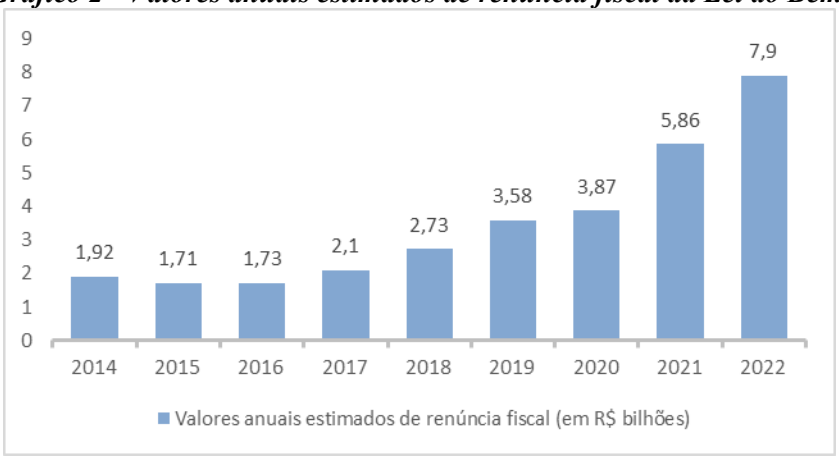


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




*Fonte: Portal MCTI, disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/noticias/informacoes-estatisticas.*

***Gráfico 2 - Valores anuais estimados de renúncia fiscal da Lei do Bem.***




*Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis no Portal do MCTI.*

*32. Os benefícios fiscais decorrentes da lei são aplicáveis às pessoas jurídicas com regularidade fiscal e sujeitas ao regime de tributação do lucro real. As atividades de P&D realizadas pelas empresas devem ser classificadas como pesquisa básica dirigida, pesquisa aplicada ou desenvolvimento experimental, ou seja, atividades voltadas para a aquisição de novos conhecimentos e que envolvem riscos tecnológicos (Portal MCTI).*

*33. A principal forma de utilização do benefício é por meio da dedução do lucro líquido, para fins de determinação do lucro real e da base de cálculo da contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL), do valor correspondente à soma dos dispêndios realizados no período de apuração nas atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica (Portal MCTI). Dessa forma, esse benefício está disponível apenas para empresas sujeitas ao regime tributário do lucro real.*

*34. Destaque-se, no entanto, que se encontram em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal dois projetos de lei (2.838/2020 e 4.944/2020) que propõem modificações significativas na Lei do Bem. Entre as alterações propostas, destaca-se a expansão do grupo de possíveis beneficiários, incluindo micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) que não se enquadram no regime de tributação do lucro real, para que também possam usufruir dos benefícios decorrentes das renúncias fiscais. Essa mudança tem o potencial de aumentar o volume das renúncias tributárias, intensificando o crescimento do total de recursos financeiros envolvidos.*

*35. Os benefícios concedidos por meio do art. 17 da Lei 11.196/2005 são (Portal MCTI):*

*I. Dedução da soma dos dispêndios de custeio nas atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação – PD&I no cálculo do IRPJ e CSLL, nos seguintes percentuais:*

- *Até 60%, via exclusão;*
- *Mais 10%, na contratação de pesquisadores para PD&I (Incremento inferior a 5%);*
- *Mais 20%, na contratação de pesquisadores para PD&I (Incremento superior a 5%); e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- *Mais até 20%, nos casos de patente concedida ou registro de cultivar.*

II. *Redução de 50% do IPI na aquisição de bens destinados à PD&I;*

III. *Depreciação acelerada integral de bens novos destinados à PD&I;*

IV. *Amortização acelerada de bens intangíveis destinados à PD&I; e*

V. *Redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte (IRRF) nas remessas de recursos financeiros para o exterior destinadas ao registro e manutenção de marcas, patentes e cultivares.*

*36. Os incentivos fiscais previstos na lei estão disponíveis para empresas de todos os setores econômicos, desde que atendam aos seguintes requisitos (MCTI, 2020):*

I. *Realizar despesas e investimentos em atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica (PD&I);*

II. *Ser tributada pelo regime de lucro real;*

III. *Ter auferido lucro no período em que pretende utilizar o benefício;*

IV. *Comprovar regularidade fiscal;*

V. *No caso do incentivo previsto no art. 19-A da Lei do Bem, ter projeto aprovado pela CAPES, conforme as disposições do Decreto 6.260/2007.*

*37. Uma das principais características dos benefícios da Lei do Bem é a autofruição. Isso significa que a utilização dos benefícios pelas empresas que realizam atividades de PD&I é automática, sem a necessidade de autorização ou aprovação prévia do projeto. Sua aplicação ocorre por meio da escrituração contábil, com a devida apresentação de informações à Receita Federal (RF). Para isso, a RF disponibiliza campos específicos nos formulários da Escrituração Contábil Digital (ECD) e da Escrituração Contábil Fiscal (ECF) para a declaração dos incentivos previstos no Capítulo III da Lei do Bem.*

*38. A Instrução Normativa RFB 1.187/2011 regulamenta os incentivos fiscais conforme o entendimento da Receita Federal e oferece orientações sobre o controle e a apresentação dos dispêndios relacionados à pesquisa tecnológica e ao desenvolvimento de inovação tecnológica.*

*39. Ao final de cada ano-calendário (ano de uso do incentivo), a empresa deve: i) fornecer à Receita Federal as informações necessárias conforme calendário definido anualmente; ii) até 31 de julho do ano subsequente, apresentar ao MCTI as informações sobre seus programas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, por meio do preenchimento do formulário eletrônico FormP&D (MCTI, 2020).*

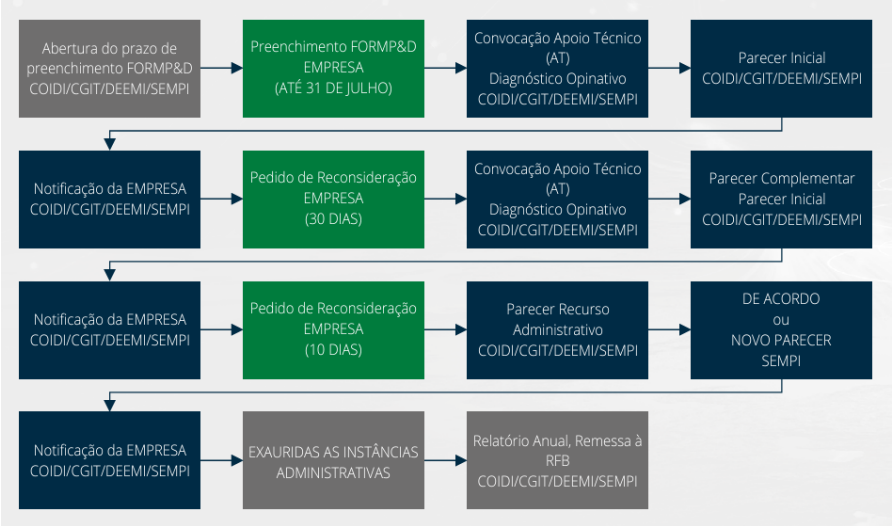
*40. O MCTI é responsável por receber e analisar os projetos para verificar seu enquadramento na Lei do Bem, podendo solicitar esclarecimentos adicionais, se necessário. Após o prazo para envio dos formulários eletrônicos pelas empresas, inicia-se a fase de avaliação das informações por um Grupo de Auxílio Técnico, instituído pela Portaria MCTI 4.977/2020, composto por especialistas das diversas áreas do conhecimento. Este grupo emite um diagnóstico opinativo para auxiliar o MCTI na análise técnica das informações, verificando a conformidade dos programas e projetos de PD&I com as atividades incentivadas pela legislação. Após a análise, a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (SEMPI) do MCTI emite um parecer técnico. Caso o enquadramento não seja devidamente justificado com as informações fornecidas, o órgão poderá decidir pela não aprovação ou pela aprovação parcial ou integral do projeto, com possibilidade de recurso (MCTI, 2020).*

*41. O processo de prestação de informações ao MCTI pelas empresas beneficiárias dos incentivos fiscais da Lei do Bem, bem como a análise dessas informações e a apresentação de contestações e recursos dos resultados, está regulamentado pela Portaria MCTI 2.794/2020, conforme ilustrado no fluxograma da Figura 1 a seguir:*

***Figura 1 - Fluxograma do processo de prestação de contas.***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




*Fonte: MCTI, 2020.*

*42. Em relação a trabalhos anteriores do TCU sobre o tema, o relatório que deu origem ao Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, tratou de levantamento que objetivou avaliar a qualidade da gestão das políticas públicas industriais e setoriais baseadas em mecanismos de renúncia tributária federal, incluindo a Lei do Bem. Entre os riscos relevantes identificados, destacam-se os seguintes:*

- *ausência de planejamento estratégico das políticas de incentivo fiscal ou ausência de consideração dessas no escopo do planejamento estratégico do Ministério ou de outra política mais abrangente;*
- *omissão na fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas;*
- *ausência de processo de monitoramento e avaliação de resultados e impactos das políticas públicas no mercado, notadamente dos investimentos em P&D;*
- *vácuo normativo em relação ao estabelecimento formal de competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia nas leis que a instituem e nos regimentos internos dos ministérios;*
- *vácuo normativo em relação à divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão entre os ministérios e autarquias gestoras das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil, resultando na omissão de ambas as partes em fiscalizar questões relacionadas a débitos tributários e não tributários das empresas beneficiárias;*
- *ausência de diálogo institucional, intercâmbio ou troca de informações consolidadas (bancos de dados) entre os ministérios gestores de políticas baseadas em renúncia fiscal e SRF/MF, no que tange a administração de benefícios fiscais;*
- *ausência de cruzamento de dados com a SRF/MF, seja de forma eletrônica ou manual, tampouco planejamento no sentido de possibilitar à unidade dispor de dados fiscais das empresas para fins de confirmação dos valores declarados;*
- *relatórios autodeclaratórios e com cunho descritivo ou narrativo dos projetos de investimento em P&D, sem exigência de que as empresas apresentem comprovação das despesas efetuadas no âmbito dos projetos próprios ou externos;*
- *possibilidade de a capacidade de análise da Setec/MCTI tornar-se insuficiente face ao constante aumento do número de empresas beneficiárias sem que haja incremento proporcional de sua força de trabalho;*
- *dano ao erário decorrente de decadência do IR, CSLL e IPI indevidamente renunciados em razão de intempestividade em detectar a situação irregular (conclusão da análise dos FormP&D);*
- *não identificar empresas omissas em entregar o FormP&D e, consequentemente, não obstar a fruição indevida dos benefícios fiscais dessas beneficiárias no(s) ano(s)-calendário anterior(es);*
- *habilitar indevidamente empresa que tenha apresentado informações sobre projetos e dispêndios com PD&I ao MCTI divergentes dos encaminhados à SRF/MF por meio da DIRPJ e/ou constantes dos seus registros contábeis.*

*43. Deve-se destacar ainda o relatório que originou o Acórdão 3.141/2020-TCU-Plenário, sob relatoria do Ministro Augusto Nardes, que resultou de uma auditoria com o objetivo de analisar os critérios e métodos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*que fundamentam a escolha entre incentivos tributários e despesas orçamentárias para o financiamento de políticas públicas, a partir do caso das políticas de inovação. Segundo o relatório, para fomentar a inovação nas empresas, o poder público pode adotar instrumentos de suporte direto, como subvenções e créditos, ou indireto, como benefícios tributários. A decisão será mais eficiente quando, para cada unidade monetária alocada, seja por despesa ou renúncia tributária, o investimento privado em P&D for maior. A seguir, destacam-se os principais problemas identificados no trabalho:*

- *não há regulamentação na legislação nacional que estabeleça critérios para a escolha entre instrumentos de suporte direto ou indireto para fomento a P&D nas empresas, e as políticas vigentes não cumprem alguns dos critérios estabelecidos por organismos internacionais para essa escolha;*
- *existe incoerência e falta de coordenação entre os benefícios tributários de fomento à inovação nas empresas e o mix de instrumentos de suporte direto à inovação, além de desequilíbrio entre os valores destinados a cada instrumento;*
- *os objetivos dos benefícios tributários de fomento à inovação, como a Lei de Informática e a Lei do Bem, estão desalinhados com os objetivos do respectivo **policy mix**, devido à falta de coerência entre os resultados alcançados e as diretrizes do planejamento estratégico governamental geral e de CT&I, e à inexistência de estudos consistentes para subsidiar a criação e a manutenção desses instrumentos de apoio indireto à inovação e à P&D;*
- *fragilidades no processo de formulação e discussão dos instrumentos de apoio indireto à inovação e à P&D, especialmente pela ausência de avaliações **ex-ante** e **ex-post**, que permitam verificar sua integração em um **policy mix** de inovação em detrimento de outras opções, como o apoio direto por meio de despesa pública;*
- *a função governamental Ciência e Tecnologia, no que se refere ao fomento à inovação nas empresas, tem sido majoritariamente onerada pelo suporte indireto, sem que esse instrumento se configure o mais eficiente para fomentar a inovação em parte dos casos analisados;*
- *não foram demonstradas evidências sobre a efetividade dos benefícios fiscais no fomento à P&D e à inovação, nem a eficiência das medidas propostas e dos resultados já alcançados com a legislação pretérita;*
- *inexistência de metas, indicadores e avaliações sistemáticas dos resultados alcançados que demonstrem a efetividade da aplicação dos benefícios fiscais;*
- *as políticas privilegiam de forma desproporcional as empresas de grande porte em detrimento das PMEs e empresas novas, que tendem a gerar maior adicionalidade.*

*44. Vale ainda mencionar o Levantamento realizado pelo TCU em 2023 que culminou no Acórdão 613/2024-TCU-Plenário, o qual identificou diversos desafios no contexto do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) brasileiro, incluindo: governança inefetiva; baixa eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas; baixa aplicação dos instrumentos do Marco Legal de CTI; escassez de mão de obra qualificada; baixa capacidade de realização de P&D com aproveitamento pelo SNCTI e apoio financeiro insuficiente e/ou inadequado. Como resultado do trabalho, foram identificadas possíveis formas de atuação do TCU nesse contexto, sendo uma delas a realização de ações de controle nos incentivos fiscais destinados à PD&I, com foco especial na Lei do Bem e Lei de Informática.*

*45. Por fim, o Relatório de Avaliação da CGU sobre a gestão do MCTI sobre as prestações de contas de empresas beneficiárias dos incentivos fiscais de que trata a Lei do Bem, referente ao exercício de 2022, identificou os seguintes achados principais:*

- *atraso na análise das prestações de contas e risco de prescrição;*
- *falhas de comunicação entre MCTI e RFB e risco de recebimento indevido de incentivo;*
- *incerteza quanto ao universo de empresas usuárias da Lei do Bem;*
- *risco de empresas auferirem os incentivos e não prestarem contas através do FormP&D;*
- *ausência de validação cruzada entre as informações prestadas ao MCTI e à RFB;*
- *falta de verificação dos gastos com pessoal no processo de análise do FormP&D;*
- *risco de falta de visualização/retroalimentação dos resultados da política.*

## *3. PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS EMPRESAS BENEFICIÁRIAS*

*46. Este capítulo apresenta os achados decorrentes da Questão 1 do presente Acompanhamento, cujo objetivo é verificar em que medida o processo de análise das prestações de contas das empresas beneficiárias da Lei do Bem (Capítulo III) conduzido pelo MCTI está sendo efetivo.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*47. Nesse sentido, após a análise das informações prestadas pelo MCTI, verificou-se que o processo de prestação de contas da Lei do Bem apresenta oportunidades de melhoria que podem contribuir para a prevenção de prejuízos ao erário e para o aprimoramento da gestão dessa política pública. A adequação desse processo reforça o alinhamento com os princípios constitucionais de eficiência e transparência previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal e com as normas estabelecidas no art. 2º da Lei 9.784/1999, no § 7º do art. 17 da Lei 11.196/2005, no art. 14 do Decreto 5.798/2006 e no art. 1º do Decreto Federal 10.046/2019. Além disso, essas medidas podem evitar os efeitos negativos de uma gestão ineficaz, tais como:*

*a) atrasos na avaliação dos benefícios usufruídos;*
*b) possibilidade de fraudes ou desvios no uso dos recursos públicos sem a devida detecção;*
*c) risco de decadência do direito de constituição do crédito tributário;*
*d) dificuldades na fiscalização e no controle dos incentivos fiscais; e*
*e) comprometimento da efetividade da Lei do Bem.*

*48. Desse modo, a equipe de auditoria identificou que a melhoria no processo de prestação de contas pode ser alcançada por meio das seguintes medidas:*

*a) redução do acúmulo significativo de prestações de contas pendentes de análise pelo MCTI;*
*b) verificação da utilização dos benefícios fiscais por empresas sem a devida prestação de contas e das divergências entre as informações prestadas pelas empresas nos relatórios apresentados à RFB e ao MCTI; e*
*c) verificação de grandes discrepâncias entre valores remuneratórios constantes das declarações das empresas ao MCTI e os constantes de bases oficiais de empregados, como RAIS e CAGED.*

*49. Assim, o presente capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e de uma seção final listando os benefícios esperados das medidas propostas, cada uma tratando de um dos aspectos destacados como importantes para melhorar a gestão do processo de prestação de contas da Lei do Bem.*

***3.1 Acúmulo de prestações de contas pendentes de análise pelo MCTI.***

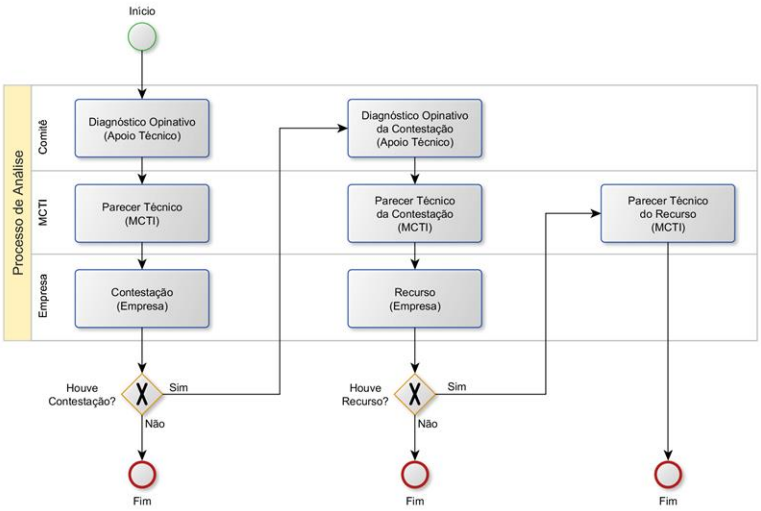
*50. Foi constatada a existência de um estoque de 7.227 pareceres pendentes de análise pelo MCTI, relativos ao período de 2018 a 2022. Além disso, identificou-se que o tempo necessário para a conclusão de algumas análises chegou a 45 meses em 2018. Contudo, é importante destacar que o processo passou por melhorias significativas, resultando na redução gradual desse prazo, que atualmente está em cerca de 24 meses, o que ainda representa um prazo longo para tal processo.*

*51. O processo de prestação de contas ao MCTI está ilustrado de forma simplificada no fluxo analítico apresentado na Figura 2. Esse diagrama é uma representação simplificada das etapas principais do processo. Identificou-se que as análises realizadas pelo MCTI podem sofrer alterações em determinadas situações, o que pode ocasionar fluxos no sentido inverso, como nos casos de retificações ou republicações de resultados.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***Figura 2 - Fluxograma básico da prestação de contas – MCTI.***




*Fonte: Elaboração própria.*

*52. As etapas do fluxo foram organizadas em colunas, cada uma representando uma fase do processo: 1º parecer técnico, 2º parecer técnico da contestação e 3º recurso administrativo. Essas três fases permitem que as empresas tenham duas oportunidades de contestarem ou recorrerem dos pareceres anteriores. Caso a empresa não tenha interesse na contestação ou no recurso, o parecer segue para um fluxo final, também chamado de relatório final.*

*53. As análises realizadas evidenciaram que, dos 10.089 pareceres emitidos pelo MCTI entre 2018 e 2022 sobre a utilização dos benefícios do Capítulo III da Lei do Bem, atualmente existem 3.776 pareceres técnicos iniciais, 3.246 pareceres de contestação e 205 recursos* ***pendentes de análise*** *pelo MCTI. Esse cenário resulta em um* ***estoque total de 7.227 pareceres pendentes****.*

***Tabela 1 Situação das análises de prestações de contas.***

| *54.* | *Ano Base* | | | | | *Total de pareceres pendentes* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ***2018*** | ***2019*** | ***2020*** | ***2021*** | ***2022*** | |
| ***Parecer Técnico - Pendente*** | ***-*** | ***1*** | ***5*** | ***277*** | ***3493*** | ***3.766*** |
| ***Parecer Técnico - Concluído*** | *1651* | *1850* | *1386* | *703* | *-* | ***-*** |
| ***Parecer da Contestação - Pendente*** | ***-*** | ***43*** | ***1172*** | ***2031*** | ***-*** | ***3.246*** |
| ***Parecer da Contestação - Concluído*** | *127* | *191* | *-* | *-* | *-* | ***-*** |
| ***Recurso - Pendente*** | ***1*** | ***203*** | ***1*** | ***-*** | ***-*** | ***205*** |
| ***Recurso - Concluído*** | *69* | *-* | *-* | *-* | *-* | ***-*** |
| | | | | ***Total de pareceres*** | | ***7.227*** |

*Fonte: Elaboração própria.*

*55. A equipe de fiscalização também analisou a variação do tempo entre a prestação das informações pelas empresas ao MCTI, por meio do FormP&D, e as publicações do primeiro parecer técnico e do parecer técnico da contestação.*

*56. Os dados analisados revelaram que o tempo de espera para a publicação dos* ***pareceres técnicos*** *do MCTI apresentou uma tendência crescente entre os anos base de 2014 a 2018, com um aumento significativo no atraso da conclusão das análises em 2018, chegando a 45 meses (3 anos e 9 meses). No entanto, a partir de 2019, observou-se uma tendência de redução quase linear no tempo de conclusão das análises pelo MCTI. Por exemplo, no ano base de 2021, 50% das empresas tiveram o parecer publicado com até 19 meses de espera. Este padrão sugere uma possível melhora na eficiência do processo de análise e publicação dos pareceres pelo MCTI nos anos recentes. A Tabela 2 resume a situação descrita.*

***Tabela 2 - Tempo de espera entre a prestação de contas pelas empresas e a emissão do 1º parecer pelo MCTI.***

| *Ano Base* | *Total de empresas* | *Pareceres publicados* | *Meses de espera até x% dos pareceres estarem publicados* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | *1%* | *25%* | *50%* | *75%* | *99%* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2013** | 1158 | 1158 | 2 | 5 | 6 | 8 | 9 |
| **2014** | 1206 | 1194 | 2 | 2 | 2 | 3 | 4 |
| **2015** | 1110 | 1109 | 8 | 10 | 14 | 15 | 15 |
| **2016** | 1174 | 1172 | 19 | 21 | 25 | 27 | 31 |
| **2017** | 1476 | 1476 | 19 | 21 | 24 | 30 | 34 |
| **2018** | 1848 | 1848 | 43 | 44 | 45 | 45 | 45 |
| **2019** | 2288 | 2268 | 34 | 34 | 36 | 36 | 38 |
| **2020** | 2564 | 2564 | 26 | 26 | 27 | 29 | 30 |
| **2021** | 3012 | 2762 | 18 | 18 | 19 | 20 | - |
| **2022** | 3493 | 0 | - | - | - | - | - |

*Fonte: Elaboração própria.*

57. *De maneira análoga, a mesma análise foi realizada para o tempo de espera das empresas pelo **parecer da contestação**, a contar da data de publicação do primeiro parecer emitido pelo MCTI. Somente foram utilizadas as informações publicadas dos anos bases entre 2015 e 2019, visto que não há informações de contestações publicadas antes de 2014 e os anos posteriores a 2019 ainda estavam em processo de análise pelo MCTI até a conclusão deste trabalho.*

***Tabela 3 - Tempo de espera entre o 1º parecer e o parecer da contestação.***

| ANO BASE | Total de contestações | Pareceres publicados | Meses de espera até x% dos pareceres das contestações estarem publicados | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1% | 25% | 50% | 75% | 99% |
| **2015** | 592 | 592 | 10 | 15 | 17 | 19 | 24 |
| **2016** | 637 | 637 | 11 | 17 | 20 | 24 | 31 |
| **2017** | 805 | 805 | 7 | 15 | 19 | 22 | 28 |
| **2018** | 197 | 196 | 5 | 5 | 5 | 5 | 7 |
| **2019** | 437 | 426 | 10 | 11 | 11 | 12 | - |

*Fonte: Elaboração própria.*

58. *Da Tabela 3 é possível verificar que atualmente o tempo para publicação dos pareceres das contestações é de 12 meses.*

59. *Os motivos para o atraso na publicação dos resultados das análises por parte do MCTI não foram esclarecidos pelo ministério. Contudo, algumas questões identificadas pela equipe de fiscalização parecem contribuir para o problema: baixo número de profissionais do MCTI atuantes nas análises, aumento das contestações dos pareceres e o volume crescente de empresas utilizando os benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem.*

60. *Nesse sentido, tendo em vista o cenário descrito nesta seção, com evidências de atrasos na publicação dos pareceres, tanto dos iniciais quanto dos referentes às contestações realizadas, bem como considerando o estoque de 7.227 pareceres ainda pendentes de análise pelo MCTI, propõe-se **dar ciência ao MCTI e à RFB de que (i) a pendência na conclusão das análises das prestações de contas do ano base 2019 pelo MCTI e (ii) a demora no encaminhamento dos resultados dessas análises pelo MCTI à RFB, podem trazer risco de decadência para constituição dos créditos tributários frente a empresas que falharam em demonstrar integralmente ou parcialmente o direito de usufruir dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005.***

### *3.1.1 Variável de Acompanhamento*

61. *As análises realizadas apontaram para a necessidade de que todos os pareceres iniciais sejam concluídos no prazo de doze meses. Esse prazo justifica-se de maneira a permitir que as empresas tenham uma resposta por parte do MCTI acerca de suas declarações antes da prestação de nova declaração no ano base seguinte. Caso contrário, eventuais problemas serão perpetuados em seguidos anos, sem que haja sinalização tempestiva por parte do MCTI no sentido de corrigi-los. De maneira análoga, parece ser razoável que o tempo dos pareceres das contestações sigam a mesma lógica.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*62. Considerando o alto número de pareceres no estoque do MCTI, também entende-se razoável que haja um período de transição até que se estabilize um fluxo de pareceres dentro do prazo de doze meses. Assim, a Tabela 4 apresenta um cronograma do que se entende possível para a publicação dos pareceres e contestações, com uma transição gradual até o atingimento, no ano base 2025, do prazo apontado de 12 meses até o parecer inicial.*

***Tabela 4 - Metas para conclusão dos pareceres (cronograma).***

| Trimestre | Ano Base 2020 | | Ano Base 2021 | | Ano Base 2022 | | Ano Base 2023 | | Ano Base 2024 | | Ano Base 2025 | | Ano Base 2026 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1T/2025 | Contest | 1% | Par. | 50% | | | | | | | | | | |
| 2T/2025 | | 50% | | 99% | | | | | | | | | | |
| 3T/2025 | | 99% | Contest | 1% | Parecer | 1% | | | Prestação de contas | | | | | |
| 4T/2025 | | | | 50% | | 50% | | | | | | | | |
| 1T/2026 | | | | 99% | | 99% | Parecer | 1% | | | | | | |
| 2T/2026 | | | | | Contest | 1% | | 50% | | | | | | |
| 3T/2026 | | | | | | 50% | | 99% | Parecer | 1% | Prestação de contas | | | |
| 4T/2026 | | | | | | 99% | Contest | 1% | | 50% | | | | |
| 1T/2027 | | | | | | | | 50% | | 99% | Parecer | 1% | | |
| 2T/2027 | | | | | | | | 99% | Contest | 1% | | 50% | | |
| 3T/2027 | | | | | | | | | | 50% | | 99% | Prestação de contas | |
| 4T/2027 | | | | | | | | | | 99% | Contest | 1% | | |
| 1T/2028 | | | | | | | | | | | | 50% | Parecer | 1% |
| 2T/2028 | | | | | | | | | | | | 99% | | 50% |
| 3T/2028 | | | | | | | | | | | | | | 99% |
| 4T/2028 | | | | | | | | | | | | | C | 1% |

*Fonte: Elaboração própria.*

*63. Como sugestão de metas para as variáveis de acompanhamento, propõe-se a verificação do andamento das publicações ao terceiro trimestre de cada ano, com base na mesma Tabela 4. A partir desta lógica, propõe-se:*

- *Até o 3º Trimestre de 2025, concluir:*
  - *Ano base 2019: totalmente concluído*
  - *Ano base 2020: 99% dos pareceres e 99% das contestações*
  - *Ano base 2021: 99% dos pareceres e 1% das contestações*
- *Até o 3º Trimestre de 2026, concluir:*
  - *Ano base 2020: totalmente concluído*
  - *Ano base 2021: totalmente concluído*
  - *Ano base 2022: 99% dos pareceres e 50% das contestações*
  - *Ano base 2023: 99% dos pareceres*
  - *Ano base 2024: 1% dos pareceres*
- *Até o 3º Trimestre de 2027, concluir:*
  - *Ano base 2022: totalmente concluído*
  - *Ano base 2023: totalmente concluído*
  - *Ano base 2024: 99% dos pareceres e 50% das contestações*
  - *Ano base 2025: 99% dos pareceres*

*64. Assim, com base nessas análises, a fim de acompanhar a situação dos prazos das análises dos pareceres, foi definida uma variável de acompanhamento (VA) com um limite de tolerância (LT) para ser acompanhada em trabalhos futuros, conforme Quadro 1 a seguir:*

***Quadro 1 - Variável de Acompanhamento e Limite de Tolerância referente à Questão 1 de Auditoria.***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

<table>
<tr><th colspan="2">VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO</th><th rowspan="2">DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS</th></tr>
<tr><th>DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL</th><th>LIMITE DE TOLERÂNCIA</th></tr>
<tr><td>VA5) Redução do estoque de prestações de contas</td><td>LT5.1) Redução do número de meses entre apresentação e análise de prestação de contas por parte do MCTI:<br><table><tr><th rowspan="2">Ano Base</th><th colspan="3">Meses até x% dos pareceres publicados</th><th colspan="3">Meses até x% dos pareceres em análise de contestação publicados</th></tr><tr><th>1%</th><th>50%</th><th>99%</th><th>1%</th><th>50%</th><th>99%</th></tr><tr><td>2022</td><td>18</td><td>21</td><td>24</td><td>6</td><td>9</td><td>12</td></tr><tr><td>2023</td><td>12</td><td>15</td><td>18</td><td>6</td><td>9</td><td>12</td></tr><tr><td>2024 +</td><td>6</td><td>9</td><td>12</td><td>6</td><td>9</td><td>12</td></tr></table></td><td>Dados do processo de prestação de contas (base de dados do FormP&D) que permitem medir:<br>a) tempo de espera anual que as empresas tiveram entre a entrega da prestação de contas e a publicação do primeiro parecer técnico;<br>b) tempo de espera das empresas pelo parecer da contestação, a contar da data de publicação do primeiro parecer emitido pelo MCTI.</td></tr>
</table>

Fonte: Elaboração própria.

***3.2 Utilização dos benefícios fiscais por empresas sem a devida prestação de contas e divergências entre as informações prestadas pelas empresas à RFB e ao MCTI.***

*65. Por meio do uso de microdados fornecidos pela RFB e de informações extraídas da base de dados do MCTI referente ao preenchimento do FormP&D, foi possível analisar se as empresas que informaram à RFB sobre a utilização benefícios da redução da base de cálculo do Lucro Líquido previstos na Lei do Bem, art. 17 a 26 do Capítulo III, também prestaram contas ao MCTI sobre o mesmo uso. Foi possível observar três situações:*

*(A) Empresas que informaram o usufruto dos benefícios à RFB, mas não prestaram contas ao MCTI;*

*(B) Empresas que informaram o usufruto dos benefícios à RFB, prestaram contas no MCTI, porém com valores divergentes aos informados à RFB; e*

*(C) Empresas que não informaram o usufruto dos benefícios à RFB, mas prestaram contas no MCTI.*

*66. Considerando apenas o cenário (A), foi identificado que 547 declarações prestadas à RFB (por meio do preenchimento do ECF/SPED) apresentaram indícios de utilização dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem sem a devida prestação de contas ao MCTI, resultando, entre 2018 e 2022, em uma **redução da base de cálculo do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)** estimada, de forma conservadora, em cerca de R$ 2,54 bilhões.*

*67. Já para o cenário (B), identificou-se que 306 declarações enviadas à RFB (por meio do preenchimento do ECF/SPED) apresentaram indícios de utilização de benefícios com valores divergentes ao aprovado pelo MCTI, resultando, entre 2018 e 2021, em uma **redução da base de cálculo do IRPJ e da CSLL** estimada, de forma conservadora, em cerca de R$ 954,7 milhões.*

*68. Portanto, somadas, as inconsistências identificadas totalizam riscos de deduções indevidas **da base de cálculo do IRPJ e da CSLL** de, aproximadamente, R$ 3,5 bilhões. Considerando alíquotas fixas de 25% para o IRPJ e 9% para a CSLL, e aplicando-as ao montante das deduções calculado em aproximadamente R$ 3,5 bilhões, estima-se um risco de utilização indevida dos benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem da ordem de R$ 1,19 bilhão para os anos de 2018 a 2022. Ressalta-se que as alíquotas efetivas para cada empresa podem variar positivamente ou negativamente, podendo, inclusive, ser nula caso a empresa tenha auferido prejuízo fiscal no respectivo ano.*

*69. Um alerta específico deve ser observado sobre **o prazo de decadência** relacionado com a constituição do crédito tributário relativo ao IRPJ e CSLL. Conforme consta no inciso I do Art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN):*

> *Art. 173. O direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos, contados:*
> *I - do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado;*

*70. Assim, há o **risco adicional de decair o direito de a Fazenda constituir o crédito tributário para a cobrança dos tributos referentes aos benefícios utilizados indevidamente (R$ 1,19 bilhão), conforme consta na Tabela 5**. Nessa linha, considerando o ano base de 2018, por exemplo, há risco de deixar de constituir créditos tributários na ordem de R$ 263 milhões, uma vez que o prazo decadencial para o caso expira no início do ano de 2025. Cabe destacar que tal fato foi informado à RFB e ao MCTI por meio de ofícios (peças 94 e 95) enviados em 6/11/2024, a fim que pudessem tomar as providências necessárias para evitar tal fato.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Tabela 5 - Valores em risco relativos aos cenários A e B e prazo decadencial.*

| Ano Base | Cenário (A) Só RFB | Cenário (B) RFB e MCTI | Total em Risco | Prazo decadencial |
|---|---|---|---|---|
| 2018 | R$ 153 mi | R$ 110 mi | R$ 263 mi | 01/01/2025 |
| 2019 | R$ 119 mi | R$ 96 mi | R$ 215 mi | 01/01/2026 |
| 2020 | R$ 137 mi | R$ 59 mi | R$ 196 mi | 01/01/2027 |
| 2021 | R$ 238 mi | R$ 60 mi | R$ 298 mi | 01/01/2028 |
| 2022 | R$ 217 mi | - | R$ 217 mi | 01/01/2029 |
| **Total** | **R$ 864 mi** | **R$ 325 mi** | **R$ 1.189 mi** | |

Fonte: Elaboração própria.

*71. A **Error! Reference source not found.**6 apresenta o número de declarações em risco de decadência, considerando uma visão anual dos cenários (A) e (B). No total, foram identificadas 853 declarações com risco de decadência do direito de constituir o crédito tributário.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Tabela 6 - Número de declarações com risco de deduções indevidas.*

| Ano Base | Cenário (A) Só RFB | Cenário (B) RFB e MCTI | Total de declarações em risco |
|---|---|---|---|
| 2018 | 76 | 81 | 157 |
| 2019 | 94 | 81 | 175 |
| 2020 | 119 | 67 | 186 |
| 2021 | 128 | 77 | 205 |
| 2022 | 130 | - | 130 |
| **Total** | **547** | **306** | **853** |

Fonte: Elaboração própria.

72. Dentre as causas para o problema tratado nesta seção, identificou-se a falha na comunicação e na troca de dados e informações entre MCTI e RFB. O problema já havia sido apontado, inclusive, no Levantamento realizado em 2013 pelo TCU (Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário) e no Relatório de Avaliação do Capítulo III da Lei 11.196/2005 da CGU. O relatório que embasou o Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário apontou que não existia intercâmbio ou troca de informações entre MCTI e RFB, não havendo diálogo institucional entre os órgãos no que se refere ao gerenciamento da política. Já o trabalho da CGU recomendou que fosse estabelecido um acordo de cooperação entre MCTI e RFB para a definição do fluxo e periodicidade do intercâmbio de informações para melhorar o gerenciamento da política.

73. Já no âmbito deste trabalho, em resposta ao Ofício 026.958/2024-TCU/Seproc (peça 49), o MCTI informou que não há fluxo específico para troca de informações, e que essas são enviadas conforme solicitações eventuais da RFB.

74. **Dessa forma, a fim de mitigar os problemas identificados, propõe-se determinar ao MCTI e à RFB, em conjunto, que sistematizem o envio de informações pelo MCTI à RFB, possibilitando a detecção de eventuais discrepâncias de valores declarados por meio das etapas a seguir listadas, em consonância sobretudo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 9.784/1999, no §7º do art. 17 da Lei 11.196/2005, no art. 14 do Decreto Federal 5.798/2006 e no art. 1º do Decreto Federal 10.046/2019:**

**a) definição em 240 dias do processo de negócio que permita o envio de dados relacionados aos benefícios;**

**b) início em 300 dias do envio das informações, conforme definido no item 'a'; e**

**c) implementação em 360 dias de rotinas automatizadas de execução periódica de envio, considerando os diferentes estágios das análises realizadas pelo MCTI.**

75. É importante ressaltar que, após o envio do relatório preliminar à RFB e ao MCTI para que os gestores apresentassem seus comentários, em conformidade com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, os prazos foram ajustados para assegurar que as deliberações possam ser efetivamente cumpridas pelos órgãos responsáveis.3.2.1 Variável de Acompanhamento

76. Uma vez que a causa para os problemas identificados relaciona-se com a questão da troca de informações e de dados entre MCTI e RFB, com o objetivo de acompanhar a evolução das medidas adotadas para solucionar a fragilidade, foi elaborada a seguinte Variável de Acompanhamento:

77.

*Quadro 2 - Variável de Acompanhamento relativa à troca de informações entre MCTI e RFB.*

| VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO | | DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS |
|---|---|---|
| DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL | LIMITE DE TOLERÂNCIA | |
| VA3) Aperfeiçoamento do envio de dados relacionados aos benefícios pelo MCTI à RFB. | LT3.1) Processo de negócio que permita o envio de dados relacionados aos benefícios pelo MCTI à RFB definido conjuntamente: 240 dias. | a) registros de comunicações e acordos entre o MCTI e a RFB sobre o conteúdo e o formato dos dados;<br>b) documentação dos campos de dados que serão compartilhados conforme acordado entre o MCTI e a RFB. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| *VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO* | | *DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS* |
|---|---|---|
| *DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL* | *LIMITE DE TOLERÂNCIA* | |
| | *LT3.2) Informações enviadas no formato definido em LT3.1 (início): 300 dias.* | *a) comprovantes de envio dos dados do MCTI à RFB, com data de envio dos dados do MCTI à RFB, registrada em comunicações oficiais;*<br>*b) comprovantes de confirmação de recebimento dos dados por parte da RFB.* |
| | *LT3.3) Rotinas automatizadas de execução periódica de envio, considerando variados momentos (declaração, relatório final etc.): 360 dias.* | *a) rotina automatizada demonstrada;*<br>*b) comprovantes de envio dos dados do MCTI à RFB, com data de envio dos dados do MCTI à RFB, registrada em sistemas de informação ou comunicações oficiais;*<br>*b) volume de dados enviados e sua conformidade com os campos previamente definidos;*<br>*c) comprovantes de confirmação de recebimento dos dados por parte da RFB.* |

*Fonte: Elaboração própria.*

*78. Ressalte-se que a variável permitirá acompanhar a evolução do processo de troca de informações entre MCTI e RFB, com o intuito de verificar a otimização do processo.*

***3.3 Discrepâncias entre valores remuneratórios constantes das declarações das empresas ao MCTI e os constantes de bases oficiais de empregados, como Rais e Caged.***

*79. Um total de 5.985 pessoas físicas referenciadas em gastos reportados ao MCTI entre 2018 e 2022 apresentou evidências de receber remunerações significativamente superiores às estimativas da RAIS. Esta observação sugere uma discrepância estimada, de forma conservadora, em cerca de R$ 936 milhões.*

*80. A CGU emitiu, em 2023, um relatório de avaliação sobre o Capítulo III da Lei do Bem. Neste relatório, o órgão de controle interno se pronunciou com a seguinte recomendação:*

> *Achado nº 5: Instituir metodologia que permita a comprovação das informações prestadas através do FormP&D acerca dos gastos com 'Recursos Humanos' - item de maior concentração nos projetos incentivados pela Lei do Bem. Como, por exemplo, realizar cruzamento de informações de recursos humanos do FormP&D com informações de outras bases de dados oficiais, como RAIS e CAGED. Para tal, se necessário, estabelecer Acordo de Cooperação com o órgão responsável por essas bases de dados para a disponibilização das informações necessárias.*

*81. Para quantificar a necessidade da recomendação mencionada, realizou-se a análise dos dispêndios com pessoal declarados pelas empresas, comparando essas informações com os dados da RAIS. Foram selecionados os dispêndios declarados na base FormP&D referentes ao ano-base de 2022, identificando todos os CPFs correspondentes na RAIS por empresa. Em seguida, calculou-se a diferença entre os valores anuais declarados em ambas as bases. Essa análise foi limitada a indivíduos registrados na RAIS sob o regime de pagamento mensal. O custo anual estimado por contratação foi calculado a partir do valor mensal declarado na RAIS, multiplicado por 13 (12 meses mais o 13º salário). Além disso, foi aplicado um fator multiplicador de x1,71 como estimativa dos encargos trabalhistas.*

*82. A Figura 3 apresenta um histograma das diferenças registradas para o ano-base 2022. A cor azul indica os registros onde o valor declarado no FormP&D foi maior que o valor anual estimado pela RAIS. A parte destacada em vermelho representa os registros em que a diferença dos valores foi superior a um corte de tolerância em R$ 50.000. Para o ano de 2022, foram encontrados 2.042 (1,66%) registros com diferenças*

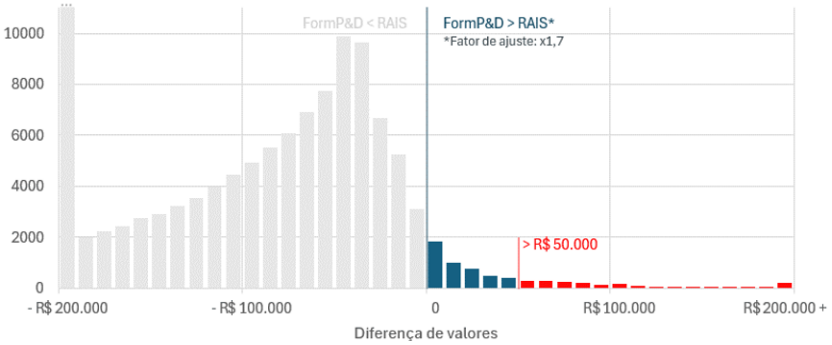
[1] Conforme informações constantes em diversos sites especializados no tema, os encargos trabalhistas e sociais de um empregado podem chegar a 70%: Conheça encargos e as formas de contratação - Sebrae; https://itrabalhistas.com.br/departamento-pessoal/encargos-trabalhistas/; https://www.contabeis.com.br/noticias/41231/como-calcular-o-custo-de-um-funcionario-para-a-empresa/



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*acima deste corte, totalizando o valor R$ 257,51 milhões. A Tabela 7 apresenta essas diferenças para cada ano entre 2018 e 2022, totalizando R$ 936,38 milhões relacionados a 5.985 dispêndios.*

***Figura 3 - Diferença entre o valor anual declarado no FormP&D e o estimado pela RAIS.***




*Fonte: Elaboração própria.*

***Tabela 7 - Dispêndios discrepantes quando comparados com a estimativa baseada na RAIS.***

| ***Ano Base*** | ***Discrepâncias com a RAIS (R$ milhões)*** | ***Números de ocorrências*** |
|---|---|---|
| *2018* | *228,75* | *715* |
| *2019* | *125,64* | *894* |
| *2020* | *153,12* | *1.096* |
| *2021* | *171,36* | *1.238* |
| *2022* | *257,51* | *2.042* |
| ***Total*** | ***936,38*** | ***5.985*** |

*Fonte: Elaboração própria.*

*83. Vale ressaltar que, embora não se possa afirmar com certeza que todas as discrepâncias identificadas representem irregularidades, existe o risco de que os dados informados ao MCTI estejam superestimados, o que acarretaria um aumento indevido dos benefícios obtidos pelas empresas. Conclui-se que o MCTI pode mitigar esse risco por meio de cruzamento de dados entre os dispêndios com recursos humanos declarados no FormP&D e as informações das bases oficiais, como RAIS e CAGED, conforme já mencionado no relatório da CGU.*

*84. Diante do exposto, propõe-se* ***recomendar ao MCTI que crie sistemática e passe a realizar cruzamentos de informações de recursos humanos do FormP&D com informações de outras bases de dados oficiais, como RAIS e CAGED, em consonância sobretudo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 9.784/1999, no §7º do art. 17 da Lei 11.196/2005, no art. 14 do Decreto Federal 5.798/2006 e no art. 1º do Decreto Federal 10.046/2019, por meio das etapas a seguir listadas:***

***a) Em 240 dias, realizar um estudo preliminar de viabilidade técnica, envolvendo análise de requisitos, definição de fluxos de dados e avaliação de acessos e compatibilidades com as bases RAIS e CAGED;***

***b) Em 360 dias, implementar um projeto-piloto para o cruzamento de informações em uma amostra representativa de dados do FormP&D, com o objetivo de ajustar processos e identificar possíveis melhorias; e***

***c) Em 480 dias, expandir a sistemática para todo o universo de informações do FormP&D, consolidando a prática no âmbito do MCTI.***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*85. É importante ressaltar que, após o envio do relatório preliminar à RFB e ao MCTI para que os gestores apresentassem seus comentários, em conformidade com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, os prazos foram ajustados para assegurar que as deliberações possam ser efetivamente cumpridas pelos órgãos responsáveis.*

***3.3.1 Variável de Acompanhamento***

*86. Com o objetivo de acompanhar a evolução da implementação de metidas para solucionar os problemas tratados, foi elaborada a seguinte Variável de Acompanhamento:*

***Quadro 3 - Variável de acompanhamento relacionada com a discrepância entre valores remuneratórios.***

| *VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO* | | *DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS* |
|---|---|---|
| *DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL* | *LIMITE DE TOLERÂNCIA* | |
| *VA4) Implementação de sistemática de verificação das informações prestadas por meio do FormP&D acerca dos gastos com 'Recursos Humanos' com aquelas constantes das bases oficiais de empregados.* | *LT4.1) realização de estudo preliminar de viabilidade técnica, envolvendo análise de requisitos, definição de fluxos de dados e avaliação de acessos e compatibilidades com as bases RAIS e CAGED: 240 dias* | *a) Estudo de viabilidade técnica concluído* |
| | *LT4.2) implementação um projeto-piloto para o cruzamento de informações em uma amostra representativa de dados do FormP&D, com o objetivo de ajustar processos e identificar possíveis melhorias: 360 dias* | *a) Implementação do projeto piloto* |
| | *LT4.3) expansão da sistemática para todo o universo de informações do FormP&D, consolidando a prática no âmbito do MCTI: 480 dias* | *a) Resultados do projeto piloto, e evidências da expansão da sistemática para todo o FormP&D* |

*Fonte: Elaboração própria.*

***3.4. Benefícios esperados***

*87. Como **benefícios** das medidas propostas, cita-se o incremento da eficiência da atuação conjunta do MCTI e RFB, o aumento da eficácia dos incentivos e a aproximação dos resultados do uso dos benefícios da efetividade almejada pela política ao proporcionar:*

*a) maior celeridade no processo de fiscalização;*

*b) mitigação do risco de decadência do direito de constituição do crédito tributário e cobrança de tributos posteriores às análises das informações prestadas pelas empresas;*

*c) contribuição com o aprimoramento das atividades de monitoramento e avaliação; e*

*d) redução de riscos de fraudes e de uso indevido dos incentivos.*

***4. SISTEMA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA POLÍTICA***

*88. O objetivo deste capítulo é apresentar os achados decorrentes da Questão 2 de Auditoria, desenvolvida com o intuito de analisar a maturidade do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) dos instrumentos de incentivo à inovação tecnológica previstos no Capítulo III (arts. 17 a 26) da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem) sob a responsabilidade do MCTI.*

*89. A ausência de um SMA efetivo pode prejudicar o processo de aperfeiçoamento da política pública, reduzindo sua eficácia, eficiência e efetividade. Nessa linha, vale destacar que, em trabalho realizado em 2013 (Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário), o TCU já havia identificado riscos relacionados à falta de planejamento estratégico para política, com a ausência de processo de monitoramento e avalição de resultados e impactos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*das políticas públicas no mercado, notadamente dos investimentos em P&D, e a ausência de métricas para avaliação da política (objetivos, indicadores, resultados e metas).*

*90. O desenvolvimento de um SMA efetivo guarda estreita relação com os elementos caracterizadores de uma política pública, quais sejam: o problema público, objetivos, indicadores, metas, modelo lógico etc. Nessa linha, o Guia Prático de Análise **Ex Ante** do Governo Federal defende que o 'plano de monitoramento da política proposta deve ser desenvolvido a partir de modelo lógico' que 'determina onde o programa deve chegar e quais objetivos pretende atingir', e que o plano de avaliação de uma política deve também se basear no seu modelo lógico (BRASIL, 2018, p. 164). Assim, a definição clara dos elementos de uma política é fundamental para estruturar seu Sistema de Monitoramento e Avaliação de maneira efetiva.*

*91. Contudo, a falta de definição precisa desses elementos ficou evidente nos relatórios publicados no site do MCTI (até 2015) e nas informações estatísticas disponibilizadas no portal eletrônico do órgão (https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/noticias/informacoes-estatisticas), as quais carecem de aprofundamento a fim de promoverem o monitoramento e acompanhamento da política. Essa lacuna é confirmada também pelas respostas aos Ofícios de Requisição de informações enviados ao MCTI (peças 58 e 69), destacando a necessidade de alinhamento com o disposto no §16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que determina que os órgãos e entidades da administração pública devem realizar avaliação das políticas públicas e promover a transparência dos resultados, e nos incisos III, VI e VII do art. 4º do Decreto Federal 9.203/2017, Decreto de Governança, que estabelece como diretrizes da governança pública o monitoramento e avaliação das políticas públicas, a implementação de controles internos fundamentados na gestão de risco e a avaliação das propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas.*

*92. O presente capítulo está estruturado em uma seção, além desta introdução, que trata da falta de explicitação dos elementos mínimos caracterizadores de uma política pública necessários para o desenvolvimento de um SMA efetivo.*

***4.1 A evidenciação de problema público, modelo lógico, linha de base, objetivos, metas e indicadores como elementos balizadores para a aplicação das renúncias tributárias da Lei do Bem pode possibilitar o desenvolvimento um sistema de monitoramento e avaliação da política pública***

*93. Inicialmente, constatou-se a ausência de uma explicitação clara do problema público que a política visa solucionar, com as respectivas causas e efeitos devidamente identificados e evidenciados, bem como a falta de precisão no estabelecimento dos **objetivos** da política.*

*94. Indagado sobre a existência de problema público e objetivos da política, em resposta ao Ofício 31015/2024-TCU/Seproc (peça 69), o MCTI informou que a Lei do Bem (Capítulo III) tem como objetivo **estimular a inovação tecnológica** por meio da concessão de incentivos fiscais, com o intuito de enfrentar **problemas relacionados ao desenvolvimento tecnológico e inovação empresarial no país, sendo o principal problema, a baixa inovação tecnológica das empresas nacionais**, o que estaria refletido nos índices globais de inovação.*

*95. Contudo, as informações apresentadas carecem de evidenciação e caracterização em relação ao problema citado, não sendo apresentadas suas respectivas causas e efeitos. O MCTI apontou causas genéricas para o problema, como 'infraestrutura deficiente, investimento insuficiente, baixa interação com o setor acadêmico' (peça 69), dentre outras. Não foram apresentados dados mais detalhados que conectem as causas citadas com o problema apontado. A mesma situação foi observada em relação aos efeitos do problema público citados pelo MCTI: redução da competitividade, limitação do crescimento econômico, impacto negativo na balança comercial, entre outros. (peça 69). Observa-se que não foram apresentados dados evidenciando a ligação desses efeitos com o problema citado.*

*96. A CGU, em trabalho recente, realizou análise acerca da origem dos incentivos fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem, no qual a falta de cuidado na definição dos elementos de política pública citados também ficou evidente.*

*97. O referido trabalho identificou que a Lei do Bem se originou da junção de duas Medidas Provisórias, a MP 255/2005 e a MP 252/2005. No caso específico dos dispositivos previstos no Capítulo III da referida lei (arts. 17 a 26), sua origem remonta à MP 252/2005. Essas MPs embasaram o Projeto de Lei de Conversão 25/2005 na Câmara dos Deputados, posteriormente convertido no Projeto de Lei de Conversão 28/2005 no Senado Federal. Sobre os dispositivos previstos no Capítulo III da Lei do Bem, no âmbito do Projeto de Lei de Conversão 28/2005, o parecer do Relator apontou que:*

> *(...) com a **finalidade de incrementar o potencial inovador do empresariado brasileiro**, fortalecendo-o para a competição internacional, as medidas de estímulo à pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico serão fundamentais. As empresas que invistam em inovação serão diretamente beneficiadas. Da mesma forma, o estímulo à contratação*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*de pesquisadores vai ampliar a empregabilidade de mestres e doutores que atuam em atividades de inovação tecnológica.*

*98. A CGU apontou ainda que a exposição de motivos que fundamentou a MP 252/2005 traz mais detalhes sobre os motivos que levaram a criação dos incentivos fiscais objetos do presente trabalho:*

*[...] 6. Os incentivos à inovação tecnológica estão sendo **instituídos em cumprimento ao previsto no art. 28 da Lei nº 10.973**, de 2 de dezembro de 2004, que prescreve que a **União fomentará a inovação na empresa mediante a concessão de incentivos fiscais à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo**.*

*99. Da leitura dos documentos oficiais acerca da institucionalização dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem, verifica-se que não há menção ao problema público em si, mas somente à possíveis objetivos da política, chegando-se a seguinte situação:*

*a. Segundo o MCTI, a Lei do Bem tem como **objetivo estimular a inovação tecnológica nas empresas brasileiras**, a fim de enfrentar o **problema da baixa inovação tecnológica das empresas nacionais**.*

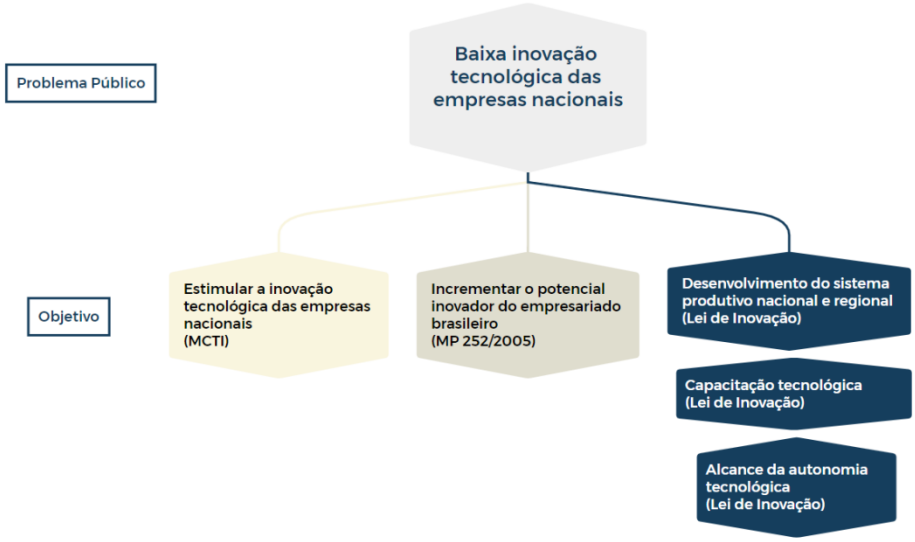
*b. Segundo o parecer do Relator Projeto de Lei de Conversão 28/2005 e exposição de motivos da MP 252/2005, a Lei do Bem tem a **finalidade de incrementar o potencial inovador do empresariado brasileiro**, em cumprimento ao previsto no art. 28 da Lei 10.973.*

*100. Porém, uma vez que os benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem guardam relação com o previsto no art. 28 da Lei de Inovação (Lei 10.973/2004), conforme apontado na exposição de motivos da MP 252/2005, é importante analisar os objetivos dessa lei, expressos em seu art. 1º:*

*Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com **vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País**, nos termos dos arts. 23, 24, 167, 200, 213, 218, 219 e 219-A da Constituição Federal. (grifos acrescidos no relatório de acompanhamento)*

*101. Assim, analisando de forma integrada os documentos mencionados aqui, temos a seguinte situação, apresentada na figura a seguir:*

***Figura 4 - Esquema do problema público e objetivos relativos aos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem.***




*Fonte: Elaboração Própria.*

*102. Das análises realizadas e com base no esquema constante da Figura 4, é possível verificar que o problema público apontado pelo MCTI, conforme consta em sua resposta à equipe de auditoria (peça 69), como sendo o motivador para a criação dos incentivos fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem, se relaciona com a baixa taxa de inovação das empresas nacionais.*

*102. Conforme consta em trecho do voto condutor do Acórdão 2.359/2018-TCU-Plenário, 'sem conhecimento apropriado do problema, não há como avaliar se a política pública implementada é relevante ou mesmo se faz sentido'. Na mesma linha, o Guia Prático de Análise **Ex-Ante** de Políticas Públicas do Governo Federal traz como diretrizes para uma adequada caracterização do problema público:*

*a) Identificação do problema.*

*b) Causas potenciais do problema.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*c) Dados quantitativos acerca do problema:*
*i. evidências na realidade brasileira; e*
*ii. comparação internacional.*
*d) Alinhamento com metas e compromissos internacionais.*
*e) Políticas adotadas para enfrentar o mesmo problema:*
*i. identificação de políticas em curso no Brasil; e*
*ii. políticas anteriormente adotadas que foram descontinuadas.*
*f) Razões para que o problema seja alvo de intervenção do Estado.*

*103. Assim, para caracterizar adequadamente o problema público é necessário determinar suas causas e seu efeitos, baseando os apontamentos em evidências alicerçadas em dados, bem como analisar o contexto em que ele se desenvolve, identificando os atores atingidos pelo problema, além da tendência de evolução da problemática abordada.*

*104. Tendo isso em vista, conclui-se que o problema público apontado pelo MCTI* ***não está evidenciado de maneira precisa****,* ***nem suas causas e efeitos são apontados e quantificados com clareza****. Não basta apontar que há um problema de baixa taxa de inovação das empresas, é preciso que o problema seja devidamente caracterizado. Assim, é necessário que o MCTI caracterize adequadamente o problema público, a fim de que possa ser utilizado como ponto de partida para o desenvolvimento de um SMA efetivo.*

*105. Acerca da definição de objetivos, o RCPP diz que eles devem ser claramente indicados, devendo ser* ***específicos, mensuráveis, apropriados, realistas e possuir prazo determinado*** *(BRASIL, 2020, p. 52).*

*106. Segundo o MCTI (peça 69), e conforme a exposição de motivos da MP 252/2005, o objetivo da política analisada tem relação com o aumento da taxa de inovação das empresas privadas nacionais. Por sua vez, considerando que os benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem têm sua origem atrelada aos objetivos da Lei de Inovação (Lei 10.973/2004), verifica-se que o aumento da taxa de inovação das empresas privadas precisa estar relacionado com o fortalecimento do sistema produtivo nacional, com a capacitação tecnológica e com o alcance da autonomia tecnológica nacional.*

*107. Ainda, considerando o disposto sobre ciência, tecnologia e inovação na Constituição Federal, destaca-se que o Art. 218, §2º, afirma que 'a pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para* ***a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional****' (grifos acrescidos no relatório), apontando para a necessidade de situar a política analisada dentro do contexto mais amplo do Sistema Nacional de Inovação (SNI).*

*108. Diante do exposto, é necessário que o MCTI defina e evidencie o objetivo da política, conectando-o com o problema público citado pelo órgão, a fim de seja possível estabelecer indicadores e metas mais precisos, que permitam monitorar e avaliar de forma mais detalhada a política.*

*109. As análises realizadas pela equipe de fiscalização também não identificaram o estabelecimento de* ***indicadores e metas claras*** *para orientar a política* ***conectados com objetivos e problema público****, nem de* ***linha de base*** *correspondente. O MCTI informou (peça 69) que acompanha a evolução de quatro indicadores por ano-base, publicados no site dedicado a Lei do Bem do MCTI:*

*a. número de empresas participantes;*
*b. número de projetos apresentados;*
*c. volume de recursos investidos; e*
*d. volume de recursos obtidos como renúncia fiscal.*

*110. Além disso, o MCTI apontou que a Lei do Bem está vinculada ao PPA 2020 - 2023 por meio do Programa 2208 - Tecnologias Aplicadas, Inovação e Desenvolvimento Sustentável que possui como um de seus indicadores o Resultado Intermediário 0082 – Investimento em P&D realizado pelas empresas beneficiárias da Lei do Bem. Segundo o ministério, o indicador contribui para a consecução do Objetivo 1197 do PPA 2020 – 2023: Promover o empreendedorismo, inovação e tecnologias aplicadas, com aumento do impacto do dispêndio público, amplificando a contribuição para o desenvolvimento sustentável, além de possuir a meta associada 052O - Ampliar a participação dos dispêndios empresariais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) para 0,7%, com uma linha de base de 0,60%.*

*111. Para o PPA 2024 – 2027, o MCTI informa que a Lei do Bem se relaciona com o Programa 2324 – Inovação nas Empresas para uma Nova Industrialização, com o objetivo geral de promover e apoiar o desenvolvimento tecnológico e a inovação nas empresas nacionais, com foco em projetos que alavanquem a industrialização do país por meio da promoção de atividades que adicionem valor à produção nacional, e que a política ora analisada se relaciona com o Objetivo Específico 0211 – Ampliar o custo-efetividade dos*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*incentivos fiscais à PD&I (geridos pelo MCTI) nas empresas nacionais, que possui linha de base de R$ 32,26 bilhões, e estabelece metas para os anos de 2024 a 2027, sendo que para o último ano a meta é R$ 38,93 bilhões.*

*112. Sobre os indicadores e metas, o relatório que balizou o Acórdão 693/2024-TCU-Plenário afirma (p. 51) que:*

> *Considerando ser desejável que o desenho da política seja orientado para a avaliação, se faz necessário **definir indicadores precisos para mensurar em que medida os objetivos da política estão sendo atingidos**. Esses indicadores, por sua vez, devem possuir metas claras de produtos a serem entregues e de resultados a serem alcançados (BRASIL, 2020), além da definição de uma linha base para possibilitar comparações futuras, bem como a periodicidade de medição do alcance das metas estipuladas.*

*113. Os indicadores utilizados pelo MCTI para acompanhar a política se relacionam com aspectos quantitativos da intervenção pública, limitando-se a analisar o crescimento do número de empresas que utilizam o benefício fiscal, bem como os respectivos valores utilizados. Apesar de importantes, outros aspectos mencionados relativos à caracterização do problema público e os objetivos da política identificados na análise não são abarcados. Por exemplo, aspectos relacionados com o art. 218, §2º da Constituição Federal, ou com o disposto no **caput** do art. 1º da Lei de Inovação, não são considerados.*

*114. Do exposto, conclui-se que não é possível conectar problema público, objetivos, metas e indicadores de maneira inequívoca, uma vez que não há evidenciação precisa e detalhada do problema e respectivo objetivo.*

*115. Já com relação à vinculação da Lei do Bem aos PPAs, embora sejam de grande importância para possibilitar uma análise mais abrangente envolvendo os objetivos do governo, há que se ressaltar que, com exceção do Resultado Intermediário 0082 – Investimento em P&D realizado pelas empresas beneficiárias da Lei do Bem (PPA 2020 – 2023), os demais indicadores e metas não são específicos para a Lei do Bem.*

*116. Assim, uma vez que tanto o problema público como os objetivos da política carecem de maior detalhamento, por mais que existam indicadores e metas relativos aos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem, eles mostram-se insuficientes para permitir o monitoramento e avaliação adequados da política, sendo necessário que outros indicadores sejam desenvolvidos, considerando a lógica de intervenção da política, ou seu modelo lógico.*

*117. Indagado sobre a existência de modelo lógico para a intervenção, o MCTI informou que o modelo para implementação dos benefícios fiscais analisados neste trabalho baseia-se na Teoria da Inovação, na qual a inovação é o principal motor do crescimento econômico.*

*118. O RCPP/TCU afirma que um modelo lógico é um instrumento de planejamento utilizado para demonstrar **como recursos e atividades geram produtos, resultados e impactos**, servindo para modelar as intervenções públicas que darão concretude à política, além de definir as relações de causa e efeito dessas intervenções **e estabelecer os fundamentos para monitorar e avaliar a política** (BRASIL, 2020, p. 48).*

*119. Já o Guia Prático de Análise **Ex Ante** de Políticas Públicas do Governo Federal afirma que '**não existe impacto efetivo nem resultados palpáveis para políticas sem objetivos claros e sem uma teoria do programa, ou seja, sem uma ideia explícita das consequências de uma possível ação que intervenha sobre um problema**' (BRASIL, 2018, p. 95) (grifos do relatório).*

*120. Do exposto, é possível concluir que o MCTI não apresentou o modelo lógico da política. Somente informou que a política segue os preceitos da Teoria de Inovação. Tampouco há um mapa de processos da política, conforme informado pelo próprio MCTI (peça 56), apesar de ter sido informado que o documento será elaborado após o resultado de estudos internos em curso com o objetivo de melhorar os processos da Lei do Bem.*

*121. Portanto, é necessário que o MCTI elabore o modelo lógico da política, explicitando como insumos gerarão os impactos almejados. Vale frisar que a própria definição de indicadores e metas passa pela elaboração de um modelo lógico. Nessa linha, o Guia Prático de Análise **Ex Ante** de Políticas Públicas do Governo Federal afirma que (BRASIL, 2018, p. 102):*

> *Indicadores e metas devem ser considerados como elementos indissociáveis da construção dos modelos lógicos. Durante a sua elaboração, definem-se os aspectos a serem considerados para a seleção ou construção de indicadores. Para que se tenha a melhor clareza possível dos resultados a serem perseguidos, é necessário atrelar metas a tais aspectos, ou seja, definir quantitativa e qualitativamente a partir de que grau as mudanças geradas pela política serão consideradas satisfatórias.*

*122. Da mesma forma, o próprio processo de monitoramento e avaliação da política deve ser baseado no desenvolvimento do modelo lógico, pois esse modelo 'determina onde o programa está querendo chegar e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*quais objetivos pretende atingir em termos de insumos, atividades, produtos, resultados e impactos' (BRASIL, 2018, p. 164), e para o desenvolvimento do plano de avaliação da política, 'devem ser detalhadas quais análises são planejadas após a implementação do programa, e as perguntas a serem respondidas devem se basear também no modelo lógico' (BASIL, 2018, p. 164).*

*123. As análises realizadas até aqui apontam para a necessidade de o MCTI evidenciar com maior precisão os elementos básicos constituintes da política pública. Sem a definição adequada desses elementos, a construção de um SMA efetivo e aderente ao propósito da política resta prejudicada.* ***Portanto, propõe-se determinar ao MCTI, consoante o disposto no inciso III do art. 4º do Decreto Federal 9.203, de 22 de novembro de 2017, e no §16 do art. 37 da Constituição Federal:***

***a) a definição e publicação institucional, em 240 dias, de plano de monitoramento e avaliação sistêmica do desempenho dos incentivos, com definição precisa do problema público que a política visa solucionar, dos respectivos objetivos, metas e indicadores, da lógica de intervenção e modelo lógico, da definição de linha de base, além de cronograma de medição dos indicadores e dos agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação dos incentivos; e***

***b) a implementação, em 360 dias, de sistema de monitoramento e avaliação com monitoramento de desempenho e avaliação de resultados da execução da política de incentivos, a partir do plano de monitoramento e avaliação definido anteriormente, considerando a adequada evidenciação do problema público a ser enfrentado, linha de base, lógica de intervenção e modelo lógico, objetivos e metas, e indicadores de desempenho.***

*124. Após o envio do relatório preliminar à RFB e ao MCTI para que os gestores apresentassem seus comentários, em conformidade com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, alguns prazos foram ajustados para assegurar que as deliberações possam ser efetivamente cumpridas pelos órgãos responsáveis.*

*125. Por fim, cabe frisar que como causa para a situação descrita foi identificado que houve falha na formulação da política: não foram identificados documentos com estudos apontando os elementos citados (definição do problema, causas e efeitos; modelo lógico/teoria do programa, lógica de intervenção; objetivos, metas, indicadores, linha de base e cronograma/planejamento). A causa para o problema verificado foge da responsabilidade do MCTI, pois a política ora analisada foi institucionalizada como uma lei. Porém, o MCTI, enquanto gestor da política, deve estabelecer claramente os seus elementos básicos para permitir que a intervenção seja monitorada e avaliada a contento. Assim, como* ***benefícios*** *das medidas propostas podem ser citados:*

*a) formalização dos ciclos de monitoramento e avaliação (M&A);*

*b) promoção da integração da avaliação* ***ex-ante*** *com o monitoramento e a avaliação de resultados;*

*c) explicitação da lógica de intervenção, com a cadeia de resultados esperados;*

*d) aumento da precisão na elaboração dos indicadores, de forma a apontar como se espera que a ação irá mudar a realidade;*

*e) disponibilização de informações para correções e alterações que venham a ser necessárias na política; e*

*f) possibilidade de realização de futuras análises sobre a efetividade da aplicação dos recursos públicos por meio da política.*

***4.1.2. Variável de Acompanhamento***

*126. A Questão 2 objetivou verificar se há um sistema de monitoramento e avaliação efetivo para a política sob responsabilidade do MCTI, considerando (i) os riscos e problemas já detectados em trabalhos anteriores realizados pelo TCU e CGU, (ii) orientações e boas práticas constantes no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e nos Guias Práticos de Análise* ***Ex Ante*** *e* ***Ex Post*** *publicados pela Casa Civil da Presidência da República, e (iii) o previsto no § 16°, art. 37 da Constituição Federal de 1988.*

*127. Contudo, ao analisar as informações prestadas pelo MCTI em resposta aos ofícios enviados pela equipe de auditoria ao longo dos trabalhos, ficou evidente que não havia SMA institucionalizado para a Lei do Bem.*

*128. Nesse contexto, ficou evidente que o desenvolvimento de um SMA efetivo passa pela definição mais precisa de elementos constituintes de uma política pública: problema público, objetivos, indicadores, metas, modelo lógico, dentre outros.*

*129. Tendo em vista a importância da adequada caracterização da política pública para possibilitar a existência de um processo de M&A efetivo, foi definida uma variável de acompanhamento (VA) com dois limites de tolerância (LT) para ser acompanhada em trabalhos futuros, conforme Quadro 4 a seguir:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***Quadro 4 - Variável de Acompanhamento e Limites de Tolerância referentes à Questão 2 de Auditoria.***

| *VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO* | | *DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS* |
|---|---|---|
| *DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL* | *LIMITE DE TOLERÂNCIA* | |
| *VA1) Implementação do sistema de monitoramento e avaliação dos resultados das renúncias tributárias da Lei do Bem* | *LT 1.1) Plano de monitoramento e avaliação publicado em até 240 dias* | *a) problema público a ser enfrentado evidenciado;*<br>*b) linha de base definida;*<br>*c) lógica de intervenção e modelo lógico documentado, com definição de mapa de processos ou fluxograma descritivo;*<br>*d) objetivos e metas disponibilizados;*<br>*e) indicadores de desempenho definidos;*<br>*f) cronograma de medição dos indicadores;*<br>*g) agentes responsáveis pela coleta e análise dos dados;*<br>*h) agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação; e*<br>*i) agentes responsáveis pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação dos incentivos.* |
| | *LT 1.2) SMA implementado em até 360 dias* | *a) Institucionalização do SMA com base no plano de monitoramento e avaliação publicado previamente.* |

*Fonte: Elaboração própria.*

*130. A VA constante do Quadro 1 responde à Questão 2 de auditoria:*

*Em que medida o MCTI tem implementado um Sistema de Monitoramento e Avaliação dos instrumentos de incentivo à inovação tecnológica previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem) considerando (i) os riscos e problemas já detectados em trabalhos anteriores realizados pelo TCU e CGU, (ii) orientações e boas práticas constantes no Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU e nos Guias Práticos de Análise **Ex Ante** e **Ex Post** publicados pela Casa Civil da Presidência da República, e (iii) o previsto no § 16°, art. 37 da Constituição Federal de 1988.*

*131. Por fim, vale destacar que os limites de tolerância definidos para a VA refletem a necessidade de se reconhecer e explicitar os elementos básicos de uma política pública para ser possível monitorar e avaliá-la de forma racional.*

## *5. UTILIZAÇÃO DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS PROVENIENTES DA LEI DO BEM*

*132. Este capítulo inicialmente visava responder à Questão 3 da auditoria, com o objetivo de identificar como ocorreu a utilização das renúncias tributárias decorrentes do Capítulo III da Lei do Bem até o ano de 2022, analisando em quais setores econômicos, regiões do país, tipos de empresas e projetos os recursos da referida lei foram aplicados, bem como avaliar o impacto dessa distribuição no fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil.*

*133. Contudo, durante a execução dos trabalhos, tornou-se evidente que a falta de transparência dos dados era um problema fundamental que precedia as análises planejadas para a auditoria. Além disso, em reuniões com especialistas de outros órgãos, como o IPEA, foi constatado que seria mais prudente definir os métodos mais adequados para realizar as análises com maior cautela, evidenciando a necessidade de deixar a realização dessas análises para uma rodada futura de Acompanhamento.*

*134. Vale destacar que os procedimentos previstos na Matriz de Planejamento desta fiscalização foram executados (peça 100). Porém, tendo em vista o exposto, a equipe de fiscalização julgou adequado não trazer os resultados diretamente para este relatório, mas sim utilizá-los como ponto de partida para análises mais robustas, a serem desenvolvidas nas próximas rodadas deste Acompanhamento.*

*135. Sobre a promoção da transparência por meio da divulgação de dados sobre os benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem, ela se mostrou fundamental para aprimorar a política pública, por ser uma ferramenta de aprendizado e o aperfeiçoamento contínuos. Ao tornar os dados amplamente acessíveis, especialistas, empresas, cidadãos e outros interessados podem avaliar, sugerir melhorias e propor ajustes na execução das ações. Essa abertura permitirá que diferentes setores monitorem o impacto dos incentivos, fortalecendo a confiança na política pública, tornando os resultados mais visíveis e incentivando*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*uma tomada de decisões mais fundamentada e participativa. Além disso, a transparência da aplicação e usufruto dos benefícios fiscais tem o potencial de impedir a utilização indevida desses benefícios.*

*136. O fortalecimento da transparência pode ser alcançado com a **disponibilização de informações mais detalhadas na página de estatísticas da Lei do Bem no portal eletrônico do MCTI**, bem como com a **regularidade na elaboração e divulgação de relatórios anuais sobre a utilização dos benefícios**. Além disso, a **publicação de dados sobre esses benefícios fiscais no portal de dados abertos da SRFB** pode aprimorar a transparência dos resultados da política pública para a sociedade.*

*137. A implementação dessas medidas propiciaria o cumprimento do disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, no art. 2º da Lei 9.784/1999, no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos objetivos do Decreto Federal 8.777/2016 (Política de Dados Abertos) e nos incisos I, IX e XI do art. 4º do Decreto Federal 9.203/2017.*

*138. O presente capítulo está estruturado em seção única, além desta introdução, tratando da falta de transparência das informações relacionadas com a utilização dos benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem.*

***5.1 A disponibilização contínua das informações acerca da utilização dos benefícios pode induzir o aprendizado e aperfeiçoamento constantes na gestão dos incentivos, por meio da participação dos interessados e da sociedade em geral no controle da política.***

*139. Verificou-se que as informações estatísticas disponibilizadas no portal eletrônico do MCTI (https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/noticias/informacoes-estatisticas) podem ser mais detalhadas e granulares. Além disso, os relatórios publicados no sítio oficial do MCTI estão disponíveis apenas até o ano de 2015 (https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/paginas/relatorio-p-d). Por fim, o portal de dados abertos da RFB ainda não contém os dados relativos aos incentivos fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem (https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-ainformacao/dados-abertos/beneficios-e-renuncias-fiscais/incentivo-renunciabeneficio-ou-imunidade-de-natureza-tributaria-pj).*

*140. Por meio do Ofício 19146/2024-TCU/Seproc (peça 8), a equipe de fiscalização solicitou ao MCTI que enviasse os relatórios anuais atualizados sobre a utilização dos incentivos fiscais relativos à Lei do Bem, ou que informasse caso esses relatórios não existissem. Na página onde são disponibilizados (www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/paginas/relatorio-p-d), verificou-se a disponibilização de relatórios apenas até o exercício de 2015.*

*141. Assim, em resposta à diligência, o MCTI informou, por meio do Despacho de peça 58:*

> *'Como apontado, o último relatório sobre a utilização dos incentivos da Lei do Bem publicado na página https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem refere-se ao ano-base de 2015. O relatório do ano-base de 2016 está em processo de revisão/validação pela equipe da Coordenação-Geral de Instrumentos de Apoio à Inovação (CGIA) e será publicado quando da conclusão desta etapa. Para a produção e publicação dos relatórios referentes aos anos-base de 2017, 2018 e 2019, informamos que há uma consultoria Prodoc/UNESCO auxiliando o MCTI e que, quando encerrado esse trabalho, tais relatórios serão disponibilizados na página da Lei do Bem. Quanto aos anos-base de 2020, 2021 e 2022, ainda não é possível a produção dos relatórios, uma vez que o processo de avaliação dos projetos das empresas ainda está em curso.'*

*142. Nesse sentido, observa-se que a demora na elaboração e divulgação desses relatórios prejudica a transparência dos resultados da política para a sociedade. Além disso, o conhecimento intempestivo dos efeitos da política dificulta sua gestão e governança, a identificação dos seus impactos, a correção de erros e o aperfeiçoamento da política, devido à ausência de **feedback**.*

*143. Por outro lado, há informações estatísticas disponibilizadas no portal eletrônico do MCTI (https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/noticias/informacoes-estatisticas). No entanto, os dados disponíveis não oferecem aprofundamento adequado em termos de monitoramento e acompanhamento da política. Não são apresentados documentos de planejamento, cronogramas de implementação e alocação de recursos, assim como explicação clara dos objetivos gerais e específicos da política, e metas quantitativas e qualitativas, junto com indicadores de desempenho que permitam medir o progresso em direção a essas metas. Também faltam descrição dos processos administrativos e operacionais, incluindo metodologias de implementação e procedimentos de monitoramento e avaliação de resultados.*

*144. Essa lacuna traz alguns óbices ao aperfeiçoamento mais célere da política. Primeiramente, reduz a transparência a respeito dos benefícios oriundos da Lei do Bem. A disponibilização dessas informações facilitaria o entendimento e o acompanhamento, pelos mais diversos interessados, acerca das reais*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*prioridades. Além disso, permitiria à sociedade conhecer as iniciativas efetivamente implantadas, possibilitando comparações com o planejamento inicial. Isso criaria condições para maior controle pelas partes interessadas e pela sociedade em geral.*

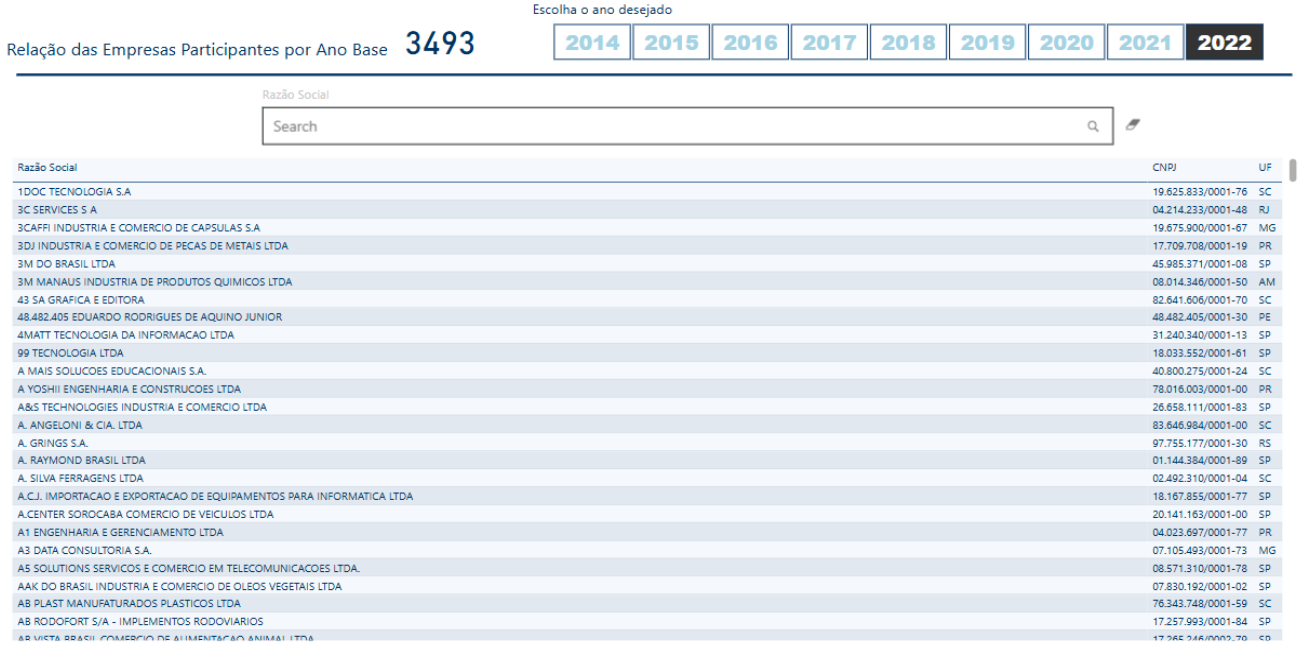
*145. A comunidade de monitoramento e avaliação (M&A), composta por especialistas da Academia e instituições públicas, como o IPEA, também seria um potencial beneficiário da maior abertura das informações. A flexibilidade na geração de diversos cortes e visões para o conjunto de dados poderia abrir novas frentes de avaliação de resultados, contribuindo para o melhor direcionamento dos recursos, de acordo com os objetivos da Lei do Bem. Por outro lado, o beneficiário seria o MCTI, como gestor, que poderia utilizar o conhecimento produzido nas agências de avaliação como subsídio para aperfeiçoamento da implementação da política de estímulo à inovação, em um processo de retroalimentação.*

*146. Na supracitada página de informações estatísticas, as empresas que apresentaram o FORMP&D nos anos de 2014 a 2022 são identificadas por CNPJ, razão social e unidade da federação. No entanto, conforme observado na Figura 5, os valores dos benefícios por empresa não são divulgados, e as demais informações são fornecidas apenas de forma agregada.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***Figura 5 - Relação das Empresas Participantes por Ano-Base.***




| Razão Social | CNPJ | UF |
|---|---|---|
| 1DOC TECNOLOGIA S.A | 19.625.833/0001-76 | SC |
| 3C SERVICES S A | 04.214.233/0001-48 | RJ |
| 3CAFFI INDUSTRIA E COMERCIO DE CAPSULAS S.A | 19.675.900/0001-67 | MG |
| 3DJ INDUSTRIA E COMERCIO DE PECAS DE METAIS LTDA | 17.709.708/0001-19 | PR |
| 3M DO BRASIL LTDA | 45.985.371/0001-08 | SP |
| 3M MANAUS INDUSTRIA DE PRODUTOS QUIMICOS LTDA | 08.014.346/0001-50 | AM |
| 43 SA GRAFICA E EDITORA | 82.641.606/0001-70 | SC |
| 48.482.405 EDUARDO RODRIGUES DE AQUINO JUNIOR | 48.482.405/0001-30 | PE |
| 4MATT TECNOLOGIA DA INFORMACAO LTDA | 31.240.340/0001-13 | SP |
| 99 TECNOLOGIA LTDA | 18.033.552/0001-61 | SP |
| A MAIS SOLUCOES EDUCACIONAIS S.A. | 40.800.275/0001-24 | SC |
| A YOSHII ENGENHARIA E CONSTRUCOES LTDA | 78.016.003/0001-00 | PR |
| A&S TECHNOLOGIES INDUSTRIA E COMERCIO LTDA | 26.658.111/0001-83 | SP |
| A. ANGELONI & CIA. LTDA | 83.646.984/0001-00 | SC |
| A. GRINGS S.A. | 97.755.177/0001-30 | RS |
| A. RAYMOND BRASIL LTDA | 01.144.384/0001-89 | SP |
| A. SILVA FERRAGENS LTDA | 02.492.310/0001-04 | SC |
| A.C.J. IMPORTACAO E EXPORTACAO DE EQUIPAMENTOS PARA INFORMATICA LTDA | 18.167.855/0001-77 | SP |
| A.CENTER SOROCABA COMERCIO DE VEICULOS LTDA | 20.141.163/0001-00 | SP |
| A1 ENGENHARIA E GERENCIAMENTO LTDA | 04.023.697/0001-77 | PR |
| A3 DATA CONSULTORIA S.A. | 07.105.493/0001-73 | MG |
| A5 SOLUTIONS SERVICOS E COMERCIO EM TELECOMUNICACOES LTDA. | 08.571.310/0001-78 | SP |
| AAK DO BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO DE OLEOS VEGETAIS LTDA | 07.830.192/0001-02 | SP |
| AB PLAST MANUFATURADOS PLASTICOS LTDA | 76.343.748/0001-59 | SC |
| AB RODOFORT S/A - IMPLEMENTOS RODOVIARIOS | 17.257.993/0001-84 | SP |

*Fonte: Página de Informações Estatísticas da Lei do Bem no Portal Eletrônico do MCTI, disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-do-bem/noticias/informacoes-estatisticas.*

*147. É importante destacar que, na aprovação com ressalvas das contas de 2023 do Presidente da República pelo TCU, foi ressaltado o grande crescimento da renúncia de receitas por parte da União, que alcançou, em 2023, gastos tributários da ordem de R$ 519 bilhões. Além disso, apenas em 2023, foram instituídas outras 32 desonerações tributárias, com impacto negativo de R$ 68 bilhões na arrecadação, representando um acréscimo anual de 8%.*

*148. Por outro lado, a Lei Complementar 187/2021 promoveu alterações do art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), que passou a dispor que incentivos, renúncias ou benefícios de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica passa a não ser mais protegidos por sigilo fiscal. Nesse novo contexto, foi publicada a Portaria RFB 319/2023 sobre a transparência ativa de informações a respeito dos benefícios fiscais.*

*149. Nesse sentido, a partir de 2023, a RFB passou a publicar informações de benefícios fiscais em portal de dados abertos. Nesse portal, constam dados relativos aos anexos da Portaria RFB 319/2023 (Incentivo, Renúncia, Benefício ou Imunidade de Natureza Tributária - PJ – Receita Federal (www.gov.br), acessado em 26/7/2024).*

*150. Entre os itens publicados, há uma série de informações das empresas beneficiadas, acompanhadas dos valores anuais dos benefícios (último ano de referência publicado: 2022). No entanto, os benefícios do Capítulo III da Lei do Bem não estão previstos nos anexos à Portaria RFB 319/2023 e não constam dos dados abertos publicados até o momento. Assim, verifica-se que a RFB deve passar a disponibilizar no portal de dados abertos as informações dos valores dos benefícios anuais das empresas usufruídos em decorrência do Capítulo III da Lei do Bem, nos moldes dos demais benefícios fiscais já divulgados.*

*151. Diante disso, a equipe de fiscalização solicitou esclarecimentos, por meio do Ofício 36455/2024-TCU/Seproc (peça 77), sobre se há previsão para a publicação no portal de dados abertos dos incentivos fiscais relacionados à inovação tecnológica previstos nos arts. 17 a 26 da Lei 11.196/2005. Em resposta, a RFB informou, por meio do Ofício 380/2024/AUDIT/RFB (peça 81), que:*

> *'destaco que a Comissão Executiva de Transparência Ativa foi constituída em 29 de fevereiro de 2024 por meio da alteração da Portaria RFB nº 319, de 11 de maio de 2023, tendo por finalidade coordenar e avaliar as informações disponíveis nas bases de dados da RFB com o objetivo de ampliar gradativamente a divulgação individualizada dos benefícios fiscais, considerando, sempre que possível, a viabilidade técnica e a capacidade operacional e financeira da RFB. O colegiado é formado por representantes de 11 (onze) unidades administrativas que se reúnem mensalmente para tratar do aprimoramento e da ampliação da transparência ativa da RFB. Em relação aos incentivos fiscais previstos nos arts. 17 a 26 da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem), cabe informar que a Comissão já solicitou estudos sobre a disponibilidade*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*dessas informações nas bases de dados da RFB, assim como a viabilidade tecnológica e operacional para extraí-las. Vencidas essas etapas, serão providenciadas as atualizações de todas as informações dos incentivos, renúncias, benefícios ou imunidades já divulgados, assim como os recém extraídos da base de dados da RFB no portal de dados abertos. Essas atualizações estão previstas para ocorrer nos meses de setembro e março de cada ano de modo a atender o inciso II, art. 2º da Portaria RFB nº 319/2023. Portanto, considerando que atualmente as áreas técnicas estão avaliando a disponibilidade das informações desses incentivos fiscais relacionados à inovação tecnológica e a viabilidade operacional, podemos estimar que a publicação provavelmente ocorrerá em março de 2025.'*

*152. Assim, embora a Portaria RFB 319/2023 represente um avanço significativo na transparência ativa de informações sobre benefícios fiscais, observa-se que os incentivos previstos no Capítulo III da Lei do Bem ainda não foram incluídos nos dados abertos publicados. Contudo, os esforços da Comissão Executiva de Transparência Ativa, para ampliar gradativamente a divulgação de dados, apontam para um cenário de evolução. Segundo resposta da RFB, a disponibilização desses dados encontra-se em fase de análise técnica e operacional, com previsão de publicação para março de 2025, fato que não enseja a necessidade de proposição de encaminhamento para a questão no momento, mas que demanda acompanhamento do TCU, que será realizado por meio do Limite de Tolerância LT 2.1 da Variável de Acompanhamento 2, definido no tópico 5.1.2.*

*153. Como **critérios** que fundamentam esse achado, o art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 9.784/1999 obrigam a Administração Pública Federal a atuar com respeito aos princípios da publicidade. Segundo esse princípio, a Administração Pública tem a obrigação de atender ao interesse público, exercendo suas funções com clareza e transparência, de modo a permitir o controle social dos atos administrativos.*

*154. A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e o Decreto 7.724/2012, que a regulamenta, dispõem que cabe aos órgãos e entidades do poder público assegurar a gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso e divulgação de informações de interesse coletivo ou geral. A lei também estabelece que é dever dos órgãos promover a divulgação de tais informações em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, incluindo dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. A divulgação deve ocorrer independentemente de requerimentos e abranger, entre outros itens, informações sobre metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultados e impacto. Esses normativos também instituem o direito do cidadão de obter informação primária, íntegra e atualizada, isto é, com dados mais recentes, conforme a natureza do tema ou periodicidade estabelecida nos sistemas informatizados (Lei 12.527/2011, art. 6º, inciso I; art. 7º, IV; art. 8º, **caput** e §1º, inciso V; Decreto 7.724/2012, art. 3º, XI; art. 7º, **caput** e §3º, II).*

*155. O Decreto Federal 9.203/2017 inclui em seu art. 4º, inc. I, IX e XI, como diretrizes para a governança pública, a busca por resultados para a sociedade, a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação e a comunicação transparente das atividades e resultados da organização.*

*156. O Decreto Federal 8.777/2016, por sua vez, dispõe sobre a Política de Dados Abertos, que apresenta entre seus objetivos: a) fomentar a pesquisa científica de base empírica sobre a gestão pública; b) promover o desenvolvimento tecnológico e a inovação nos setores público e privado e fomentar novos negócios.*

*157. O Decreto 9.319/2018, alterado pelo Decreto 10.332/2020, tratou da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital e estipulou, em seu Anexo 1, objetivos a serem alcançados por meio da Estratégia de Governo Digital, tais como: conceder amplo acesso à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais; promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes; adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica da Administração Pública Federal.*

*158. As **causas** identificadas para o achado incluem o atraso na publicação de relatórios sobre os resultados da Lei do Bem pelo MCTI e o fato de os avanços legislativos que tratam os benefícios fiscais como exceções ao sigilo fiscal serem recentes e, por isso, ainda não foram totalmente implementados.*

*159. Já os **efeitos** identificados para o achado são:*

*I. Comprometimento da gestão transparente da informação, em busca da boa governança pública, com a participação no controle da política pública de quem de fato deve ser destinatário dos resultados – sociedade em geral;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*II. Comprometimento da participação da sociedade como elemento indutor de aprendizado e aperfeiçoamento contínuos da gestão, que tendem a promover melhores resultados;*

*III. Possibilidade de perpetuação de falhas na execução da política devido à disponibilização limitada de informações para controle social e para atuação dos órgãos de controle.*

*160.* ***Desse modo, a equipe de fiscalização propõe o seguinte encaminhamento para este achado:***

***I. Determinar ao MCTI que acrescente, em seu sítio eletrônico, os seguintes mecanismos de promoção contínua da transparência, em consonância com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999, no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos objetivos apresentados no Decreto Federal 8.777/2016 (Política de Dados Abertos) e nos incisos I, IX e XI do art. 4º do Decreto Federal 9.203/2017:***

***a) em 180 dias, os valores anuais dos benefícios das empresas em conjunto com os já disponibilizados CNPJ, relacionados, por empresa a: i) quantia declarada; ii) montante aprovado;***

***b) em 360 dias, publicação dos indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, referenciados aos objetivos e metas, assim como o cronograma de aferição;***

*161. Após o envio do relatório preliminar à RFB e ao MCTI para que os gestores apresentassem seus comentários, em conformidade com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, alguns prazos foram ajustados para assegurar que as deliberações possam ser efetivamente cumpridas pelos órgãos responsáveis.*

*162. Como* ***benefício esperado****, a implementação das medidas propostas promove* ***accountability****, sobretudo com:*

*a) gestão transparente da informação;*

*b) demonstração da efetividade da atuação, que deve pautar as escolhas;*

*c) boa governança pública, à medida que induz a participação da sociedade no controle da política pública;*

*d) aumento da percepção pública da relevância da política;*

*e) melhoria no controle da política.*

***5.1.2. Variável de Acompanhamento***

*163. Este capítulo demonstrou que o fortalecimento da transparência dos incentivos fiscais previstos no Capítulo III da Lei do Bem exige melhorias específicas para assegurar a governança pública e o controle social dos resultados da política. Primeiramente, a* ***disponibilização de informações detalhadas na página de estatísticas do portal eletrônico do MCTI*** *proporcionaria aos interessados uma visão mais clara sobre a execução da política. Em segundo lugar, a* ***elaboração e divulgação regular de relatórios anuais sobre a utilização dos benefícios*** *é fundamental para aprimorar o acompanhamento e avaliação dos incentivos, promovendo um controle social mais robusto e participativo. Finalmente, a* ***publicação de dados relativos a esses benefícios no portal de dados abertos da SRFB*** *ampliaria o acesso a informações importantes, fortalecendo a transparência sobre o impacto da política e sobre os resultados obtidos.*

*164. Com as medidas propostas, busca-se uma governança pública mais transparente e uma gestão mais responsiva, incentivando a participação cidadã e de outros atores relevantes da sociedade, conforme os preceitos constitucionais e legais, que asseguram acesso à informação e incentivam a melhoria contínua das políticas públicas. Dessa forma, a política de incentivos fiscais poderá se consolidar como um instrumento eficaz no estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação, resultando em benefícios mais tangíveis para a sociedade e promovendo um ambiente mais propício ao desenvolvimento tecnológico no país.*

*165. Nesse contexto, foi definida uma variável de acompanhamento (VA) com três limites de tolerância (LT), conforme Quadro 5 a seguir:*

***Quadro 5 - Variável de Acompanhamento e Limites de Tolerância referentes à Questão 3 de Auditoria.***

| *VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO* | | *DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS* |
|---|---|---|
| *DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL* | *LIMITE DE TOLERÂNCIA* | |
| *VA2) Aprimoramento da transparência dos resultados da política de renúncias fiscais da Lei do Bem para a sociedade* | *LT2.1) Mapeamento da ECF concluído: 180 dias* | *a) Dados relativos ao IRPJ e à CSLL.* |
| | *LT2.2) Valores anuais dos benefícios fiscais de cada empresa em conjunto com os* | *a) valores anuais dos benefícios fiscais de cada empresas em conjunto com os já disponibilizados CNPJs, relacionados a: i)* |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| *VARIÁVEIS DE ACOMPANHAMENTO* | | *DADOS E INFORMAÇÕES QUE DEVEM SER COLETADOS E ANALISADOS* |
|---|---|---|
| *DESCRIÇÃO DA VARIÁVEL* | *LIMITE DE TOLERÂNCIA* | |
| | *já disponibilizados CNPJs, relacionados a: i) quantia declarada; ii) montante aprovado, individualmente para cada incentivo, publicados pelo MCTI, na página de estatísticas da Lei do Bem: 180 dias.* | *quantia declarada; ii) montante aprovado, individualmente para cada incentivo, na página de estatísticas da Lei do Bem;*<br>*b) formato e organização dos dados publicados (se estão completos, detalhados e organizados de maneira acessível);*<br>*c) histórico de atualizações e revisões dos dados publicados no portal, caso haja alterações após a publicação inicial.* |
| | *LT2.3) Indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, referenciados aos objetivos e metas, assim como o cronograma de aferição publicados pelo MCTI, em 360 dias.* | *a) indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, referenciados aos objetivos e metas, assim como o cronograma de aferição;*<br>*b) formato e organização dos dados publicados (se estão completos, detalhados e organizados de maneira acessível);*<br>*c) histórico de atualizações e revisões dos dados publicados no portal, caso haja alterações após a publicação inicial.* |

*Fonte: Elaboração própria.*

*166. A VA se relaciona com a necessidade verificada na execução dos trabalhos de dar transparência aos dados relativos aos benefícios ficais relativos à Lei do Bem, sendo um primeiro passo para possibilitar análises mais robustas tanto por parte dos órgãos de controle, como por parte de outros especialistas na temática.*

*167. Por fim, os limites de tolerância definidos para a VA refletem a necessidade de tornar público os dados referentes aos valores utilizados por cada empresa beneficiária da Lei do Bem.*

## *6. CONCLUSÃO*

*168. Esta fiscalização tratou do primeiro ciclo de acompanhamento dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem). Durante o acompanhamento, foram identificados três achados relacionados ao: processo de prestação de contas pelas empresas beneficiárias, sistema de monitoramento e avaliação dos resultados da política, e utilização das renúncias tributárias provenientes da Lei do Bem.*

*169. Inicialmente, destaca-se que o processo de prestação de contas apresenta pontos passíveis de melhoria, o que pode contribuir para evitar potenciais prejuízos ao erário, bem como melhorar a gestão da política. Verificou-se que a melhoria na gestão do processo de prestação de contas da Lei do Bem proporciona alinhamento com o disposto nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999, no § 7º do art. 17 da Lei 11.196/2005 e no art. 14 do Decreto 5.798/2006, e no art. 1º do Decreto Federal 10.046/2019.*

*170. Com relação a esse ponto, foi identificado que há um estoque de 7.227 pareceres pendentes de análise pelo MCTI relativos ao período entre 2018 e 2022. Como forma de acompanhar a mitigação do problema, foi proposto dar ciência ao MCTI e à RFB sobre a questão, além de definir uma variável de acompanhamento e um limite de tolerância relacionados à redução do estoque de processos (VA5).*

*171. Ainda com relação ao processo de prestação de contas, verificou-se risco de utilização indevida dos benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem da ordem de R$ 1,19 bilhão para os anos de 2018 a 2022, com o risco adicional de decair o direito de a Fazenda constituir o crédito tributário para possibilitar a cobrança desses tributos. Foi verificado que esse problema se relaciona com a precariedade com que é realizada a troca de informações e de dados entre RFB e MCTI. Dessa maneira, foi proposta determinação aos órgãos para que sistematizem o envio de informações do MCTI à RFB, além de ser definida uma variável de acompanhamento objetivando acompanhar o aperfeiçoamento do envio de dados do MCTI para RFB (VA3).*

*172. O terceiro problema relacionado com a prestação de contas refere-se a discrepâncias entre valores remuneratórios constantes das declarações das empresas ao MCTI e os constantes de bases oficiais de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*empregados, como RAIS e Caged. Um total de 5.985 pessoas físicas referenciadas em gastos reportados ao MCTI entre 2018 e 2022 apresentou evidências de receber remunerações significativamente superiores às estimativas da RAIS. Esta observação sugere uma discrepância estimada, de forma conservadora, em cerca de R$ 936 milhões. Assim, foi proposta recomendação ao MCTI para que desenvolva uma sistemática que possibilite o cruzamento de informações de recursos humanos do FormP&D com informações de outras bases de dados oficiais, como RAIS e CAGED. Da mesma forma, foi proposta uma variável de acompanhamento para acompanhar a implementação dessa sistemática (VA4).*

*173. Além dos pontos ressaltados relativos ao processo de prestação de contas, também foi constatado que há questões a serem aperfeiçoadas no tocante ao sistema de monitoramento e avaliação da política. A evidenciação de problema público, modelo lógico, linha de base, objetivos, metas e indicadores como elementos balizadores para a aplicação das renúncias tributárias da Lei do Bem pode possibilitar o desenvolvimento de um sistema de monitoramento e avaliação da política pública. Contudo, as análises realizadas durante a auditoria evidenciaram a falta de definição precisa desses elementos.*

*174. Diante do problema, foi proposta determinação ao MCTI para que publicasse e implementasse um plano de monitoramento e avaliação sistêmica da política, considerando a definição precisa dos elementos citados. Nesse sentido, foi proposta uma variável de acompanhamento para verificar o desenvolvimento do plano e sua implementação (VA1).*

*175. Já no tocante à transparência das informações relativas aos benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem, constatou-se que a disponibilização contínua dessas informações pode induzir o aprendizado e aperfeiçoamento constantes na gestão dos incentivos, por meio da participação dos interessados e da sociedade em geral no controle da política. Dessa forma, foi proposta determinação ao MCTI para acrescentar mecanismos de promoção contínua de transparência no site referente à Lei do Bem mantido pelo órgão, sendo proposta uma variável de acompanhamento com o intuito de acompanhar a evolução da transparência da política. (VA2).*

*176. Por fim, é importante destacar que os resultados obtidos nesta auditoria são parciais e refletem o nível de avanço dos trabalhos da fiscalização quanto ao tratamento de dados obtidos no decorrer deste ciclo do acompanhamento.*

***7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*177. Nesses termos, propõe-se:*

*I. Dar ciência ao MCTI e à RFB de que (i) a pendência na conclusão das análises das prestações de contas do ano base 2019 pelo MCTI, e (ii) a demora no encaminhamento dos resultados dessas análises pelo MCTI à RFB, podem trazer risco de decadência para constituição dos créditos tributários frente a empresas que falharam em demonstrar integralmente ou parcialmente o direito de usufruir dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005;*

*II. Determinar ao MCTI e à RFB, em conjunto, que sistematizem o envio de informações pelo MCTI à RFB, possibilitando a detecção de eventuais discrepâncias de valores declarados por meio das etapas a seguir listadas, em consonância sobretudo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 9.784/1999, no §7º do art. 17 da Lei 11.196/2005, no art. 14 do Decreto Federal 5.798/2006 e no art. 1º do Decreto Federal 10.046/2019:*

*a) definição em 240 dias do processo de negócio que permita o envio de dados relacionados aos benefícios;*

*b) início em 300 dias do envio das informações, conforme definido no item 'a'; e*

*c) implementação em 360 dias de rotinas automatizadas de execução periódica de envio, considerando os diferentes estágios das análises realizadas pelo MCTI.*

*III. Recomendar ao MCTI que crie sistemática e passe a realizar cruzamentos de informações de recursos humanos do FormP&D com informações de outras bases de dados oficiais, como RAIS e CAGED, em consonância sobretudo com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e o art. 2º da Lei 9.784/1999, no §7º do art. 17 da Lei 11.196/2005, no art. 14 do Decreto Federal 5.798/2006 e no art. 1º do Decreto Federal 10.046/2019, por meio das etapas a seguir listadas:*

*a) Em 240 dias, realizar um estudo preliminar de viabilidade técnica, envolvendo análise de requisitos, definição de fluxos de dados e avaliação de acessos e compatibilidades com as bases RAIS e CAGED;*

*b) Em 360 dias, implementar um projeto-piloto para o cruzamento de informações em uma amostra representativa de dados do FormP&D, com o objetivo de ajustar processos e identificar possíveis melhorias; e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*c) Em 480 dias, expandir a sistemática para todo o universo de informações do FormP&D, consolidando a prática no âmbito do MCTI.*

*IV. Determinar ao MCTI, consoante o disposto no inciso III do art. 4º do Decreto Federal 9.203, de 22/11/2017, e no §16 do art. 37 da Constituição Federal:*

*a) a definição e publicação institucional, em 240 dias, de plano de monitoramento e avaliação sistêmica do desempenho dos incentivos, com definição precisa do problema público que a política visa solucionar, dos respectivos objetivos, metas e indicadores, da lógica de intervenção e modelo lógico, da definição de linha de base, além de cronograma de medição dos indicadores e dos agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação dos incentivos; e*

*b) a implementação, em 360 dias, de sistema de monitoramento e avaliação com monitoramento de desempenho e avaliação de resultados da execução da política de incentivos, a partir do plano de monitoramento e avaliação definido anteriormente, considerando a adequada evidenciação do problema público a ser enfrentado, linha de base, lógica de intervenção e modelo lógico, objetivos e metas, e indicadores de desempenho.*

*V. Determinar ao MCTI que acrescente, em seu sítio eletrônico, os seguintes mecanismos de promoção contínua da transparência, em consonância com o disposto no art. 37 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei 9.784/1999, no inciso I do art. 6º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), nos objetivos apresentados no Decreto Federal 8.777/2016 (Política de Dados Abertos) e nos incisos I, IX e XI do art. 4º do Decreto Federal 9.203/2017:*

*a) em 180 dias, os valores anuais dos benefícios das empresas em conjunto com os já disponibilizados CNPJ, relacionados, por empresa a: i) quantia declarada e ii) montante aprovado; e*

*b) em 360 dias, publicação dos indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, referenciados aos objetivos e metas, assim como o cronograma de aferição;"*

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Trago à apreciação do Plenário relatório que apresenta os resultados do primeiro ciclo de acompanhamento dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem. O trabalho foi conduzido pela Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), com o objetivo de verificar se o processo de prestação de contas da aplicação desses recursos é efetivo e se há um sistema de monitoramento e avaliação da política, além de explorar como esses recursos foram utilizados até 2022.

2. A fiscalização decorreu da identificação, em trabalhos anteriores, de riscos na gestão das renúncias tributárias em questão, tais como: planejamento estratégico inadequado; falta de diálogo institucional e troca de informações na administração do benefício; falhas na divisão de competências e responsabilidades na gestão da política; risco de utilização indevida dos incentivos; atraso na análise das prestações de contas; e inexistência de um processo de monitoramento e avaliação (M&A) para medir os resultados da política.

3. Para alcançar o objetivo do trabalho, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

Questão 1: Há processo de prestação de contas ao Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação - MCTI efetivo por parte das empresas que utilizam os benefícios tributários previstos no Capítulo III da Lei do Bem?

Questão 2: Há um Sistema de Monitoramento e Avaliação efetivo para a política sob responsabilidade do MCTI?

Questão 3: Como as renúncias tributárias provenientes do Capítulo III da Lei do Bem foram utilizadas até 2022?

4. A Lei do Bem foi criada em 2005 como mecanismo da então Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Recentemente, essa lei assumiu um papel relevante com o lançamento da nova política industrial, denominada Nova Indústria Brasil (NIB), já que as políticas de incentivo à inovação e as políticas industriais possuem forte conexão.

5. O capítulo III da referida lei instituiu incentivo tributário à inovação tecnológica para empresas brasileiras sujeitas ao regime de tributação do lucro real que direcionam investimentos para atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica (PD&I), abrangendo todos os setores da economia e regiões do país. As atividades de PD&I devem ser classificadas como pesquisa básica dirigida, pesquisa aplicada ou desenvolvimento experimental, ou seja, atividades voltadas para a aquisição de novos conhecimentos e que envolvem riscos tecnológicos.

6. Os benefícios tributários em tela incidem sobre o Imposto Sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ), o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido (CSLL). Tais benefícios são de autofruição, ou seja, a sua utilização pelas empresas que se enquadram nos critérios da lei prescinde de autorização ou aprovação prévia pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). O processamento do benefício ocorre no momento da apuração do imposto por parte do próprio contribuinte.

7. No entanto, ao final de cada exercício, a empresa deve fornecer informações à RFB e, até 31 de julho do ano subsequente, deve apresentar ao MCTI as informações sobre seus programas de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica, por meio do formulário eletrônico "FormP&D". Após análise dessas informações, o MCTI conclui sobre o enquadramento dos programas e projetos de PD&I nas atividades incentivadas pela legislação, cabendo recurso sobre essa decisão, conforme Portaria-MCTI 2.794/2020.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

8. Em termos de materialidade, o volume de renúncias tributárias alcançou cerca de R$ 7,9 bilhões (estimativa relativa ao exercício de 2022), o que demonstra a relevância da política pública, sendo que esse valor tem aumentado de forma mais significativa desde 2017, assim como o número de empresas beneficiadas.

9. Além da aplicação de procedimentos tradicionais de auditoria, a fiscalização se baseou em análise de dados estruturados obtidos em sistemas ou planilhas originados do MCTI e da RFB. Ao final, realizaram-se dois painéis de referência com participação dos diversos atores do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNTCI) e de representantes do MCTI e da RFB. Por fim, o relatório preliminar foi submetido aos comentários dos gestores em consonância com o art. 14 da Resolução-TCU 315/2020.

## Questão 1 – Processo de Prestação de Contas das Empresas Beneficiárias

10. Com relação à primeira questão de auditoria, que abordou a efetividade do processo de prestação de contas das empresas beneficiárias da Lei do Bem, verificou-se que há oportunidades de melhoria para a prevenção de prejuízos ao erário e para o aprimoramento da gestão dessa política pública. Os principais achados estão descritos a seguir.

Achado 1 – Alto estoque de pareceres pendentes de análise

11. Constatou-se a existência de um estoque de 7.227 pareceres pendentes de análise pelo MCTI, relativos ao período de 2018 a 2022. Além disso, o tempo necessário para a conclusão das análises é longo, levando em média 24 meses. A equipe de fiscalização também identificou algumas questões que parecem contribuir para o atraso na publicação dos resultados das análises por parte do MCTI: quantitativo insuficiente de profissionais atuantes nas análises, aumento das contestações dos pareceres e volume crescente de empresas utilizando os benefícios tributários da Lei do Bem.

12. Diante dessa situação, a equipe propõe **dar ciência** ao MCTI e à RFB de que a pendência na conclusão das análises das prestações de contas e a demora no encaminhamento dos resultados dessas análises pelo MCTI à RFB podem trazer risco de decadência para constituição dos créditos tributários frente a empresas que falharam em demonstrar, integralmente ou parcialmente, o direito de usufruir dos benefícios fiscais da Lei 11.196/2005.

13. Além disso, a AudGestãoInovação sugere a adoção de variável de acompanhamento concernente à redução do estoque de prestação de contas, com um limite de tolerância, para nortear as futuras rodadas do acompanhamento de forma a induzir a redução desse prazo para até doze meses.

14. Pela sua pertinência, acolho integralmente as proposições da unidade especializada. A celeridade da análise das prestações de contas é condição fundamental para garantir a conformidade na concessão dos benefícios fiscais em tela e subsidiar eventual revisão/suspensão desses benefícios em caso de usufruto indevido. Vale dizer: o usufruto indevido caracteriza não apenas descumprimento da Lei do Bem, mas também um distanciamento do público-alvo na execução da política, em prejuízo da sua efetividade.

Achado 2 - Utilização dos benefícios fiscais por empresas sem a devida prestação de contas e divergências entre as informações prestadas pelas empresas à RFB e ao MCTI

15. Por meio do uso de microdados fornecidos pela RFB e de informações extraídas da base de dados do MCTI referente ao preenchimento do FormP&D, a equipe de fiscalização analisou se as empresas que informaram à RFB sobre a utilização de benefícios também prestaram contas ao MCTI. O procedimento resultou na identificação de três situações:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a) empresas que informaram o usufruto dos benefícios à RFB, mas não prestaram contas ao MCTI;

b) empresas que informaram o usufruto dos benefícios à RFB, prestaram contas ao MCTI, porém, com valores divergentes dos informados à RFB; e

c) empresas que não informaram o usufruto dos benefícios à RFB, mas prestaram contas ao MCTI.

16. As inconsistências dos dois primeiros itens, considerando o período de 2018 a 2022, representam risco de usufruto indevido de benefício fiscal no montante estimado de R$ 1,19 bilhão.

17. Além disso, verificou-se o risco de decadência do direito da Fazenda de constituir o crédito tributário para a cobrança dos tributos referentes aos benefícios utilizados indevidamente. Isso porque, conforme inciso I do art. 173 do Código Tributário Nacional (CTN), o prazo decadencial é de cinco anos contados do primeiro dia do exercício seguinte àquele em que o lançamento poderia ter sido efetuado.

18. Assim, para os benefícios usufruídos irregularmente em 2018, a decadência incidirá em 2025 e, assim, sucessivamente, conforme detalhado na tabela do item 70 do Relatório de Acompanhamento (peça 115, p. 13), transcrita a seguir:

| ***Ano Base*** | ***Cenário (a) Só RFB*** | ***Cenário (b) RFB e MCTI*** | ***Total em Risco*** | ***Prazo decadencial*** |
|---|---|---|---|---|
| *2018* | *R$ 153 mi* | *R$ 110 mi* | *R$ 263 mi* | *01/01/2025* |
| *2019* | *R$ 119 mi* | *R$ 96 mi* | *R$ 215 mi* | *01/01/2026* |
| *2020* | *R$ 137 mi* | *R$ 59 mi* | *R$ 196 mi* | *01/01/2027* |
| *2021* | *R$ 238 mi* | *R$ 60 mi* | *R$ 298 mi* | *01/01/2028* |
| *2022* | *R$ 217 mi* | *-* | *R$ 217 mi* | *01/01/2029* |
| ***Total*** | ***R$ 864 mi*** | ***R$ 325 mi*** | ***R$ 1.189 mi*** | |

19. No total, são 853 declarações com risco de decadência do direito de constituir o crédito tributário, caso não sejam adotadas medidas para aperfeiçoar os controles e agilizar a análise da prestação de contas.

20. As causas identificadas para esse problema são a falha na comunicação e na troca de dados e informações entre o MCTI e a RFB. Esse problema já havia sido apontado no Acórdão 3.695/2013-Plenário. Além disso, auditoria realizada pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2022 recomendou que fosse estabelecido um acordo de cooperação entre o MCTI e a RFB para a definição do fluxo e da periodicidade da troca de informações para melhorar o gerenciamento da política. No entanto, neste acompanhamento, o MCTI informou que ainda não há fluxo específico para a troca de informações e que estas são enviadas conforme solicitações eventuais da RFB.

21. Nesse contexto, a equipe propõe ao Tribunal expedir **determinação** aos dois órgãos a fim de que sistematizem os procedimentos para compartilhamento de informações de forma a detectar divergências nos valores declarados e evitar o usufruto indevido do benefício fiscal, observando as seguintes etapas e respectivos prazos:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a) definição, em 240 dias, do processo de negócio que permita o envio de dados relacionados aos benefícios;

b) início, em 300 dias, do envio das informações, conforme definido na alínea "a"; e

c) implementação, em 360 dias, de rotinas automatizadas de execução periódica de envio, considerando os diferentes estágios das análises realizadas pelo MCTI.

22. Destaca-se que a proposta foi submetida aos comentários dos gestores, o que resultou em ajuste dos prazos inicialmente sugeridos. Ademais, esse achado permanecerá em acompanhamento pelo TCU, conforme proposto pela unidade especializada, no intuito de verificar a otimização do processo.

23. Considero muito pertinente a proposta de determinação, que está devidamente embasada nas normas que regem o incentivo fiscal. É inadmissível que, após quase vinte anos de vigência da Lei do Bem, os órgãos responsáveis pela gestão do benefício ainda não tenham procedimentos adequados para o controle do seu usufruto, como detectado neste trabalho. Assim, é urgente a adoção de providências para instituir mecanismos de controles automatizados para esse fim. Nesse sentido, cogitaria a redução dos prazos para cumprimento da determinação, dada a sua relevância, mas havendo o compromisso dos órgãos com os prazos propostos pela unidade técnica, acolho-os integralmente nos termos constantes do relatório de acompanhamento.

24. Além disso, é pertinente a inclusão da variável de acompanhamento relativa a esse problema a fim de que o Tribunal possa intervir tempestivamente, caso seja necessário, para a melhoria dos processos de trabalho do MCTI e da RFB.

Achado 3 - Discrepâncias entre valores remuneratórios constantes das declarações das empresas ao MCTI e os constantes de bases oficiais de empregados

25. Outro achado da fiscalização foi a identificação de 5.985 pessoas físicas referenciadas em gastos reportados ao MCTI entre 2018 e 2022 com evidências de recebimento de remunerações significativamente superiores às estimativas da Relação Anual de Informações Sociais - Rais, ampliando, artificialmente, o benefício fiscal. Trata-se de uma discrepância estimada, de forma conservadora, em cerca de R$ 936 milhões.

26. A CGU identificou esse problema e emitiu uma recomendação nos seguintes termos:

> *"Instituir metodologia que permita a comprovação das informações prestadas através do FormP&D acerca dos gastos com 'Recursos Humanos' -* ***item de maior concentração nos projetos incentivados pela Lei do Bem****. Como, por exemplo, realizar* ***cruzamento de informações de recursos humanos do FormP&D com informações de outras bases de dados oficiais, como RAIS e CAGED****. Para tal, se necessário, estabelecer Acordo de Cooperação com o órgão responsável por essas bases de dados para a disponibilização das informações necessárias."* (grifei)

27. Feitos cruzamentos de dados do FormP&D e da base da Rais, considerando o exercício de 2022, a equipe de fiscalização verificou divergências significativas entre os valores. No entanto, destaca que não é possível afirmar que todas essas discrepâncias representam irregularidades, mas há risco de que os dados informados ao MCTI estejam superestimados, o que acarretaria um aumento indevido dos benefícios obtidos pelas empresas.

28. Tal risco pode ser mitigado pelo MCTI por meio do cruzamento de dados entre os dispêndios com recursos humanos declarados no FormP&D e as informações das bases oficiais, como Rais e Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged.

29. Nesse sentido, a equipe propõe **recomendação** ao referido ministério a fim de que crie sistemática para esse cruzamento de informações. A proposta foi submetida ao processo de construção participativa das deliberações, o que resultou em ajustes nos prazos para atendimento previamente



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

sugeridos pela AudGestãoInovação. Do mesmo modo que nos demais achados, a unidade especializada propõe a adoção de variável de acompanhamento sobre o assunto.

30. Trata-se de mais um aspecto relevante atinente aos controles da política pública para evitar o usufruto indevido do benefício fiscal. Assim, acolho integralmente as propostas da unidade especializada.

31. De fato, a implementação dessas medidas contribuirá para a eficiência da gestão da Lei do Bem, por meio de uma atuação conjunta entre o MCTI e a RFB, o que permitirá aperfeiçoar a focalização da política pública em prol da sua efetividade.

32. Como bem sintetizado pela AudGestãoInovação, os encaminhamentos relacionados à primeira questão de auditoria contribuem para: mitigar o risco de decadência do direito de constituição do crédito tributário e a cobrança de tributos posteriores às análises das informações prestadas pelas empresas; aprimorar as atividades de monitoramento e avaliação da política pública; e reduzir os riscos de fraudes e de uso indevido dos incentivos.

## Questão 2 - Sistema de Monitoramento e Avaliação da Política Pública

33. Com relação à segunda questão de auditoria, que teve por objetivo analisar a maturidade do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA) da Lei do Bem, verificou-se que não há um SMA institucionalizado, o qual é essencial para o aperfeiçoamento da política pública ao longo do tempo. Além disso, não há definição precisa dos elementos constituintes de uma política pública, como problema público, objetivos, indicadores, metas e modelo lógico.

34. Inicialmente, é importante mencionar que, no momento da edição do Acórdão 3.695/2013-Plenário, o TCU já havia identificado riscos relacionados à falta de planejamento estratégico para a política, como a ausência de processo de monitoramento e avalição de resultados e impactos das políticas públicas no mercado, notadamente, dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), bem como a ausência de métricas para a avaliação da política (objetivos, indicadores, resultados e metas).

35. Cabe mencionar que, em 2021, foi incluído o § 16 ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional 109/2021, que determina que os órgãos e entidades da Administração Pública devem realizar avaliação das políticas públicas e promover a transparência dos resultados alcançados.

36. Assim, para além do cumprimento do princípio da eficiência, insculpido no *caput* desse artigo da Carta Magna, a Administração Pública deve observar essa nova diretriz constitucional atinente à necessidade de avaliação das políticas públicas.

37. Para que isso seja possível, como bem registrado pela unidade especializada, as políticas públicas devem contar com uma adequada evidenciação do problema público que se pretende atacar e com uma definição clara dos objetivos almejados e dos indicadores e metas que serão utilizados para medir o alcance desses objetivos.

38. No entanto, verificou-se que não há uma explicitação clara do problema público que a política visa solucionar, com as respectivas causas e efeitos devidamente identificados e evidenciados. As informações apresentadas pelo MCTI abordam, de forma genérica, o problema (“baixa inovação tecnológica das empresas nacionais”) e suas causas (“infraestrutura deficiente, investimento insuficiente, baixa interação com o setor acadêmico”), conforme se observa na resposta à diligência (peça 69). Além disso, os objetivos da política não estão bem definidos.

39. Visando identificar o problema público que motivou a criação da Lei do Bem, a equipe de fiscalização analisou a origem dessa lei e sua associação com a Lei 10.973/2004 (Lei de Inovação),



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

especialmente, o seu art. 28, que previu a instituição de incentivos fiscais à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.

40. O art. 1º da Lei de Inovação dispõe que: "Esta Lei estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, **com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País**". (grifei)

41. Com base nas informações obtidas, a equipe desenvolveu o seguinte esquema sobre o problema público e os objetivos da Lei do Bem:

42. Assim, o problema público apontado pelo MCTI como motivador para a criação dos incentivos fiscais em análise é a baixa taxa de inovação das empresas nacionais. No entanto, tal problema não está evidenciado de maneira precisa, com descrição e quantificação de suas causas e efeitos.

43. Noutra vertente, o MCTI indica, como objetivo da Lei, "o aumento da taxa de inovação das empresas privadas nacionais", o que estaria relacionado com o fortalecimento do sistema produtivo nacional, com a capacitação tecnológica e com o alcance da autonomia tecnológica nacional. Observa-se, assim, que o objetivo da política também carece de maior detalhamento e conexão com o problema público que se pretende tratar.

44. A equipe de fiscalização também não identificou indicadores e metas claras conectados com o objetivo e o problema público que sejam úteis para orientar a implementação e o monitoramento da política.

45. Sobre esse ponto, menciona que os indicadores utilizados pelo MCTI para acompanhar a política se limitam ao crescimento do número de empresas que utilizam o benefício fiscal e os respectivos valores utilizados.

46. Nesse contexto, a equipe conclui que não é possível conectar problema público, objetivos, metas e indicadores de maneira inequívoca, uma vez que não há evidenciação precisa e detalhada do problema e respectivo objetivo.

47. De forma mais ampla, observa que a política pública carece de um instrumento de planejamento que defina a lógica de intervenção, ou seja, o seu modelo lógico. Segundo o Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, o modelo lógico é útil para demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e impactos, além de definir as relações de causa e efeito das intervenções e estabelecer os fundamentos para monitorar e avaliar a política pública.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

48. Além de não contar com um modelo lógico, a política pública não tem sequer um mapa de processos.

49. Conclui, assim, que é necessário que o MCTI evidencie com maior precisão os elementos básicos constituintes da política pública. A ausência de definição adequada desses elementos compromete o sistema de monitoramento e avaliação, não sendo possível, portanto, tecer conclusões a respeito dos resultados dessa política pública, em vigor há quase vinte anos.

50. Com isso, a equipe propõe **determinar** ao MCTI:

a) a definição e publicação institucional, em 240 dias, de plano de monitoramento e avaliação sistêmica do desempenho dos incentivos, com definição precisa do problema público que a política visa solucionar, dos respectivos objetivos, metas e indicadores, da lógica de intervenção e modelo lógico, da definição de linha de base, além de cronograma de medição dos indicadores e dos agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação dos incentivos; e

b) a implementação, em 360 dias, de Sistema de Monitoramento e Avaliação com monitoramento de desempenho e avaliação de resultados da execução da política de incentivos, a partir do plano de monitoramento e avaliação definido anteriormente, considerando a adequada evidenciação do problema público a ser enfrentado, linha de base, lógica de intervenção e modelo lógico, objetivos e metas, e indicadores de desempenho.

51. Assim como nos demais achados, foi definida uma variável de acompanhamento relacionada a esse assunto para nortear os próximos ciclos do trabalho.

52. Considero relevante a proposta da unidade especializada por seu potencial de induzir uma melhoria estrutural na política pública em análise e possibilitar uma futura avaliação dos seus resultados, em atenção ao disposto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, acolho-a integralmente.

## Questão 3 - Utilização das Renúncias Tributárias Instituídas Pela Lei do Bem

53. A terceira e última questão de auditoria visava analisar como ocorreu a utilização dos benefícios tributários até o ano de 2022, considerando em quais setores econômicos, regiões do país, tipos de empresas e projetos os recursos da referida lei foram aplicados, bem como avaliar o impacto dessa distribuição no fomento à pesquisa e desenvolvimento (P&D) no Brasil.

54. A ausência de informações e de metodologia apropriada impediram a conclusão dessas avaliações pela equipe de fiscalização nesta rodada do acompanhamento.

55. No entanto, registraram-se oportunidades de melhoria quanto à transparência dos benefícios fiscais da Lei do Bem. No portal eletrônico do MCTI, são publicados relatórios sobre a política apenas até o exercício de 2015, enquanto, no portal de dados abertos da RFB, não há qualquer informação sobre esses benefícios.

56. Esse atraso na elaboração e divulgação dos relatórios pelo MCTI prejudica a transparência e dificulta a gestão e o aperfeiçoamento da política, devido à ausência de um processo de retroalimentação da política a partir de seus resultados. Nesse sentido, a equipe sugere a expedição de **determinação** ao MCTI para que disponibilize informações mais detalhadas na página de estatísticas da Lei do Bem no seu portal eletrônico, incluindo os valores anuais dos benefícios por empresa e detalhando a quantia declarada e o montante aprovado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

57. Ainda sobre esse aspecto, importa salientar que, com a publicação da Lei Complementar 187/2021, que promoveu alterações no art. 198 do Código Tributário Nacional (CTN), os benefícios de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica não estão mais protegidos por sigilo fiscal. Assim, foi publicada a Portaria-RFB 319/2023 sobre a transparência ativa de informações a respeito dos benefícios fiscais. Desde então, a RFB passou a publicar uma série de informações em portal de dados abertos, que, até o momento, não incluem os benefícios instituídos pelo capítulo III da Lei do Bem.

58. Em resposta à diligência, a RFB informou que estão em curso procedimentos de análise técnica e operacional para viabilizar a divulgação dos benefícios da Lei do Bem, com previsão de publicação em março de 2025. Dispensa-se, assim, a proposição de encaminhamento quanto a esse aspecto, que permanecerá no escopo das próximas rodadas do acompanhamento.

59. Espera-se, com a implementação da determinação proposta, ampliar a transparência dessas renúncias tributárias, o que contribuirá para inibir a utilização indevida dos incentivos e possibilitará a participação da sociedade no controle e na avaliação da política pública.

## Considerações Finais

60. Como mencionado, trata-se do primeiro ciclo deste acompanhamento sobre um relevante mecanismo da política pública de CT&I do governo federal. A materialidade dessas renúncias tributárias é alta e tem evoluído nos últimos anos, passando de R$ 1,92 bilhão em 2014 para R$ 7,9 bilhões em 2022.

61. Assim, seja pela alta materialidade, seja pela relevância da Lei do Bem no contexto maior das políticas de CT&I, considero muito acertada a seleção desse objeto de controle para a atuação do Tribunal e, ao analisar os resultados da fiscalização, tenho ainda mais certeza sobre a importante contribuição que o Tribunal ora fornece aos gestores da política.

62. Os achados do acompanhamento abordam aspectos cruciais da implementação da política, como as falhas nos mecanismos de controles da concessão do benefício e a ausência de elementos básicos para monitoramento e avaliação dos seus resultados. Vale ressaltar que não se trata de política pública recente, mas prestes a completar vinte anos e ainda carente da estruturação necessária.

63. Destaco também a estratégia bem-sucedida de análise de dados, utilizada pela nossa equipe de fiscalização, que permitiu identificar risco de utilização indevida dos benefícios no montante estimado de R$ 1,19 bilhão entre 2018 e 2022.

64. Uma vez implementadas as propostas de encaminhamento que apresento ao Plenário, ampliam-se a transparência e a capacidade de gestão da política pública pelo MCTI, inclusive quanto aos aspectos de resultados.

65. Ainda reforço que todos os encaminhamentos foram discutidos com o MCTI e a RFB, além de submetidos ao processo de construção participativa das deliberações de que trata a Resolução-TCU 315/2000.

66. Resta parabenizar os auditores Edans Sandes, Isabela Magalhães, Sandro Costa, Leonardo Abreu e Eduardo Alves, além da Auditora-Chefe da AudGestãoInovação, Patrícia Coimbra, pelo excelente trabalho realizado.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em tagDataSessao.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

JORGE OLIVEIRA

Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 447/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.627/2024-6
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação)
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório do primeiro ciclo de acompanhamento dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005, conhecida como Lei do Bem.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, 241, art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno e arts. 2º e 7º, § 3º, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. dar ciência ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) de que a pendência na conclusão das análises das prestações de contas do ano-base 2019 pelo MCTI e a demora no encaminhamento dos resultados dessas análises pelo MCTI à RFB podem trazer risco de decadência para a constituição dos créditos tributários frente a empresas que falharam em demonstrar, integralmente ou parcialmente, o direito de usufruir dos benefícios fiscais previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005;

9.2. determinar ao MCTI e à RFB que, em conjunto, sistematizem o envio de informações pelo MCTI à RFB, possibilitando a detecção de eventuais discrepâncias de valores declarados por meio das etapas, a seguir, listadas, em consonância com o disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 2º da Lei 9.784/1999, 17, § 7º, da Lei 11.196/2005, 14 do Decreto 5.798/2006 e 1º do Decreto 10.046/2019:

9.2.1. definição, em 240 dias, do processo de negócio que permita o envio de dados relacionados aos benefícios;

9.2.2. início, em 300 dias, do envio das informações, conforme definição indicada no item anterior; e

9.2.3. implementação, em 360 dias, de rotinas automatizadas de execução periódica de envio, considerando os diferentes estágios das análises realizadas pelo MCTI;

9.3. recomendar ao MCTI que crie sistemática e passe a realizar cruzamentos de informações de recursos humanos do FormP&D com informações de outras bases de dados oficiais, como Rais e Caged, em consonância com o disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 2º da Lei 9.784/1999, 17, § 7º, da Lei 11.196/2005, 14 do Decreto 5.798/2006 e 1º do Decreto 10.046/2019, por meio das etapas, a seguir, listadas:

9.3.1. realizar, em 240 dias, estudo preliminar de viabilidade técnica, envolvendo análise de requisitos, definição de fluxos de dados e avaliação de acessos e compatibilidades com as bases Rais e Caged;

9.3.2. implementar, em 360 dias, projeto-piloto para o cruzamento de informações em uma amostra representativa de dados do FormP&D, com o objetivo de ajustar processos e identificar possíveis melhorias; e

9.3.3. expandir, em 480 dias, a sistemática para todo o universo de informações do FormP&D, consolidando a prática no âmbito do MCTI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9.4. determinar ao MCTI que, consoante o disposto no inciso III do art. 4º do Decreto 9.203/2017 e no § 16 do art. 37 da Constituição Federal, promova:

9.4.1. a elaboração e publicação institucional, em 240 dias, de plano de monitoramento e avaliação sistêmica do desempenho dos incentivos previstos no Capítulo III da Lei 11.196/2005, com indicação precisa do problema público que a política visa solucionar, dos respectivos objetivos, indicadores e metas, com a linha de base correspondente, e modelo lógico, além de cronograma de medição dos indicadores e dos agentes responsáveis pela realização de procedimentos e rotinas de monitoramento e avaliação, pela coleta e análise dos dados e pela elaboração dos respectivos relatórios de monitoramento e avaliação dos incentivos; e

9.4.2. a implementação, em 360 dias, de Sistema de Monitoramento e Avaliação da política de incentivos fiscais, a partir do plano de monitoramento e avaliação mencionado no item anterior, considerando a adequada evidenciação do problema público a ser enfrentado, dos objetivos, indicadores de desempenho e metas, com a linha de base correspondente, e modelo lógico da política;

9.5. determinar ao MCTI que acrescente, em seu sítio eletrônico, os seguintes mecanismos de promoção contínua da transparência, em consonância com o disposto nos arts. 37 da Constituição Federal, 2º da Lei 9.784/1999 e 6º, inciso I, da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), além dos objetivos contidos no Decreto 8.777/2016 (Política de Dados Abertos) e nos incisos I, IX e XI do art. 4º do Decreto 9.203/2017, por meio das etapas, a seguir, listadas:

9.5.1. em 180 dias, os valores anuais dos benefícios das empresas, em conjunto com os dados de CNPJ já disponibilizados, relacionando, por empresa, no mínimo: i) a quantia declarada; e ii) o montante aprovado; e

9.5.2. em 360 dias, os indicadores de monitoramento e avaliação de resultados, referenciados aos objetivos e metas, assim como o cronograma de aferição;

9.6. comunicar esta decisão ao MCTI e à RFB;

9.7. autorizar a continuidade deste Acompanhamento.

10. Ata n° 6/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 26/2/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0447-06/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 1294/2025 - Plenário (002.363/2023-2)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 002.363/2023-2.
Natureza: Monitoramento.
Unidade jurisdicionada: Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).
Responsáveis: Hamilton José Mendes da Silva (225.540.331-53); Henrique de Oliveira Miguel (224.751.091-49); José Gustavo Sampaio Gontijo (844.655.221-34); Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim (179.374.181-68).
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. DESCUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DOS SUBITENS 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 E 9.8.4 DO ACÓRDÃO 729/2018-TCU-PLENÁRIO, REITERADAS PELO TCU NO ITEM 9.4 DO ACÓRDÃO 2.816/2020-TCU-PLENÁRIO. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA APRESENTADAS PELOS RESPONSÁVEIS. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA AFASTAR AS IRREGULARIDADES. DESCUMPRIMENTO REITERADO DAS DETERMINAÇÕES EXARADAS POR ESTA CORTE. NÃO ACOLHIMENTO DAS DEFESAS. EXCEPCIONAL DISPENSA DA APLICAÇÃO DE SANÇÕES. RENOVAÇÃO DAS DETERMINAÇÕES. ALERTA. COMUNICAÇÕES.

## RELATÓRIO

Trata-se de processo de monitoramento em que, nesta fase processual, são examinadas as razões de justificativa apresentadas pelos então responsáveis do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) acerca do descumprimento das determinações dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiteradas por este Tribunal TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário.

2. Reproduzo, a seguir, com justes de forma, a instrução de peça 134 lavrada por Auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), a qual foi devidamente avalizada pelo escalão dirigente (peças 135-136):

**"*INTRODUÇÃO***

*Cuidam os autos de apartado de monitoramento de deliberações (peças 3-6), oriundo de processo de monitoramento autuado conforme previsto no art. 243 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RI/TCU) e no art. 4º, inciso III, da Portaria - Segecex 27/2009 (Padrões de Monitoramento).*

***HISTÓRICO***

*2. Em 2013, o TCU, sob coordenação da antiga Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), realizou auditoria operacional com o objetivo de examinar os instrumentos à disposição dos gestores da Lei de Informática (Lei 8.248/1991) para avaliação da política pública, a qual identificou as seguintes fragilidades (TC 013.747/2013-4, peça 84):*

*2.1. ineficiências no processo estabelecido de concessão de benefícios e no processo de análise dos relatórios de demonstrativos anuais;*

*2.2. deficiências no suporte tecnológico de gestão;*

*2.3. ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*2.4. falhas no processo de monitoramento e avaliação dos dispositivos de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento);*
*2.5. falhas no processo de avaliação dos dispositivos do Processo Produtivo Básico (PPB);*
*2.6. falhas no processo de avaliação ex-post da Lei de Informática; e*
*2.7. falhas na gestão intrassetorial das políticas públicas relacionadas a Tecnologia da Informação e Comunicações – TICs.*
*3. Como resultado, prolatou-se o Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André de Carvalho, contendo recomendações ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e ao então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços[1] (Mdic).*
*4. Em 2017, foi realizado monitoramento do cumprimento das recomendações exaradas no citado Acórdão (TC 001.278/2017-7), por meio do qual se constatou que, apesar de terem sido promovidas melhorias pontuais do suporte tecnológico de processos administrativos de apoio à execução da política públicas, persistiam as falhas de monitoramento, avaliação e revisão da política, o que estaria ocasionando, por vezes, a prorrogação dos incentivos fiscais da Lei de Informática sem a devida avaliação de seus impactos sobre a cadeia produtiva de TIC (peça 32, p. 1, § 5).*
*5. Por esse motivo, foi prolatado o Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André de Carvalho, convertendo as recomendações exaradas no Acórdão 458/2014-TCU-Plenário em determinações e a realização de audiência dos gestores.*
*6. Em 2019, as razões de justificativa dos responsáveis foram analisadas, tendo sido acolhidas parcialmente pela Unidade Técnica (peça 112 do TC 001.278/2017-7). Além disso, também, foi proposta a aplicação de multa a um dos gestores.*
*7. No entanto, o Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro André de Carvalho, foi prolatado acolhendo parcialmente as razões de justificativa de todos os responsáveis, e eximindo a todos da aplicação da multa prevista no art. 268, IV, do RITCU (peça 32, p. 2, § 8).*
*8. O mesmo acórdão reiterou as determinações do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, que haviam sido objeto de conversão das recomendações do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário em determinações.*
*9. Acerca dessa decisão, os órgãos e entidades fiscalizados foram notificados pelos ofícios acostados às peças 121-123 do TC 001.278/2017-7. As ciências dessas notificações foram juntadas como peças 124-125 e 128 desse mesmo processo.*
*10. Em resposta aos ofícios supracitados, o ME encaminhou o Ofício SEI 323361/2020/ME (peça 8), contendo como anexos os documentos juntados como peças 9-17 destes autos, e o MCTI encaminhou o Ofício 5597/2021/MCTI (peça 18), contendo como anexos os documentos juntados como peças 19-31 destes autos.*
*11. Em momento oportuno, nos termos do disposto no item 9.6 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, no âmbito do TC 041.282/2020-5, iniciou-se a realização de monitoramento das deliberações exaradas no Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, com exceção das listadas nos itens 9.2.1, 9.2.2, 9.4 e 9.5.1, consideradas atendidas pelo Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, e das determinações referentes aos itens 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 deste último acórdão. O Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário não se mostrou passível de monitoramento por não conter novas recomendações ou determinações além das já citadas.*
*12. No entanto, ao se realizar análise da documentação constante às peças 9-31, inicialmente acostadas nos processos de monitoramento (TC 001.278/2017-7 e 041.282/2020-5), verificou-se o descumprimento, pelo MCTI, das determinações dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiteradas pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, o que seria condição para aplicação de multa aos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 58, VII c/c RITCU art. 268, VIII.*
*13. Por esse motivo, considerando-se que as razões apontadas pelo MCTI para o descumprimento do citado acórdão se baseiam em interpretação restritiva da Lei 13.969/2019, ao*

[1] *Conforme MP 1154/2023, o atual Mdic se denomina Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*concluir que os valores de renúncia fiscal de cada empresa não poderiam ser divulgados de forma individualizada por CNPJ, mas apenas pelo conjunto de empresas beneficiadas (peça 32, p. 8-9, §§ 25-30), quadro que cerceia o controle social e impede a avaliação de legitimidade dos recursos públicos transferidos ao setor privado por meio da Lei 8.248/1991, propôs-se a audiência dos titulares das unidades responsáveis pela gestão da política pública, conforme Anexo II (Matriz de Responsabilização) da instrução da unidade técnica (peça 32, p. 13-28).*

*14. Também foi solicitada autorização para se constituir processo apartado para análise dessas razões de justificativa (peça 32 c/c peça 2), razão pela qual, nos termos do Despacho do Relator, Ministro Augusto Nardes (peça 3), foi constituído este TC 002.363/2023-2, do tipo monitoramento, de natureza igual ao processo que lhe deu origem. Desta forma, será possível dar continuidade ao monitoramento das demais deliberações dos acórdãos envolvidos nos autos do originador, TC 041.282/2020-5, conforme Resolução – TCU 259/2014, art. 43, caput.*

*15. Nesse contexto, em 23/12/2022, Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim (CPF 179.374.181-68), ex-Secretário de Empreendedorismo e Inovação (no período de 2019 a março de 2022), José Gustavo Sampaio Gontijo (CPF 844.655.221-34), ex-titular do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital (no período de janeiro de 2019 a junho de 2022) e ex-Secretário de Empreendedorismo e Inovação (no período de junho de 2022 a abril de 2023, com a dissolução da Secretaria pelo Decreto 11.493/2023), Henrique de Oliveira Miguel (CPF 224.751.091-49), então titular do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital (no período de junho de 2022 a janeiro de 2013, após dispensa pela Portaria 534, publicada em 13/1/2023 no Diário Oficial da União – DOU), e Hamilton José Mendes da Silva (CPF 225.540.331-53), ex-titular da Coordenação-Geral de Inovação Digital ( no período de maio de 2019 a abril de 2023, com a dissolução da Secretaria pelo Decreto 11.493/2023), foram notificados por meio dos Ofícios TCU/Seproc 66230/2022 (peça 36), 66229/2022 (peça 37), 66228/2022 (peça 38), 66227/2022 (peça 39), respectivamente, a apresentar razões de justificativa, por não publicarem, no sítio eletrônico do MCTI, informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados[2].*

*16. Os responsáveis tomaram ciência dos aludidos ofícios, conforme documento constante das peças 40, 41, 99, recebido em 26/12/2022, e da peça 129, recebido em 3/1/2023, e apresentaram, tempestivamente, suas razões de justificativa, conforme discriminado no despacho de conclusão das comunicações (peça 128), transcrito a seguir:*

*16.1. José Gustavo Sampaio Gontijo: peças 72 e 73-97;*

*16.2. Henrique de Oliveira Miguel: peças 71, 73/97 e 98;*

*16.3. Hamilton José Mendes da Silva: peças 42-70;*

*16.4. Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim: peças 100-127.*

*17. Houve repetição em relação aos documentos juntados por cada um deles. O Anexo I desta instrução consta que documentos foram encaminhados por cada responsável.*

***EXAME TÉCNICO***

*18. Esta instrução visa à análise das razões de justificativa dos responsáveis do MCTI sobre o descumprimento das determinações dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiteradas pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, conforme instrução de peça 32. Os subitens citados seguem transcritos a seguir:*

---

[2] A estrutura funcional do MCTI foi alterada nos termos do Decreto 11.493/2023 e, atualmente, não há mais a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação. Essa secretaria foi desmembrada, conforme artigo 2°, inciso II, do citado decreto, nas estruturas discriminadas a seguir:

c) Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação:
1. Departamento de Programas de Inovação; e
2. Departamento de Apoio aos Ecossistemas de Inovação; e
d) Secretaria de Ciência e Tecnologia para Transformação Digital:
1. Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital; e
2. Departamento de Incentivos às Tecnologias Digitais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Acórdão 729/2018-TCU-Plenário*
*[...]*
*9.8. determinar, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em sintonia com o Acórdão 3467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967) , a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação, nos termos do art. 7º, VII, alínea "a", da Lei 12.527, de 2011, para a efetiva divulgação no correspondente sítio eletrônico das informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, devendo registrar como conteúdo mínimo as seguintes informações:*
***9.8.1. quantidade de convênios ou ajustes;***
***9.8.2. valores dos convênios ou ajustes;***
***9.8.3. renúncia fiscal concedida;***
***9.8.4. demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial; [...]***

*Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário*
*[...]*
*9.4.* ***reiterar a necessidade de efetivo cumprimento às determinações prolatadas pelos itens*** *9.6, 9.7,* ***9.8*** *e 9.9* ***do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário*** *em sintonia, adicionalmente, com o efetivo cumprimento das medidas fixadas pelos itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e pelos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, dentro do prazo de 180 dias contados da ciência da presente deliberação, sem prejuízo de, no correspondente plano de ação, serem indicadas as eventuais alternativas para o efetivo cumprimento das aludidas medidas pela adoção de outras soluções tecnológicas mais adequadas; (grifou-se)*

*19. Primeiramente destaca-se que os servidores Hamilton José Mendes da Silva, Henrique de Oliveira Miguel, José Gustavo Sampaio Gontijo e Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim encaminharam os documentos acostados às peças 69, 71, 72 e 100, respectivamente, como resposta aos ofícios enviados por este Tribunal, contendo anexos similares, os quais estão discriminados no Anexo I.*

*20. Além disso, destaca-se que os argumentos apresentados pelos servidores Hamilton José Mendes da Silva e Henrique de Oliveira Miguel são similares nos documentos acostados às peças 69 e 71, razão pela qual serão apresentados em conjunto.*

*21. Preliminarmente, todavia, para melhor compreensão das razões apresentadas pelos gestores, é oportuno recordar o histórico de atuação da Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (Sempi/MCTI) em relação às deliberações que resultaram nas audiências a serem analisadas, por ocasião dos monitoramentos previamente realizados. São de importância especialmente as Notas Técnicas 20347/2018/SEI/MCTI (TC 001.278/2017-7) e 840/2021 (TC 041.282/2020-5), provenientes de questionamentos sobre as providências adotadas para atendimento do subitem 9.8 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.*

***<u>Nota Técnica 20347/2018/SEI-MCTIC (TC 001.278/2017-7)</u>***

*22. Na Nota Técnica 20347/2018/SEI-MCTIC (peça 49, p. 4), encaminhada em 2018 para informar o TCU das ações implementadas para atendimento das determinações do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, já constava a informação de que seria vedado à Secretaria de Políticas Digitais (Sepod) divulgar dados de renúncia fiscal declarados pelas empresas por força da Portaria - MCTI 181/2014 (peça 29), sem a identificação de quais dispositivos especificamente impediriam tal divulgação.*

*23. No entanto, quando se analisa o teor da citada Portaria, assim como destacado na instrução originária do TC 041.282/2022-5 (peça 32, p. 7-8, §§ 23-25), constata-se que a Portaria -*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*MCTI 181/2014 se refere aos procedimentos aprovados para tratamento e classificação da informação no âmbito do MCTI e não menciona dispositivo que vedaria explicitamente a publicação das informações que atenderiam as determinações do item 9.8 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.*

*24. A restrição, segundo a citada Portaria, se daria apenas a documentos dos processos e procedimentos de concessão de benefícios que pudessem incluir informações internas das empresas beneficiadas, como: "dados internos fiscais, econômicos e estratégicos de ocupação de mercado das empresas interessadas" (peça 29, p. 25) ou ainda a informações sujeitas a outros tipos de sigilo "sob segredo de justiça ou protegidas por sigilo comercial, bancário, fiscal, industrial ou outros, na forma da legislação vigente, conforme o disposto no art. 22 da LAI" (peça 29, p. 7).*

*25. Nesse contexto, observa-se que, por se mostrar genérica, a Portaria não teria por si só o poder de impedir ou limitar a transparência das informações objeto das determinações em análise, demandando motivação específica, por parte da Administração, para ser utilizada nesse sentido e análise relativa à parte da informação que se enquadraria como sigilosa e aquela que poderia ser publicizada, o que não se constata na Nota Técnica 20347/2018/SEI-MCTIC, que apenas menciona a suposta vedação por força da Portaria, sem aprofundar na motivação e justificativa, apresentar estudos e análises acerca da classificação da informação ou sequer apontar os dispositivos em que se basearia tal vedação.*

*26. Apesar disso, era apenas nessa Portaria que a Administração do MCTI se baseava à época (2018) para não divulgar as informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, nos termos constantes da determinação 9.8 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, posteriormente reiterado pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário.*

***2021 - Nota técnica 840/2021 (TC 041.282/2020-5)***

*27. Em 2022, quando do início do monitoramento do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, no âmbito do TC 041.282/2020-5, verificou-se que o MCTI, quando indagado sobre o cumprimento do item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, continuava alegando, na Nota Técnica 840/2021 (peça 20), estar impedido de divulgar dados de renúncia fiscal de forma individualizada, agora se embasando não somente da Portaria - MCTI 181/2014, mas também no artigo 6° da Lei 13.969, publicada em dezembro de 2019, que dispôs sobre a política industrial para o setor de TICs, alterando dentre outras leis, a Lei 8.248/1991, conhecida como Lei de Informática.*

*28. O citado artigo, assim, enuncia:*

> *Art. 6º. O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações divulgará, de forma agregada, respeitados os sigilos fiscais, comerciais e industriais, ainda que indiretamente incidentes, os recursos financeiros aplicados em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelas pessoas jurídicas beneficiárias desta Lei.*

*29. Entretanto, consoante destacado também na instrução originária do TC 041.282/2022-5 (peça 32, p. 8, § 26), a interpretação dada pelo MCTI é a mais restritiva possível, tendo em vista que considera que a agregação citada no dispositivo não poderia sequer se referir aos recursos recebidos por uma empresa, devendo ser realizada agregando-se os diversos projetos aprovados em um período, no caso, o anual, conforme foi divulgado pelo MCTI em sua página, que pode ser acessado pelo link https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_7.html?searchRef=renuncia%20de%20receita&tipoBusca=qualquerTermo. (peça 30, p. 2).*

*30. Sob essa ótica, a citada legislação não inovaria em termos de transparência, apenas confirmaria a prática já adotada pelo MCTI quando da fiscalização que originou o Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e informada na Nota Técnica 20347/2018/SEI-MCTIC (peça 49, p. 4), encaminhada em 2018 para informar o TCU das ações implementadas para atendimento das determinações do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, o que não se mostra condizente com a evolução do ordenamento jurídico em favor da transparência e do controle social, seja com a edição da LRF, da LAI e, mais recentemente, por meio de alterações promovidas no CTN, em especial pela adição do § 3°, inciso IV ao artigo 198, o qual enuncia:*

> *Art. 198. Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades [...]*
*§ 3o Não é vedada a divulgação de informações relativas a:*
*[...]*
*IV - incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica.*

***I. Audiências***

***I.1. Descumprimento dos subitens 9.8.1 (quantidade de convênios ou ajustes), 9.8.2 (valores dos convênios ou ajustes), 9.8.3 (renúncia fiscal concedida) e 9.8.4 (demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial) do Acórdão 729/2019-TCU-Plenário, reiterado pelo Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, subitem 9.4***

*I.1.1 Responsáveis*

*31. Por não terem publicado, no sítio eletrônico do MCTI, informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, contendo no mínimo informações sobre:*
*31.1. quantidade de convênios ou ajustes (subitem 9.8.1);*
*31.2. valores dos convênios ou ajustes (subitem 9.8.2);*
*31.3. renúncia fiscal concedida (subitem 9.8.3);*
*31.4. demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial (subitem 9.8.4).*
*32. Foram apontados como responsáveis e apresentaram as razões de justificativa discriminadas posteriormente, conforme Matriz de responsabilização constante do* ***Error! Reference source not found.****.*
*32.1.1. Henrique de Oliveira Miguel (CPF 224.751.091-49), na qualidade de titular do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital à época;*
*32.1.2. Hamilton José Mendes da Silva (CPF 225.540.331-53), na qualidade de titular da Coordenação-Geral de Inovação Digital à época;*
*32.1.3. José Gustavo Sampaio Gontijo (CPF 844.655.221-34), na qualidade de ex-titular do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital, no período de 1/2019 a 6/2022, e então Secretário de Empreendedorismo e Inovação à época;*
*32.1.4. Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim (CPF 179.374.181-68), na qualidade de ex-Secretário de Empreendedorismo e Inovação no período de 2019 a 03/2022.*

*I.1.1.1 Razões de justificativa*

*33. Os responsáveis informaram, às peças 69, 71, 72 e 100, que a imputação da suposta irregularidade careceria de fundamentação jurídica, destacando, no sentido de fundamentar a defesa, o Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU (peça 44), emitido pela Consultoria Jurídica do MCTI, e a Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43), emitida pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (Sempi) do MCTI, com o intuito de evidenciar os elementos que demonstrariam a ausência de negligência em divulgar resultados proporcionados pelo regime de incentivos à pesquisa, desenvolvimento e inovação (TIC) pelo setor industrial e ilustrariam, em contrário, os esforços da Sempi/MCTI nesta direção (peças 69 e 71, p. 1-2, § 3).*
*34. Também foi ressaltada na resposta as limitações técnico-operacionais enfrentadas, no tocante a recursos humanos e materiais para a gestão da política pública (peças 69 e 71, p. 1-2, § 3).*
*35. Além disso, mais especificamente, em relação ao subitem 9.8.3, destacaram trechos das conclusões constantes do Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU e da Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, os quais consolidariam as motivações para a orientação adotada pela Sempi/MCTI em não promover a divulgação de dados afetos às empresas incentivadas de forma individualizada. Seguem os excertos citados a seguir (peças 69 e 71, p. 2, § 4):*
*35.1. Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU (peça 44):*
*"CONCLUSÃO*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*31. Em face do exposto, respondendo objetivamente ao quanto indagado pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação – SEMPI, com vistas a responder aos questionamentos contidos na Recomendação nº 10 da CGU, conclui-se o seguinte:*

*1º)* ***soerguem-se impeditivos legais à divulgação de informações individualizadas de beneficiários da denominada Legislação de TICs, veiculadas nos seus Relatórios Demonstrativos Anuais (RDAs) do cumprimento de suas obrigações, relativas a vários aspectos dessa Legislação, notadamente as pertinentes aos investimentos nas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I),*** *porquanto se encontram sempre permeadas* ***de informações que devem ser preservadas, seja em razão de sigilos industriais, seja de comércio, sejam concorrenciais, circunstâncias estas todas que demandam um especial zelo e cuidado por parte da Administração, no seu tratamento e preservação;*** *e*

*2º) com a devida vênia dos que eventualmente pensem de modo diverso, nos termos em que se encontra disposta a Legislação de TICs, entendemos que* ***não é o MCTI o órgão mais adequado para o fornecimento das informações de natureza tributária relativa ao crédito financeiro de que se trata, conforme cogitado pela Recomendação nº 10 da CGU, porém a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia.***

*32. Este, s.m.j., é o nosso parecer na espécie, sugerindo* ***sejam os autos restituídos à Secretaria de Empreendedorismo e Inovação – SEMPI."*** *(grifo do autor)*

35.2. *Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43):*

*"CONCLUSÃO*

*Em face do exposto, esta nota técnica objetiva apresentar subsídios para que os gestores intimados possam responder aos questionamentos encaminhados pelo TCU por meio dos documentos em referência.*

*Neste sentido, propugna-se que não houve em absoluto descumprimento por parte do gestor público de recomendação emanada pela Colenda Corte, uma vez que, conforme assinalado no parágrafo 7 desta Nota Técnica, esta Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (SEMPI) efetivamente provê publicidade às informações indicadas nos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4, nos limites permitidos e previstos no arcabouço jurídico concernente à política industrial e tecnológica vigente para o setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), nos termos previstos nas Leis n. 8.248/1991 e 13.969/2019 e respectivos regulamentos (Decretos nos 5906/2006 e 10.356/2020). 4. Ressalta-se. no entanto, pelas razões fartamente demonstradas no percuciente Parecer exarado pela Advocacia-Geral da União (AGU), do qual alguns excertos foram destacados na presente Nota Técnica, evidencia-se a impossibilidade jurídica de implementar a recomendação 9.8, com a individualização de informações a nível das respectivas empresas incentivadas, conforme preconizado pela instância de auditoria do mencionado colegiado, sob pena de infringir-se à legislação aplicável, mais precisamente ao que postula o artigo 45 da a Lei Complementar nº 187/2021, consoante a óptica da AGU.*

*Neste ponto, observe-se, por derradeiro, que a manifestação da Consultoria Jurídica, recomendada como assentadas pela Controladoria Geral da União (CGU), não poderia ser inobservada pelos agentes públicos que têm exercício no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), tendo presente que nos termos do disposto no artigo 11, Inciso III, da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993 (doc. SEI 10713295),que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (AGU), compete às Consultorias Jurídicas, órgãos de execução da AGU, fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos* ***a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União.*** *(grifo do autor).*

36. *Também se destaca que as razões de justificativa apresentadas pelo servidor José Gustavo Sampaio Gontijo, no Ofício 19303/2022/MCTI (peça 72), diferem em teor, em relação às razões de justificativa apresentadas pelos demais servidores, detalhadas nos §§ 33-35.2, somente em relação à informação disposta a seguir:*

*2. Ressalto que quando assumi a gestão do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital, e mais recentemente, a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação, várias recomendações, determinações, tanto do douto Tribunal de Contas da União, quanto da Controladoria Geral da União, estavam pendentes de encaminhamento, existindo mais de 80 itens não tratados tempestivamente, constando inclusive do plano de providências permanentes do*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, dentre os quais um passivo da análise não conclusiva das prestações de contas de vários exercícios anteriores. Inclusive, com as orientações e implementações dessas recomendações e determinações do TCU e da CGU foi possível regularizar a situação em tela, sendo que atualmente, esta situação foi equacionada.*
> *3. Desta maneira, gostaria de agradecer a parceria que implementamos com o TCU e com a CGU, que sempre tem possibilitado a busca conjunta para implementar as melhoras práticas de gestão pública, bem como o engajamento do mais alto poder decisório do Ministério para a melhoria e a eficiência das atividades desempenhadas pelo MCTI na gestão desta política pública.*

*37. Já, em relação às razões de justificativa apresentadas pelo servidor Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim, constantes à peça 100, observa-se que apresenta diferenças das razões de justificativa apresentadas pelos demais servidores, detalhadas nos §§ 33-35.2, apenas em relação à informação transcrita a seguir:*

> *Ressalto que quando assumi a gestão da Secretaria de Empreendedorismo e Inovação em 2019, várias recomendações, determinações, tanto do douto Tribunal de Contas da União, quanto da Controladoria Geral da União, estavam pendentes, com tratamento em andamento no âmbito da secretaria. Diante disso, tive o cuidado de manter toda a equipe, com o intuito de regularizar a situação, sendo que atualmente, esta situação foi totalmente equacionada.*
> *Desta maneira, gostaria de agradecer a parceria implementada com o TCU e com a CGU, que sempre tem possibilitado a busca conjunta para implementar as melhoras práticas de gestão pública, bem como o engajamento do mais alto poder decisório do Ministério para a melhoria e a eficiência das atividades desempenhadas pelo MCTI na gestão desta política pública.*
>
> *Ressalta-se, portanto, que as informações foram disponibilizadas pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação de forma agregada, anualmente, conforme anexos ora juntados e disponíveis no portal do MCTI.*
> *A divulgação de dados de forma individualizada, por empresa, fere o sigilo industrial, de comércio, e concorrencial, de modo a revelar a estratégia de negócio de cada empresa, o que compromete a competividade das empresas habilitadas pela referida Lei. Ademais, a divulgação de informações fere as regras de mercado e desrespeita a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, que deve ser preservada com especial zelo e cuidado pela Administração Pública, tanto no seu tratamento, quanto na sua preservação.*
> *No que se refere aos resultados do impacto da Lei, a SEMPI realizou nos últimos anos 2 seminários, que reuniu importantes atores do ecossistema brasileiro de TIC, promovido por meio do CGEE.*

*I.1.1.2 Análise das razões de justificativa*

*38. Primeiramente, informa-se que os trechos destacados nos §§ 36 e 37, constantes das razões de justificativa apresentadas pelos servidores José Gustavo Sampaio Gontijo e Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim não possuem variação material em relação aos argumentos apresentados pelos dois primeiros responsáveis, pois não apresentam conteúdo novo das razões de justificativas em si, apenas em relação a notas introdutórias, além de não apresentarem informações capazes de contribuir para justificar a não divulgação das informações.*

*39. Nesse contexto, considerando que os ofícios constantes às peças 69, 71, 72 e 100 embasaram sua justificativa para a não divulgação das informações, fundamentalmente, no Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU (peça 44), emitido pela Consultoria Jurídica do MCTI, e na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43), emitida pela Sempi/MCTI, proceder-se-á à apresentação e à análise dos argumentos contidos nesses documentos nos §§ seguintes.*

***Nota técnica 2617/2022/SEI-MCTI***

*40. A Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43), da Coordenação Geral de Inovação Digital – CGID, conforme informado no § 33, foi encaminhada como anexo aos ofícios de resposta, para subsidiar o posicionamento dos gestores do MCTI.*

*41. Nesse contexto, foi destacado que as informações para atendimento do subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário estariam sendo divulgadas pela Sempi/MCTI, da maneira disposta a seguir:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*41.1. **em relação à quantidade de convênios ou ajustes (subitem 9.8.1):***

*41.1.1. segundo a Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 4, § 7, "a"), os dados, referentes aos convênios celebrados entre empresas incentivadas e Institutos de Ciência e Tecnologia -ICTs- credenciados pelo Comitê da Área de Tecnologia da Informação - CATI, seriam de acesso público e estariam disponíveis nos seguintes sítios eletrônicos do MCTI: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados e https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados-relatorios-estatisticos.*

*41.1.2. destaca-se, entretanto, que se referem aos mesmos Relatórios Estatísticos Anuais relativos aos anos-base 2006 a 2017, citados na Nota Técnica 840/2021 (peça 20, p. 2, § 8), apreciados na instrução originária do TC 041.282/2022-5 (peça 32), e elaborados com base nos dados declarados pelas empresas nos Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA) (peça 65, p. 1).*

*41.1.3. de todo modo, em que pese os relatórios apresentarem as informações consolidadas, principalmente por UF e segregadas por ano, em relação, especificamente, ao quantitativo, observa-se que há tabela contendo os dados de todas as empresas que apresentaram o RDA e a quantidade de projetos realizadas internamente ou por convênio, além das instituições de ensino e pesquisa ou incubadoras em que os projetos foram executados (peça 65, p. 50).*

*41.1.4. por esse motivo, entende-se que, em relação ao subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, o argumento apresentado é capaz de demonstrar a divulgação no sítio eletrônico do MCTI de informações públicas individualizadas sobre a quantidade de convênios ou ajustes celebrados pelas empresas, em consonância com a determinação 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiterada pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, razão pela qual se propõe acolher suas razões de justificativa.*

*41.1.5. Apesar disso, aproveita-se para se ressaltar que a divulgação de apenas essa informação não representa avanço suficiente em termos da transparência ativa pretendida quando da prolação da deliberação.*

*42. Em relação aos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, informa-se que terão os argumentos trazidos pela Sempi/MCTI na Nota técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43) descritos e analisados, primeiramente, mas terão as análises acerca da procedência das razões de justificativas concluídas, somente, após a apresentação e análise das informações constantes do Parecer 344/2022.*

*43. Nesse contexto, consta na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43), que as informações para atendimento dos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário estariam sendo divulgadas pela Sempi/MCTI, da maneira disposta a seguir:*

*43.1. **quanto aos valores dos convênios ou ajustes (subitem 9.8.2):***

*43.1.1. segundo a Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 4, § 7, "b"), os dados, referentes aos investimentos realizados pelas empresas incentivadas junto às ICTs credenciadas pelo CATI, seriam de acesso público, e também se encontrariam disponíveis no endereço anteriormente referenciado: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados e https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados-relatorios-estatisticos.*

*43.1.2. no entanto, quando da análise dos Relatórios Estatísticos Anuais divulgados nos citados links, verifica-se que, embora se afirme que estão sendo divulgados os dados referentes aos investimentos realizados pelas empresas incentivadas junto às ICTs, o que está sendo apresentado é a totalidade do valor recebido decorrente de P&D por cada instituição de ensino e pesquisa ou incubadora, não sendo divulgado o valor investido por cada empresa em P&D.*

*43.1.3. além disso, destaca-se que os relatórios induzem o leitor ao erro ao apresentarem a seguinte afirmação: "A segunda tabela apresenta, para cada empresa, os valores investidos nas instituições de ensino e pesquisa e incubadoras sob a forma de projetos de PD&I." (peça 65, p. 50 c/c p.187), quando na realidade o que é apresentado é o valor total recebido como investimento por cada instituição de ensino.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*43.1.4. para esse quesito, esperava-se que estivessem sendo divulgados, no mínimo, informações relativas ao nome da empresa, ao seu CNPJ, ao nome e CNPJ da ICT investida, à quantidade de projetos próprios e por convênios realizados e ao valor investido, por cada empresa, em P&D, em projetos próprios e em cada ICT ou universidade, conforme discriminado nos modelos constantes das tabelas a seguir.*

*43.1.5. Primeiramente, segue o modelo esperado para publicação de informações referentes a investimentos em PD&I feitos pela própria empresa na Tabela 1.*

***Tabela 1:** Modelo para publicação de informações relativas a investimentos em PD&I pela própria empresa*

| ***Nome da empresa*** | ***CNPJ da empresa*** | ***Qtd de projetos próprios*** | ***Valor total investido em PD&I*** |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | | | |

a) ***Fonte:** Elaboração própria*

*43.1.6. Já o modelo esperado para publicação de informações referentes a investimentos em PD&I realizados por convênios consta na Tabela 2.*

***Tabela 2:** Modelo para publicação de informações relativas a investimentos em PD&I por convênios*

| ***Nome da empresa*** | ***CNPJ da empresa*** | ***Nome da ICT conveniada*** | ***CNPJ da ICT conveniada*** | ***Qtd de projetos por convênio com a ICT ou universidade*** | ***Valor total investido em P&D na ICT ou universidade*** |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | |
| | | | | | |

b) ***Fonte:** Elaboração própria*

*43.1.7. por fim, destaca-se que essas informações divulgadas deveriam atender também, preferencialmente, a exposição de dados abertos nos moldes dispostos nos itens 1.6.2.1.10.2, 1.6.2.1.10.3 e 1.6.2.1.10.4, do Acórdão 2.726/2021-TCU-Plenário, isto é, por exemplo, oferecendo opções de download das informações além do formato PDF, especialmente em formatos que tenham natureza tabular (planilha eletrônica) a exemplo dos formatos ODS ou ODF, possibilitar a pesquisa textual pelos usuários no conteúdo de documentos digitalizados, utilizando tratamento OCR, a exemplo do uso do formato PDF/A, entre outros.*

*43.2. **quanto aos valores da renúncia fiscal concedida (subitem 9.8.3):***

*43.2.1. segundo a Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 4, § 7, "c"), a tabela contendo a apresentação dos dados de renúncia fiscal oriundos da Lei 8.248/1991 de forma consolidada até o ano de 2021, estaria disponível em https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/indicadores/detalhe/recursos_aplicados/governo_federal/2_2_7.html?searchRef=renuncia%20de%20receita&tipoBusca=qualquerTermo.*

*43.2.2. no entanto, trata-se da mesma tabela referenciada na Nota Técnica 840/2021 (peça 20, p. 2, § 8), apreciada na instrução originária do TC 041.282/2022-5 (peça 32), a qual apresenta por ano, o somatório total do valor renunciado, sem discriminar o valor da renúncia em favor de cada empresa, em razão de suposta vedação imposta ao MCTI à divulgação de dados de renúncia fiscal de forma individualizada por força da Portaria – MCTI 181/2014 (peça 29) e dados individualizados de projetos e investimentos de PD&I conforme disposto no art. 6º da Lei 13.969/2019.*

*43.2.3. em relação a esse quesito específico, conforme destacado no § 33, o Parecer Jurídico 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU foi apresentado nessa Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 4, conclusão) como um dos argumentos para não divulgação dos dados relativos à*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*renúncia fiscal, razão pela qual terá seu teor discutido posteriormente;*

*43.2.4. além disso, destaca-se que, em relação a esse quesito esperava-se que as informações fossem divulgadas, no mínimo, conforme modelo a seguir:*

***Tabela 3:** Modelo para publicação de informações relativas a renúncia fiscal*

| ***Nome da empresa*** | ***CNPJ*** | ***Ano*** | ***Valor do benefício fiscal/Valor da renúncia fiscal*** |
|---|---|---|---|
| | | | |
| | | | |

*c)* ***Fonte:** Elaboração própria*

*43.2.5. além da divulgação das informações relativas ao nome da empresa, ao seu CNPJ, ao ano e ao valor recebido como benefício fiscal, ou seja, ao valor da renúncia, conforme já explanado no § 43.1.7, esperava-se que as informações divulgadas atendessem também, preferencialmente, a exposição de dados abertos nos moldes dispostos nos itens 1.6.2.1.10.2, 1.6.2.1.10.3 e 1.6.2.1.10.4 do Acórdão 2.726/2021-TCU-Plenário.*

*43.3.* ***em relação às demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial (subitem 9.8.4):***

*43.3.1. segundo a Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 4, § 7, "d"), os relatórios estatísticos da Lei de Informática apresentariam diversos indicadores de P&D, dentre os quais alguns que proporcionariam a mensuração da força de trabalho em P&D das empresas incentivadas, das principais áreas temáticas dos projetos de P&D realizados pelas empresas incentivadas, da propriedade intelectual (patentes e publicações) resultante das atividades de P&D fomentadas pela Lei 8.248/1991, dentre outros que poderiam ser observados no endereço https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados.*

*43.3.2. além disso, também é destacado que esses mesmos relatórios divulgariam, no endereço acima mencionado, indicadores sobre a produção de bens de TI, como o faturamento com bens incentivados e bens reconhecidos como de tecnologia nacional, valores de exportações e importações de produtos incentivados, áreas de atuação das empresas incentivadas.*

*43.3.3. ademais, a Sempi/MCTI ressalta a promoção de eventos, reunindo atores importantes do ecossistema brasileiro de TICs, como representantes de empresas que se destacam nas atividades de manufatura nacional de bens de TICs e desenvolvedoras de tecnologia acional, representantes de institutos de PD&I e representantes de instituições de ensino. Esses eventos teriam sido realizados para compartilhar resultados com a sociedade, a exemplo de seminário realizado em 2019, cujos anais também poderiam ser obtidos no mesmo endereço eletrônico e demonstrariam, de forma inequívoca, resultados positivos proporcionados pela política e sua gestão por parte do MCTI.*

*43.3.4. no entanto, o que a resposta traz como indicadores, trata-se, mais uma vez, de informações sobre a força de trabalho, produção de bens de TI, faturamento, e outros descritos acima, que consolidam os dados de todas a empresas, mostrando mais um retrospecto geral e caraterísticas da política pública do que os resultados e benefícios gerados por ela, como era o cerne da determinação.*

*43.3.5. sem a individualização das informações referentes aos indicadores por empresa, em que pese essas informações permitirem se ter uma ideia geral sobre algumas características que permeiam a política pública, ainda assim, não permitem avaliar os resultados que cada empresa, individualmente, está obtendo em decorrência dos benefícios obtidos em razão da política, de modo que impossibilita a realização de uma análise qualitativa ou quantitativa da política como um todo, tornado inviável o aprofundamento da discussão sobre os resultados e impactos que a política tem gerado no setor de TI.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> *43.3.6. além disso, considerar a opinião dos atores envolvidos diretamente no recebimento dos recursos da política como uma das principais constatações de efetividade da política, conforme disposto no § 43.3.3, demonstra, no mínimo, despreparo da parte dos gestores, ao não perceberem que as empresas beneficiadas, assim como as instituições que recebem os incentivos, por serem as principais beneficiárias, provavelmente, apresentariam vieses na sua leitura sobre a política e que, portanto, não seriam as fontes mais confiáveis para se aferir os benefícios gerados com a LI.*

*44. Outro argumento apresentado pelos responsáveis, na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 1, § 2.1), é de que existiriam empresas com ações negociadas na bolsa de valores na relação de empresas habilitadas e incentivadas, o que implicaria em evitar a divulgação de informações sobre renúncia fiscal que mesmo de forma indireta pudesse revelar indícios de sua situação financeira.*

*45. No entanto, esse argumento não procede, pois as empresas que estão na bolsa de valores são aquelas que mais divulgam informações que revelam sua situação financeira, tendo em vista que por terem o capital aberto precisam prestar contas aos acionistas e investidores e por esse motivo necessitam divulgar suas demonstrações financeiras, no mínimo, anualmente, por força da Lei 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas (S/A) (art. 133°, art. 157, § 4°, art. 176, § 1°, entre outros) e de instruções da Comissão de Valores Mobiliários (CVM).*

*46. Adicionalmente, também foi destacado na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI (peça 43, p. 1, § 2.2) que, nos termos do Parecer Jurídico 344/2022, as informações sobre renúncia fiscal das empresas habilitadas na Lei 8.248/1991 e Lei 13.969/2019, especialmente após a mudança na modalidade do incentivo de redução do IPI para crédito financeiro, seriam de responsabilidade da Secretaria Especial da Receita Federal (RFB) e que, portando, seria competência do MCTI cumprir o que prevê o art. 6° da Lei 13.969/2019, que enuncia o disposto a seguir:*

> *Art. 6º O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações divulgará, de forma agregada, respeitados os sigilos fiscais, comerciais e industriais, ainda que indiretamente incidentes, os recursos financeiros aplicados em atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação pelas pessoas jurídicas beneficiárias desta Lei.*

*47. A Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, também pronunciou-se sobre o fato de que, em relação ao subitem 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário (peça 43, p. 1, § 2.4), a legislação não proporcionaria ao MCTI acesso a informações que permitiriam a realização de análise dos resultados dos incentivos e o emprego de recursos como: importações das empresas habilitadas e compras no mercado interno, que beneficiariam as empresas acerca da redução a zero ou da suspensão do IPI incidentes sobre as partes, peças e componentes. Nesse sentido, segundo o argumentado, as publicações do MCTI estariam limitadas ao acesso de informações tributárias, fiscais, protegidas por sigilo e declaradas pelas empresas (incentivadas no âmbito da Lei 8.248/1991), uma vez que as informações definitivas seriam custodiadas exclusivamente pela RFB.*

*48. Sobre essas questões, serão apresentados a seguir os argumentos constantes do citado parecer que embasaram tal justificativa.*

***Parecer Jurídico 344/2022***

*49. O Parecer Jurídico 344/2022 (peça 44, p. 5, § 13) destaca que, em razão do disposto no art. 198, caput, do Código Tributário Nacional (CTN):*

> *toda informação obtida em razão do ofício, nos termos deste artigo, encontra-se protegida por sigilo, admitindo-se o compartilhamento no interesse da Justiça e da Administração Pública (§ 1º), preservado o sigilo (§ 2º), sendo que todas as exceções veiculadas no § 3º dizem respeito a elementos de natureza estritamente tributária, seja de repressão a infrações, cobrança da dívida ativa, ou mesmo mera divulgação alusiva a benefícios, mas, reitere-se, informações de natureza exclusivamente tributária.*

*50. Além disso, ressalta que as exceções à vedação de divulgação de informações incluídas no CTN, em especial no § 3°, inciso IV, do art. 198, não poderiam ser entendidas como uma autorização à divulgação de informações de naturezas outras, como as relativas a segredos de indústria ou de*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*comércio, ainda que indiretamente incidentes no caso (peça 44, p. 6, § 15).*

51. *Em relação a essa questão, ressalta-se que os dispositivos do acórdão não determinam a divulgação de informações sigilosas como as relativas a segredos de indústria ou de comércio. O item 9.8 (e subitens) do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário é bem claro ao determinar a publicação no sítio do MCTI de informação* ***públicas*** *individualizadas sobre as empresas e os convênios celebrados.*
52. *Também é apresentado no Parecer Jurídico 344/2022 (peça 44, p. 6, § 17) que haveria impeditivos de se divulgar informações individualizadas de beneficiários da denominada Legislação de TICs, notadamente em relação aos investimentos nas atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I), por se encontrarem permeadas de informações que devem ser preservadas, seja em razão de sigilos industriais, de comércio, concorrenciais, dentre outros.*
53. *No entanto, embora se afirme que as informações das empresas, decorrentes dos investimentos nas atividades de PD&I, estão permeadas por informações que devem ser preservadas, em razão de sigilos industriais, de comércio, concorrências, dentre outros, não se discrimina que ponto especificamente seria sigiloso, quais dados, se divulgados, estariam comprometendo o dever de preservar o sigilo, imposto pela legislação, ou seja, que parte da informação seria sigilosa e que parte seria pública.*
54. *Essa ação se mostra relevante quando se realiza um comparativo entre a necessidade de divulgar dados públicos, principalmente, os governamentais, e de mantê-los em sigilo, para proteção dos dados com restrição de acesso.*
55. *Entretanto, esse parecer jurídico não adentra essa esfera e a área técnica também não se aprofunda nesse tema neste momento e nem quando da prolação das deliberações nos acórdãos anteriores deste Tribunal, nem mesmo com a inserção do subitem 9.7.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, que dizia "implemente efetivamente todas as medidas previstas nos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário ou,* ***se for o caso, apresente as soluções alternativas para o cumprimento dos correspondentes objetivos****".*
56. *O relato constante nos §§ 21 a 30 acerca do retrospecto da Sempi/MCTI frente às deliberações deste Tribunal evidencia tal situação ao demonstrar que a Sempi/MCTI sempre se manifestou no sentido da impossibilidade de se divulgar as informações individualizadas por empresa, em razão de suposto sigilo, sem nunca ter realizado/apresentado qualquer análise comparativa acerca da parte da informação que não poderia ser divulgada e da parte que poderia.*

57. *Nesse sentido, o próprio Parecer Jurídico 344/2022 (peça 44, p. 6, § 16) apresentado pelo MCTI também se manifesta, ao afirmar que:*

> *16. Nessa linha, impende distinguir entre informações relativas a "incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica" e as protegidas por sigilos industrial e comercial, ainda que pertencentes à mesma pessoa jurídica, cuja preservação o Poder Público tem o dever de observar e proteger.*

58. *Entretanto, é exatamente esse tratamento que não foi dado pelos gestores do MCTI, às informações das empresas que recebem benefícios da LI, de modo a classificar o que poderia ser publicado.*

***<u>Divulgação de informações tributárias individualizadas das empresas beneficiárias da LI pelo MCTI</u>***

59. *O Parecer Jurídico 344/2022 (peça 44, p. 6-7, § 19) ainda se posiciona, em relação às informações de natureza estritamente tributária, que se enquadrem dentre as relativas a "incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica", reconhecendo que não estariam sob o sigilo exigido pelo art. 198 do CTN, mas ressaltando que entenderia não ser o MCTI o órgão mais apropriado à divulgação de informações definitivas e efetivas, que demonstrassem a real situação de cada contribuinte participante dessa política pública.*
60. *Em relação a essa questão específica, considerou que a RFB seria o órgão mais adequado para o fornecimento das informações de natureza tributária relativa ao crédito financeiro, tendo em vista*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*que as certificações expedidas pelo MCTI poderiam não ser fontes seguras dos reais benefícios fiscais usufruídos por cada contribuinte, posto que apenas após a utilização do crédito para compensação de débitos próprios, vincendos ou vencidos, relativos a tributos e contribuições, tal benefício se tornaria efetivo, conforme previsto pelo art. 31 do Decreto 10.356/2020 (peça 44, p. 13, §§ 29-30).*

61. *Da argumentação, observa-se que o citado parecer jurídico reconhece não estar sob sigilo a divulgação de informações tributárias referentes à renúncia cujo beneficiário seja pessoa jurídica, mas se posiciona contra a divulgação do MCTI por entender que a RFB seria o órgão mais adequado.*

62. *No entanto, entende-se, com as devidas vênias, que cabe interpretação divergente em relação a esse ponto, pois, primeiramente, segundo o regimento interno do MCTI, vigente à época, Portaria – MCTI 3.410/2020, a Secretaria de Empreendedorismo e Inovação, o Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital e a Coordenação-Geral de Inovação Digital são as unidades responsáveis pela gestão da LI, pois a elas compete:*

> *Art. 1º À Secretaria de Empreendedorismo e Inovação compete:*
> *[...]*
> *III – **propor e supervisionar a política de estímulo para o desenvolvimento tecnológico, empreendedorismo e inovação,** relacionados à Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, à Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, à Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007 e à Lei nº 13.755, de 10 de dezembro de 2018;*
> *[...]*
> *Art. 6º Ao Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital compete:*
> *I – **subsidiar a formulação de políticas, diretrizes, objetivos e metas relativos à** pesquisa científica, **à inovação digital e ao desenvolvimento industrial e tecnológico do setor de tecnologias da informação** e da comunicação do País;*
> *[...]*
> *IV – executar as medidas necessárias à execução das políticas de informática, tecnologias da informação e comunicação, inovação digital, internet das coisas, microeletrônica e tecnologias de comunicação avançadas;*
> *Art. 7º À Coordenação-Geral de Inovação Digital compete:*
> *[...]*
> *II – **coordenar e avaliar políticas de incentivos fiscais para a inovação**, o desenvolvimento e à capacitação tecnológica no setor de tecnologia da informática, automação, informação e comunicação;*
> *III – **planejar e supervisionar a fruição dos incentivos e fiscalizar o cumprimento das obrigações decorrentes da contrapartida aos incentivos auferidos**;*
> *IV – avaliar e fornecer subsídios para a compatibilização das políticas de inovação digital e de desenvolvimento setorial e regional, com a do setor de tecnologia de informática, automação, informação e comunicação; (grifou-se)*

63. *Nesse contexto, sendo essas áreas do MCTI responsáveis pela gestão da política de incentivos decorrente da LI, independente de também ser papel da RFB divulgar as informações tributárias referentes à renúncia cujo beneficiário seja pessoa jurídica, o MCTI, como órgão responsável por gerir essa política pública, nos termos dispostos na Portaria – MCTI 3.410/2020 supracitada, continua tendo a obrigação/dever de avaliar e divulgar os resultados alcançados, conforme disposto no § 16, do artigo 37° da CF/88, introduzido pela emenda constitucional 109/2021, transcrito a seguir:*

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*
> *§ 16. **Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei."** (grifou-se)*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*64. Antes dessa modificação na Constituição, a Lei de Acesso à Informação (LAI) – 12.527/2011 – já tratava da observância, pelos órgãos públicos, da publicidade como preceito geral a ser perseguido e do sigilo como exceção, da necessidade de se informar sobre a administração do patrimônio público, utilização dos recursos e implementação, acompanhamento e resultados aferidos com suas ações e acerca do dever de transparência ativa por parte da administração pública, conforme se segue:*

> *Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:*
> ***I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;***
> ***II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;***
> *[...]*
> ***V – desenvolvimento do controle social da administração pública.***
> *[...]*
> *Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:*
> *[...]*
> ***VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e***
> *VII – informação relativa:*
> ***a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;***
> *[...]*
> ***Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.*** *(grifou-se)*

*65. Nesse contexto, ao contrário do disposto no Parecer Jurídico 344/2022 constante no § 61, chega-se à conclusão de que não há o que se falar sobre suposta vedação à publicação de informações, pelo MCTI, relativas à renúncia de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, pois se trata do dever de transparência ativa e promoção do controle social decorrente das competências do MCTI como gestor dessa política.*

*66. Quanto a suposta vedação à publicação de informações relativas à renúncia fiscal em decorrência de sigilo fiscal, aventada nos §§ 46, 49 e50, destaca-se trecho da sentença emitida pelo Juiz Antônio Augusto Galvão de França, da 4° Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo, no processo 1030372-86.2019.8.26.0053:*

> *Assim, entendo que a principal tese defendida pelo Estado de São Paulo quanto à vedação legal de quebra do sigilo fiscal das empresas beneficiadas pelas renúncias fiscais (fls. 710/712) não se sustenta mais.*
> *Nessa toada, anoto que,* ***além da pretensão dos autores agora encontrar-se amparada legalmente, o pleito dos demandantes também encontra amparo no princípio constitucional da publicidade, eis que, para que haja o pleno exercício de fiscalização do Poder Legislativo, necessário se faz que se garanta a publicidade e transparência dos atos praticados pelo Poder Executivo, mormente considerando as vultuosas quantias que deixam de ser arrecadas aos cofres públicos****.*
> *Outrossim, tratando-se de interesse relacionado às verbas públicas e de procedimentos em relação aos quais prepondera o principio da publicidade,* ***não há que se alegar eventual sigilo fiscal de terceiros, notadamente de empresas diretamente beneficiadas com isenções ou renúncias fiscais****.*
> *Em outras palavras, e relembrando o brocardo latino "ubi commoda ibi incommoda" -princípio segundo o qual aquele que recolhe um proveito ou benefício de uma dada situação deve também suportar o respectivo ônus ou prejuízo -* ***a empresa que se beneficia da renúncia fiscal (bônus), deve suportar a respectiva quebra de sigilo fiscal (ônus) ou, então, não se beneficiar da renúncia, pagando o respectivo tributo, na integralidade****. Trata-se, ao final e ao cabo, de uma escolha a ser feita pelo eventual beneficiário da renúncia fiscal que, não é obrigado a aceitá-la, e preferindo preservar o sigilo fiscal, pode optar por não se beneficiar da renúncia, pagando a integralidade do tributo.* ***Uma vez optando pela renúncia, o respectivo ônus de transparência,***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> ***que deflui do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, deve ser suportado***.
> *Ademais, a divulgação da relação das sociedades empresariais beneficiadas pelas renúncias fiscais também está em consonância com o princípio da isonomia, uma vez que permite que as demais empresas que atuam no mesmo segmento econômico possam ter maior transparência quanto às eventuais isenções ou benefícios fiscais conferidos a empresas do mesmo segmento. (grifou-se)*

*67. O excerto da decisão do Juiz Antônio Augusto Galvão de França demonstra que no arcabouço jurídico brasileiro há elementos suficientes que denotam a necessidade de se dar transparência e publicidade aos atos praticados pelo Poder Executivo, principalmente, quando são referentes a vultosas quantias que deixam de ser arrecadas aos cofres públicos, como no caso de renúncia fiscal.*

*68. Mesmo as informações das empresas beneficiárias dessa política deveriam ser divulgadas, tendo em vista que uma empresa que opta por se beneficiar de uma renúncia fiscal deveria estar preparada para suportar o ônus que decorre dessa opção, que corresponderia a divulgação de informações da renúncia ou isenção fiscal para possibilitar o controle social.*

*69. Em relação à suposta vedação à publicação de informações relativas à renúncia fiscal em decorrência de sigilo industrial e comercial, aventada nos §§ 47-50, destaca-se, conforme disposto nos §§ 51-52, que sequer foi detalhada pelos gestores de modo a fornecer maiores informações acerca da parte da informação atingida por esses sigilos e que, portanto, não poderia ser veiculada, e a parte que poderia ser divulgada, configurando mais uma ausência de vontade de agir dos gestores do que efetivamente uma impossibilidade real.*

*70. Por fim, em relação à argumentação apresentada no § 60, de que o valor da renúncia poderia não se concretizar, considerando que os benefícios fiscais só se tornariam efetivos quando da compensação de débitos tributários, ressalta-se que, no mínimo, caberia à Sempi/MCTI informar os valores de renúncia que cada CNPJ tem direito, mesmo que não se concretize. Não há problema em se divulgar uma expectativa de benefício, desde que esteja claro que se trata de um benefício que ainda irá se concretizar, de modo que o usuário compreenda a mensagem.*

*71. Por anos as demonstrações contábeis são divulgadas utilizando regime de competência, no Balanço Patrimonial (BP) e na Demonstração de Resultados de Exercício (DRE) e de caixa, no Fluxo de Caixa, e são totalmente compreensíveis para seus usuários, pois todos já conhecem o padrão utilizado para a transmissão dessas informações. É de domínio público, por exemplo, que no BP e na DRE constará contas como "Clientes", que envolvem valores a receber no futuro, que ainda não transitaram pelo caixa da empresa, e que podem, inclusive, não se concretizar, em razão de inadimplência, mas que mesmo assim precisam ser divulgados para que os usuários possam tomar conhecimento da real situação econômico-financeira da empresa.*

*72. De modo similar, mantém-se a necessidade de divulgação do valor da renúncia que cada CNPJ tem direito, mesmo que se trate de uma expectativa de benefício, bastando ao gestor deixar claro aos usuários da informação o parâmetro que está sendo utilizado na divulgação e que se trata de uma expectativa e não de um benefício financeiro efetivo.*

*73. Essa ressalva, por exemplo, poderia ser dada na página em que essas informações são divulgadas, além disso, para dar a informação mais completa, demais informações poderiam ser obtidas ou coletadas da RFB, nos moldes citados no § 75.2, ou ainda poderia ser disponibilizada a página do sítio eletrônico da RFB em que seria possível obter mais informações.*

*74. Logo, conclui-se que os argumentos apresentados pelos responsáveis sobre a suposta vedação à publicação das informações individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, que os impossibilitou de divulgá-las, não lograram êxito, em razão das justificativas sintetizadas a seguir:*

*74.1. a Portaria – MCTI 181/2014 (peça 29) não tem o condão de, por si só, sem uma análise e classificação da informação efetuada pelos gestores, produzir qualquer efeito prático (§§ 22-26, 43.2.2, 46-58);*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*74.2. em relação ao artigo 6° da Lei 13.969/2019, trata-se apenas de uma interpretação restritiva dada pelos gestores para o dispositivo, pois na norma não está definido o nível de agregação em que seriam divulgados os recursos financeiros aplicados em pesquisa e desenvolvimento pelas pessoas jurídicas beneficiárias e não houve manifestação, nem no Parecer Jurídico 344/2022 nem dos gestores do MCTI, sobre a informação que pode ser publicada e aquela que está protegida por sigilo industrial e comercial, enquanto que, no arcabouço jurídico brasileiro (CF, LAI, CTN, Portaria do MCTI, dentre outros), há fundamentação suficiente obrigando a divulgação para se dar transparência a esses recursos, permitir a avaliação da política pública e o controle social (§§ 46, 52-58 c/c 64-67);*

*74.3. o Parecer Jurídico 344/2022 (peça 44), apesar de salientar que os sigilos industrial e comercial devem ser protegidos, deixa claro que informações tributárias de empresas beneficiárias decorrentes de renúncia fiscal devem ser divulgadas, segundo o § 3°, inciso IV, do art. 198, do CTN, o que, portanto, não impediria a divulgação da renúncia de receita individualizada por empresa (§§ 49-51 c/c 59-61);*

*74.4. e, em relação ao ponto destacado pelo parecer supracitado, de que essas informações deveriam ser publicadas pela RFB, restou confirmado, nos termos descritos nos §§ 59-63, que, independentemente de também ser obrigação da RFB divulgar, ou da possibilidade de não concretização do benefício, não se extingue a obrigatoriedade da divulgação pelo MCTI, como gestor da política pública, para dar transparência e promover o controle social.*

*75. Assim, da análise da situação, entende-se que a não divulgação das informações pelos gestores decorre de um comportamento negligente e não de uma vedação legal. Por esse motivo, serão discriminadas algumas situações que ilustram essa desídia:*

*75.1. o baixo grau de cumprimento das recomendações prolatadas pelo Acórdão 458/2014-Plenário, conforme já alertado no Voto do Ministro André de Carvalho, no Acórdão 729/2018-TCU-Plenário (peça 132, p. 49, § 17), ao transformar as recomendações em determinações:*

> *17. De todo modo, **diante do baixo grau de cumprimento das recomendações** prolatadas pelo aludido Acórdão 458/2014-Plenário e, principalmente, **do evidente prejuízo resultante dessa desídia no atendimento aos princípios administrativos da eficiência e da legalidade**, mostra-se adequada a proposta de conversão das aludidas recomendações em determinações, com a fixação de prazo para a apresentação do correspondente plano de ação, em sintonia, por exemplo, com o Acórdão 906/2015- TCU-Plenário. (grifou-se)*

*75.2. no § 33, em referência ao subitem 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário (peça 43, p. 1, § 2.4), consta informação de que a legislação não proporcionaria ao MCTI acesso a informações que permitiriam a realização de análise dos resultados dos incentivos e o emprego de recursos como: importações das empresas habilitadas e compras no mercado interno, entre outras. No entanto, em que pese essa suposta indisponibilidade, ainda continua sendo dever do MCTI realizar a avaliação dessa política com os dados que tiver e ainda haveria a possibilidade, baseada no CTN, e aventada inclusive no Parecer Jurídico de 344/2022 (peça 44, p. 5, § 13), caso fosse necessário, de possível compartilhamento de informações, desde que preservado o sigilo. Entretanto, nenhuma providência foi tomada pelo gestor nesse sentido e a justificativa apresentada ainda suscita dúvida acerca da realização da avaliação dessa política pública pelos gestores[3];*

---

[3] Foram identificadas, todavia, avalições realizadas por terceiros:
- Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE): https://www.cgee.org.br/
** Lei de Informática: resultados, desafios e oportunidades para o setor de TCI no Brasil – volume 1 (peça 52)*
** Lei de Informática: resultados, desafios e oportunidades para o setor de TCI no Brasil – volume 2 (peça 67)*
- Escola Nacional de Administração Pública (Enap): https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3501
** Ecossistema nacional de TICs: reflexões sobre a estratégia brasileira*
- Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP): https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/area/comunicacao-ciencia-e-tecnologia
* Relatório de Avaliação e Relatório de Recomendações – Lei de Informática
* Relatório de Avaliação e Relatório de Recomendações – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*75.3. embora limitações técnico-operacionais enfrentadas, no tocante a recursos humanos e materiais para a gestão da política pública, tenham sido ressaltada na resposta (§ 34), não são apresentados detalhes sobre essa suposta escassez, além do que, mesmo com suposta escassez de recursos, trata-se de período de aproximadamente nove anos, entre o primeiro acórdão do TCU, do ano de 2014, e os dias de hoje, tempo suficiente para se tomar providências, apresentar justificativas plausíveis, realizar estudos, dentre outras ações, caso houvesse interesse;*

*75.4. primeiramente, a impossibilidade de divulgação alegada pelos gestores embasava-se unicamente na Portaria 181/2014, que conforme disposto nos §§ 22-26, 43.2.2, 46-58, não se mostra suficiente para essa vedação;*

*75.5. a utilização apenas da Portaria como justificativa se estende até o fim de 2019, quando da edição da Lei 13.969/2019 e seu artigo 6°. Nesse ínterim, o TCU prolata o Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, convertendo as recomendações do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário em determinações, mas mesmo durante esse período de 2018 até o fim de 2019, os gestores continuaram descumprindo as deliberações deste Tribunal e utilizando, ainda, apenas a Portaria 181/2014 como embasamento para não divulgação das informações;*

*75.6. após a edição da Lei 13.969/2019, os gestores passaram a embasar a não divulgação também no artigo 6° dessa Lei, mas adotando uma interpretação restritiva do teor contido no dispositivo, conforme detalhado nos §§ 52-58 c/c 62-65;*

*75.7. mesmo com a prolação do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, que reitera as determinações do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, os gestores ainda continuaram optando por se abster em relação à divulgação das informações, baseando-se em argumentos frágeis, conforme constante da Nota Técnica 840/2021 (peça 20, p. 2, § 8);*

*75.8. nem após a introdução do § 3°, inciso IV, ao artigo 198 do CTN, que reforçou o arcabouço jurídico em prol da transparência ativa, os gestores tomaram alguma providência em direção ao cumprimento da deliberação deste Tribunal. Apenas questionaram a assessoria jurídica acerca desse dispositivo, após a solicitação da CGU (peças 55 e 64), e se utilizaram do parecer, produzido em 2022, para ratificar a postura desidiosa que vinha sendo adotada desde 2014, qual seja, de se abster do seu dever de prestar contas à sociedade e avaliar e gerir bem a política pública, ou seja, de exercer as suas competências como gestor.*

*76. Destaca-se ainda que a conduta negligente, caracterizada nos parágrafos anteriores, adotada pelos gestores, ainda pode ser vislumbrada no descaso frente às deliberações prolatadas por este Tribunal, que seriam de cumprimento obrigatório, a partir do momento que convertidas em determinação, e necessitariam de justificativa para a não implementação, no caso de recomendação, segundo o Voto do Ministro Relator Augusto Sherman, do Acórdão 1.171/2014-TCU-Plenário.*

> *Quanto a esse resultado, considero importante relembrar alguns aspectos.* ***As determinações emanadas deste Tribunal são de cumprimento obrigatório por parte dos responsáveis, e o atraso em seu cumprimento, ou descumprimento, devem ser justificados e comunicados à Corte, sob pena de responsabilização****. As recomendações embora não sejam de cumprimento obrigatório, não podem ser desconsideradas pelo gestor, sem justificativas adequadas, também sob pena de responsabilização. (grifou-se)*

*77. Nesse contexto, nota-se que, após a publicação da Lei 13.969, em dezembro de 2019, os gestores, mesmo tendo conhecimento do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário e do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, que converte em determinações as recomendações, não se manifestaram junto ao TCU acerca da suposta ilegalidade das deliberações deste TCU, frente à nova lei, por meio dos instrumentos recursais previstos na Lei 8.443/1992. Nem mesmo quando o Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário foi prolatado, posteriormente, reiterando as determinações, houve alguma manifestação. Como não houve impetração de recurso ou qualquer outra manifestação, se reforça a tese de que a*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*conduta adotada pelos gestores durante todo esse período é de total descaso frente às deliberações deste Tribunal.*

*78. Por fim, sobre a alegação de impossibilidade de inobservância do parecer jurídico pelos agentes públicos transcrita a seguir:*

> *Neste ponto, observe-se, por derradeiro, que* ***a manifestação da Consultoria Jurídica, recomendada como assentadas pela Controladoria Geral da União (CGU), não poderia ser inobservada pelos agentes públicos que têm exercício no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI)****, tendo presente que nos termos do disposto no artigo 11, Inciso III, da Lei Complementar no 73, de 10 de fevereiro de 1993 (doc. SEI 10713295), que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (AGU), compete às Consultorias Jurídicas, órgãos de execução da AGU, fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União. (grifou-se)*

*79. Ressalta-se que não se sugere ignorar o parecer jurídico, o gestor deve segui-lo, discriminando a informação restrita, a qual não pode ser divulgada, por estar protegida por sigilo, daquela informação que poderia ser divulgada, pois, embora o parecer destaque que a informação é permeada por sigilos, não adentra na análise do caso concreto, indicando qual parte seria sigilosa e qual não seria.*

*80. Ao não divulgar nenhuma parte da informação, o gestor está transformando a exceção, que é a impossibilidade de divulgação da informação por ser sigilosa, em regra. Tanto a divulgação da totalidade da informação quanto a ausência total de divulgação são infrações à norma e ao Parecer Jurídico de 344/2022, e nesse contexto, o disposto no §57 converge para esse entendimento ao destacar a necessidade de se distinguir entre as informações relativas a "incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica" daquelas protegidas por sigilos industrial e comercial.*

*81. No entanto, conforme já destacado no §58, essa classificação das informações não foi realizada pelos gestores, de modo que, até o momento, eles vêm infringindo: a legislação em vários níveis, a fundamentação emitida pela AGU, constante do Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, e a determinação do TCU.*

*82. Por fim, ressalta-se que o citado parecer não se posiciona sobre a determinação exarada pelo TCU e nem foi instado a se manifestar sobre tal. A CGU, embora tenha solicitado consulta jurídica acerca do CTN, na Recomendação 10 (peças 55 e 64), e tenha considerado a forma de divulgação das informações efetuada pelo MCTI como correta, interpretação da qual se discorda nesta instrução, também não mencionou a determinação do TCU e nem o tratamento que deveria ser dado a ela, após manifestação jurídica.*

*83. A inércia dos gestores frente a ausência de menção sobre a determinação do TCU, tanto no parecer da AGU, quanto na recomendação da CGU, reforça a percepção aventada nos §§ 76-77, de total descaso em relação às deliberações deste Tribunal*

*84. Com a inovação trazida pela Lei 13.655/2018 por meio do art. 28 ao Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), faz-se necessário averiguar se a conduta dos responsáveis se enquadra no conceito de erro grosseiro. Traz-se como referência o voto do Min. Walton Alencar Rodrigues no âmbito do Acórdão 1.086/2023-TCU-Plenário, acerca dos parâmetros a serem utilizados nesse enquadramento:*

> *82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele "que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio" (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.*
>
> *83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio.* ***O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.***

*85. Do conceito acima, depreende-se que seria considerado comportamento diligente o atendimento das determinações do TCU, ainda mais quando reiteradas. A existência do Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU não redime as condutas adotadas, pois as determinações continuaram vigentes, não tendo sido abordadas pelo parecerista em suas conclusões sobre o tema.*

*86. O posicionamento da CGU em relação a essa questão também não ameniza as condutas, pois não há manifestação sobre as deliberações do TCU frente a esse posicionamento que diverge do entendimento amplamente difundido nesta instrução. Assim, seria necessário buscar as vias adequadas para contestar a decisão do TCU ao se ficar inconformado com as determinações pendentes e não se fiar em parecer jurídico ou posição da CGU para as ignorar.*

*87. Por todo o exposto, entende-se que, em relação aos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, os argumentos apresentados não são capazes de justificar a não publicação, no sítio eletrônico do MCTI, de informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, contendo no mínimo os valores desses convênios ou ajustes (9.8.2), a renúncia fiscal concedida (9.8.3) e outras informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial (9.8.4), razão pela qual se propõe não acolher as razões de justificativa.*

***CONCLUSÃO***

*88. De modo geral, constata-se a ausência de divulgação de informações públicas individualizadas sobre as empresas beneficiárias de incentivos da LI, em descumprimento a dispositivos do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiterados pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário.*

*89. Em relação ao subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiterado pelo TCU por meio do item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário:*

*89.1. em que pese os relatórios apresentarem as informações consolidadas, principalmente por UF e segregadas por ano, em relação, especificamente, ao quantitativo, há tabela contendo os dados de todas as empresas que apresentaram o RDA e a quantidade de projetos realizadas internamente ou por convênio, além das instituições de ensino e pesquisa ou incubadoras em que os projetos foram executados (peça 65, p. 50).*

*89.2. Entende-se, por esse motivo, que, em relação ao subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, o argumento apresentado é capaz de demonstrar a divulgação no sítio eletrônico do MCTI de informações públicas individualizadas sobre a quantidade de convênios ou ajustes celebrados pelas empresas, em consonância com a determinação 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiterada pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, razão pela qual se propõe acolher suas razões de justificativa.*

*90. Em relação aos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiterados pelo TCU por meio do item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário:*

*90.1. a Portaria 181/2014 (peça 29) não tem o condão de, por si só, sem uma análise e classificação da informação efetuada pelos gestores, produzir qualquer efeito prático (§§ 22-26, 43.2.2, 46-58);*

*90.2. em relação ao artigo 6° da Lei 13.969/2019, trata-se apenas de uma interpretação restritiva dada pelos gestores para o dispositivo, pois na norma não está definido o nível de agregação em que seriam divulgados os recursos financeiros aplicados em pesquisa e desenvolvimento pelas pessoas jurídicas beneficiárias, enquanto que, no arcabouço jurídico brasileiro (CF, LAI, CTN, , dentre outros), há fundamentação suficiente obrigando a divulgação para se dar transparência a esses recursos, permitir a avaliação da política pública e o controle social (§§ 46, 52-58 c/c 64-67);*

*90.3. o Parecer Jurídico 344/2022 (peça 44), apesar de salientar que os sigilos industrial e*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*comercial devem ser protegidos, deixa claro que informações tributárias de empresas beneficiárias decorrentes de renúncia fiscal devem ser divulgadas, segundo o § 3°, inciso IV, art. 198, do CTN, o que, portanto, não impediria a divulgação da renúncia de receita individualizada por empresa (§§ 49-51 c/c 59-61); e*

*90.4. em relação ao argumento constante do Parecer Jurídico 344/2022, de que essas informações deveriam ser publicadas pela RFB, restou confirmado, nos termos descritos nos §§ 59-63, que, independentemente de também ser obrigação da RFB divulgar, não se extingue a obrigatoriedade da divulgação pelo MCTI, como gestor da política pública, para dar transparência e promover o controle social.*

*90.5. Entende-se, portanto, que os argumentos apresentados pelos responsáveis, para o descumprimento dos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, não são capazes de justificar a ausência de publicação, no sítio eletrônico do MCTI, de informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados, contendo no mínimo os valores desses convênios ou ajustes (9.8.2), a renúncia fiscal concedida (9.8.3) e outras informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial (9.8.4), razão pela qual se propõe não acolher as razões de justificativa.*

*90.6. No caso concreto, não é possível afirmar que houve boa-fé dos responsáveis, tendo a análise apontado conduta culposa, sendo as condutas equiparadas a erro grosseiro, em que os responsáveis atuaram com negligência ao descumprir reiteradas vezes as deliberações deste Tribunal, sem apresentar justificativas razoáveis (§§ 75.1-75.8). Destaca-se o agravante de, já convertidas em determinações, as deliberações terem sido reiteradas pelo item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário.*

*90.7. Salienta-se que a conduta dos responsáveis acarreta severas consequências ao controle social, ao cercear acesso da sociedade aos quantitativos que cada empresa se beneficia, assim como outros resultados da política pública o que, em última instância, dificulta o aperfeiçoamento dos instrumentos previstos na Lei 8.248/1991 e o próprio aprimoramento da Administração Pública. A gravidade da desídia e os efeitos observados não permitem considerar suficiente para elidir a reprovabilidade das condutas o fato de que não foram observadas sanções aplicadas pelo TCU em julgados anteriores.*

*90.8. Considera-se, portanto, que os servidores Henrique de Oliveira Miguel (CPF 224.751.091-49), Hamilton José Mendes da Silva (CPF 225.540.331-53), José Gustavo Sampaio Gontijo (CPF 844.655.221-34) e Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim (CPF 179.374.181-68) descumpriram dispositivos reiterados pelo item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, o que enseja a aplicação de multa aos responsáveis, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 58, VII c/c RITCU art. 268, VIII.*

*91. Diante do exposto, em relação aos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, propõe-se a aplicação da multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, VII c/c RITCU art. 268, VIII.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*92. Ante todo o exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Ministro Augusto Nardes, propondo:*

*92.1. acolher as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Henrique de Oliveira Miguel, Hamilton José Mendes da Silva, José Gustavo Sampaio Gontijo e Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim para o descumprimento do subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário;*

*92.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Henrique de Oliveira Miguel (CPF: 224.751.091-49, então titular do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital), Hamilton José Mendes da Silva (CPF: 225.540.331-53, então titular da Coordenação-Geral de Inovação Digital), José Gustavo Sampaio Gontijo (CPF: 844.655.221-34, ex-titular do Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital e atual Secretário de Empreendedorismo e Inovação), Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim (CPF: 179.374.181-68, ex-Secretário de Empreendedorismo*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*e Inovação) para o descumprimento reiterado dos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário;*

*92.3. aplicar, individualmente, a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 58, VII c/c RITCU art. 268, VIII, aos responsáveis listados no subitem anterior, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea "a", do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a data dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*92.4. autorizar o desconto das dívidas na remuneração dos servidores, observado o disposto no art. 46 da Lei 8.112/1990;*

*92.5. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações e não seja possível o desconto determinado;*

*92.6. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido aos responsáveis e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentarem, destacando que o inteiro teor da deliberação pode ser acessado por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

92.7. *arquivar os presentes autos, com base no art. 169, V, do RITCU.*"

É o Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Em exame processo de monitoramento em que, nesta fase processual, são examinadas as razões de justificativa apresentadas pelos então responsáveis do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) acerca do descumprimento das determinações dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiteradas pelo TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário.

2. A título de memória, esta Corte realizou, no ano de 2013, uma auditoria de natureza operacional (ANOp) para examinar os instrumentos disponíveis para os gestores da Lei de Informática (Lei 8.248/1991) na avaliação da política pública.

3. Referida fiscalização identificou várias fragilidades, conforme registrado à peça 84 do processo TC 013.747/2013-4. As debilidades incluíam ineficiências no processo de concessão de benefícios e na análise dos relatórios anuais, deficiências no suporte tecnológico de gestão, ausência de suporte metodológico para a gestão de políticas públicas, e falhas: i. no monitoramento e avaliação dos dispositivos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); ii. na avaliação dos dispositivos do Processo Produtivo Básico (PPB); iii. na avaliação **ex-post** da Lei de Informática; e iv. na gestão intrassetorial das políticas públicas relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicações (TICs).

4. Como resultado, foi proferido o Acórdão 458/2014, do Plenário, sob a relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, contendo recomendações ao MCTI e ao então Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC).

5. Em 2017, no âmbito do TC 001.278/2017-7, foi realizado um monitoramento para verificar o cumprimento das recomendações do citado Acórdão 458/2014-Plenário. Na análise empreendida se constatou que, apesar de melhorias pontuais no suporte tecnológico dos processos administrativos de apoio à execução da política pública, as falhas de monitoramento, avaliação e revisão da política persistiam, resultando, por vezes, na prorrogação dos incentivos fiscais da Lei de Informática sem a devida avaliação de seus impactos sobre a cadeia produtiva de TIC.

6. Em face dessas constatações, esta Corte prolatou o Acórdão 729/2018-Plenário, sendo também Relator o Ministro-Substituto André de Carvalho, por meio do qual converteu as recomendações anteriormente exaradas pelo Acórdão 458/2014-Plenário em determinações, bem assim determinou fossem os gestores chamados em audiência.

7. Por intermédio do Acórdão 2.816/2020, também deste Colegiado Pleno, as justificativas dos responsáveis foram analisadas, as quais foram parcialmente acolhidas, eximindo-os, todavia, da aplicação da multa prevista no art. 58, da Lei Orgânica (LOTCU).

8. Sem embargo, no referido aresto o Tribunal reiterou a necessidade de cumprimento das determinações do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, passando a definir os subitens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10, além dos subitens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1, do Acórdão 458/2014-Plenário como determinações, e não mais como meras recomendações, as quais necessitariam ser cumpridas em consonância com o subitem 9.9 do referido Acórdão 729/2018-Plenário, e autorizou o prosseguimento do monitoramento.

9. Na sequência, os órgãos e entidades fiscalizados foram devidamente notificados sobre essa decisão.

10. Posteriormente, em atenção ao comando do item 9.6 do mencionado Acórdão 2.816/2020-Plenário, iniciou-se o monitoramento das deliberações do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, exceto aquelas listadas nos subitens 9.2.1, 9.2.2, 9.4 e 9.5.1, por terem sido consideradas atendidas pelo Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, e as determinações dos subitens 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9 deste último acórdão. O Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário não foi passível de monitoramento por não conter novas recomendações ou determinações além das já citadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

11. Quando da análise da documentação encaminhada pelos jurisdicionados, a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) identificou o descumprimento, pelo MCTI, das determinações dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do já citado Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, as quais, como já dito, haviam sido reiteradas no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário.

12. Por tal razão, bem assim pela constatação de que as justificativas apresentadas pelo MCTI para o descumprimento do acórdão se baseavam em uma interpretação restritiva da Lei 13.969/2019, que concluía que os valores de renúncia fiscal de cada empresa não poderiam ser divulgados individualmente por CNPJ, mas apenas pelo conjunto de empresas beneficiadas, foi realizada, neste apartado, a audiência dos titulares das unidades responsáveis pela gestão da política pública.

13. Nesse contexto, os senhores Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim, José Gustavo Sampaio Gontijo, Henrique de Oliveira Miguel e Hamilton José Mendes da Silva, em atenção ao chamamento que lhes foi dirigido, apresentaram suas razões de justificativas tempestivamente, as quais foram objeto de escrutínio por parte da AudTI.

14. Para a total compreensão, reproduzo os dispositivos constantes das determinações contidas nos julgados desta Corte mencionados e que teriam sido objeto de avaliação quanto ao descumprimento parcial por parte dos então gestores responsáveis, bem assim os demais itens diretamente relacionados:

Acórdão 729/2018-TCU-Plenário

"(...)

*9.6. determinar, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas:*

*9.6.1. implante ou aperfeiçoe o sistema de gestão da Lei de Informática para que, além de automatizar os processos inerentes à referida lei, esse sistema se constitua como ferramenta própria para a execução, o monitoramento e a avaliação dos correspondentes resultados, sem prejuízo de, se for o caso, apresentar a solução alternativa para cumprir esse objetivo, em sintonia com o Acórdão 3467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);*

*9.6.2. aperfeiçoe o processo de prestação de contas e a análise das informações sobre as empresas e os convênios celebrados, visando a conferir tempestividade à divulgação das correspondentes informações, ou, alternativamente, divulgue essas informações por outro meio sem aguardar o término da análise sobre os RDA, em homenagem aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967);*

*9.7. **determinar**, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em sintonia com o Acórdão 3467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967), a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações **apresente ao TCU**, **no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão**, **o devido plano de ação para o efetivo cumprimento das seguintes medidas**:*

*9.7.1. elabore, nos termos dos arts. 9 e 11 da Lei 8.248, de 1991, a necessária estratégia para analisar os RDA pendentes, segundo os critérios de materialidade e relevância, para tratar a cobrança administrativa dos eventuais débitos decorrentes do atraso na análise da prestação de contas de investimentos em P&D;*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*9.7.2. divulgue perante o correspondente portal, nos termos do art. 7º, VII, alínea "a", da Lei 12.527, de 2011, e em respeito ao princípio constitucional da publicidade, com destaque e com periodicidade mensal, a situação da análise inicial e recursal dos RDA, nos moldes das Tabelas 10 e 11 às páginas 25-26 do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE), como parte do relatório de gestão da Sepin para o exercício de 2015, e a situação do processo de cobrança do estoque de débitos de aplicação insuficiente em P&D para os exercícios pretéritos, desde 2007, e a situação da eficiência do processo de cobrança de débito de P&D, nos moldes das Tabelas 17 e 18 à página 37 do Anexo Especial sobre Gestão de Políticas de Renúncias de Receitas (AGRE), junto ao relatório de gestão da Sepin para o exercício de 2015;*

*9.7.3. aprimore, nos termos do art. 7º, VII, alínea "a", da Lei 12.527, de 2011, o conjunto de indicadores utilizados para o monitoramento dos resultados dos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento (P&D) pela Lei 8.248 (Lei de Informática), de 1991, em compatibilidade com os objetivos pretendidos, considerando, para tanto, as orientações dadas pelo guia metodológico de indicadores de programas da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ou apresente a solução alternativa para o cumprimento desse objetivo;*

*9.7.4.* ***implemente efetivamente todas as medidas previstas nos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário ou, se for o caso, apresente as soluções alternativas para o cumprimento dos correspondentes objetivos****;*

*9.8.* ***determinar****, nos termos do art. 1º, II, e art. 43, I, da Lei 8.443, de 1992, e do art. 250, II, do RITCU, que, em sintonia com o Acórdão 3467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento (art. 6º, I, do Decreto-Lei 200, de 1967), a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações* ***apresente ao TCU****,* ***no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão****,* ***o devido plano de ação****, nos termos do art. 7º, VII, alínea "a", da Lei 12.527, de 2011, para a efetiva divulgação no correspondente sítio eletrônico das informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados,* ***devendo registrar como conteúdo mínimo as seguintes informações****:*

***9.8.1. quantidade de convênios ou ajustes;***

***9.8.2. valores dos convênios ou ajustes;***

***9.8.3. renúncia fiscal concedida;***

***9.8.4. demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial;***

(...)."

Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário

"(...)

*9.4.* ***reiterar*** ***a necessidade de efetivo cumprimento às determinações prolatadas pelos itens*** *9.6, 9.7,* ***9.8*** *e 9.9* ***do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário*** *em sintonia, adicionalmente, com o efetivo cumprimento das medidas fixadas pelos itens 9.5.2, 9.5.3, 9.5.9 e 9.5.10 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário* ***e*** *pelos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.4, 9.5.5, 9.5.6, 9.5.7, 9.5.8, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário, dentro do prazo de 180 dias contados da ciência da presente deliberação, sem prejuízo de, no correspondente plano de ação, serem indicadas as eventuais alternativas para o efetivo cumprimento das aludidas medidas pela adoção de outras soluções tecnológicas mais adequadas;*

(...)."

13. No que concerne à imputação de descumprimento dos subitens 9.8.1 a 9.8.4 do Acórdão 729/2018-Plenário (reiterados pelo subitem 9.4 do Acórdão 2.816/2020-Plenário) – constar em plano de ação as informações de quantidade de convênios ou ajustes, valores dos convênios ou ajustes,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

renúncia fiscal concedida e demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial -, os gestores teriam alegado, em essência:

i. o contido no Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, lavrado pela Consultoria Jurídica do MCTI, e na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, expedida pela Secretaria de Empreendedorismo e Inovação (Sempi) do MCTI, os quais indicariam que, em face do disposto no ordenamento jurídico, e em especial na Lei 13.969/2019 (art. 6º) e na Portaria - MCTI 181/2014, seria vedada a divulgação de dados de renúncia fiscal declarados pelas empresas beneficiárias; e

ii. a subsistência de limitações de ordem técnico-operacional vivenciadas pelo Ministério no que respeita a recursos humanos e materiais para a gestão da política pública.

14. A unidade instrutiva, em extenso arrazoado, refutou os argumentos dos responsáveis, considerando-os insuficientes para embasar a decisão de não divulgar, no portal do MCTI, dados públicos detalhados sobre as empresas e os convênios ou acordos firmados, os quais deveriam conter as informações mínimas indicadas nos subitens 9.8.1 a 9.8.4 do Acórdão 729/2018-Plenário. Assim, propõe que esta Corte rejeite as razões de justificativa por eles apresentadas e lhes aplique, individualmente, a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU).

15. Brevemente historiado, decido.

16. A meu sentir, a AudTI analisou com acurácia e inteireza a matéria de fundo, razão pela qual ponho-me de acordo com a proposta de rejeitar parcialmente as alegações apresentadas pelos então gestores responsáveis perante este Tribunal e, assim, incorporo às minhas razões de decidir os fundamentos esgrimidos pela área técnica. Nada obstante, entendo que outro deve ser o encaminhamento a ser dado ao processo, consoante as considerações que passo a expor.

17. De início, estou de acordo com a conclusão da AudTI no sentido de que se encontra afastada a imputação de ausência de informações relativas à quantidade de convênios ou ajustes firmados, subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-Plenário.

18. Consultando-se os sítios eletrônicos https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados e https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/lei-de-tics/lei-de-tics-resultados-relatorios-estatisticos, mantidos pelo MCTI, embora os relatórios apresentem as informações consolidadas por UF e segregadas por ano, verifica-se a existência de uma tabela que reúne os dados de todas as empresas que submeteram os seus Relatórios Demonstrativos Anuais (RDA), incluindo a quantidade de projetos realizados internamente ou por meio de convênios. Além disso, a tabela também lista as instituições de ensino e pesquisa ou incubadoras onde esses projetos foram executados. Assim, acolho as razões de justificativa apresentadas quanto a esse ponto.

19. De outra parte, quanto às demais informações que foram expressamente consignadas nos subitens 9.8.2 a 9.8.4 do aresto em questão, as quais deveriam ter constado nos portais do Ministério e foram objeto das audiências - valores dos convênios ou ajustes, renúncia fiscal concedida e demais informações sobre o emprego dos recursos, a exemplo dos indicadores de P&D e de produção industrial -, também concordo que resta caracterizado o descumprimento das determinações deste Tribunal, devendo ser rejeitadas as defesas nesse particular.

20. A alegação central sustentada pelos defendentes de que o Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU e a Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, afirmando a existência de supostos impedimentos legais e normativos para divulgar informações detalhadas sobre os beneficiários da Legislação de TICs, não possui o condão de os escudar do cumprimento dos comandos dirigidos por esta Corte. A argumentação de que se faz necessário proteger dados das sociedades empresárias devido a sigilos industriais, comerciais ou concorrenciais não encontra silogismo nos elementos presentes nos autos. Explico.

21. Primeiro, ao reverso do que quer dar a entender o Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, esta Corte, em nenhum momento, obrigou o MCTI a divulgar, no seu portal, informações sigilosas, a exemplo das relacionadas a segredos de indústria ou de comércio, as quais



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

efetivamente poderiam necessitar ser preservados. Como fácil se observa, o item 9.8 do Acórdão 729/2018, deste Tribunal Pleno, foi de clareza solar ao impor a publicação de informação públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios celebrados. Veja-se, uma vez mais:

Acórdão 729/2018-TCU-Plenário

"(...)

*9.8. determinar,* (...) *que, em sintonia com o Acórdão 3467/2014-TCU-Plenário e o Acórdão 906/2015-TCU-Plenário e em atendimento aos princípios constitucionais da eficiência e da legalidade e ao princípio fundamental do planejamento* (...)*, a Secretaria de Política de Informática do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações apresente ao TCU, no prazo de até 180 dias contados da ciência deste Acórdão, o devido plano de ação,* (...) *para a efetiva divulgação no correspondente sítio eletrônico* ***das informações públicas individualizadas sobre as empresas e os convênios ou ajustes celebrados****, devendo registrar como conteúdo mínimo as seguintes informações:* (...)"

22. Essa constatação é, assim, suficiente para ter por improcedente a alegação.

23. Sem prejuízo, discuto, agora, com mais vagar, acerca da questão relacionada ao sigilo tributário, a supostamente impor a preservação de informações decorrentes de segredos comerciais, industriais ou concorrenciais, como também sustentado no Parecer Jurídico 344/2022.

24. Nesse contexto, faço, por primeiro, alusão ao princípio da publicidade, o qual tem assento numa plêiade de princípios e normas de matriz constitucional, sendo um dos de maior estatura o delineado nos arts. 5º, inciso XXXIII, e 37, da Constituição Federal.

25. Como sabido e consabido, a publicidade é a regra no ordenamento jurídico brasileiro para os atos praticados pelo Estado, asseverando assim a regra da máxima transparência, ainda que o sigilo possa ser imposto em situações absolutamente excepcionais, a saber: a) quando o sigilo das informações for essencial para garantir a segurança da sociedade e do Estado; e b) quando necessário para proteger a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem dos indivíduos.

26. Sobre o tema, assim se manifestou o Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso ao proferir o seu voto na condição de Relator da ADI 5.371/DF, que tramitou no Supremo Tribunal federal (STF):

"***2. A Constituição ressalva a publicidade em apenas duas hipóteses: (i) informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e (ii) proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3, II, CF/1988). Como se vê, o sigilo só pode ser imposto em situações excepcionais, com forte ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito fundamental à informação, observado o princípio da proporcionalidade.*** *Os atos contrários à transparência, que não se insiram em exceções constitucionalmente admitidas, devem ser catalogados como uma 'ocultação ilegítima, que apenas contribui para a opacidade da Administração Pública'*". **(Supremo Tribunal Federal. ADI 5.371/DF. Plenário. Relator Ministro José Roberto Barroso. Julg. em 2/3/2022 – grifo nosso)**

27. No contexto de robustecer o princípio da máxima publicidade dos atos estatais foi editada a Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei 12.527/2011) que, em seu artigo 3º, consagra como diretrizes a publicidade como regra geral e o sigilo como exceção, além de promover a cultura de transparência na Administração Pública. Tal disposição reflete o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a **accountability** e o controle social, pilares fundamentais de uma democracia consolidada.

28. O referido diploma legal se traduz como um marco normativo essencial para a efetivação do direito de acesso à informação. A LAI estabelece os procedimentos a serem adotados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o escopo de assegurar o pleno exercício desse direito fundamental, em consonância com os princípios democráticos que regem o Estado brasileiro.

29. E, embora o sigilo deva ser compreendido como uma medida excepcional, sua importância, nas hipóteses em que devidamente aplicável, não pode ser subestimada. Tal assertiva encontra respaldo no inciso III do artigo 6º da sobredita Lei 12.527/2011, a impor aos órgãos e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

entidades do Poder Público o dever de assegurar a "proteção da informação sigilosa e da informação pessoal", garantindo-se, nesse contexto, a observância de critérios como disponibilidade, autenticidade, integridade e eventuais restrições de acesso.

30. Essa questão é importante ao se comparar a necessidade de divulgar dados públicos, especialmente os governamentais, com a obrigação de mantê-los em sigilo para proteger informações com acesso restrito.

31. Especificamente sob o viés do sigilo de tributário estatuído no CTN, a proteger informações comerciais, bancárias ou fiscais, este Tribunal já assentou a possibilidade de obter, a fim de bem desempenhar a sua missão constitucional de fiscalização do bom uso dos recursos públicos, transferindo-se, assim, o sigilo, na dicção do art. 198, §§ 1º e 2º, daquele Código[1]. Cito, a título de exemplo, os seguintes julgados:

Enunciado: "*O TCU tem competência para auditar a cobrança de impostos da forma mais extensa possível, podendo, inclusive, examinar arquivos fiscais individuais, bem como o sistema e a eficiência da cobrança de impostos, a consecução de metas de receita e propor melhorias ao legislativo, se entender adequado. O sigilo fiscal não pode ser obstáculo ao exercício dessa competência, por não se tratar de quebra de sigilo, mas sim de transferência de sigilo ao órgão de controle externo, que tem a obrigação de adotar as medidas necessárias para a proteção das informações*." (Acórdão 1174/2019-Plenário, Sessão de 22/05/2019, Rel. Min. RAIMUNDO CARREIRO - extraído da ferramenta "Jurisprudência selecionada" do TCU)

Enunciado: "*O TCU pode requisitar informações e documentos sobre custos efetivamente incorridos por empresas privadas na execução de contratos pagos com recursos federais, inclusive notas fiscais de compra e guias de importação dos insumos, quando imprescindíveis à verificação da conformidade dos preços, com base na teoria dos poderes implícitos, não sendo oponível a alegação de sigilo fiscal ou comercial*". (Acórdão 3032/2015-Plenário, Sessão de 25/11/2015, Rel. Min.-Subst. AUGUSTO SHERMAN - extraído da ferramenta "Jurisprudência selecionada" do TCU)

32. De modo mais particular sobre o exercício da sua competência constitucional de fiscalizar a renúncia de receitas federais, registro que este TCU, ao apreciar a Solicitação do Congresso Nacional (SCN) objeto do TC 023.578/2018-1, no qual o Presidente do Senado Federal (SF) encaminhou o relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da JBS (CPMI-JBS) contendo recomendação da avaliação de impacto dos benefícios fiscais concedidos aos setores das empresas investigadas, reafirmou que o sigilo do art. 198 do CTN não pode ser oponível ao Tribunal, prolatando assim o Acórdão 741/2019-Plenário, a seguir ementado:

"*Sumário: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, FORMULADA PELA PRESIDÊNCIA DO SENADO FEDERAL. DISPONIBILIZAÇÃO DOS RESULTADOS DA CPMI DA JBS. RECOMENDAÇÃO DE AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ÀS EMPRESAS INVESTIGADAS. DILIGÊNCIA.* ***ALEGAÇÃO DE SIGILO FISCAL, PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB), SEGUNDO INTERPRETAÇÃO DO ART. 198 DA LEI 5.172/1966 (CÓDIGO TRIBUTÁRIO NACIONAL). CONSIDERAÇÕES SOBRE A MATÉRIA. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO TCU PARA FISCALIZAR RENÚNCIA DE RECEITAS. DOUTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. INTERESSE***

[1] Art. 198: Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. § 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; II – solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa. § 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***PÚBLICO SUBJACENTE ÀS RENÚNCIAS DE RECEITAS, CONSIDERADAS COMO "GASTOS TRIBUTÁRIOS"***. *RENOVAÇÃO DA DILIGÊNCIA PARA OBTENÇÃO DAS INFORMAÇÕES SOLICITADAS PELA UNIDADE TÉCNICA. INFORMAR AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE QUE EVENTUAL SONEGAÇÃO DE INFORMAÇÃO PODERÁ ENSEJAR RESSALVA NO PARECER SOBRE AS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. CIÊNCIA À PRESIDÊNCIA DO SENADO FEDERAL, À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, AO COMITÊ DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DA UNIÃO (CMAS) E AOS DEMAIS INTERESSADOS.* (ACÓRDÃO 741/2019 - PLENÁRIO, Sessão de 03/04/2019, Rel. Min. RAIMUNDO CARREIRO)

33. Memoro que os entendimentos sufragados por este Tribunal se encontram em perfeita consonância com a Corte Suprema, tendo a referida assentado, alhures, que o sigilo previsto no art. 198 do CTN não é absoluto e deve ser ponderado em confronto com outros princípios constitucionais, como a transparência administrativa, o controle social e o interesse público.

34. No MS 33.340/DF (Rel. Min. Luiz Fux, pub. 03/08/2015), e no RE 601.314 (Rel. Min. Edson Fachin (julg. 24/02/2016, pub. DJe 21/10/2016) – e apreciado conjuntamente com as ADIs 2.390, 2.386, 2.397 e 2.859 (Rel. Min. Dias Toffoli) - o STF afirmou a possibilidade de transferência do sigilo entre órgãos de fiscalização, o que vai ao encontro da previsão contida no art. 198, §§ 1º e 2º, do CTN[2].

35. Para perfeito esclarecimento do moderno entendimento do Supremo quanto à matéria, reproduzo, com os destaques e grifos que entendo pertinentes, a ementa do citado MS 33.340/DF, a qual, embora bastante extensa, é bastante didática, sobretudo quanto à atuação deste Tribunal de Contas da União e a necessidade de escrutínio, pela sociedade, da aplicação de recursos públicos:

"*EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE LEGISLATIVO FINANCEIRO.* ***CONTROLE EXTERNO. REQUISIÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DE INFORMAÇÕES ALUSIVAS A OPERAÇÕES FINANCEIRAS REALIZADAS PELAS IMPETRANTES****. RECUSA INJUSTIFICADA. DADOS NÃO ACOBERTADOS PELO SIGILO BANCÁRIO E EMPRESARIAL.*

*1. O controle financeiro das verbas públicas é essencial e privativo do Parlamento como consectário do Estado de Direito (****IPSEN, Jörn. Staatsorganisationsrecht. 9. Auflage. Berlin: Luchterhand****, 1997, p. 221).*

*2. O primado do ordenamento constitucional democrático assentado no Estado de Direito pressupõe uma transparente responsabilidade do Estado e, em especial, do Governo. (BADURA, Peter.* ***Verfassung, Staat und Gesellschaft in der Sicht des Bundesverfassungsgerichts****. In:* ***Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz. Festgabe aus Anlass des 25jähringe Bestehens des Bundesverfassungsgerichts. Weiter Band. Tübingen: Mohr****, 1976, p. 17.)*

*3.* ***O sigilo de informações necessárias para a preservação da intimidade é relativizado quando se está diante do interesse da sociedade de se conhecer o destino dos recursos públicos****.*

*4. Operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário a que alude a Lei Complementar nº 105/2001,* ***visto que as operações dessa espécie estão submetidas aos princípios da administração pública insculpidos no art. 37 da Constituição Federal****.*

---

[2] Art. 198: Sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades. § 1º Excetuam-se do disposto neste artigo, além dos casos previstos no art. 199, os seguintes: I – requisição de autoridade judiciária no interesse da justiça; II – **solicitações de autoridade administrativa no interesse da Administração Pública, desde que seja comprovada a instauração regular de processo administrativo, no órgão ou na entidade respectiva, com o objetivo de investigar o sujeito passivo a que se refere a informação, por prática de infração administrativa**. § 2º O intercâmbio de informação sigilosa, no âmbito da Administração Pública, será realizado mediante processo regularmente instaurado, e a entrega será feita pessoalmente à autoridade solicitante, mediante recibo, que formalize a transferência e assegure a preservação do sigilo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Em tais situações,* ***é prerrogativa constitucional do Tribunal [TCU] o acesso a informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos****.*

*5.* ***O segredo como "alma do negócio" consubstancia a máxima cotidiana inaplicável em casos análogos ao sub judice****, tanto mais que,* ***quem contrata com o poder público não pode ter segredos, especialmente se a revelação for necessária para o controle da legitimidade do emprego dos recursos públicos****. É que a contratação pública não pode ser feita em esconderijos envernizados por um arcabouço jurídico capaz de impedir o controle social quanto ao emprego das verbas públicas.*

*6. "****O dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos impõe não haver em um Estado Democrático de Direito****, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição),* ***ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida****." (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 27ª edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 114).*

*7. O Tribunal de Contas da União não está autorizado a,* ***manu militari****, decretar a quebra de sigilo bancário e empresarial de terceiros, medida cautelar condicionada à prévia anuência do Poder Judiciário, ou, em situações pontuais, do Poder Legislativo. Precedente: MS 22.801, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, DJe 14.3.2008.*

*8.* ***In casu****,* ***contudo, o TCU deve ter livre acesso às operações financeiras realizadas pelas impetrantes****, entidades de direito privado da Administração Indireta submetidas ao seu controle financeiro,* ***mormente porquanto operacionalizadas mediante o emprego de recursos de origem pública. Inoponibilidade de sigilo bancário e empresarial ao TCU quando se está diante de operações fundadas em recursos de origem pública****.* ***Conclusão decorrente do dever de atuação transparente dos administradores públicos em um Estado Democrático de Direito****.*

*9. A preservação,* ***in casu****, do sigilo das operações realizadas pelo BNDES e BNDESPAR com terceiros não, apenas, impediria a atuação constitucionalmente prevista para o TCU, como, também, representaria uma acanhada, insuficiente, e, por isso mesmo, desproporcional limitação ao direito fundamental de preservação da intimidade.*

*10. O princípio da conformidade funcional a que se refere Canotilho, também, reforça a conclusão de que os órgãos criados pela Constituição da República, tal como o TCU, devem se manter no quadro normativo de suas competências, sem que tenham autonomia para abrir mão daquilo que o constituinte lhe entregou em termos de competências. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 541.)*

*11. A Proteção Deficiente de vedação implícita permite assentar que se a publicidade não pode ir tão longe, de forma a esvaziar, desproporcionalmente, o direito fundamental à privacidade e ao sigilo bancário e empresarial;* ***não menos verdadeiro é que a insuficiente limitação ao direito à privacidade revelar-se-ia, por outro ângulo, desproporcional, porquanto lesiva aos interesses da sociedade de exigir do Estado brasileiro uma atuação transparente****.*

*12. No caso* ***sub examine****:*

*I) O TCU determinou o fornecimento de dados pela JBS/Friboi, pessoa que celebrou contratos vultosos com o BNDES, a fim de aferir, por exemplo, os critérios utilizados para a escolha da referida sociedade empresária, quais seriam as vantagens sociais advindas das operações analisadas, se houve cumprimento das cláusulas contratuais, se as operações de troca de debêntures por posição acionária na empresa ora indicada originou prejuízo para o BNDES.*

*II) O TCU não agiu de forma imotivada e arbitrária, e nem mesmo criou exigência irrestrita e genérica de informações sigilosas. Sobre o tema, o ato coator aponta a existência de uma operação da Polícia Federal denominada Operação Santa Tereza que apontou a existência de quadrilha intermediando empréstimos junto ao BNDES, inclusive envolvendo o financiamento obtido pelo Frigorífico Friboi. Ademais, a necessidade do controle financeiro mais detido resultou, segundo*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*o decisum atacado, de um "protesto da Associação Brasileira da Indústria Frigorífica (Abrafigo) contra a política do BNDES que estava levanto à concentração econômica do setor".*

*III) A requisição feita pelo TCU na hipótese destes autos revela plena compatibilidade com as atribuições constitucionais que lhes são dispensadas e permite, de forma idônea, que a sociedade brasileira tenha conhecimento se os recursos públicos repassados pela União ao seu banco de fomento estão sendo devidamente empregados.*

*13. Consequentemente a recusa do fornecimento das informações restou inadmissível, porquanto imprescindíveis para o controle da sociedade quanto à destinação de vultosos recursos públicos. O que revela que o determinado pelo TCU não extrapola a medida do razoável.*

*14. Merece destacar que **in casu**:*

*a) Os Impetrantes são bancos de fomento econômico e social, e não instituições financeiras privadas comuns, o que impõe, aos que com eles contratam, a exigência de **disclosure** e de transparência, valores a serem prestigiados em nossa República contemporânea, de modo a viabilizar o pleno controle de legitimidade e responsividade dos que exercem o poder.*

*b) **A utilização de recursos públicos por quem está submetido ao controle financeiro externo inibe a alegação de sigilo de dados e autoriza a divulgação das informações necessárias para o controle dos administradores**, sob pena de restar inviabilizada a missão constitucional da Corte de Contas.*

*c) À semelhança do que já ocorre com a CVM e com o BACEN, que recebem regularmente dados dos Impetrantes sobre suas operações financeiras, os Demandantes, também, não podem se negar a fornecer as informações que forem requisitadas pelo TCU.*

*15. **A limitação ao direito fundamental à privacidade que, por se revelar proporcional, é compatível com a teoria das restrições das restrições (Schranken-Schranken)**. **O direito ao sigilo bancário e empresarial, mercê de seu caráter fundamental, comporta uma proporcional limitação destinada a permitir o controle financeiro da Administração Pública por órgão constitucionalmente previsto e dotado de capacidade institucional para tanto**.*

*16. É cediço na jurisprudência do E. STF que: "ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PUBLICIDADE. A transparência decorre do princípio da publicidade. TRIBUNAL DE CONTAS – FISCALIZAÇÃO – DOCUMENTOS. Descabe negar ao Tribunal de Contas o acesso a documentos relativos à Administração Pública e ações implementadas, não prevalecendo a óptica de tratar-se de matérias relevantes cuja divulgação possa importar em danos para o Estado. Inconstitucionalidade de preceito da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que implica óbice ao acesso." (ADI 2.361, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 23/10/2014).*

*17. Jusfilosoficamente as premissas metodológicas aplicáveis ao caso **sub judice** revelam que:*

*I - "nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. (...) Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e consequente dever) cuidar de tudo que é de todos". (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18 e 20)*

*II - "A legitimidade do Estado Democrático de Direito depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade. O aperfeiçoamento d controle é que pode derrotar a moral tributária cínica, que prega a sonegação e a desobediência civil a pretexto da ilegitimidade da despesa pública. (TORRES, Ricardo Lobo. Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 645)*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*18. Denegação da segurança por ausência de direito material de recusa da remessa dos documentos.*"

(MS 33.340, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julg. 26/5/2015, pub. DJe 03/08/2015)

36. A partir da leitura da ementa em tela, pode-se extrair que:

i. o controle financeiro das verbas públicas, essencial e privativo do Parlamento, é um consectário do Estado de Direito;

ii. a transparência na administração pública é um pressuposto fundamental para a responsabilidade do Estado e do Governo, especialmente em um Estado Democrático de Direito;

iii. o sigilo de informações, necessário para preservar a intimidade, pode ser relativizado quando há interesse da sociedade em conhecer o destino dos recursos públicos. Assim, operações financeiras que envolvam recursos públicos não estão abrangidas pelo sigilo bancário previsto na LC 105/2001, pois estão submetidas aos princípios da administração pública, como transparência e publicidade;

iv. o TCU tem prerrogativa constitucional para acessar informações relacionadas a operações financiadas com recursos públicos. Essa prerrogativa é essencial para garantir o controle da legitimidade do emprego das verbas públicas e não pode ser impedida por alegações de sigilo bancário ou empresarial;

v. quem contrata com o poder público não pode ter segredos que impeçam o controle social sobre o emprego das verbas públicas. A contratação pública deve ser transparente e sujeita ao escrutínio da sociedade;

vi. a limitação ao direito fundamental à privacidade, quando proporcional, é compatível com a teoria das restrições das restrições. O direito ao sigilo bancário e empresarial comporta limitações destinadas a permitir o controle financeiro da administração pública.

37. Além disso, deflui-se do **decisum** exarado pelo Supremo Tribunal Federal que, para além do compartilhamento de informações tributárias, bancárias ou comerciais visando o exercício da fiscalização constitucional atribuída à esta Corte de Contas, exsurge a necessidade de divulgação, à sociedade, das informações relativas à aplicação de recursos estatais, nos quais se inserem as renúncias de receita que, quando utilizadas de maneira planejada e transparente, podem se configurar como um instrumento de política pública, visando ao desenvolvimento econômico e social.

38. Nesse sentido, em boa hora e de forma expressa, o legislador infraconstitucional introduziu, por meio da Lei Complementar 187/2021, no § 3º do próprio art. 198 do Código Tributário Nacional (dispositivo que explicita não ser vedada a divulgação de certas informações), os incisos III e IV, ambos a prestigiarem a transparência pública. No que a nós interessa, este último dispositivo inclui no rol as informações relacionadas a "*incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica*".

39. Como se nota, a disposição legal não objeta a determinação exarada por este Tribunal, ao contrário, reforça a sua correção, mormente porque foi editada pelo legislador complementar ao encontro do que prelecionam a Constituição Federal e a LAI.

40. Demais disso, anoto que, posteriormente à emissão do Parecer Jurídico 344/2022 e da Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), com o desiderato de atender à inovação efetuada pelo legislador complementar no CTN, editou a Portaria 319, de 11/05/2023, a qual dispôs "*sobre a transparência ativa de informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica, prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional*"[3]. Reproduzo, a propósito, o art. 1º da referida norma:

[3] Disponível em https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-rfb-n-319-de-11-de-maio-de-2023-483430046. Acesso em 14/4/2025.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

"*Art. 1º Esta Portaria dispõe sobre a transparência ativa das informações relativas a incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária, cujo beneficiário seja pessoa jurídica, prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).*

*Parágrafo único. As informações de que trata o* ***caput*** *encontram-se previstas no Anexo VI para os incentivos, renúncias, benefícios ou imunidades constantes dos Anexos I a V, de acordo com os critérios objetivos estabelecidos em seus respectivos títulos.*"

41. A propósito, restou consignado no art. 2º do referido normativo que as informações por ela tratadas, relativas ao ano-calendário 2021, seriam divulgadas no prazo de até 15 (quinze) dias após a sua entrada em vigor, no portal institucional da Receita e no portal de dados abertos do Governo Federal (inciso I), bem assim que seriam atualizadas a cada semestre (inciso II):

"*Art. 2º As informações de que trata esta Portaria:*

*I - serão divulgadas no prazo de até 15 (quinze) dias, contado da data de entrada em vigor desta Portaria, no que diz respeito às informações relativas ao ano-calendário 2021, em formato que melhor atenda ao interesse público, no portal institucional da RFB e no portal de dados abertos do Governo Federal, pelas unidades responsáveis definidas no Anexo VII; e*

*II - serão atualizadas semestralmente.*"

42. De outra banda, a Portaria RFB 319/2023 estabelece que, a depender do critério adotado por cada legislação para a sua concessão, integra o rol de dados a serem divulgados, além do CNPJ, da razão social e da atividade econômica da pessoa jurídica, também o valor dos incentivos, renúncias, benefícios ou imunidades a ela direcionados (cf. Anexo VI).

43. Como se vê, o próprio órgão central do Fisco expressamente estabeleceu a regulamentação da transparência ativa das informações relativas às renúncias tributárias cujo beneficiário seja pessoa jurídica, em obediência ao contido no inciso IV do § 3º do art. 198 do CTN. Assim, entendo que falece a argumentação defensiva da impossibilidade de tal divulgação em razão de o ordenamento jurídico exigir a manutenção de sigilo.

44. E, como não constou do rol dos Anexos I a V da norma em questão (os quais especificam os tipos de renúncias de receitas tributárias que devem ter as informações divulgadas), menção aos benefícios auferidos (ou a auferir) por pessoas jurídicas em decorrência da Lei 8.248/1991, penso que tal circunstância não impacta ou inviabiliza o cumprimento da determinação desta Corte de divulgação das informações na forma em que exarado nos seus arestos; ao reverso, remete exatamente aos gestores do MCTI a obrigação do seu atendimento, ratificando a conclusão a que chego de ser plenamente viável o seu cumprimento.

45. Na mesma toada, não socorre aos gestores a alegação contida na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI de que a legislação não autoriza o Ministério a acessar dados sobre as importações das empresas habilitadas, nem sobre as compras no mercado interno que se beneficiam da redução ou suspensão do IPI sobre partes, peças e componentes, as quais seriam essenciais para analisar os resultados dos incentivos e a aplicação dos recursos, razão pela qual as publicações do órgão seriam limitadas pelo acesso a informações tributárias e fiscais protegidas por sigilo e exclusivamente custodiadas pela RFB.

46. Como bem apontado pela AudTI e esclarecido neste voto, o MCTI, a despeito dessa alegada indisponibilidade de dados, ainda tem a obrigação de avaliar essa política com as informações disponíveis. Demais disso, com base nas disposições do CTN, no asserido neste voto e, também, mencionado no Parecer Jurídico 344/2022, há a possibilidade de compartilhamento de informações entre órgãos federais, desde que o sigilo seja mantido. No entanto, repisa-se, nenhuma medida foi



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

adotada nesse sentido, isso apesar de a unidade instrutiva ter mencionado que avaliações outras sobre a política pública teriam sido levadas a efeito por terceiros[4]. Assim, refuto também esse argumento.

47. Na mesma linha, não socorre a argumentação defensiva de subsistir vedação dirigida ao MCTI para se divulgar dados de renúncia fiscal de forma individualizada por força da Portaria MCTI 181/2014 e dados individualizados de projetos e investimentos de PD&I conforme disposto no art. 6º da Lei 13.969/2019.

48. Como bem delineado pela AudTI, a Portaria MCTI 181/2014 estabelece tão-só os procedimentos para o tratamento e classificação de informações no âmbito do MCTI, nenhuma disposição contendo, todavia, que proíba a divulgação das determinações previstas no subitem 9.8 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário.

49. A restrição que ela contém cinge-se a documentos relativos a processos de concessão de benefícios, que podem conter dados sigilosos das empresas beneficiadas, como informações fiscais, econômicas, estratégicas ou relativas à ocupação de mercado, e segue o disciplinado no art. 22 da LAI, dispositivo a vedar a divulgação de dados protegidos por sigilo comercial, bancário, fiscal, industrial ou sob segredo de justiça.

50. Nesse contexto, concluo que a Portaria MCTI 181/2014 não possui o condão de restringir a transparência das informações referentes às determinações em análise, até porque não se enquadram nas hipóteses de sigilo previstas na norma.

51. E, embora não tenha constado, do rol dos Anexos I a V da Portaria RFB 319/2023 (os quais especificam os tipos de renúncias de receitas tributárias que devem ter as informações divulgadas), menção aos benefícios auferidos (ou a auferir) por pessoas jurídicas em decorrência da Lei 8.248/1991, penso que tal circunstância não interfere na conclusão a que chego da viabilidade de cumprimento, pelo MCTI, da determinação desta Corte de divulgação das informações na forma em que exarado nos seus arestos.

52. Desse modo, afasto o argumento apresentado no Parecer Jurídico 344/2022 acerca da imposição, pelo ordenamento jurídico, do sigilo das informações relacionadas aos incentivos recebidos pelas empresas beneficiárias.

53. Demais disso, não resta especificado, seja no Parecer Jurídico 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU, seja na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, qual aspecto das informações detidas pelas empresas beneficiárias seria sigiloso, nem quais dados, se divulgados, comprometeriam o dever de manter o sigilo conforme exigido pela legislação. Vale dizer, tanto a setorial da AGU quanto o MCTI não esclarecem qual parte da informação deve ser mantida em sigilo e qual pode ser tornada pública.

54. Este TCU tem jurisprudência firme no sentido de que o interessado em ter protegidas determinadas informações por se revestirem de sigilo, a exemplo daquelas comerciais, deve especificar com exatidão o referido sigilo (onde se encontra, qual a sua natureza etc.) e fornecer a justificativa constitutiva que fundamenta o seu intento, a fim de se garantir a transparência e o esclarecimento adequados para a proteção de informações, equilibrando a necessidade de sigilo com a obrigação de prestação de contas e controle público. Nesse sentido, cito os Acórdãos 95/2019 e 728/2017, ambos do Plenário.

55. Também, como já visto, esta Corte de Contas compreende que determinadas informações não se caracterizam como segredo comercial ou se mostram imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, sendo exemplo orçamentos estimativos de empresas estatais, os quais são considerados de natureza pública (v.g. Acórdão 1.854/2015-Plenário e o já mencionado Acórdão 3.032/2015-Plenário).

56. No que concerne ao teor do art. 6º da Lei 13.969/2019, também correta a unidade instrutiva na sua análise. Trata-se de uma interpretação restritiva adotada pelos gestores em relação ao

[4] Cf. item 75.2 da instrução, nota de rodapé.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

dispositivo, uma vez que, em que pese a norma indique que será divulgada de forma agregada os recursos financeiros aplicados em pesquisa e desenvolvimento pelas pessoas jurídicas beneficiárias, não detalha qual o nível de agregação, tampouco quais dados serão apresentados. Além disso, não houve manifestação a respeito do assunto.

57. Como fácil se nota, a disposição em comento se dirige ao MCTI como padrão de divulgação, pelo órgão, das informações ali relacionadas, o que não tem o poder de impedir ou restringir o cumprimento dos comandos dirigidos por este Tribunal no que respeita à transparência, mais ainda, como visto precedentemente, com o fito de se atender o disposto nos arts. 5º, inciso XXXIII, e 37, da Constituição Federal, com a regulamentação dada pelo art. 198, § 3º, IV, do CTN, bem assim pelo art. 3º da LAI. Nesse sentido, entendo por afastar a argumentação posta.

58. No concernente à alegação da subsistência de limitações técnico-operacionais relacionadas a recursos humanos e materiais para a gestão da política pública enfrentadas pelo Ministério, não foi apresentada qualquer informação minimamente detalhada a justificar mencionada escassez.

59. E, mesmo considerando uma possível restrição de recursos, o interregno de aproximadamente nove anos desde a decisão inicial do TCU em 2014 até a apresentação das justificativas pelos responsáveis seria, a meu ver, mais do que adequado para a implementação de medidas, a elaboração de justificativas fundamentadas, a condução de estudos e outras ações indispensáveis.

60. Assim, também nesse ponto, tenho por bem em rechaçar as justificativas trazidas pelos defendentes.

61. No que se refere ao argumento apresentado no Parecer Jurídico 344/2022 de que o valor da renúncia fiscal poderia não se concretizar — à vista de que os benefícios só se efetivariam na compensação de débitos tributários —, estou mais uma vez de acordo com o exame procedido pela AudTI em não o acolher.

62. Como já afirmei ao longo deste voto, o ordenamento jurídico impõe, consoante estabelecem os arts. 5º, XXXIII, e 37, da Carta Política, na forma do regulamentado pelo art. 3º da LAI e pelo art. 198, § 3º, IV, do CTN, que a Sempi/MCTI informe os valores de renúncia atribuídos a cada CNPJ, mesmo que ainda não realizados.

63. Como bem apontado pela unidade técnica especializada, não há obstáculos técnicos ou legais à divulgação dessa expectativa de benefício, desde que haja transparência acerca do seu caráter provisional, de modo a assegurar à sociedade, destinatário final das políticas públicas, a compreensão da natureza da informação.

64. A evidenciação de informações como as que este Tribunal exigiu fossem publicizadas à sociedade é praxe contábil comum e bem estabelecida nos meios público e privado consoante estabelecido pela disciplina contábil, a exemplo das Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCs) e os pronunciamentos emitidos pelo Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC), os quais estabelecem orientações claras para o reconhecimento, a mensuração e a divulgação de dados financeiros pelas entidades do setor privado a fim de garantir transparência e fidedignidade.

65. Nesse contexto, o registro dos valores vinculados à renúncia fiscal, ainda que não efetivados, ocorre na forma de provisões no Balanço Patrimonial (BP) ou é apresentado em notas explicativas, dependendo das características e do grau de certeza associados aos valores em questão. Já na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) o benefício fiscal é traduzido como uma expectativa de redução de despesas tributárias futuras, acompanhada de nota explicativa indicando que os valores de tributos apresentados na DRE podem ser reduzidos caso o benefício fiscal seja efetivado e detalhando as condições para efetivação do benefício, bem assim as incertezas associadas.

66. Ora, considerando que já há a divulgação de tais espécies de informações - relacionadas a benefício decorrente de renúncia de receita tributária - nas demonstrações contábeis das pessoas jurídicas, não se mostra cabível que providência distinta seja adotada pelo aparato estatal, ainda mais,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

repise-se, pelo fato de que o CTN, no § 3º, IV, do seu art. 198, dispõe expressamente não ser vedada divulgação de informações relacionadas a "*incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica*".

67. De outra parte, não custa relembrar, como aliás indicado no item 14 deste voto, que por intermédio do subitem 9.7.4 do multicitado Acórdão 729/2018-Plenário, este Tribunal estabeleceu a necessidade de implementação efetiva de "*todas as medidas previstas nos itens 9.1, 9.2.3, 9.2.4, 9.2.5, 9.2.6, 9.2.7.1, 9.2.7.2, 9.2.7.3, 9.2.7.4, 9.3, 9.5.11, 9.5.12 e 9.6.1 do Acórdão 458/2014-TCU-Plenário* ***ou, se for o caso, apresente as soluções alternativas para o cumprimento dos correspondentes objetivos***".

68. Entretanto, o que exsurge dos autos é a constatação de que os gestores da política pública não cumpriram o decidido por esta Corte, eis que, ao se aferrarem a pareceres que contendo argumentação estreita da impossibilidade de divulgação das informações que se determinou tornar públicas à sociedade, em momento algum realizaram avaliação sobre qual parcela das informações detidas poderia ser divulgada e qual não poderia.

69. Recordo que a conversão em determinações efetuada pelo Acórdão 729/2018-Plenário das recomendações exaradas pelo Acórdão 458/2014-Plenário se deu em razão "*do baixo grau de cumprimento das recomendações prolatadas pelo aludido Acórdão 458/2014-Plenário e, principalmente, do evidente prejuízo resultante dessa desídia no atendimento aos princípios administrativos da eficiência e da legalidade*" (fragmento do voto condutor da deliberação).

70. Do mesmo modo, não merece guarida o argumento constante do Parecer Jurídico 344/2022 de que, em vez do MCTI, o órgão mais apropriado para divulgar as informações definitivas e efetivas, que viessem a demonstrar a real situação de cada contribuinte participante da política pública em monitoramento, seria a Receita Federal do Brasil (RFB).

71. Como bem asseverado pela unidade instrutiva, constato que, por ocasião dos comandos exarados por este Tribunal, e à vista o que dispunham os artigos 1º, 6º e 7º da então vigente Portaria–MCTI 3.410/2020 (que tratava do Regimento Interno do Ministério), os quais definiam competir à Secretaria de Empreendedorismo e Inovação, ao Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação Digital, e à Coordenação-Geral de Inovação Digital a gestão da legislação de incentivos, que cabia aos referidos órgãos do MCTI a avaliação e a divulgação dos resultados alcançados pela política pública estabelecidos no art. 37, § 16, da Carta Política, introduzido pela Emenda à Constituição 109/2021.

72. Assim, independentemente de também ser responsabilidade da RFB, nos termos da Portaria RFB 319/2023, divulgar as informações tributárias relacionadas à renúncia, quando o beneficiário for uma pessoa jurídica, entendo que era obrigação dos órgãos referidos do MCTI atuar de forma diligente para divulgar à sociedade tais espécies de informações relacionadas à consecução da política de fomento em P&D, sobretudo ante à constatação de não ter constado do rol dos Anexos I a V da referida norma, dentre os tipos de renúncias de receitas tributárias que devem ter as informações divulgadas, qualquer menção aos benefícios auferidos (ou a auferir) por pessoas jurídicas em decorrência da Lei 8.248/1991 (vide itens 42 e segs. deste voto).

73. Impõe-se, desse modo, o rechaço das justificativas postas pelos gestores.

74. Sem embargo de todos os apontamentos apresentados ao longo deste voto, os quais demonstram o descumprimento das determinações exaradas por este Tribunal, penso, ao reverso do posicionamento da AudTI, que, em alguma medida, as manifestações levadas a efeito pela Advocacia-Geral da União e pela Controladoria-Geral da União – Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU e Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, respectivamente -, a afirmarem a subsistência de aparentes impedimentos legais e normativos para que fosse promovida a divulgação de informações detalhadas sobre os beneficiários da Legislação de TICs, atenua em alguma medida a conduta dos responsáveis chamados a se justificar nestes autos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

75. Nessa linha, subsistindo a emissão de pareceres formalmente requeridos e exarados – ainda que com fundamentação e conclusões equivocadas – por áreas que formalmente detém a competência pela orientação e balizamento da atuação dos gestores da política pública, a indicarem que outras deveriam ser as condutas por eles adotadas, penso que fica afastada a incidência do erro grosseiro, que se consubstancia, consoante a assentada jurisprudência deste Tribunal, na grave inobservância de um dever de cuidado a que o agente estava obrigado.

76. De mais, a mais, entendo que concorre para o imobilismo no atendimento aos comandos deste Tribunal a rotatividade de gestores responsáveis pela execução e acompanhamento da política estatal.

77. Nesse sentido, julgo que, excepcionalmente, pode ser dispensada a aplicação de sanções aos gestores.

78. Todavia, com o afastamento das supostas justificativas de ordem legal-regulamentar até então apresentadas e fixação clara do posicionamento desta Corte sobre o tema, alerto que não serão aceitas novas exculpantes de semelhante jaez, impondo-se, desse modo, o fiel cumprimento, sob pena de multa, das determinações exaradas por este Tribunal. Dito isso, entendo necessário, neste momento, renovar, uma vez mais, os referidos comandos, com a fixação de prazo escorreito para o seu cumprimento.

Ante o exposto, VOTO por que este Tribunal adote a minuta de Acórdão que trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 1294/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 002.363/2023-2.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Responsáveis: Hamilton José Mendes da Silva (225.540.331-53); Henrique de Oliveira Miguel (224.751.091-49); José Gustavo Sampaio Gontijo (844.655.221-34); Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim (179.374.181-68).
4. Unidade jurisdicionada: Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento em que, nesta fase processual, são examinadas as razões de justificativa acerca do descumprimento das determinações dos subitens 9.8.1, 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, reiteradas por este Tribunal TCU no item 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário;

ACORDAM os ministros deste Tribunal, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. acolher as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Henrique de Oliveira Miguel, Hamilton José Mendes da Silva, José Gustavo Sampaio Gontijo e Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim para o descumprimento do subitem 9.8.1 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário;

9.2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Henrique de Oliveira Miguel, Hamilton José Mendes da Silva, José Gustavo Sampaio Gontijo, e Paulo Cesar Rezende de Carvalho Alvim para o descumprimento reiterado dos subitens 9.8.2, 9.8.3 e 9.8.4 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário;

9.3. dispensar, em caráter excepcional, a aplicação de sanções aos responsáveis nomeados no subitem precedente;

9.4. reiterar as determinações exaradas pelo subitem 9.8 do Acórdão 729/2018-TCU-Plenário, à exceção do contido no subitem 9.8.1, as quais foram reiteradas pelo subitem 9.4 do Acórdão 2.816/2020-TCU-Plenário, observando-se os exatos termos deste último comando, e fixando o prazo de 90 (noventa) dias contados da ciência da presente deliberação para o seu atendimento;

9.5. alertar os responsáveis no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) pela execução da política pública de fomento com base na Lei de Informática (Lei 8.248/1991) que, ante ao afastamento das exculpantes apresentadas com base no Parecer 344/2022/ACF/CONJUR-MCTI/CGU/AGU e na Nota Técnica 2617/2022/SEI-MCTI, não serão aceitas novas justificativas de teor semelhante às já enfrentadas por este Tribunal, sujeitando-se os responsáveis, em caso de novo descumprimento das determinações ora reiteradas, à aplicação das sanções capituladas na Lei 8.443/1992;

9.6. enviar cópia deste acórdão aos responsáveis e ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

10. Ata n° 22/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/6/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1294-22/25-P.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 756/2025 - Plenário (011.541/2022-9)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO II – CLASSE V – Plenário
TC 011.541/2022-9.
Natureza: Monitoramento.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: INAPLICABILIDADE DO MONITORAMENTO, APÓS TRANSCORRIDO EXPRESSIVO LAPSO DE TEMPO DESDE A EXPEDIÇÃO DAS DELIBERAÇÕES, DESCONTEXTUALIZADO DAS ALTERAÇÕES INCIDENTES SOBRE AS LEIS QUE COMPUSERAM O ESCOPO DO LEVANTAMENTO E DAS MUDANÇAS NA ESTRUTURA DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES RESPONSÁVEIS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS NELAS PREVISTAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX PARA REALIZAÇÃO DE NOVO LEVANTAMENTO NAS RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS ASSOCIADAS A POLÍTICAS PÚBLICAS DE PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO. APENSAMENTO DOS AUTOS AO PROCESSO ORIGINADOR.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório instrução elaborada por Auditor Federal de Controle Externo da então Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (peça 5), a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade técnica (peças 6-7):

"**INTRODUÇÃO**

1. Cuidam os autos de monitoramento da verificação do cumprimento das determinações e recomendações constantes do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário (peça 2), de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman (TC 015.436/2013-6), expedidas à Secretaria Executiva do MCTI (SE/MCTI), à Secretaria Executiva do MDIC (SE/MDIC), à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), à Secretaria de Política de Informática do MCTI (Sepin/MCTI), à Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do MCTI (Setec/MCTI), à Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC (SDP/MDIC) e à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

**HISTÓRICO**

2. Em 2013 foi realizado Levantamento (TC 015.436/2013-6) com o objetivo de produzir e estruturar o conhecimento sobre governança, gestão de riscos e desempenho dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias da clientela da então SecexDesenvolvimento.

3. O escopo do trabalho abrangeu todas as políticas públicas vigentes na época baseadas em mecanismos de renúncia tributária condicionada, ou seja, aquelas renúncias que, para fruição do incentivo fiscal, exigem das empresas beneficiárias que cumpram requisitos e contrapartidas (contraprestações pecuniárias ou sob a forma de exigências formais), sob gestão do MCTI e do MDIC, focando nos processos internos das unidades dos dois ministérios responsáveis pelas políticas integrantes do escopo do trabalho. O quadro a seguir resume as políticas analisadas.

**Quadro 1 – Políticas integrantes do escopo do trabalho**

| Unidade | Vinculação Ministerial | Política(s) Pública(s) |
|---|---|---|
| Secretaria de Política de Informática (Sepin) | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) | Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991), PADIS |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | |
|---|---|---|
| | | e PATVD (Lei 11.484/2007) |
| Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec) | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) | Lei do Bem (Lei 11.196/2005) |
| Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) | Inovar-Auto (Lei 12.715/2012) |
| Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) | Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991) |

Fonte: TC 015.436/2013-6

4. O trabalho utilizou uma metodologia de levantamento de riscos por processos, que consiste na aplicação de procedimentos de forma sistemática e disciplinada visando mapear processos de trabalho, seus objetivos, riscos e controles associados.

5. Dessa forma, a metodologia empregada no trabalho utilizou como referência o modelo de avaliação de controles internos denominado COSO ERM1 (*Enterprise Risk Management*), do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, organização privada criada nos Estados Unidos da América em 1985 para prevenir e evitar fraudes nas demonstrações contábeis das empresas. Esse modelo considera em sua estrutura metodológica que a gestão de riscos das instituições deve ser avaliada segundo oito componentes (dimensões) que lhe são intrínsecos: (i) ambiente interno, (ii) fixação de objetivos, (iii) identificação de eventos, (iv) avaliação de riscos, (v) resposta aos riscos, (vi) atividades de controle, (vii) informação e (viii) comunicação e monitoramento.

6. A primeira etapa do trabalho, ainda na fase de planejamento, consistiu no conhecimento prévio das políticas públicas analisadas, com o intuito conhecer a legislação relativa às intervenções, o regimento interno do órgão/entidade gestor dos mecanismos de renúncia fiscal condicionada, trabalhos anteriores de órgãos de controle interno e externo sobre o assunto, além de informações disponibilizadas na internet e em outros meios de comunicação.

7. Em seguida, já na fase de execução, foram realizadas entrevistas com os gestores e operadores dos processos referentes a cada política, com vistas a aprofundar o conhecimento e afastar eventuais dúvidas acerca dos objetivos e operacionalização dos processos das políticas. Nesta segunda etapa dos trabalhos, foram elaborados os **fluxogramas de macroprocessos e narrativos** para cada política, documentos que forneceram uma "representação gráfica do processo de trabalho, evidenciando a sequência das atividades, os prazos e o fluxo de documentos entre as áreas envolvida" e a descrição textual da "sequência das atividades dos processos de trabalho, a legislação relacionada a cada etapa, os sistemas informatizados envolvidos e os mecanismos de controle adotados" (peças 78 a 83 do TC 015.436/2013-6).

8. Mapeados os processos das políticas escopo do Levantamento, foi realizada a identificação e avaliação de riscos. Essa etapa do trabalho resultou na construção das **Matrizes de Riscos por Processos (MRP)** de cada mecanismo de renúncia (peças 84 a 88 do TC 015.436/2013-6).

9. Por fim, foram realizados *workshops* com gestores das unidades objeto do Levantamento, e com os servidores diretamente responsáveis pela operacionalização dos processos levantados de cada política, com o objetivo de validar e complementar os riscos apontados, obtendo-se, ao final do processo, as versões finais dos MRPs, se tratando dos produtos mais importantes do Levantamento, pois servem para orientar o TCU no planejamento de novos trabalhos.

10. Os riscos foram então agrupados em três categorias:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a. Riscos estruturais gerais: situações que escapam à gestão dos ministérios e deveriam ser tratadas por órgão superior com poderes normativos e de gestão sobre o tema, no caso, a Casa Civil da Presidência da República, considerando sua competência em coordenar e integrar as ações do Governo, e de avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal (Lei 10.683/2003, art. 2º, inc. I, alíneas "a" e "c")

i. Risco Geral 1: Ausência de planejamento estratégico das políticas de incentivo fiscal ou ausência de consideração dessas no escopo do planejamento estratégico do Ministério ou de outra política mais abrangente (omissão na fixação de objetivos, indicadores, resultados e metas);

ii. Risco Geral 2: Ausência de processo de monitoramento e avaliação de resultados e impactos das políticas públicas no mercado, notadamente dos investimentos em P&D;

iii. Risco Geral 3: Vácuo normativo em relação ao estabelecimento formal de competências e responsabilidades pela gestão dos mecanismos de renúncia nas leis que a instituem e nos regimentos internos dos Ministérios; e

iv. Risco Geral 4: Vácuo normativo em relação à divisão formal de competências e responsabilidades pela gestão entre os ministérios e autarquias gestoras das renúncias tributárias e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

b. Riscos de caráter transversal aos mecanismos de renúncia fiscal do MCTI e MDIC: perpassam a gestão de mais de uma política pública e unidade gestora, com variações decorrentes da legislação e dos procedimentos de controle administrativo específicos.

i. Riscos decorrentes do caráter auto declaratório de cumprimento de obrigações;

ii. Riscos decorrentes da intempestividade das ações de fiscalização e acompanhamento por parte dos gestores das políticas públicas; e

iii. Riscos decorrentes da ausência/deficiência de controle sobre valores depositados no FNDCT;

c. Riscos específicos de cada política pública: derivados das especificidades de cada legislação e não serem verificados em outras unidades.

i. Riscos associados à Lei de Informática (Lei 8.248/1991);

ii. Riscos associados à Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991);

iii. Riscos associados à Lei do Bem (Lei 11.196/2005); e

iv. Riscos associados ao Inovar-Auto (Lei 12.715/2012).

11. O trabalho resultou na expedição do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário (peça 2), de relatoria do Exmo. Ministro Augusto Sherman, contendo diversas determinações e recomendações destinadas à Secretaria Executiva do MCTI (SE/MCTI), à Secretaria Executiva do MDIC (SE/MDIC), à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), à Secretaria de Política de Informática do MCTI (Sepin/MCTI), à Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação do MCTI (Setec/MCTI), à Secretaria de Desenvolvimento da Produção do MDIC (SDP/MDIC) e à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

12. Após a expedição do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário (peça 2) e do encaminhamento das devidas comunicações aos respectivos órgãos, foram apresentadas as seguintes informações e documentos pelos destinatários das comunicações:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Quadro 2 – Resumo das informações apresentadas**

| Nº peça no TC 015.436/2013-6 | Órgão | Teor do documento | Data constante nos autos |
|---|---|---|---|
| 121 | SDP/MDIC | Plano de Providência Inovar-Auto | 11/06/2014 |
| 128 | SUFRAMA | Plano de Providência Lei de Informática ZFM | 15/07/2014 |
| 134 | SETEC/MCTI | Plano de Providência Lei do Bem | 28/07/2014 |
| 141 | SE/MCTI | Plano de ação item 9.1 AC 3.695/2013 | 05/08/2014 |
| 143 | SEPIN/MCTI | Plano de ação Lei de Informática e PADIS/PADTV | 05/09/2014 |
| 145 | SE/MDIC | Plano de ação item 9.2 AC 3.695/2013 | 08/10/2014 |
| 146 | SE/MDIC | Plano de Providência Lei de Informática ZFM | 09/10/2014 |
| 147 | SE/MDIC | CD em complemento a peça 145 | 16/10/2014 |
| 149 | SUFRAMA | Plano de Providência Lei de Informática ZFM | 16/04/2015 |
| 157 | SE/MDIC | Complemento plano de ação item 9.2 AC 3.695/2013 | 04/11/2015 |
| 158 | SE/MCTI | Plano de ação item 9.1.3 AC 3.695/2013 | 04/11/2015 |
| 161 | SDP/MDIC (SDCI) | Atualização Plano de ação Inovar-Auto | 08/12/2016 |
| 162 | SUFRAMA | Plano de ação item 9.7.4 AC 3.695/2013 | 28/11/2019 |
| 163 | SUFRAMA | Plano de ação item 9.7.4 AC 3.695/2013 | 28/01/2020 |
| 165 | SUFRAMA | Plano de ação item 9.11 AC 3.695/2013 | 27/06/2022 |

Fonte: elaboração própria.

13. Por fim, vale ressaltar que apenas a Casa Civil da Presidência da República não se manifestou quanto às recomendações endereçadas a ela.

## ANÁLISE DO ATENDIMENTO DAS DELIBERAÇÕES

14. Apesar dos órgãos destinatários do Acórdão 3.695/2013-Plenário-TCU terem apresentado respostas às recomendações e determinações nele constantes, há que se ponderar algumas questões antes de se realizar a análise em questão:

a. O grande intervalo tempo decorrido entre a conclusão do Levantamento e o presente monitoramento;

b. As alterações ocorridas em todas as políticas públicas objetos do levantamento, bem como na estrutura dos respectivos órgãos responsáveis pela sua execução;

c. O surgimento de novos planos estratégicos relacionados com desenvolvimento econômico que guardam estrita relação com as renúncias de receitas em análise; e

d. A realização de novos trabalhos pelo TCU na temática, que necessitam ser levados em consideração em análises que porventura venham a ser realizadas no tema.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

15. O Acórdão 3.695/2013-Plenário-TCU data de 10/12/2013. Portanto, mais de dez anos se passaram entre a conclusão do Levantamento e o presente monitoramento. Ao longo dessa década, todos os instrumentos de renúncia sofreram alterações, conforme demonstrado a seguir:

a. A Lei de Informática foi alterada em 2019, a fim de atender decisão da Organização Mundial do Comércio (OMC), garantindo o respeito ao princípio do tratamento nacional, que dispõe sobre o tratamento igualitário entre produtos estrangeiros e nacionais[1];

b. A Lei do Bem está em processo de mudança, com dois Projetos de Lei tramitando no Senado Federal e Câmara dos Deputados[2].

c. O programa Inovar-Auto já foi modificado em duas ocasiões, transformando-se primeiramente no programa Rota 2030, e mais recentemente no programa MOVER[3].

d. O PADIS foi modificado recentemente[4], sendo incluidos novos itens na lista de insumos contemplados pelo programa e prorrogando sua vigência até o final de 2026.

16. Da mesma forma, os ministérios responsáveis pela operacionalização das políticas sofreram mudanças em suas estruturas, com secretarias sendo extintas, e, no caso do MDIC, com todo o ministério sendo incorporado ao Ministério da Economia (ME), e depois recriado com a extinção do ME.

17. Assim, de início, verifica-se que, por mais que tenham sido apresentadas respostas por parte da maioria dos órgãos destinatários das recomendações exaradas no Acórdão 3.695/2013-Plenário-TCU, o exame isolado dessas respostas frente à magnitude das alterações ocorridas nas políticas e nos respectivos órgãos gestores traz o risco de não se ter uma análise fidedigna da realidade pelo fato de que o contexto institucional cercando esses mecanismos de renúncia tributária foi alterado significativamente. Isso tornou os fluxogramas de macroprocessos e narrativos e, consequentemente, as Matrizes de Riscos por Processos (MRP) elaboradas para cada mecanismo de renúncia, desatualizados. **Uma vez que os mapas de riscos elaborados no levantamento foram construídos com base nos mapas de processos internos das unidades gerentes das políticas, as mudanças estruturais ocorridas trazem risco de perda do objeto.**

18. Somando-se a esse fato, há que se destacar o surgimento de **novos planos estratégicos nacionais**, alterando o ambiente no qual as renúncias tributárias analisadas no levantamento se inserem e ensejando uma análise contextualizada dessas políticas públicas, sob pena de se obterem conclusão desconectadas da realidade nacional no tocante a compreensão acerca da importância e da conexão dessas renúncias com o processo de desenvolvimento industrial e de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) do país.

19. Primeiramente, destaca-se a **retomada da política industrial brasileira**, com o lançamento da chamada Nova Indústria Brasil (NIB), liderada pelo Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), com a participação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) entre outros ministérios. Foram propostas seis missões no escopo da NIB[5], com foco na modernização da cadeia produtiva e no estímulo a atividades e iniciativas inovadoras, o que ressalta a importância de alinhamento das políticas de fomento à indústria e

[1] https://www.camara.leg.br/noticias/534320-omc-pode-obrigar-brasil-a-mudar-lei-de-incentivos-para-setor-de-informatica-alerta-embaixador/;
[2] (https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/08/30/cct-aprova-alteracoes-na-lei-do-bem-texto-vai-a-cae#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20de%20Ci%C3%AAncia%2C%20Tecnologia,Lei%20n%C2%BA%2011.196%2F2005).)
[3] https://autoesporte.globo.com/industria/noticia/2024/01/programa-mover-quer-tornar-brasil-referencia-mundial-em-carros-sustentaveis.ghtml
[4] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.456-de-28-de-marco-de-2023-473390191

[5] https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/missões



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

inovação baseadas em renúncia de receitas tributárias com as diretrizes da política.

20. Na mesma linha, está sendo organizada a V Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (V CNCTI), a ser realizada em junho de 2024, com o tema "Ciência, Tecnologia e Inovação para um Brasil Justo, Sustentável e Desenvolvido", conforme apontado pelo Decreto 11.596/2023. A V CNCTI servirá de base para subsidiar a elaboração da **nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o período de 2024 a 2030 (ENCTI 2024 – 2030)**, sendo constituída de quatro eixos estruturantes:

i. recuperação, expansão e consolidação do Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação;

ii. reindustrialização em novas bases e apoio à inovação nas empresas;

iii. ciência, tecnologia e inovação para programas e projetos estratégicos nacionais; e

iv. ciência, tecnologia e inovação para o desenvolvimento social.

21. Por fim, o **novo PAC**[6] traz dois eixos que tratam diretamente de CT&I, denominados "Inovação para Indústria da Defesa" e "Educação, Ciência e Tecnologia", e outros que tocam a temática, como saúde e sustentabilidade.

22. Além das questões relacionadas com (i) as alterações nas políticas públicas e (ii) nas estruturas dos respectivos órgãos gestores, e (iii) do novo contexto no qual as renúncias tributárias se inserem, decorrente do lançamento de novos planos de desenvolvimento nacional**, é preciso destacar os trabalhos recentes realizados pelo TCU na temática de inovação**, notadamente os que culminaram na publicação dos Acórdãos 1.237/2019, 2.603/2020 e 1.303/2023, todos do Plenário do TCU, e do Levantamento realizado em 2023 (TC 008.845/2023-9, ainda sem acórdão). Tais trabalhos **ampliaram o entendimento do TCU acerca do processo de inovação**, compreendendo-o como o fenômeno sistêmico, de modo que as conclusões obtidas neles devem ser consideradas em análises relacionadas com as políticas públicas em foco, uma vez que se tratam de instrumentos de promoção de P&D na indústria, aspecto diretamente relacionado com o processo de inovação.

23. Os três acórdãos mencionadas tratam da Política Nacional de Inovação[7] (PNI), estabelecida por meio do Decreto 10.534/2020. Nos trabalhos foram verificados riscos semelhantes aos identificados no trabalho que embasou o Acórdão 3.695/2013-Plenário-TCU, como a ausência de planejamento estratégico para a política, a falta de indicação de objetivos, indicadores e metas para a política, e a ausência de um processo de Monitoramento e Avaliação (M&A) dos resultados e impactos da política. Contudo, a auditoria operacional realizada na PNI que originou o Acórdão 1.303/2023-TCU-Plenário concluiu também, dentre outras questões, que as políticas de inovação devem ser pensadas de forma sistêmica, conectadas com outras intervenções públicas e com aspectos socioeconômicos locais, de modo que o processo de inovação possa ser um meio para se atingir objetivos definidos, "estando conectada profundamente com os desafios nacionais a ponto de, em certos casos, se confundir com a própria estratégia de desenvolvimento do país".

24. As conclusões obtidas na auditoria operacional cujo objeto foi a PNI (Acórdão 1.303/2023-TCU-Plenário) motivaram, em 2023, a realização de Levantamento (TC 008.845/2023-9, ainda pendente de acórdão) com foco no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) objetivando identificar os problemas críticos do sistema para contribuir para a melhoria da atuação do TCU na temática de CT&I. O trabalho concluiu, entre outros pontos, pela necessidade de se realizar fiscalização tratando dos incentivos fiscais para P&D, objetivando

[6] https://www.gov.br/casacivil/pt-br/novopac/conheca-o-plano
[7] https://inovacao.mcti.gov.br/



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

verificar: (i) a eficiência alocativa das renúncias tributárias, (ii) a focalização dos beneficiários, (iii) os mecanismos de M&A, (iv) os procedimentos de prestação de contas e (v) as oportunidades de aprimoramento da política. Ou seja, o Levantamento realizado trouxe a preocupação com a questão do acompanhamento das renúncias tributárias relacionadas com P&D, porém avançou no sentido de contextualizá-las dentro de uma perspectiva sistêmica.

25. Diante do exposto, tendo em vista (i) o intervalo tempo decorrido entre a conclusão do Levantamento e o presente monitoramento de mais de dez anos, e (ii) as alterações ocorridas em todas as políticas públicas objetos do levantamento, bem como na estrutura dos respectivos órgãos responsáveis pela sua execução, **propõe-se o arquivamento dos presentes autos, com base no item 32.5.6 dos Padrões de Monitoramento do TCU (Portaria Segecex nº 27/2009), por não ser mais aplicável o monitoramento das deliberações constantes do Acórdão 3.695/2013-Plenário-TCU, "em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexequível o cumprimento ou a implementação da deliberação"**.

26. Contudo, tendo em vista (i) a importância dos mecanismos de renúncia de receita tributária objetos do Acórdão 3.695/2013-Plenário-TCU para o SNCTI, e, consequentemente, para o processo de inovação no país, (ii) a alta materialidade envolvida, (iii) a necessidade de contextualizar as análises desses mecanismos frente ao surgimento de novos planos estratégicos nacionais de promoção da indústria e da CT&I e (iv) considerando a ampliação do entendimento do TCU acerca da temática de inovação, **propõe-se recomendar à Diretoria de Fiscalização de Ciência, Tecnologia e Inovação (DiCTI) da Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança) da Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado), que avalie a conveniência e oportunidade de realizar trabalhos individuais em cada um dos mecanismos de renúncia de receita tributária tratados no Levantamento realizado pelo TCU em 2013 (Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário)**.

27. Cabe destacar que a DiCTI/AudGovernança tem a previsão de iniciar, no mês de março de 2024, fiscalização do tipo Acompanhamento com o objetivo de analisar as renúncias tributárias para incentivo à P&D decorrentes da Lei 11.196/2005 (Lei do Bem), com atenção aos aspectos relacionados à focalização dos beneficiários e aos sistemas de monitoramento e avaliação da política, conforme ação de controle 83 registrada no Sistema Planejar. A referida fiscalização encontra-se em processo de aprovação a Proposta de Fiscalização (PFis), TC 007.016/2024-7.

28. Por fim, cabe destacar que o trabalho realizado em 2013 trouxe diversos apontamentos de grande relevância para a compreensão do funcionamento desses mecanismos de renúncia de receitas tributárias. Ao se propor o arquivamento do presente monitoramento e a realização de novos trabalhos nos objetos analisados, pretende-se expandir as análises realizadas no âmbito do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário. Assim, dada a qualidade do trabalho realizado, e considerando a relevância dos riscos apontados, **propõe-se recomendar à DiCTI/AudGov/SecexEstado/TCU que considere os resultados do Levantamento, bem como as respostas encaminhadas pelos gestores em relação ao Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, nos futuros trabalhos a serem realizados.**

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

29. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:

a. considerar não ser mais aplicável o monitoramento dos itens constantes do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexequível o cumprimento ou a implementação das deliberações;

b. Nos termos do art. 8 da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

recomendar que a Diretoria de Fiscalização de CT&I (DiCTI) da AudGovernança/SecexEstado/TCU avalie a conveniência e oportunidade de realizar trabalhos individuais em cada um dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias tratados no Levantamento realizado pelo TCU em 2013 (Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário), considerando no planejamento e execução desses trabalhos os resultados obtidos no Levantamento referente ao Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, bem como as respostas encaminhadas pelos gestores em relação ao referido acórdão; e

c. arquivar os presentes autos nos termos do inciso V do art. 169 do RITCU."

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Trata-se de monitoramento a respeito do cumprimento das recomendações expedidas pelos subitens 9.1 a 9.7 do Acórdão 3.695/2013 – TCU – Plenário, de minha relatoria, respectivamente às seguintes unidades jurisdicionadas: (i) Secretaria-Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (SE/MCTI); (ii) Secretaria-Executiva do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SE/MDIC); (iii) Casa Civil da Presidência da República; (iv) Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCTI); (v) Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec/MCTI); (vi) Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP/MDIC) e (vii) Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), exaradas no bojo de Levantamento de Auditoria realizado em órgãos e entidades dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), visando a conhecer a operacionalização das políticas públicas industriais e setoriais baseadas em renúncia de receitas tributárias condicionadas, sob gestão desses ministérios, e tendo por objetivos específicos produzir e estruturar o conhecimento sobre governança, gestão de riscos e desempenho dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias federais (TC 015.436/2013-6).

2. As recomendações versaram, em resumo, sobre medidas de ajustes de planejamento estratégico, de operacionalização, de coordenação, de fiscalização e de controle atinentes às políticas públicas baseadas em renúncia tributária estabelecidas por diversas leis.

3. Conforme apontado pela então Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança), em instrução à peça 5, sendo que atualmente o processo encontra-se sob a responsabilidade técnica da Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação), as referidas leis preveem mecanismos de renúncia tributária condicionada, as quais, para fruição do incentivo fiscal, demandam que as empresas beneficiárias cumpram requisitos e contrapartidas, sob a forma de contraprestações pecuniárias ou sob a forma de exigências formais, tal como quadro resumo reproduzido a seguir:

**Quadro 1 – Políticas integrantes do escopo do trabalho**

| Unidade | Vinculação Ministerial | Política(s) Pública(s) |
|---|---|---|
| Secretaria de Política de Informática (Sepin) | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) | Lei de Informática Nacional (Lei 8.248/1991), PADIS e PATVD (Lei 11.484/2007) |
| Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Setec) | Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) | Lei do Bem (Lei 11.196/2005) |
| Secretaria de Desenvolvimento da Produção (SDP) | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) | Inovar-Auto (Lei 12.715/2012) |
| Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) | Lei de Informática da Zona Franca de Manaus (Lei 8.387/1991) |

Fonte: TC 015.436/2013-6

4. Também cabe destacar a metodologia adotada na elaboração do trabalho de fiscalização, que consistiu no uso de levantamento de riscos por processos, por meio da aplicação de procedimentos de forma sistemática e disciplinada com o objetivo de mapear processos de trabalho, seus objetivos, riscos e controles associados. Para tanto, utilizou-se como referência modelo de avaliação de controles internos intitulado *COSO ERM1* (*Enterprise Risk Management* do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*). Tal modelo prevê que a gestão de riscos de instituições deve ser avaliada segundo oito componentes (dimensões) adiantes listados: (i) ambiente interno, (ii) fixação de objetivos, (iii) identificação de eventos, (iv) avaliação de riscos, (v) resposta aos riscos, (vi) atividades de controle, (vii) informação e (viii) comunicação e monitoramento.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

5. Depois de mapeados os processos das políticas contidas no escopo levantamento e de realizados *workshops* com gestores dos órgãos e entidades envolvidos, foram elaboradas Matrizes de Riscos por Processo (MRP) para cada mecanismo de renúncia, as quais apontam para diversos riscos classificados como: (i) riscos estruturais gerais; (ii) riscos de caráter transversal aos mecanismos de renúncia fiscal do MCTI e MDIC; e (iii) riscos específicos de cada política pública. Tais matrizes, portanto, ensejaram a expedição das recomendações objeto do presente monitoramento.

6. Necessário, ainda, registrar a ampla participação das unidades destinatárias das recomendações, as quais apresentaram planos de ação/providências visando ao atendimento do que fora proposto pelo Plenário do Tribunal, conforme quadro elaborado pela unidade técnica abaixo transcrito:

**Quadro 2 – Resumo das informações apresentadas**

| Nº peça no TC 015.436/2013-6 | Órgão | Teor do documento | Data constante nos autos |
|---|---|---|---|
| 121 | SDP/MDIC | Plano de Providência Inovar-Auto | 11/06/2014 |
| 128 | SUFRAMA | Plano de Providência Lei de Informática ZFM | 15/07/2014 |
| 134 | SETEC/MCTI | Plano de Providência Lei do Bem | 28/07/2014 |
| 141 | SE/MCTI | Plano de ação item 9.1 AC 3.695/2013 | 05/08/2014 |
| 143 | SEPIN/MCTI | Plano de ação Lei de Informática e PADIS/PADTV | 05/09/2014 |
| 145 | SE/MDIC | Plano de ação item 9.2 AC 3.695/2013 | 08/10/2014 |
| 146 | SE/MDIC | Plano de Providência Lei de Informática ZFM | 09/10/2014 |
| 147 | SE/MDIC | CD em complemento a peça 145 | 16/10/2014 |
| 149 | SUFRAMA | Plano de Providência Lei de Informática ZFM | 16/04/2015 |
| 157 | SE/MDIC | Complemento plano de ação item 9.2 AC 3.695/2013 | 04/11/2015 |
| 158 | SE/MCTI | Plano de ação item 9.1.3 AC 3.695/2013 | 04/11/2015 |
| 161 | SDP/MDIC (SDCI) | Atualização Plano de ação Inovar-Auto | 08/12/2016 |
| 162 | SUFRAMA | Plano de ação item 9.7.4 AC 3.695/2013 | 28/11/2019 |
| 163 | SUFRAMA | Plano de ação item 9.7.4 AC 3.695/2013 | 28/01/2020 |
| 165 | SUFRAMA | Plano de ação item 9.11 AC 3.695/2013 | 27/06/2022 |

Fonte: elaboração própria.

7. Em que pese os planos elaborados e encaminhadas pelas diversas unidades, a unidade técnica, em tópico da instrução à peça 5, apresenta algumas ponderações a respeito da conveniência e oportunidade de realização do monitoramento, tendo em vista:

a) o grande intervalo tempo decorrido entre a conclusão do Levantamento e o presente monitoramento;

b) as alterações ocorridas em todas as políticas públicas objetos do levantamento, bem como na estrutura dos respectivos órgãos responsáveis pela sua execução;

c) o surgimento de novos planos estratégicos relacionados com o desenvolvimento econômico que guardam estrita relação com as renúncias de receitas em análise;

d) a realização de novos trabalhos pelo TCU na temática, que necessitam ser levados em consideração em análises que porventura venham a ser realizadas no tema;

e) as alterações sofridas pelos instrumentos de renúncia desde a realização da fiscalização, nos seguintes termos:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e.1) a Lei de Informática foi alterada em 2019, a fim de atender decisão da Organização Mundial do Comércio (OMC), garantindo o respeito ao princípio do tratamento nacional, que dispõe sobre o tratamento igualitário entre produtos estrangeiros e nacionais[1];

e.2) a Lei do Bem está em processo de mudança, com dois Projetos de Lei tramitando no Senado Federal e Câmara dos Deputados[2];

e.3) o programa Inovar-Auto já foi modificado em duas ocasiões, transformando-se primeiramente no programa Rota 2030, e mais recentemente no programa MOVER[3];

e.4) o PADIS foi modificado recentemente[4], sendo incluídos novos itens na lista de insumos contemplados pelo programa e prorrogando sua vigência até o final de 2026; e

f) os ministérios responsáveis pela operacionalização das políticas sofreram mudanças em suas estruturas, com secretarias sendo extintas, e, no caso do MDIC, com todo o ministério sendo incorporado ao Ministério da Economia (ME), e depois recriado com a extinção do ME.

8. Feitas essas ponderações, a então AudGovernança realiza, em essência, a seguinte análise:

a) o exame isolado das respostas enviadas diante de alterações consideradas de grande magnitude ocorridas nas políticas públicas objeto do levantamento e também nos órgãos gestores envolvidos poderia trazer o risco de uma análise não fidedigna da realidade;

b) os fluxogramas de macroprocessos e as respectivas matrizes de riscos por processo (MRP) elaborados para cada mecanismos de renúncia teriam se tornado desatualizados;

c) o surgimento de novos planos estratégicos nacionais, abaixo listados, teria alterado o ambiente no qual se inserem as renúncias tributárias, o que recomendaria que a análise das políticas públicas ora monitoradas fosse feito já considerando esse novo contexto, sob o risco de conclusões desconexas e sem o condão de aferir a importância das renúncias e sua correlação com o processo de desenvolvimento industrial e de ciência, tecnologia e invocação nacional:

c.1) V Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (V CNCTI), realizada em 2024, com o tema "Ciência, Tecnologia e Inovação para um Brasil Justo, Sustentável e Desenvolvido" cujo objetivo seria criar a base para subsidiar a elaboração da **nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o período de 2024 a 2030 (ENCTI 2024 – 2030)**; e

c.2) um **Novo PAC** que traria dois eixos diretamente relacionados à CT&I, denominados "Inovação para Indústria da Defesa" e "Educação, Ciência e Tecnologia", e outros que tocam a temática, como saúde e sustentabilidade; e

d) os trabalhos recentemente realizados pelo TCU relacionados à temática de inovação (Acórdãos 1.237/2019, 2.603/2020 e 1.303/2023, todos do Plenário do TCU, além de outro levantamento objeto do TC 008.845/2023-9), os quais teriam ampliado o entendimento do Tribunal a respeito do processo de inovação e também identificado inconsistências semelhantes as que foram apontadas no levantamento que resultou no presente monitoramento, a ser compreendido como um

[1] https://www.camara.leg.br/noticias/534320-omc-pode-obrigar-brasil-a-mudar-lei-de-incentivos-para-setor-de-informatica-alerta-embaixador/;
[2] (https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2023/08/30/cct-aprova-alteracoes-na-lei-do-bem-texto-vai-a-cae#:~:text=A%20Comiss%C3%A3o%20de%20Ci%C3%AAncia%2C%20Tecnologia,Lei%20n%C2%BA%2011.196%2F2005).)
[3] https://autoesporte.globo.com/industria/noticia/2024/01/programa-mover-quer-tornar-brasil-referencia-mundial-em-carros-sustentaveis.ghtml
[4] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-11.456-de-28-de-marco-de-2023-473390191



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

fenômeno sistêmico, recomendariam que as conclusões neles contidas fossem consideradas nas análises ora em exame.

9. Por fim, sugere a unidade técnica a adoção das seguintes medidas:

a) **considerar não ser mais aplicável o monitoramento** dos itens constantes do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, em razão de mudanças de condição ou de superveniência de fatos que tornem inexequível o cumprimento ou a implementação das deliberações;

b) Nos termos do art. 8 da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de **recomendar** que a Diretoria de Fiscalização de CT&I (DiCTI) da AudGovernança/SecexEstado/TCU avalie a conveniência e oportunidade de realizar trabalhos individuais em cada um dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias tratados no Levantamento realizado pelo TCU em 2013 (Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário), considerando no planejamento e execução desses trabalhos os resultados obtidos no Levantamento referente ao Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, bem como as respostas encaminhadas pelos gestores em relação ao referido acórdão; e

c) arquivar os autos.

10. Feitas essas considerações, passo a decidir.

11. Observo, de antemão, que teria ocorrido um interregno de tempo de oito anos entre a primeira e a última juntada de documentos ao TC 015.436/2013-6, especialmente no que se refere às respostas encaminhadas pela Suframa pertinentes aos subitens 9.7.4 e 9.11 do acórdão monitorado (peças 121 e 165), segundo a tabela elaborada pela unidade técnica. Nada obstante, deve-se realizar uma correção em relação ao documento que compõe a peça 165 do processo originador do presente monitoramento, porquanto sua juntada ocorreu efetivamente em 9/9/2021, sendo que sua entrada no TCU se deu no dia 15/3/2019, conforme registro do protocolo. Assim, o intervalo entre a primeira e a última resposta das unidades jurisdicionadas foi de um pouco menos de cinco anos. Os presentes autos, entretanto, foram autuados somente em 27/6/2022.

12. Portanto, em que pese reconhecer as dificuldades enfrentadas pelas unidades técnicas para bem se desincumbir de suas inúmeras tarefas, ainda mais diante do cenário de pandemia mundial provocada pelo coronavírus recentemente vivenciado, verifico que, além das questões apontadas na peça instrutiva já anteriormente listadas, também concorreu para a inoportunidade do presente monitoramento o lapso de tempo para o seu início.

13. Quanto ao mérito das propostas entabuladas pela então AudGovernança, com todas as vênias, entendo que mereçam algum reparo, em razão das considerações que farei a seguir.

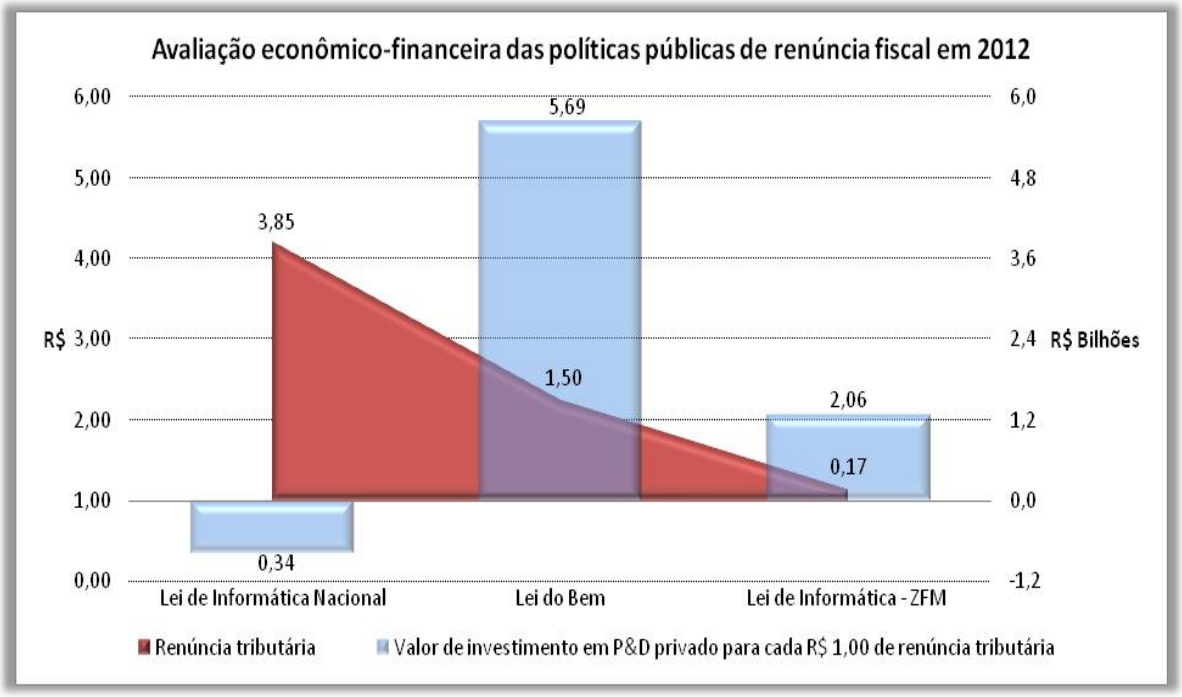
14. As políticas integrantes do escopo do trabalho objeto do presente monitoramento, em verdade, entrelaçam duas temáticas extremamente relevantes para a Administração Pública Federal, porquanto envolvem ciência, tecnologia e inovação conjuntamente com renúncia tributária.

15. Em termos de materialidade, o relatório de fiscalização em versão reduzida para publicação, à peça 110, p. 22-24, do TC 015.436/2013-6, informa um volume expressivo de renúncia de receita, ainda no ano base de 2012, de R$ 5,5 bilhões e como contrapartida um investimento em P&D por parte das empresas incentivadas de R$ 10,2 bilhões. Tais valores, a título comparativo, representavam, respectivamente, 2,4 e 4,41 vezes o orçamento do então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) naquele exercício. Além disso, é um exemplo ilustrativo das oportunidades que o trabalho objeto do presente monitoramento representa para os formuladores e operadores das políticas em tela a constatação extraída do gráfico abaixo reproduzido a respeito das diferenças na relação (renúncia tributária x investimento privado em P&D) observada entre a Lei de Informática Nacional, Lei de Informática da ZFM e Lei do Bem:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Gráfico 2 – Comparativo do retorno da renúncia tributária em investimentos em P&D**




16. Em outro giro, o Plano Estratégico do TCU (2023-2028)[5] estabelece como valores externos a "credibilidade das contas públicas" e a "efetividade das políticas públicas". Em relação a esse primeiro valor, considera-se que sua materialização ocorre, dentre outras coisas, quando verificada a "Redução de desperdício de recursos públicos por meio do aprimoramento de controles internos para prevenção, detecção e correção de despesas indevidas e **de benefícios fiscais indevidos**". Já quanto ao segundo valor mencionado, o plano prevê que sua materialização ocorrerá "quando as intervenções estatais são percebidas pela sociedade como iniciativas que visam ao bem comum, sendo úteis e relevantes, e tratam adequadamente problemas públicos, mediante políticas públicas que entregam seus produtos e serviços, **ao menor custo possível para os pagadores de impostos**, e considerando aspectos de equidade, sem representar a concretização de privilégios para grupos de interesse."

17. Ademais, o aludido plano estratégico definiu como uma de suas metodologias a elaboração de "lista de alto risco", de modo que as ações de controle externo sejam direcionadas para áreas consideradas prioritárias. A 2ª edição da referida lista, publicada em 2024[6], definiu como critérios, dentre outros, para inclusão e exclusão na lista a: (i) **Efetividade das políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação**; e (ii) **Transparência e efetividade das renúncias tributárias**.

18. Outro aspecto que deve ser considerado refere-se às expectativas que trabalhos dessa dimensão suscitam junto às unidades jurisdicionadas, as quais, em peso, acolheram as recomendações endereçadas pelo Tribunal e apresentaram, consequentemente, planos de ação/providências visando ao seu atendimento. Registre-se, ainda, solicitação de informação encaminhada pela Controladoria-Geral da União (CGU), apensada ao TC 015.436/2013-6, tendo em vista ação de controle iniciada à época sobre política pública incluída no escopo do levantamento. É esperado, portanto, que o TCU exaura suas competências diante das próprias expectativas que acaba gerando.

[5] https://portal.tcu.gov.br/data/files/39/97/2B/EE/C8B409102FB47CF8E18818A8/00_Plano_Estrategico_TCU_2023-2028.pdf

[6] https://portal.tcu.gov.br/data/files/55/C0/B5/DD/2B293910FDB48339E18818A8/Lista%20de%20Alto%20Risco%20da%20Administracao%20Publica%20Federal%202024.pdf



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

19. A unidade técnica, por sua vez, pondera que foram realizados alguns trabalhos pelo Tribunal abordando a temática de inovação que poderiam ser levados em consideração, apreciados pelos Acórdãos 1.237/2019, 2.603/2020 e 1.303/2023, todos do Plenário do TCU, bem assim em outro trabalho consistente em levantamento realizado em 2023 objeto do TC 008.845/2023-9. Conquanto versem sobre inovação, verifico que, a teor da análise inserida na instrução à peça 12 dos presentes autos, o trabalho que associaria investimento em inovação com renúncia tributária seria o Levantamento objeto do TC 008.845/2023-9, o qual, segundo a unidade técnica, teria concluído, dentre outros pontos, "pela necessidade de realizar fiscalização tratando dos incentivos fiscais para P&D, objetivando verificar: (i) **a eficiência alocativa das renúncias tributárias** (...)". O trabalho foi apreciado pelo Acórdão 613/2024 – TCU – Plenário (Relator Ministro Augusto Nardes), no qual, contudo, em que pese as considerações da então AudInovação, não identifiquei conclusões ou referências a respeito da necessidade de se realizar fiscalização almejando apurar a eficiência alocativa das renúncias tributárias.

20. Em conexão com a temática do presente monitoramento, verifiquei que foi realizado outro levantamento com o objetivo de **conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias**, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle (TC 018.259/2013-8), relatado pelo eminente Ministro Raimundo Carreiro, cujas informações dele advindas foram utilizadas para a atualização dos procedimentos de análise das contas dos gestores, **bem assim como diretrizes para elaboração do Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2013**. O Trabalho foi apreciado pelo Acórdão 1.205/2014 – TCU – Plenário, em cujo Relatório (itens 18 e 19) restou assentado que o "Tribunal de Contas da União possui um histórico relevante de fiscalizações na área de renúncias tributárias, o que contribuiu para aumentar a transparência sobre esses instrumentos e sobre seu impacto sobre a gestão fiscal, bem como para a melhoria dos controles internos de órgãos gestores de renúncia". Entre tais relevantes trabalhos, foi incluído o levantamento ora monitorado. A parte dispositiva do aludido julgado, inclusive, em seu subitem 9.6, endereçou determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), com o seguinte teor (*verbis*):

> 9.6. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto, bem como das peças 192 a 203, à Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal, com o objetivo de orientar as unidades técnicas relacionadas nas referidas peças para que, no prazo de 90 dias:
>
> 9.6.1. apresentem à Secretaria de Apoio à Gestão do Controle Externo estratégia de sistematização da captura e análise das informações relacionadas às respectivas renúncias tributárias no âmbito das contas ordinárias, em articulação com o órgão de controle interno do Poder Executivo;
>
> 9.6.2. incluam no seu planejamento fiscalização das políticas públicas baseadas em renúncias tributárias, utilizando como insumo as informações relacionadas pela Semag nas peças acima referidas e **a metodologia de análise de riscos por macroprocessos utilizada pela SecexDesen no TC Processo 015.436/2013-6 (Acórdão 3695/2013-TCU-Plenário)**; (grifei)

21. A seu turno, o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República de 2013[7], apreciado na Sessão Extraordinária do Plenário do Tribunal de 28/5/2014 por meio do Acórdão 1.338/2014 (TC 005.956/2014-5), faz expressa referência ao levantamento objeto do TC 015.436/2013-6, versando no tópico 6.5 (págs. 514-522) sobre **"Governança das renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação"**. O referido tópico baseia-se fundamentalmente nas análises e conclusões extraídas no levantamento objeto do presente monitoramento, trazendo em seu bojo, inclusive, referência às recomendações expedidas às Secretarias Executivas dos Ministérios (MCTI e MDIC), sobre as quais cabe reproduzir os seguintes trechos (*ipsis litteris*):

> (...)

[7] https://sites.tcu.gov.br/acervo-de-contas-do-presidente/



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> Além disso, **as unidades gestoras das políticas foram cientificadas e recomendadas a adotarem providências específicas com vistas a tratar (evitar, reduzir, compartilhar ou aceitar) cada um dos eventos de risco identificados,** assegurando, assim, com certa razoabilidade, o alcance dos objetivos. Em alguns casos, foram propostas recomendações específicas e concretas, de modo a acelerar o potencial de saneamento dos riscos mais significativos a que se encontram expostas as unidades e suas políticas públicas. **Espera-se que a implantação das recomendações propostas pelo TCU contribua para o aprimoramento da governança das renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa e inovação, por meio de uma gestão de riscos competente e de controles internos de qualidade, assim como para a promoção da expectativa do controle nos órgãos jurisdicionados e nas empresas beneficiárias dos programas**. (grifei)

22. Outrossim, convém registrar, por oportuno, que o Acórdão 1.205/2014 – TCU – Plenário, já anteriormente mencionado, foi objeto de monitoramento (TC 033.150/2015-0) devidamente apreciado pelo Acórdão 793/2016 – TCU – Plenário. O relatório do aludido julgado informa que as recomendações objeto do monitoramento envolveram "questões gerais" sobre as renúncias de receita endereçadas a órgãos centrais (subitem 9.1 a 9.4) e outros "aspectos específicos" direcionados a ministérios setoriais (subitem 9.5), porém sem abarcar os temas pertinentes às leis que compuseram o escopo do levantamento ora monitorado. Vislumbro, entretanto, que o subitem 9.6.2 do Acórdão 1.205/2014 – TCU – Plenário endereçou orientação à Segecex no sentido de incluir no seu planejamento fiscalização das políticas baseadas em renúncias tributárias utilizando como insumo, dentre outro, a metodologia de análise de riscos por macroprocessos adotada no levantamento apreciado pelo Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário. A esse respeito, o relatório do Acórdão 793/2016 – TCU – Plenário consignou o seguinte (verbis):

> **Quanto à recomendação disposta no subitem 9.6.2, foram incluídas linhas de ação no planejamento da Segecex com possíveis ações de controle sobre as renúncias tributárias**. Como exemplo, pode-se mencionar os processos: TC 018.176/2015-1 (Levantamento de Natureza Operacional na Suframa para avaliar a atuação da entidade na Concessão de Incentivos Fiscais na Utilização de Matéria-Prima Regional pelas Indústrias do Polo Industrial de Manaus), TC 020.764/2015-4 (Acórdão 3.321/2015-TCU-Plenário - Acompanhamento - receitas primárias, despesas primárias impactantes, renúncias tributárias, meta e resultado primário referentes ao 2º Quadrimestre de 2015); e TC 011.846/2015-1 (Levantamento Governança das Renúncias de Receitas afetas às Olimpíadas 2016). (grifei)

23. Desse modo, embora considere inaplicável a realização do monitoramento das recomendações contidas no Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, após transcorrido expressivo lapso de tempo desde sua expedição, descontextualizado das alterações incidentes sobre as leis que compuseram o escopo do levantamento e das mudanças na estrutura dos órgãos e entidades responsáveis pelas políticas públicas nelas previstas, entendo, por outro lado, que o Tribunal deva dar continuidade às ações de controle em relação ao tema.

24 A meu ver, portanto, diante da relevância, da materialidade, dos riscos envolvidos e também das expectativas que trabalhos da dimensão do levantamento ora em monitoramento suscitam nas unidades jurisdicionadas e em outros órgãos de controle, entendo que se deva ordenar à Segecex, à luz do disposto nos arts. 15 a 17 da Resolução TCU 308/2019, que adote medidas visando à realização de novo levantamento nas **"renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação"**, o qual, além da metodologia de análise de riscos por macroprocessos utilizada no TC Processo 015.436/2013-6, poderá ainda ser orientado por metodologias recentemente aprovadas pelo Tribunal, como o Referencial de Controle de Políticas Públicas e o Referencial de Controle de Benefícios Tributários, dentre outras que se considerar pertinentes, ocasião em que deverá ser avaliado o atendimento das recomendações expedidas pelo Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, ou mesmo se são ainda aplicáveis, para as quais as unidades envolvidas encaminharam planos de ação/providências visando ao seu atendimento.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação do Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de abril de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 756/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.541/2022-9.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Gestão do Estado e Inovação (AudGestãoInovação).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento a respeito do cumprimento das recomendações expedidas pelos subitens 9.1 a 9.7 do Acórdão 3.695/2013 – TCU – Plenário, de minha relatoria, exaradas no bojo de Levantamento de Auditoria realizado em órgãos e entidades dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), visando a conhecer a operacionalização das políticas públicas industriais e setoriais baseadas em renúncia de receitas tributárias condicionadas, sob gestão desses ministérios, e tendo por objetivos específicos produzir e estruturar o conhecimento sobre governança, gestão de riscos e desempenho dos mecanismos de renúncia de receitas tributárias federais (TC 015.436/2013-6);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar inaplicável a realização do monitoramento das recomendações contidas nos subitens 9.1 a 9.7 do Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, após transcorrido expressivo lapso de tempo desde a expedição das deliberações, descontextualizado das alterações incidentes sobre as leis que compuseram o escopo do levantamento e das mudanças na estrutura dos órgãos e entidades responsáveis pelas políticas públicas nelas previstas;

9.2. ordenar à Segecex, à luz do disposto nos arts. 15 a 17 da Resolução TCU 308/2019, que adote medidas visando a realização de novo levantamento nas **"renúncias de receitas tributárias associadas a políticas públicas de pesquisa, desenvolvimento e inovação"**, o qual, além da metodologia de análise de riscos por macroprocessos utilizada no TC Processo 015.436/2013-6, poderá ainda ser orientado por metodologias recentemente aprovadas pelo Tribunal, como o Referencial de Controle de Políticas Públicas e o Referencial de Controle de Benefícios Tributários, dentre outras que se considerar pertinentes, ocasião em que deverá ser avaliado o atendimento das recomendações expedidas pelo Acórdão 3.695/2013-TCU-Plenário, ou mesmo se são ainda aplicáveis, para as quais as unidades envolvidas encaminharam planos de ação/providências visando ao seu atendimento;

9.3. arquivar o presente processo, por meio de seu apensamento definitivo ao TC 015.436/2013-6, nos termos do art. 169, inciso I, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 10/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/4/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0756-10/25-P.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 2090/2024 - Plenário (021.989/2024-9)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 021.989/2024-9
Natureza: Representação
Unidade: Ministério da Fazenda

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. INDÍCIO DE IRREGULARIDADE NA EDIÇÃO DA MP 1.255/2024. COTAS DIFERENCIADAS DE DEPRECIAÇÃO ACELERADA PARA NAVIOS-TANQUE NOVOS PRODUZIDOS NO BRASIL. RISCO DE DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR MONOCRÁTICA PARA SUSPENDER A HABILITAÇÃO DE PESSOAS JURÍDICAS NO PROGRAMA INSTITUÍDO PELA MP 1.255/2024. SUBMISSÃO DA MATÉRIA AO PLENÁRIO. ELEMENTOS NOVOS QUE ALTERAM UM DOS REQUISITOS DA CAUTELAR. AUSÊNCIA DE PERIGO DA DEMORA. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. REALIZAÇÃO DE OITIVAS E DILIGÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho de minha autoria, a seguir, integralmente, transcrito (peça 9):

*"Trata-se de representação de autoria do Senador da República Ciro Nogueira Lima Filho, versando sobre possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a 'concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados'.*

*2. Inicialmente,* ***conheço da representação,*** *por atender os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III e parágrafo único, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU).*

*3. A depreciação acelerada é um mecanismo de incentivo fiscal que permite às empresas abaterem mais rapidamente o custo associado à depreciação de bens das bases de cálculo de tributos, como Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). A depreciação se refere à diminuição do valor de ativos, decorrente de desgaste pelo uso, ação da natureza e obsolescência normal. Para fins tributários, o montante referente à depreciação pode ser computado como custo ou encargo, reduzindo-se, por consequência, a quantia de tributo a ser pago.*

*4. No caso da legislação do IRPJ, o § 2º da Lei 4.506/1964, estabelece que 'a taxa anual de depreciação será fixada em função do prazo durante o qual se possa esperar a utilização econômica do bem pelo contribuinte, na produção dos seus rendimentos'. Ou seja, o prazo comum de depreciação de um bem está associado à sua vida útil econômica, variando conforme o tipo de bem. Para bens duráveis, em geral, esse prazo é de dez anos, podendo alcançar vinte anos, no caso, por exemplo, de navios-fábricas e outros tipos de embarcações (IN RFB 1.700/2017).*

*5. Portanto, o benefício fiscal mencionado na representação consiste na redução desse prazo de depreciação de até 20 anos para apenas dois anos para 'navios-tanque novos produzidos no Brasil', conforme § 3º do art. 2º da Lei 14.877/2024, com impacto fiscal estimado em R$ 1,6 bilhão de 2027 a 2031, segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a MP 1.255/2024.*

*6. Ainda conforme consta daquele documento, almeja-se com essa medida (peça 5):*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*'estimular investimentos na renovação e ampliação de frota de navios de cabotagem com vistas à ampliação da capacidade logística da atividade de transporte de petróleo e seus derivados, à redução da exposição a oscilações de preço e dos custos com afretamento de embarcações e ao desenvolvimento da indústria naval nacional. Os resultados esperados são o aumento dos investimentos, da produtividade e da competitividade desses segmentos industriais, com adensamento da cadeia produtiva nacional e repercussões positivas sobre os níveis de produção, geração de empregos e arrecadação.'*

7. *Feita essa contextualização, passo a análise do teor da representação, adiantando que concordo parcialmente com as conclusões e as medidas preliminares propostas pela unidade especializada (peças 6-8).*

8. *O representante alega que a instituição desse novo benefício tributário não cumpriu os requisitos previstos no art. 14 da LRF, pois, segundo declarado no próprio texto da norma, os impactos fiscais serão considerados nos orçamentos dos exercícios em que o benefício será usufruído pelos contribuintes que aderirem ao programa (2027 a 2031).*

9. *Para o representante, o enquadramento do benefício fiscal em tela no inciso I do art. 14 da LRF é indevido e ofende a jurisprudência do TCU, cabendo transcrever o seguinte trecho da inicial:*

*'**A menção a uma futura previsão da renúncia na lei orçamentária não passa de mera 'promessa' de cumprimento da LRF**, o que certamente **fragiliza o regime de controle orçamentário-fiscal das contas públicas** e a segurança jurídica dos contribuintes, que, ao ato da edição da Medida Provisória, já estão promovendo gastos e investimentos no intuito de usufruir do direito ao incentivo tributário, que, porém, a luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, não possui eficácia. Nesse sentido, a jurisprudência desta Egrégia Corte de Contas.' (grifei)*

10. *Reproduzo a seguir o trecho da MP 1.255/2024 ao qual o representante se referiu:*

*'Art. 3º A Lei nº 14.871, de 28 de maio de 2024, passa a vigorar com as seguintes alterações:*

*'Art. 1º Esta Lei autoriza a concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para:*

*I - máquinas, equipamentos, aparelhos e instrumentos novos destinados ao ativo imobilizado e empregados em determinadas atividades econômicas; e*

*II - **navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados**.' (NR)*

*'Art. 2º-A Sem prejuízo do disposto no art. 2º, o Poder Executivo federal poderá, por meio de decreto, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos, empregados nas atividades de navegação em cabotagem de petróleo e seus derivados, produzidos no Brasil, conforme índices mínimos de conteúdo local definidos por ato do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE, adquiridos a partir da data de publicação do referido decreto, destinados ao ativo imobilizado de pessoa jurídica e sujeitos a desgaste pelo uso, por causas naturais ou por obsolescência normal.*

*§ 1º **O disposto neste artigo se aplica às aquisições de navios-tanque novos cujos contratos tenham sido celebrados até 31 de dezembro de 2026 e que entrem em operação na atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados a partir de 1º de janeiro de 2027**.*

*(...)*

*§ 4º **A renúncia fiscal decorrente da depreciação acelerada de que trata este artigo estará limitada a R$ 1.600.000.000,00 (um bilhão e seiscentos milhões de reais) e terá vigência a partir de 1º de janeiro de 2027 até 31 de dezembro de 2031**.*

*(...)*

*§ 6º Para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, **o Poder Executivo federal incluirá a renúncia de receita de que trata o caput na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício, nos termos do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**.'' (grifei)*

11. *Após citar o Acórdão 62/2020-Plenário (Relator: Ministro Bruno Dantas), o representante conclui que o art. 14, caput e inciso I, da LRF, 'exige que a renúncia de receita esteja contemplada nas estimativas de receita das leis orçamentárias vigentes no exercício em que deva iniciar a vigência da lei concessiva de incentivo ou benefício de natureza tributária e nos exercícios seguintes' (peça 1, p. 7).*

12. *Assim, **requer desta Corte de Contas que dê tramitação emergencial à representação e avalie se o art. 3º da MP 1.255/2024, acima reproduzido, ofende o art. 14, caput e inciso I da LRF, consoante a jurisprudência do TCU**.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*13. A análise da AudFiscal abordou as possíveis interpretações sobre o enquadramento desse caso concreto nas condições dos incisos I e II do art. 14. Por sua clareza, transcrevo trecho da instrução:*

> *'23. Nesta terceira situação, seria possível duas interpretações: 1) que a renúncia com efeitos em orçamentos futuros **poderia ser considerada implicitamente adequada** ante a hipótese do art. 14, inc. I, da LRF; ou 2) que **tais renúncias precisariam necessariamente ser compensadas por aumento de receita tributária**, na forma do art. 14, inc. II, da LRF.*
>
> *24. Pode-se argumentar que **a primeira interpretação facilita a aprovação de renúncias sem o devido planejamento, já que bastaria adiar seus efeitos fiscais para garantir a aprovação**. Politicamente, a inclusão diferida no orçamento tende a encontrar menos resistências do que incorporar a medida durante a fase de elaboração do PLOA, seja no Executivo ou no Congresso.*
>
> *25. Por outro lado, **a segunda interpretação incorre no risco de extrapolar a literalidade do art. 14 da LRF**, ao excluir a aplicação do inciso I para as renúncias com efeito diferido. Além disso, essa interpretação limita as opções de contrapartidas fiscais, uma vez que o espaço fiscal para acomodar a renúncia no orçamento futuro não poderia mais ser criado, por exemplo, por medidas não tributárias ou por revisão em despesas. Como já mencionado, a incorporação da renúncia no orçamento oferece ao governo um leque mais amplo de alternativas para compensar os efeitos fiscais, cuja qualidade do uso depende da aplicação de outras normas e princípios do direito financeiro.' (grifei)*

*14. Diante dessas dúvidas e do ineditismo do caso em análise, a AudFiscal registrou que:*

> *'28. Desta forma, alcançar a melhor interpretação para renúncias cujos efeitos, parcialmente ou em sua totalidade, recaiam em anos para os quais não haja orçamento aprovado ou em elaboração, necessitaria de maior maturação no âmbito da Corte de Contas ou de um tratamento mais específico nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) ou em outras normas regulamentadoras. **Não é uma decorrência direta e imediata da LRF postular que os efeitos em orçamentos futuros (a elaborar) são impedidos de adotar a contrapartida fiscal de que trata o art. 14, inc. I, da LRF**.' (grifo no original)*

*15. No entanto, conforme registrado na instrução, a análise técnica se resumiu aos aspectos trazidos pelo representante, não tendo sido avaliada a aderência da renúncia às demais normas do direito financeiro, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nem se o efeito fiscal foi adequadamente demonstrado nos termos do art. 14 da LRF.*

*16. Em razão do pedido do representante de urgência no trato da matéria, a unidade especializada efetuou análise de possível aplicação do art. 276 do RITC, que trata da adoção de medidas cautelares pelo TCU.*

*17. Com relação ao pressuposto do fumus boni iuris, concluiu que não estaria presente por não identificar um descumprimento claro e evidente do art. 14 da LRF, o que dependeria de um estudo interpretativo do dispositivo para a situação de benefícios tributários instituídos com efeitos fiscais diferidos.*

*18. Quanto ao pressuposto do periculum in mora, a unidade considerou satisfeito diante do risco de os contribuintes realizarem investimentos imediatos na expectativa de usufruírem do benefício tributário.*

*19. Por fim, sobre o periculum in mora reverso, ponderou que 'os investimentos são considerados essenciais, segundo o proponente da MP, para a criação de empregos e o atendimento de políticas públicas na área respectiva' (peça 6, p. 6).*

*20. Com isso, **a AudFiscal propõe indeferir o pedido de medida cautelar e realizar diligências** para obter 'manifestações técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Orçamento Federal, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela multicitada medida provisória' (peça 6, p. 7).*

*21. Passo a decidir.*

*22. Há muito já se percebeu que o regramento do art. 14 da LRF é insuficiente para imprimir racionalidade e prudência à criação de benefícios tributários. Prova disso é a quantidade e a frequência de irregularidades identificadas pelo Tribunal, desde o paradigmático Acórdão 747/2010-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), no qual foram examinados pela primeira vez os procedimentos de controle para cumprimento do dispositivo.*

*23. Como resultado dos acompanhamentos desta Corte, irregularidades na instituição de benefícios tributários têm sido registradas nos pareceres prévios sobre as Contas do Presidente da República desde 2016. Apenas para exemplificar, cito o Parecer Prévio sobre as Contas do exercício de 2023:*

> *'Irregularidade:*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023; (seção 4.1.2.9)'*

***4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal***

*4.1. Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios; (seção 4.1.2.9)*

*4.2. Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; (seção 4.1.2.9)'*

24. *Ainda sobre a atuação dessa Corte, no âmbito da apreciação das Contas do Presidente relativas ao exercício de 2022, processo do qual fui relator, expressei em meu voto preocupações relevantes sobre os subsídios da União:*

*'54. **Em 2022**, os benefícios tributários, financeiros e creditícios atingiram o montante projetado de R$ 581,5 bilhões, correspondentes a **31,3% da receita primária líquida** (RPL) e a 5,9% do PIB. Foram R$ 461,1 bilhões de benefícios tributários e R$ 120,4 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.*

*55. **Observou-se uma elevação do total de subsídios, que saltou de 4,66% do PIB em 2020 para 5,86% do PIB em 2022**, sendo que **os benefícios tributários, componente mais relevante entre os subsídios, representaram 4,65% do PIB no último exercício**, elevação de 0,47% do PIB com relação ao observado em 2021. O aumento nominal desses benefícios foi de 23,8%, bem acima da inflação de 2022 medida pelo IPCA (5,79%).*

*(...)*

*57. Nesse contexto, apesar de se tratar de mecanismos alternativos para o financiamento de políticas públicas em várias funções relevantes do governo, **é preciso lembrar que o TCU, há vários anos, reiteradamente aponta problemas desde a instituição desses instrumentos, como a não observância de requisitos previstos nas normas constitucionais e legais e a falta de análises acerca da eficiência, eficácia ou efetividade dos institutos**.*

*58. Também tem sido indicado que, **em geral, os benefícios tributários representam distorções ao livre mercado; tornam o sistema tributário mais complexo, ampliando o custo de conformidade do setor privado; comprometem a neutralidade do sistema tributário, afetando as decisões dos agentes econômicos; frequentemente possuem caráter regressivo, beneficiando mais as camadas de renda média e alta da sociedade; resultam em sobrecarga fiscal para os setores não beneficiados; e geram impacto representativo nas contas públicas**.*

*59. Com isso, várias recomendações foram efetuadas pelo Tribunal, tanto no âmbito da apreciação das Contas do Presidente quanto em processos de auditoria específicos, na tentativa de contribuir para a melhoria da estrutura de governança das renúncias de receitas e para a solução dos diversos **problemas de desenho, implementação, controle e, em especial, da transparência** dessas políticas públicas.*

*(...)*

*144. **Quanto à instituição de renúncias tributárias, o cenário recorrente em vários exercícios revela o não atendimento das normas preconizadas no ordenamento jurídico** por parte dos agentes públicos, **não obstante as diversas recomendações expedidas pelo TCU sobre o ponto**, inclusive algumas direcionadas a órgãos do Congresso Nacional.*

*145. Decerto, **é preciso reconhecer o esforço do Poder Executivo em passar a cumprir as regras, tendo, inclusive, enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 3.203/2021, com o 'plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais', em cumprimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021**.'*

25. *O caso em exame, no entanto, tem contornos diferentes dos já avaliados pelo Tribunal em razão de o impacto fiscal estimado ocorrer em três exercícios financeiros após o ano de criação do benefício tributário.*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*26. O que se tem de imediato e urgente, na avaliação do Poder Executivo Federal, para justificar a edição de uma medida provisória, é a abertura de prazo para que os contribuintes interessados nesse benefício fiscal se habilitarem junto à Receita Federal para o seu usufruto e, a partir disso, fazerem os investimentos tencionados pelo programa, conforme parágrafos a seguir:*

> *'§ 1º O disposto neste artigo se aplica às **aquisições de navios-tanque novos cujos contratos tenham sido celebrados até 31 de dezembro de 2026** e que **entrem em operação** na atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados **a partir de 1º de janeiro de 2027**.*
>
> *§ 5º Para fins do cumprimento do limite e da fruição do benefício de que trata este artigo, **as pessoas jurídicas deverão ser previamente habilitadas pelo Poder Executivo federal**.'*

*27. Nesse contexto, entendo que o caso não se amolda à condição do inciso I do art. 14 da LRF, que exige do proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da lei orçamentária. **In verbis**: '**demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária**, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no **anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias**' (grifei).*

*28. Retomo trecho do art. 2ºA da MP 1.255/2024, norma questionada nesta representação, no sentido de que 'Para fins de cumprimento da legislação orçamentária e fiscal, o Poder Executivo federal **incluirá a renúncia de receita de que trata o caput na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual a partir do início do período de vigência do benefício**, nos termos do disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000'. Em juízo perfunctório, típico das cautelares, não me parece cabível remeter essa demonstração do equacionamento fiscal dos efeitos do benefício tributário proposto para futuros projetos de lei orçamentária, como ocorreu no caso em análise. Acrescento outras razões a seguir para reforçar tal conclusão.*

*29. Rejeito, desde logo, as eventuais alegações de que, dado o desenho posto para o mecanismo em debate (habilitação dos contribuintes até 31/12/2026 e usufruto do benefício a partir de 2027), a Lei de Responsabilidade Fiscal não seria aplicável, em virtude de o horizonte temporal da renúncia extrapolar a lógica de médio prazo dessa lei complementar.*

*30. Tanto no que se refere às renúncias de receitas quanto à expansão da despesa, a LRF exige do gestor público a produção de estimativas de impacto para o exercício em que o benefício/despesa entra em vigor e para os dois seguintes, como se evidencia nos dispositivos transcritos a seguir:*

> *'Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes**, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:*
>
> *(...)*
>
> *Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
>
> *I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes**;*
>
> *(...)*
>
> *Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*
>
> *§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a **estimativa prevista no inciso I do art. 16** e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.'*

*31. No mesmo sentido, as metas fiscais e a previsões de receita também devem ser consideradas nesse horizonte temporal:*

> *'Art. 4º (...)*
>
> *(...)*
>
> *§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, **para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.***
>
> *Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

***projeção para os dois seguintes*** *àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.'*

*32. No entanto, há fragilidades nessa interpretação, que excluiriam a incidência da LRF no caso concreto destoando do espírito desse diploma legal e dos princípios norteadores da gestão fiscal responsável contidos no § 1º do art. 1º. Sobre esse ponto, trago à baila importante diretriz contida no item 9.2.3 do Acórdão 263/2016-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro):*

*'A temática das renúncias de receitas guarda* ***estreita relação com a sustentabilidade fiscal*** *e a efetividade das políticas públicas, razão pela qual* ***a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14*** *da Lei de Responsabilidade Fiscal,* ***também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável*** *insculpidos no § 1º do art. 1º desse mesmo diploma legal, quais sejam:* ***planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios****;' (grifei)*

*33. Consta do Relatório daquela decisão, entendimento da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) que se coaduna essa compreensão:*

*'14.* ***O art. 14 da LRF,*** *como todos os diplomas normativos,* ***não deve ser interpretado aos pedaços****. Essencial se faz a conjugação do caput do mencionado dispositivo, que se refere a exercício, com seu inciso II e § 2º. E,* ***tão importante quanto, é fundamental que se considere o próprio objetivo máximo da LRF, que é a responsabilidade na gestão fiscal****.' (grifei)*

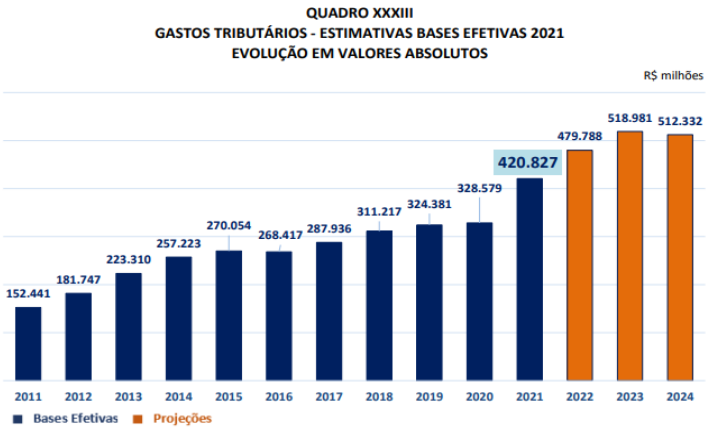
*34. Cabe destacar que, diante da evidente insuficiência das regras da LRF para conter a expansão continuada e desordenada desses mecanismos, com efeitos deletérios para a sustentabilidade das contas públicas, a Emenda Constitucional 95/2016 incluiu o art. 113 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que elevou ao nível constitucional a exigência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas,* ***in verbis****:*

*'Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.'*

*35. Outra resposta legislativa ao crescimento dos gastos tributários se deu com a Emenda Constitucional 109/2021, que demandou do Presidente da República o encaminhamento ao Congresso Nacional de plano de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos impactos orçamentários e financeiros. O objetivo declarado pela referida emenda era a redução do montante total de benefícios tributários, de modo que em oito anos esse montante não ultrapassasse 2% do Produto Interno Bruto (PIB). Atualmente esse percentual gira em torno de 4,3% PIB ao ano.*

*36. É evidente a contradição entre essa prescrição constitucional, com horizonte temporal que alcança os efeitos do benefício tributário discutido nestes autos, e a iniciativa governamental de criar novo mecanismo desonerativo com impacto fiscal relevante a se concretizar no futuro sem uma adequada demonstração de sua compatibilidade com os objetivos da política fiscal.*

*37. Nesse sentido, ao analisar os contornos do caso concreto, não se pode esquecer do contexto maior dos benefícios tributários e a sua tendência de crescimento ao longo do tempo. O gráfico abaixo, extraído da página da Receita Federal do Brasil[1], ilustra o problema:*




[1] Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/dgt-bases-efetivas-2021-serie-2019-a-2024-base-conceitual-e-gerencial.pdf>



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*38. A projeção da RFB, portanto, é de que em 2024 o governo federal deixe de arrecadar R$ 512 bilhões em razão dos benefícios em vigor. Porém, além desse custo fiscal, há também o custo para a gestão tributária, que é ampliado sempre que um novo incentivo fiscal é criado, tornando o sistema tributário mais complexo tanto para os contribuintes quanto para o próprio fisco.*

*39. No mesmo intuito de conter a expansão desses mecanismos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm trazido regras complementares que também devem ser consideradas. Assim, observo que as seguintes exigências da LDO 2024 (Lei 14.791/2023) interessam ao exame destes autos:*

*'Art. 132. As proposições legislativas, de que tratam o art. 59 da Constituição, as suas emendas e os atos infralegais* ***que importem renúncia de receitas*** *ou criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos dos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal,* ***deverão ser instruídos com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes e atender ao disposto neste artigo****.*

*§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e apresentação do demonstrativo a que se refere o caput,* ***o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas****.*

*§ 2º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o caput,* ***deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa****.*

*§ 3º O atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, dependerá, para proposições legislativas e atos infralegais provenientes do Poder Executivo federal, de* ***declaração formal****:*

*I -* ***da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil****,* ***para as receitas administradas*** *por essa Secretaria; ou*

*II - do órgão responsável pela gestão da receita objeto da proposta, nos demais casos.*

*§ 4º Para fins de atendimento ao disposto nos art. 14 e art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal,* ***as medidas para compensar a renúncia de receita*** *ou o aumento de despesa obrigatória de caráter continuado* ***devem integrar a proposição legislativa ou o ato infralegal****, com* ***indicação expressa no texto****, na exposição de motivos ou no documento que os fundamentarem, hipótese em que será:*

*I -* ***vedada a referência a outras proposições legislativas em tramitação****; e*

*II - permitida a referência à lei ou a ato infralegal publicados no mesmo exercício financeiro, que* ***registrem de forma expressa, precisa e específica****, ainda que na exposição de motivos ou no documento que os tenham fundamentado, os casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.*

*(...)*

*§ 7º* ***Para fins de cumprimento do disposto no inciso I do caput do art. 14*** *da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal,* ***as proposições legislativas em tramitação*** *que importem ou autorizem renúncia de receita* ***poderão ter seus efeitos considerados na estimativa de receita do Projeto da Lei Orçamentária e da respectiva Lei****.*

*§ 8º O disposto no caput aplica-se às proposições legislativas e aos atos infralegais que:*

*I - contenham remissão a futura legislação, parcelamento de despesa ou* ***postergação do impacto orçamentário-financeiro****;*

*II - estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou*

*III - estejam em fase de sanção.*

*Art. 133. Com vistas à* ***manifestação sobre a compatibilidade e a adequação orçamentária e financeira****, deverão ser encaminhados previamente à sua edição as proposições legislativas e os decretos relacionados ao disposto no art. 132, no âmbito do Poder Executivo federal, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento.' (grifei)*

*40. Bem, considerando as informações trazidas aos autos, não verifico o atendimento, ao menos, das seguintes exigências da LDO 2024:*

*i) memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas de impacto fiscal do benefício tributário (art. 132, § 1º);*

*ii) declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (art. 132, § 3º);*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*iii) manifestação sobre compatibilidade e adequação orçamentária e financeira por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 133).*

*41. Em outra vertente, numa análise preliminar, parece-me que o § 4º do art. 132 da LDO 2024 não foi observado, pois a exposição de motivos remete o atendimento do art. 14 da LRF a futuros projetos de lei orçamentária (mais precisamente o PLOA 2027, ano em que o benefício fiscal se refletirá efetivamente na arrecadação). O referido dispositivo da LDO veda a referência a outras proposições legislativas em tramitação, o que me conduz a conclusão de que a menção a futuras propostas de normativos também não seria admitida para fins de atendimento do inciso I do art. 14 da LRF.*

*42. Por meio do Acórdão 440/2024-Plenário, da minha relatoria, o Tribunal expediu ciência aos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e **nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor**, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios.*

*43. A menção à necessidade de obediência aos requisitos da LDO nessa ciência é apenas uma reprodução da literalidade do caput do art. 14 da LRF, como se depreende dos termos em negrito: 'A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita **deverá** estar acompanhada de estimativa do impacto (...), **atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias** (...)'.*

*44. Noutro giro, a Lei Complementar 200/2023 criou o chamado 'regime fiscal sustentável' visando garantir a estabilidade macroeconômica do país, cabendo mencionar que, no inciso II do § 1º do art. 1º dessa lei, consignou-se que tal regime não afasta as limitações e condicionantes de renúncias de receita estabelecidas na LRF, '**observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias**, inclusive em relação aos **efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal** instituído nesta Lei Complementar' (grifei). Já o § 2º do mesmo artigo estabelece que 'a política fiscal da União **deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a **sustentabilidade intertemporal das contas públicas**' (grifei).*

*45. Tendo em conta esses aspectos, do ponto de vista de gestão fiscal, estou convencido de que a proposta de benefício tributário em tela desrespeitou o regramento pertinente da LDO 2024, o que, por consequência, caracteriza ofensa também ao caput do art. 14 da LRF, bem como aos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º dessa lei complementar e no art. 1º do novo regime fiscal sustentável, acima mencionados.*

*46. Recordo, ainda, que a antiga prática de governantes assumirem compromissos que extrapolavam o período de seu mandato, gerando dívidas para os seus sucessores, foi uma das motivações para a edição da LRF, o que se reflete, por exemplo, na proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão ou com parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato (art. 21, incisos II e III). Do mesmo modo, cito a vedação à assunção de obrigação de despesa nos últimos quadrimestres do mandato que não possa ser integralmente cumprida dentro dele (art. 42).*

*47. A renúncia de receita instituída pela MP 1.255/2024 vai de encontro a esse aspecto principiológico da LRF, pautado na busca do equilíbrio intertemporal das contas públicas e na responsabilidade fiscal dos gestores públicos.*

*48. Do ponto de vista da política pública financiada por meio da renúncia de receita, o art. 142 da LDO 2024 exige: cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; definição de metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; designação de órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto ao alcance das metas e objetivos definidos. Com relação ao último item, o § 1º daquele dispositivo demanda do órgão gestor a definição de indicadores para acompanhamento das metas e dos objetivos estabelecidos para o programa e que seja dada publicidade às avaliações da política.*

*49. Quanto a esse aspecto, verifico que a exposição de motivos da MP 1.255/2024 faz menção genérica e vaga sobre os objetivos almejados com o benefício tributário, contendo uma única indicação quantitativa de possíveis resultados da política, assim descrita 'propiciará investimentos imediatos com potencial de gerar doze mil empregos diretos e indiretos' (peça 5, p. 2).*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*50. Num cálculo simplório, verifico que o custo para a União de cada emprego a ser, supostamente, gerado por essa política é de R$ 133.333,33. Seria esse um programa custo-eficiente? Considerando que o benefício fiscal vai ser usufruído pelas empresas por apenas dois anos, é de se imaginar que, ainda que sejam realmente criados doze mil empregos, tais vagas não se sustentem após a finalização do benefício tributário. Assim, ainda num exercício simples, supondo que esses empregos sejam mantidos por dois anos, o custo mensal da política por empregado será de R$ 5.555,55, custo elevado se comparado com os valores pagos aos cidadãos em programas sociais, como o bolsa-família.*

*51. Considerando as boas práticas em políticas públicas e visando dar cumprimento ao disposto no § 16 do art. 37 da Constituição Federal[2], seria esperado que as questões atinentes aos objetivos, metas e indicadores da política fossem adequadamente considerados na etapa de formulação do programa. Porém, não constam dos autos informações sobre eventual análise **ex ante** que tenha sido realizada para subsidiar a edição da medida provisória com evidências robustas acerca, por exemplo, do problema público que se busca resolver, das alternativas de intervenção, bem como de justificativas para a escolha do desenho consubstanciado na MP 1.255/2024.*

*52. Nesse contexto, concordo com as diligências propostas pela AudFiscal, com alguns ajustes, mas entendo que o caso requer atuação mais incisiva desta Corte, enquanto guardiã da responsabilidade fiscal, considerando também o longo histórico de enfrentamento pelo Tribunal dos problemas fiscais e de governança associados aos benefícios tributários.*

*53. Diante dos elementos expostos neste despacho, divirjo da unidade especializada quanto à ausência do pressuposto de fumus boni iuris. Há indícios suficientes de descumprimento da LDO 2024, e ao menos do caput do art. 14 da LRF, além de ofensa aos princípios que devem pautar a gestão fiscal responsável constantes do art. 1º daquela lei complementar e do art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável).*

*54. Está presente também o requisito do periculum in mora, pois o prazo para habilitação ao programa já iniciou, o que gera risco de os contribuintes realizarem investimentos vinculados ao benefício tributário em questão sem uma conclusão desta Corte sobre a regularidade da sua criação em face das normas de direito financeiro, o que acarretará prejuízo ao interesse público caso a conclusão de mérito seja pela irregularidade, não sendo mais possível interromper o usufruto do incentivo fiscal.*

*55. Quanto ao periculum in mora reverso, não vislumbro qualquer prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até o que Tribunal se pronuncie sobre o mérito da questão. A AudFiscal apontou nesse sentido apenas a própria justificativa para a edição da medida provisória: 'os investimentos são considerados essenciais, segundo o proponente da MP, para a criação de empregos e o atendimento de políticas públicas na área respectiva' (peça 6, p. 6).*

*56. Diante do exposto, decido:*

*56.1. **deferir a medida cautelar** pleiteada, com fulcro no art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, a fim de que o Ministério da Fazenda suspenda a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço;*

*56.2. determinar a **oitiva** dos **Ministérios da Fazenda, de Minas e Energia e do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços**, com fulcro no art. 276, § 3º, do RITCU, para que se manifestem sobre o teor da representação e os indícios de irregularidades descritos neste despacho, em especial quanto:*

*56.2.1. à existência de memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas de impacto fiscal do benefício tributário instituído pela MP 1.255 de 26/8/2024 (art. 132, § 1º, da LDO 2024);*

*56.2.2. à existência de declaração formal da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil sobre o benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 (art. 132, § 3º, da LDO 2024);*

*56.2.3. à existência de manifestação sobre compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do benefício tributário instituído pela MP 1.255/2024 por parte do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 133 da LDO 2024);*

*56.2.4. à aderência do enquadramento da renúncia de receita criada pela MP 1.255/2024 ao disposto no § 4º do art. 132 da LDO 2024, que veda a referência a outras proposições legislativas em tramitação para fins de atendimento ao art. 14 da LRF;*

[2] § 16. Os órgãos e entidades da Administração Pública, individual ou conjuntamente, devem **realizar avaliação das políticas públicas**, inclusive com **divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados**, na forma da lei.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*56.2.5. à observância das exigências do art. 142 da LDO 2024 quanto à definição de metas, objetivos e indicadores que permitam o acompanhamento e a avaliação do benefício tributário;*
*56.2.6. à observância do caput do art. 14 da LRF, que exige o atendimento dos dispositivos da LDO quando da criação ou ampliação de benefícios tributários, bem como dos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º da LRF e no art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável);*
*55.3. determinar a realização das seguintes **diligências**, com fundamento no art. 157 do RITCU:*
*55.3.1. ao **Ministério de Planejamento e Orçamento** para que apresente, no prazo de quinze dias, as notas técnicas e outros expedientes eventualmente produzidos para subsidiar o processo de elaboração da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255 de 26/8/2024, abordando os efeitos fiscais e o cumprimento das normas de finanças públicas, especialmente o art. 14 da LRF, como também aspectos de desenho e formulação da política pública;*
*55.3.2. à **Secretaria Especial da Receita Federal** para que apresente, no prazo de quinze dias, as seguintes informações/documentação:*
*55.3.2.1. notas técnicas e outros expedientes que eventualmente tenham sido elaborados para subsidiar o processo de formulação da minuta que deu origem à Medida Provisória 1.255/2024, com foco nos efeitos fiscais e no cumprimento do art. 14 da LRF;*
*55.3.2.2. mecanismos de controle a serem adotados para o controle do limite de que trata o art. 2º-A, § 4º da Lei 14.871/2024, incluído pela MP 1255/2024; e*
*55.3.2.3. impacto fiscal estimado, em bases anuais, entre 2024 e 2031, decorrente da renúncia de receita instituída pela MP 1255/2024;*
*55.4. determinar o retorno dos autos à AudFiscal para análise de mérito após as providências acima especificadas, devendo incluir também análise sobre o atendimento dos requisitos da LRF quando da edição da Lei 14.871/2024, alterada pela MP 1255/2024, e que criou benefício tributário similar ao objeto destes autos para outros setores da economia."*

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Trata-se de representação de autoria do Senador Ciro Nogueira acerca de possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a "concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados".

2. O representante alega, em suma, que a instituição desse novo benefício tributário não cumpriu os requisitos previstos no art. 14 da LRF, pois, segundo declarado no próprio texto da norma, os impactos fiscais serão considerados nos orçamentos dos exercícios em que o benefício será usufruído pelos contribuintes que aderirem ao programa (2027 a 2031).

3. Após analisar a matéria, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) concluiu não estar presente o pressuposto do *fumus boni iuris*, por não identificar um descumprimento evidente do art. 14 da LRF, o que dependeria de um estudo interpretativo do dispositivo para a situação de benefícios tributários instituídos com efeitos fiscais diferidos. Também considerou caracterizado o *periculum in mora* e afastado o *periculum in mora reverso*, mas, diante da ausência do primeiro requisito, propôs indeferir o pedido de medida cautelar e realizar diligências para obter "manifestações técnicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Orçamento Federal, notadamente com a finalidade de se conhecer os reais impactos fiscais derivados da renúncia de receita instituída pela multicitada medida provisória".

4. Todavia, consoante detalhado em meu despacho à peça 9, compreendi que o caso tem contornos diferentes dos já avaliados pelo Tribunal em razão de o impacto fiscal estimado ocorrer em três exercícios financeiros após o ano de criação do benefício tributário. Assim, a criação do benefício em tela não se amolda à condição do inciso I do art. 14 da LRF, que exige do proponente a demonstração de que a renúncia de receita foi considerada na estimativa da lei orçamentária.

5. Em juízo perfunctório, não me pareceu cabível e compreendi como extremamente frágil a premissa de que seria remetida a demonstração do equacionamento fiscal dos efeitos do benefício tributário instituído para futuros projetos de lei orçamentária, como ocorreu no caso em análise, considerando que essa possibilidade excluiria a incidência da LRF no caso concreto destoando do espírito desse diploma legal e dos princípios norteadores da gestão fiscal responsável.

6. Conforme jurisprudência dessa Corte, além do dever de observar as exigências específicas do art. 14 da LRF, a concessão ou ampliação de renúncias de receitas deve se pautar pelos princípios insculpidos no § 1º do art. 1º desse diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios (Acórdão 263/2016-Plenário, relator: Ministro Raimundo Carreiro). Tais pressupostos são essenciais para alcançar os objetivos de responsabilidade na gestão fiscal e equilíbrio intertemporal das contas públicas.

7. Desse modo, no mérito, a solução para o impasse deve passar por uma interpretação sistemática do art. 14 da LRF, considerando a legislação de finanças públicas e o contexto das normas e princípios aplicáveis ao regime de controle orçamentário-fiscal, constantes do art. 1º da LRF e do art. 1º da Lei Complementar 200/2023 (regime fiscal sustentável).

8. Além disso, verifiquei o descumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, especialmente dos arts. 132, §§ 1º e 4º, e 142, o que, por consequência, viola o *caput* do art. 14 da LRF, que exige que a concessão de benefícios tributários atenda ao disposto na LDO.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9. Assim, ao contrário do entendimento da unidade técnica, considerei presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, uma vez que o prazo para a habilitação ao programa já estaria aberto. Ademais, não vislumbrei a existência de prejuízo decorrente da suspensão da implementação do programa até o que Tribunal se pronuncie sobre o mérito da questão, o que descaracterizaria o *periculum in mora* reverso.

10. Diante disso, em 20/9/2024, concedi medida cautelar a fim de que o Ministério da Fazenda suspendesse **a habilitação de pessoas jurídicas ao programa instituído pela MP 1.255, de 26/8/2024**, até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria ora em apreço. Adicionalmente, determinei a realização de oitivas e diligências aos órgãos envolvidos na temática.

11. As razões de decidir estão explicitadas detalhadamente no despacho que se encontra transcrito no relatório precedente.

12. Nesta data, a Advocacia-Geral da União (AGU) trouxe aos autos petição sucinta em que requer a reconsideração da medida cautelar, com base no argumento de que o pressuposto do *periculum in mora* não estaria presente, pois a habilitação dos interessados carece de regulamentação por decreto "que disporá sobre mecanismos de controle fiscal para respeito ao teto de renúncia estabelecido" (peça 20, p. 2). Além disso, a AGU avançou pontualmente em discussões de mérito sobre o cumprimento do art. 14 da LRF e acrescentou alegação de que a decisão cautelar por mim proferida configura exercício de controle de constitucionalidade por parte deste Tribunal de Contas da União.

13. Juntou-se aos autos, ainda, ofício assinado pelo Secretário Especial de Análise Governamental da Casa Civil, que, em cota simples, afirma que "não haverá habilitação de propostas prévia à edição do Decreto regulamentador da referida MP" (peça 21).

14. Primeiramente, importa destacar que a cautelar em questão não avança em competência própria do Poder Judiciário. **Ao contrário, seus termos se inserem exclusivamente no exercício da competência constitucional desta Corte de Contas de controlar a regularidade da concessão de renúncias de receitas em face das normas constitucionais e legais que regem as finanças públicas**.

15. É o que se verifica da leitura dos arts. 70 e 71, *caput,* da Carta Magna, combinados com o § 1° do art. 1º da Lei 8.443/1992, *in verbis*:

> *"No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a* ***legalidade****, a* ***legitimidade*** *e a* ***economicidade*** *dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes,* ***bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas".*** (destaques acrescidos)

16. Além disso, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal atribuiu ao TCU a competência para fiscalizar o cumprimento das regras por ela instituídas, o que obviamente inclui a verificação da observância dos critérios para criação ou ampliação de benefícios tributários.

17. Cabe lembrar que no Acórdão 1.907/2019-Plenário esta Corte firmou entendimento, em sede de consulta, de que medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.

18. Por sua clareza, transcrevo trecho de despacho proferido pelo Relator do TC 011.564/2020-2, Ministro Bruno Dantas, que tratava de representação do então Ministério da Economia, com pedido de medida cautelar, em face de potenciais despesas decorrentes de projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional sem a observância dos requisitos da LRF:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*"23. Esses comandos normativos demonstram, conforme exposto nas razões de decidir do mencionado precedente, Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, 'a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis'.*

*24. Por essa razão, naquela ocasião o Tribunal concluiu que 'medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexequíveis', **tendo em vista que, não obstante existentes com a promulgação e presumidamente válidas, não entram no plano da eficácia,** 'justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO'.*

*25. Seguindo a tese fixada no precedente, **a consequência pela inobservância dessas normas de direito financeiro é a inexequibilidade da medida legislativa, em virtude de sua ineficácia, enquanto não cumprida a legislação**. Ou seja, **embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entre no plano da existência e no plano da validade, não entra, ainda, no plano da eficácia**, justamente por não atender aos regramentos previstos à espécie, condicionantes à implementação da nova despesa, **os quais traduzem a própria ideia de responsabilidade fiscal**.*

*26. Esse mesmo entendimento foi adotado em outras oportunidades nesta Corte de Contas, conforme se observa do Acórdão 1.921/2019 (TC 005.283/2019-1), representação sobre irregularidades relacionadas ao bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária, aduaneira e de fiscalização do trabalho; e do Acórdão 62/2020 (TC 000.605/2019-0), representação para avaliar a **conformidade das concessões de renúncias de receitas** decorrentes da Lei 13.799/2019, ambos de minha relatoria."* (destaques acrescidos)

19. Destaco que o entendimento do Acórdão 1.907/2019-Plenário, por simetria, também se aplica à criação ou ampliação de benefícios tributários que resultem em renúncias de receitas.

20. No despacho supramencionado, o Relator concedeu a medida cautelar pleiteada pelo representante (então Ministério da Economia) para determinar que somente fossem concedidos direitos aos benefícios aprovados por aquele projeto de lei quando sobreviesse a implementação de todas as condições previstas na legislação fiscal, inclusive os requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor à época.

21. Igualmente relevante mencionar os enunciados resultantes do Acórdão 62/2020-Plenário, também da relatoria do Ministro Bruno Dantas, nos seguintes termos:

*"1. Medida legislativa instituidora de mecanismos de renúncias de receitas **aprovada sem a devida adequação orçamentária e financeira e em inobservância ao que determina a legislação vigente de finanças públicas é inexequível**, porquanto embora se trate de norma que, após a sua promulgação, entra no plano da existência e no plano da validade, **não entra, ainda, no plano da eficácia**, por não atender ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício e no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;*

*2. **A produção de efeitos de medidas legislativas que cuidem de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita depende do atendimento prévio**, pelo Poder Executivo, **das condições estabelecidas no ordenamento jurídico**, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal e a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias."* (destaques acrescidos)

**22.** Desse modo, considero incabível a alegação de que a decisão cautelar teria extrapolado as competências desta Corte, pois, como se vê, em linha com a jurisprudência exarada pelo Plenário, **a referida decisão se limita ao exercício da fiscalização financeira e orçamentária para apenas exigir do gestor público a adequação da concessão de benefícios tributários às normas de regência.**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

23. Ainda nessa toada, no âmbito do TC 039.853/2018-7 (peça 8, p. 6-7), a unidade especializada registrou consideração que reputo extremamente relevante, *in verbis*:

> *"34. Portanto,* ***o Poder Executivo não pode, ao empregar recursos públicos, ignorar os requisitos previstos em normas de Direito Orçamentário e Financeiro, de extração constitucional****. Considera-se, assim, que as medidas legislativas, mesmo que hígidas quanto aos atributos jurídicos de existência e validade,* ***só podem ser implementadas quando forem satisfeitos os requisitos legais e constitucionais para a aplicação de recursos públicos*** *em políticas e programas governamentais. A contrario sensu****, ter-se-iam fulminadas as regras que conformam o arcabouço jurídico das finanças públicas a cada nova proposição legislativa que as afrontasse****."* (destaques acrescidos)

24. Com relação ao pressuposto do *periculum in mora*, embora o art. 2º tenha previsto que o "Poder Executivo federal poderá, por meio de decreto, autorizar quotas diferenciadas de depreciação acelerada", esclareço que considerei tal requisito presente em razão de a medida provisória autorizar expressamente a concessão do benefício, tendo em vista sua vigência na data de publicação e a imediata possibilidade, em tese, de adoção de medidas administrativas capazes de habilitar eventuais beneficiários. Naquele contexto, a MP não apresentou impedimentos e tampouco ficou claro que a regulamentação seria condição *sine qua non* para a operacionalização do referido benefício.

25. De todo modo, ainda que fosse, a medida cautelar por mim adotada visou, objetivamente, interromper os atos administrativos tendentes à concessão do benefício até que o Tribunal de Contas da União se pronunciasse sobre o mérito da representação.

26. No entanto, diante da informação trazida aos autos de que não haverá habilitação de beneficiários previamente à edição de decreto regulamentador, entendo que o pressuposto do perigo da demora resta afastado, no momento. Embora essa informação não tenha sido prestada por autoridade competente para se pronunciar em nome da Presidência da República sobre a edição de decretos presidenciais, entendo que há razoável segurança para revogação da medida cautelar, dando-se prosseguimento ao processo com a análise das oitivas e diligências determinadas pelo despacho à peça 9.

27. Cabe alertar, porém, que, havendo risco de que os efeitos do benefício fiscal se concretizem antes de uma avaliação deste Tribunal quanto à regularidade da sua concessão frente ao disposto nas normas de finanças públicas, conforme detalhado no referido despacho, esta decisão poderá ser revista de forma a preservar o interesse público tutelado e evitar eventual dispêndio indevido de recursos públicos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 2 de outubro de 2024.

JORGE OLIVEIRA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 2090/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 021.989/2024-9
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessada: Casa Civil da Presidência da República
4. Unidade: Ministério da Fazenda
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
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, que tratam de representação de autoria do Senador Ciro Nogueira acerca de possível irregularidade concernente ao descumprimento das regras da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) quando da edição da Medida Provisória 1.255, de 26/8/2024 (MP 1.255/2024), que autorizou a "concessão de quotas diferenciadas de depreciação acelerada para navios-tanque novos produzidos no Brasil destinados ao ativo imobilizado e empregados exclusivamente em atividade de cabotagem de petróleo e seus derivados".

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, com fulcro no art. 276, **caput** e § 1º, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. revogar a medida cautelar adotada por meio do despacho transcrito no relatório que precede este acórdão (peça 9 destes autos);

9.2. referendar as medidas acessórias previstas no referido despacho;

9.3. comunicar esta decisão à Casa Civil da Presidência da República, aos destinatários das oitivas e diligências determinadas no despacho de peça 9 e ao representante.

10. Ata n° 40/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 2/10/2024 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2090-40/24-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 1326/2025 - Plenário (008.437/2025-4)

Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 008.437/2025-4
Natureza: Contas do Presidente da República.
Órgão/Entidade: Contas do Governo – Presidência da República.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA RELATIVAS AO ANO DE 2024.

RELATÓRIO

# 1. INTRODUÇÃO

Pela 90ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e emitir parecer prévio destinado ao julgamento pelo Congresso Nacional.

Ao fazê-lo, esta Corte oferece subsídios técnicos ao Poder Legislativo e contribui para o fortalecimento da transparência e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos federais.

Nos termos do art. 36 da Lei 8.443/1992, as contas do Presidente da República compreendem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos previstos no § 5º do art. 165 da Constituição Federal.

As contas ora analisadas foram encaminhadas a este Tribunal pelo Excelentíssimo Senhor Senador Davi Alcolumbre, Presidente do Congresso Nacional, em 6 de maio de 2025 e referem-se ao exercício compreendido entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 2024, período no qual o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva exerceu o cargo de Presidente da República.

O exame das contas presidenciais representa uma das atribuições mais relevantes, complexas e abrangentes conferidas ao TCU e possibilita à sociedade conhecer os resultados das ações governamentais, reunindo ampla gama de temas, tratados com máxima profundidade técnica.

Esta Corte emite parecer prévio exclusivamente sobre as contas do Presidente da República; as relativas aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, por sua vez, são diretamente julgadas por este Tribunal, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal fixado na ADI 2.238-5/DF, com decisão cautelar publicada em 21/8/2007 e mérito julgado em 24/6/2020, conforme publicação no Diário da Justiça Eletrônico 228, de 15/9/2020. Não obstante, o relatório ora elaborado abrange informações relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública da União, fornecendo ao Congresso Nacional panorama abrangente da situação fiscal e da gestão pública federal.

Conforme o art. 228 do Regimento Interno do TCU, a primeira das opiniões emitidas no parecer prévio refere-se à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União, indicando se representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31 de dezembro do exercício em análise; já a segunda opinião trata da conformidade da execução orçamentária com os princípios e as normas constitucionais e legais, incluindo LOA, LDO, LRF e legislação correlata.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Com base no art. 11 da Resolução-TCU 291/2017, o parecer prévio deve pronunciar-se pela aprovação ou pela rejeição das contas, à luz da materialidade, da gravidade e dos impactos identificados na gestão governamental decorrentes de eventuais irregularidades ou distorções constatadas.

Concluídos os trabalhos de auditoria e elaborada a instrução processual, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido do Relatório.

Além desta introdução, o documento se estrutura em seis capítulos temáticos:

- **Capítulo 2 – Conjuntura econômica, fiscal e orçamentária**: oferece um panorama da situação econômica da União em 2024, apresentando os principais indicadores macroeconômicos, instrumentos de política monetária e creditícia, além de dados sobre a dívida pública e a execução orçamentária;
- **Capítulo 3 – Resultados da atuação governamental**: avalia a execução dos programas finalísticos do governo federal, com destaque para indicadores de desenvolvimento socioeconômico e análise de 10 programas do Plano Plurianual (PPA); a análise examina a adequação dos instrumentos de medição de desempenho e o grau de cumprimento das metas estabelecidas;
- **Capítulo 4 – Conformidade da gestão orçamentária e financeira**: examina a observância das normas constitucionais e legais aplicáveis, incluindo a Constituição Federal, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a Lei Complementar 200/2023, que trata do Regime Fiscal Sustentável (RFS) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), servindo de base para a opinião sobre a regularidade da execução orçamentária;
- **Capítulo 5 – Auditoria financeira do Balanço Geral da União (BGU)**: apresenta os resultados e as conclusões da auditoria realizada nas demonstrações contábeis da União, avaliando se estas refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiros e orçamentários em 31/12/2024;
- **Capítulo 6 – Cumprimento de recomendações anteriores**: analisa o atendimento a recomendações e alertas emitidos nos pareceres e relatórios relativos às contas presidenciais dos exercícios de 2015 a 2023;
- **Capítulo 7 – Conclusão**: sintetiza os principais achados e formula a proposta de parecer a ser submetida à deliberação do Colegiado.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, nos termos regimentais e dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 2. CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo analisa a conjuntura econômica, financeira e orçamentária do país em 2024.

A **Seção 2.1** apresenta os principais indicadores macroeconômicos, com destaque para o Produto Interno Bruto (PIB), o nível de emprego e de salários, a poupança nacional bruta, a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), a carga tributária e as relações econômico-financeiras com o exterior.

Já a **Seção 2.2** aborda a política monetária, com ênfase na taxa de juros, na base monetária e na política de crédito.

O conteúdo da **Seção 2.3**, trata da política fiscal, com análise das receitas e despesas primárias, da programação orçamentária e financeira, dos resultados primário e nominal, dos benefícios tributários, financeiros e creditícios, da recuperação de créditos e do resultado previdenciário.

Quanto à **Seção 2.4**, esta discute a dívida pública, com foco nas exposições fiscais e na sustentabilidade do endividamento.

Por fim, a **Seção 2.5** examina a execução orçamentária, distinguindo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Orçamento de Investimento das empresas estatais não dependentes (OI); no caso dos OFSS, são analisadas as receitas e as despesas orçamentárias, as disponibilidades por fonte de recursos e os restos a pagar.

Em 2024, a economia brasileira manteve trajetória de crescimento, impulsionada pela demanda interna, especialmente o consumo das famílias e a retomada dos investimentos. Apesar do desempenho positivo, persistiram incertezas fiscais e pressões inflacionárias, que elevaram a percepção de risco e dificultaram a condução da política monetária.

A inflação superou a meta anual, pressionada pelos preços de alimentos e serviço, tendo o Banco Central do Brasil (BCB) adotado medidas para conter esses efeitos. A implementação do novo Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) impôs restrições à política fiscal, exigindo ajustes como bloqueios orçamentários e o uso de deduções legais para atingir a meta primária.

A dívida pública aumentou em relação ao PIB, indicando deterioração de alguns indicadores de custo e qualidade, apesar do ganho no prazo médio de vencimento. Os benefícios tributários, financeiros e creditícios somaram R$ 678,4 bilhões, o equivalente a 5,89% do PIB – o menor percentual desde 2020, e o déficit previdenciário da União permaneceu elevado, refletindo a pressão estrutural dos regimes sobre as contas públicas.

Na execução orçamentária, o desempenho do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi superior ao do Orçamento de Investimento das estatais, com empenho de 88,7% e 63% das dotações respectivamente.

## 2.1. Indicadores macroeconômicos

A seguir, são analisados os principais indicadores macroeconômicos: PIB, emprego e renda, poupança, contas externas, taxa de câmbio e risco-país.

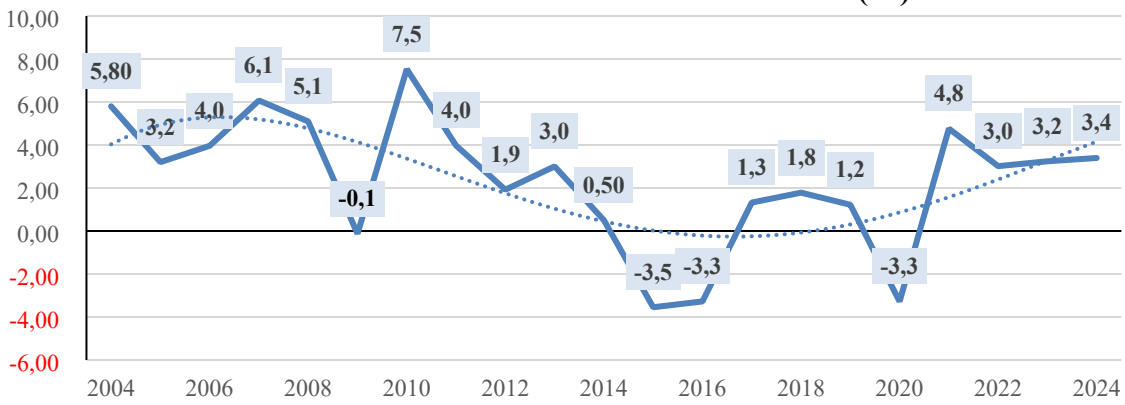


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 2.1.1. Produto interno bruto

Em 2024, o PIB totalizou R$ 11.744,71 bilhões, registrando crescimento real de 3,4% em relação a 2023, quando alcançou R$ 11.358,97 bilhões (valores constantes). O gráfico a seguir apresenta a evolução de sua taxa de crescimento real entre 2004 e 2024.

**Taxa de crescimento do PIB em termos reais (%)**



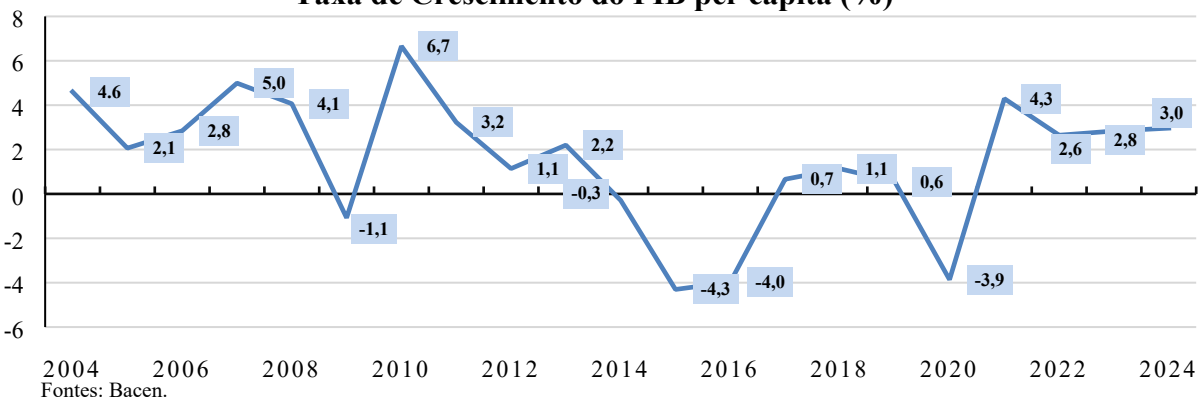

Fontes: Bacen e IBGE.

Dentre os componentes do PIB que sofreram aumentos reais, destacam-se os impostos sobre produtos, líquidos de subsídios, que tiveram aumento de 5,5%, com destaque para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

As variações no valor adicionado pelas atividades econômicas foram as seguintes: redução de 3,2% na agropecuária, aumento de 3,3% na indústria e elevação de 3,7% nos serviços.

O gráfico abaixo apresenta a variação percentual do PIB per capita, indicador obtido pela razão entre o PIB, em valores correntes, e o número correspondente à população residente no meio do ano, frequentemente utilizado na análise do bem-estar da população; em 2024, o PIB per capita alcançou R$ 55.247,45, com crescimento de 3,0% em relação a 2023.

**Taxa de Crescimento do PIB per capita (%)**



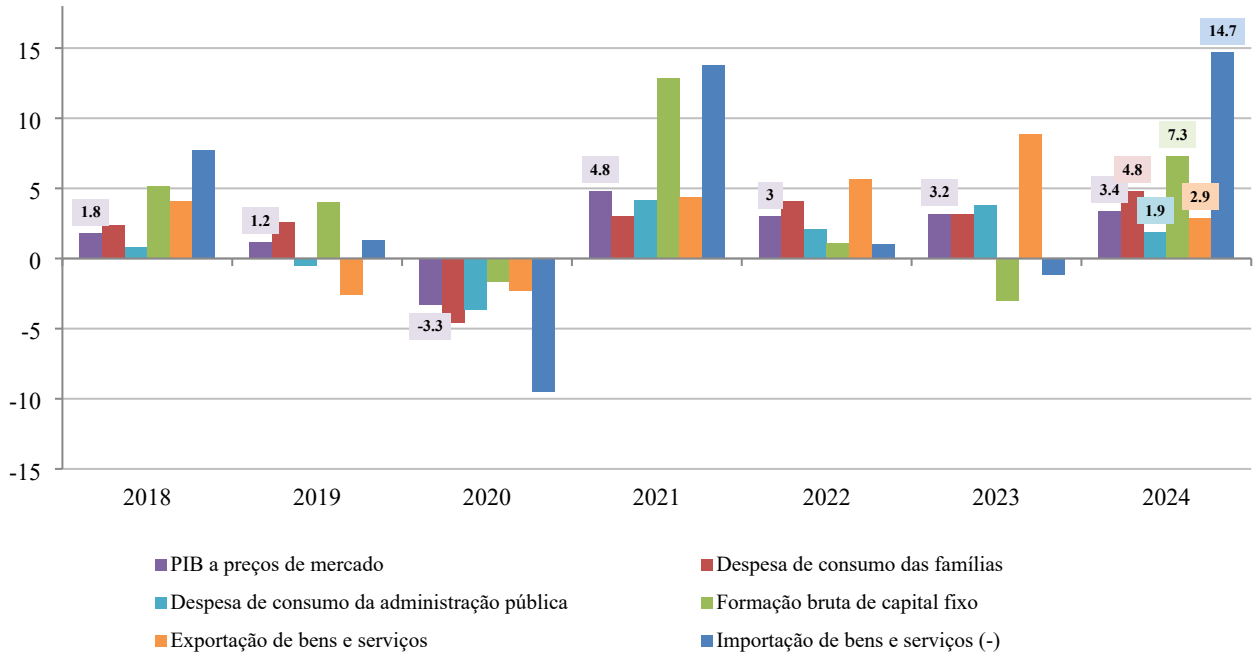

Fontes: Bacen.

A variação anual do PIB e dos seus componentes entre 2018 e 2024 é apresentada no gráfico a seguir. Além disso, o gráfico subsequente detalha os componentes do PIB em 2024, evidenciando a participação desses na expansão econômica.



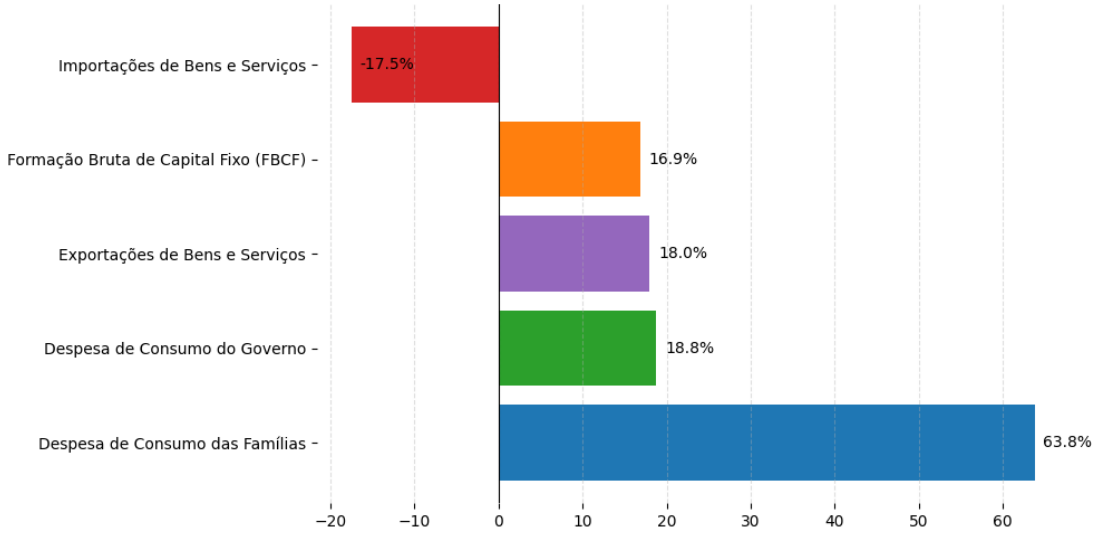
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Variação Anual do PIB e dos Componentes da Demanda Agregada (%)**




Fontes: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

**Participação dos componentes do PIB em 2024**




Fontes: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

No exercício de 2024, a Despesa de Consumo das Famílias representou 63,8% do PIB, evidenciando um incremento de 4,8% em relação ao ano anterior (como visto no gráfico Variação Anual do PIB e dos Componentes da Demanda Agregada). Em 2023, essa participação foi de 62,9% do PIB, com um aumento de 3,2% quando comparado ao ano de 2022. Ademais, a Despesa de Consumo do Governo em 2024 constituiu 18,8% do PIB, registrando um crescimento de 1,9% em relação ao ano precedente.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), incluindo as variações de estoque, apresentou uma participação de 16,9% na composição do PIB, evidenciando um crescimento de 7,3% em relação ao ano anterior. Em 2023, a participação da FBCF no PIB foi de 15,8%, com uma redução de 3,0% quando comparada ao ano de 2022.

No que concerne às Exportações e Importações de Bens e Serviços, estas registraram uma participação de 18,0% e -17,5% do PIB em 2024, respectivamente, com variações de 2,9% e 14,7% em relação ao ano anterior.

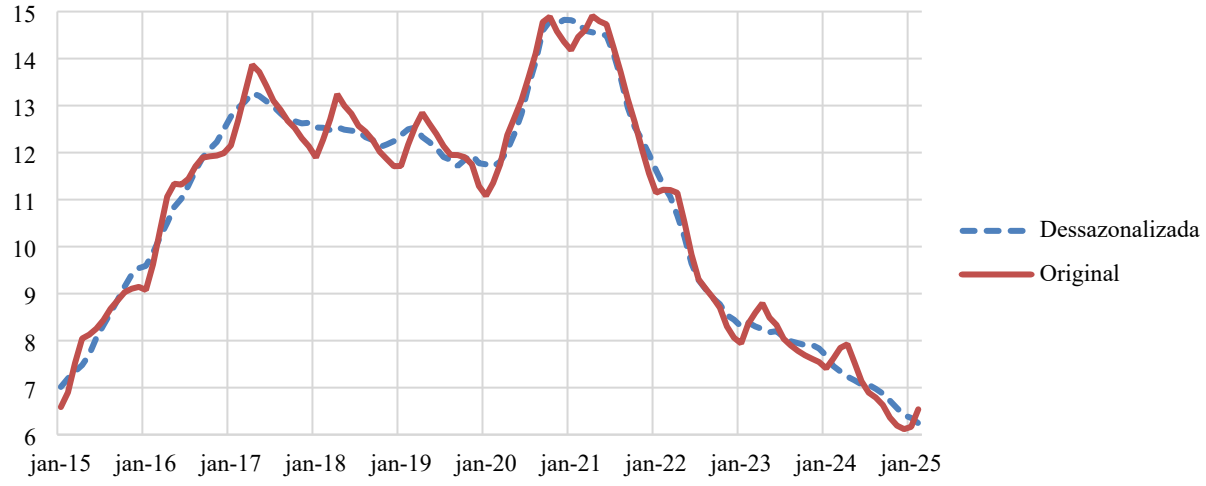
### 2.1.2. Nível de emprego e salários

Em 2024, o mercado de trabalho permaneceu aquecido, com forte geração de empregos formais e crescimento da renda média real. Apesar de sinais recentes de moderação, a taxa de desocupação atingiu os menores níveis da série histórica, enquanto o rendimento médio e a renda das famílias mantiveram trajetória de alta.

A taxa de desocupação recuou de forma consistente ao longo de 2024, alcançando 6,6% no trimestre encerrado em dezembro, menor patamar desde o início da série histórica da PNAD Contínua. Esse desempenho reflete o dinamismo observado na recuperação do mercado de trabalho após a pandemia, com sustentação do emprego e aumento da população ocupada ao longo dos últimos anos. A figura a seguir ilustra a evolução da taxa de desocupação, nas séries original e dessazonalizada:

A figura a seguir mostra a evolução da taxa de desocupação, nas séries original e dessazonalizada.

**Taxa de Desocupação (%)**




Fonte: Bacen (Sistema de geração de séries temporais, séries 24379 e 24380)

A geração de empregos com carteira assinada manteve-se em nível elevado, apesar da recente desaceleração. Segundo dados dessazonalizados do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged), foram criadas, em média, 105,4 mil vagas por mês no trimestre encerrado em dezembro.

A desaceleração foi generalizada entre os setores, exceto na agropecuária, que continuou apresentando desempenho positivo. Ainda assim, o saldo acumulado de empregos formais em 2024 atingiu 1,7 milhão, superando em 222 mil o registrado em 2023; para efeito de comparação, em 2022 o saldo foi de 2,0 milhões de vagas.

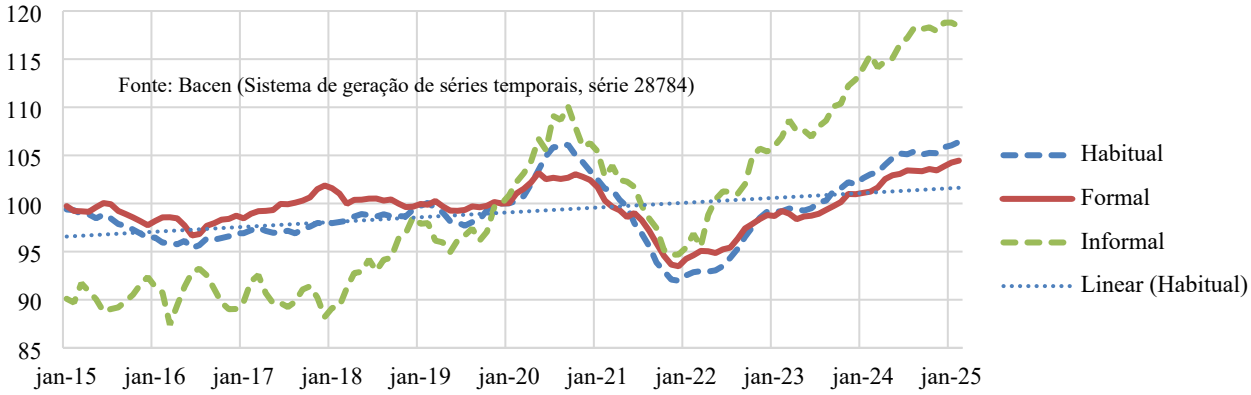


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O rendimento médio do trabalho, medido pela PNAD Contínua, segue em trajetória de crescimento em termos reais, embora tenha apresentado moderação no segundo semestre de 2024. No período, o rendimento médio real habitual avançou a uma taxa trimestral média de 0,6%, desacelerando de forma relevante em relação à média de 1,5% registrada no primeiro semestre.

O gráfico destaca ainda que, embora o rendimento dos trabalhadores informais tenha crescido mais fortemente desde 2022, o rendimento formal e o habitual também exibem trajetória de recuperação, alinhados à tendência positiva de longo prazo.

**Evolução do Rendimento Médio Real por Tipo de Ocupação**
**(índice base 100 = jan/2015)**




Fonte: Bacen (Sistema de geração de séries temporais, séries 24382, 24383, 24384)

A Renda Nacional Disponível Bruta das Famílias (RNDBF) real, no conceito restrito, vem registrando alta consistente desde o início de 2022, superando as oscilações anteriores causadas pela pandemia. Em termos anuais, a RNDBF restrita cresceu 5,9% em 2024, após avanços de 7,5% em 2023 e 7,2% em 2022, mantendo-se em patamar historicamente elevado. A tendência de crescimento deverá ser reforçada nos próximos meses com o reajuste real do salário-mínimo, a elevação salarial em parte do setor público e as liberações de recursos do FGTS para trabalhadores demitidos que optaram pelo saque-aniversário.

### 2.1.3. Poupança nacional bruta e formação bruta de capital fixo

A poupança nacional bruta pode ser entendida como a parte da renda nacional bruta não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescido do saldo do governo em conta corrente.

A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB vem registrando queda desde 2021, com o valor em 2024 sendo de 14,5% do PIB.

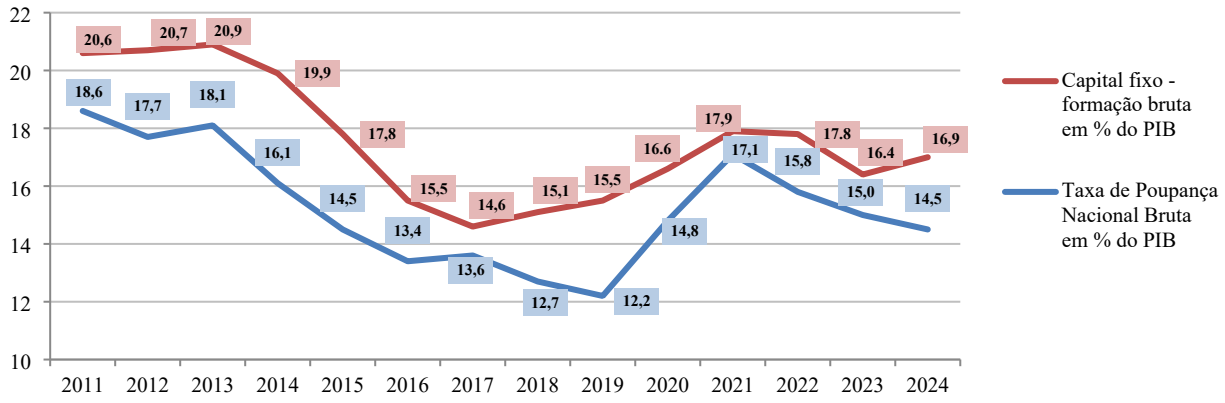
O investimento compreende a formação bruta de capital fixo (FBCF) mais variações de estoques.

A taxa de investimento (FBCF) também vem se reduzindo desde 2021, mas no período de 2023 a 2024 aumentou de 16,4% para 16,9% do PIB, como apresentado no gráfico abaixo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo (% do PIB)**



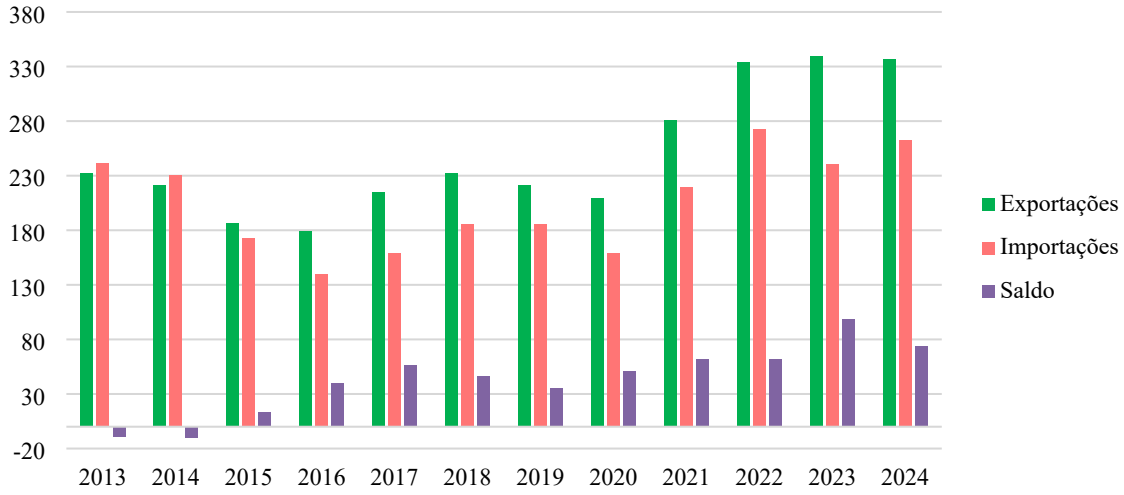

Fonte: IBGE.

## 2.1.4. Relações econômico-financeiras com o exterior

Em 2024, a balança comercial brasileira registrou superávit de US$ 74,2 bilhões, valor 16,6% inferior ao observado em 2023. O resultado refletiu exportações totais de US$ 337,0 bilhões, com queda de 0,8% em relação ao ano anterior, e importações de US$ 262,9 bilhões, que avançaram 9,2%.

A retração nas exportações foi influenciada, principalmente, pela redução nos embarques de produtos agropecuários, enquanto o aumento das importações decorreu da maior demanda por bens de capital e de consumo, em linha com a recuperação da atividade econômica.

**Evolução da Balança Comercial (US$ bi FOB)**




Fonte: https://balanca.economia.gov.br/balanca/publicacoes_dados_consolidados/pg.html

Em 2024, a Ásia manteve-se como principal destino das exportações brasileiras, embora sua participação tenha recuado de 44,9% para 42,8%, influenciada pela queda nas vendas para a China (-9,5%). Em contrapartida, a América do Norte (+6,2%) e a União Europeia (+4,2%) ampliaram sua participação, com destaque para os Estados Unidos (+9,2%) e a Espanha (+26,4%); já o Mercosul apresentou retração de 14,1%, puxada pela Argentina (-17,6%), enquanto a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Oriente Médio e a África aumentaram suas compras em 8,1%, 19,3% e 20,5% respectivamente.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Entre os produtos exportados, os provenientes da indústria de transformação representaram 53,9% do total, com alta de 2,6% em relação a 2023, e os produtos da indústria extrativa responderam por 24% das exportações, também com crescimento de 2,6%; a agropecuária participou com 21,5%, abaixo do registrado em 2023, refletindo queda de 11,1%.

As importações brasileiras foram impulsionadas pelo aumento na compra de bens de capital (+20,9%) e bens de consumo (+23,4%), acompanhando a expansão da atividade produtiva e da demanda interna. Os bens intermediários, principal categoria, cresceram 7,2% e representaram 59,6% do total importado. Por outro lado, as importações de combustíveis e lubrificantes recuaram 6,9%; destacou-se ainda o aumento expressivo de 43,2% nas importações de automóveis de passageiros.

Balanço de pagamentos e reservas internacionais

Em 2024, o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos aumentou significativamente, atingindo US$ 56,0 bilhões (2,6% do PIB), mais que o dobro do registrado em 2023. Esse resultado refletiu a redução do superávit comercial e a ampliação do déficit na conta de serviços, especialmente nos segmentos de transporte, propriedade intelectual e telecomunicações.

A conta de renda primária apresentou leve melhora, com menor saída líquida de lucros e dividendos, apesar do aumento nos pagamentos de juros.

Mesmo diante do déficit em transações correntes, os investimentos diretos no país somaram US$ 71,0 bilhões em 2024, sustentados principalmente pelo reinvestimento de lucros e por operações intercompanhia.

**Evolução do Balanço de Pagamentos (US$ mi)**

| Discriminação | 2024 | 2023 |
|---|---|---|
| **Transações Correntes** | **-55.966** | **-24.516** |
| Balança Comercial (FOB) | 66.218 | 92.275 |
| Exportação de Bens * | 339.847 | 343.819 |
| Importação de Bens * | 273.629 | 251.544 |
| Serviços | -49.707 | -39.862 |
| Renda Primária | -75.403 | -79.488 |
| Renda Secundária (Transferências Unilaterais) | 2.925 | 2.558 |
| **Conta Capital e Financeira** | | |
| Conta Capital | -16.270 | **-11.366** |
| Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos | -80.916 | **-34.503** |
| Investimentos Direto | | |
| No exterior | 24.319 | 25.148 |
| No país | 71.070 | 62.442 |
| **Erros e Omissões** | **-8.680** | **1.379** |

Fonte: Bacen: www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticassetorexterno - Tabelas

* Exclui mercadorias deixando/ingressando o território nacional sem mudança de proprietário

Obs.: dados preliminares.

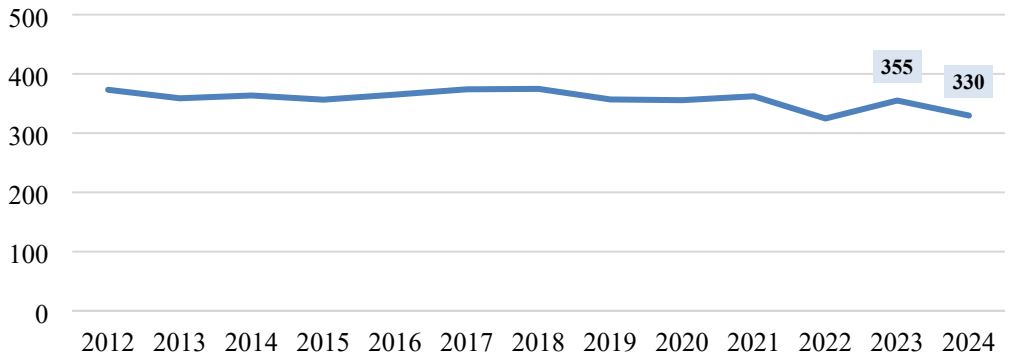
As reservas internacionais encerraram 2024 em US$ 329,7 bilhões, redução de 7,1% em relação a 2023. Essa queda decorreu principalmente de operações no mercado de câmbio, incluindo vendas à vista, no valor de US$ 19,8 bilhões, e concessão de linhas com recompra de US$ 11,0 bilhões em dezembro.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Apesar da redução, o volume de reservas permanece elevado, com composição diversificada e perfil anticíclico, garantindo capacidade de resposta a choques externos e contribuindo para a estabilidade macroeconômica.

**Evolução das Reservas Internacionais (US$ bi)**




Fonte: Bacen.

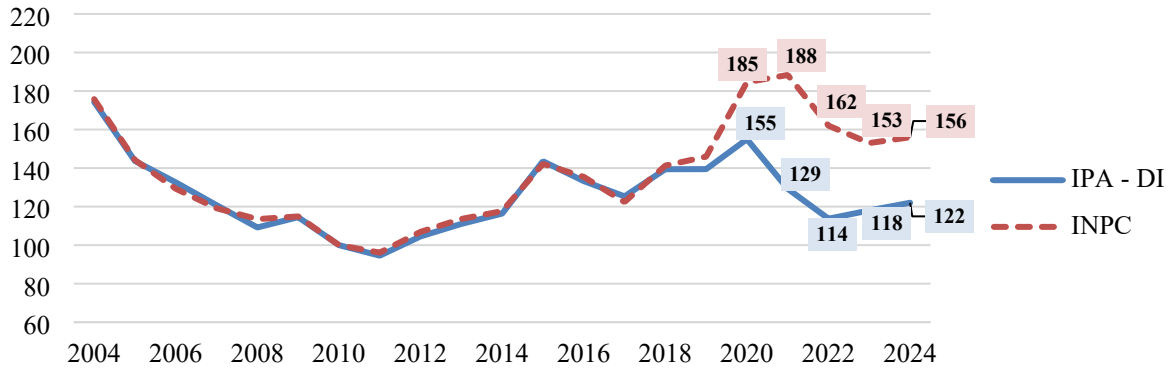
Taxa de câmbio efetiva real

Em 2024, a taxa de câmbio efetiva real registrou leve alta, indicando modesta recuperação da competitividade das exportações brasileiras em relação ao biênio anterior. Esse movimento interrompeu a trajetória de apreciação real observada entre 2021 e 2023, período em que os produtos nacionais perderam competitividade no mercado externo.

O cálculo da taxa de câmbio efetiva real considera a taxa nominal ajustada pela diferença entre os índices de preços aqui registrados e os dos principais parceiros comerciais. Para o Brasil, são utilizados o Índice de Preços ao Produtor Amplo – Disponibilidade Interna (IPA-DI) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC); o indicador é ponderado pela participação de cada país nas exportações brasileiras, refletindo as variações reais na competitividade do Brasil no comércio internacional.

A elevação do índice representa desvalorização real da moeda nacional e, consequentemente, ganho de competitividade.

**Evolução da Taxa de Câmbio Efetiva Real**
**IPA-DI e INPC (Índice base 100 = 2010)**




**Fonte:** Ipeadata.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

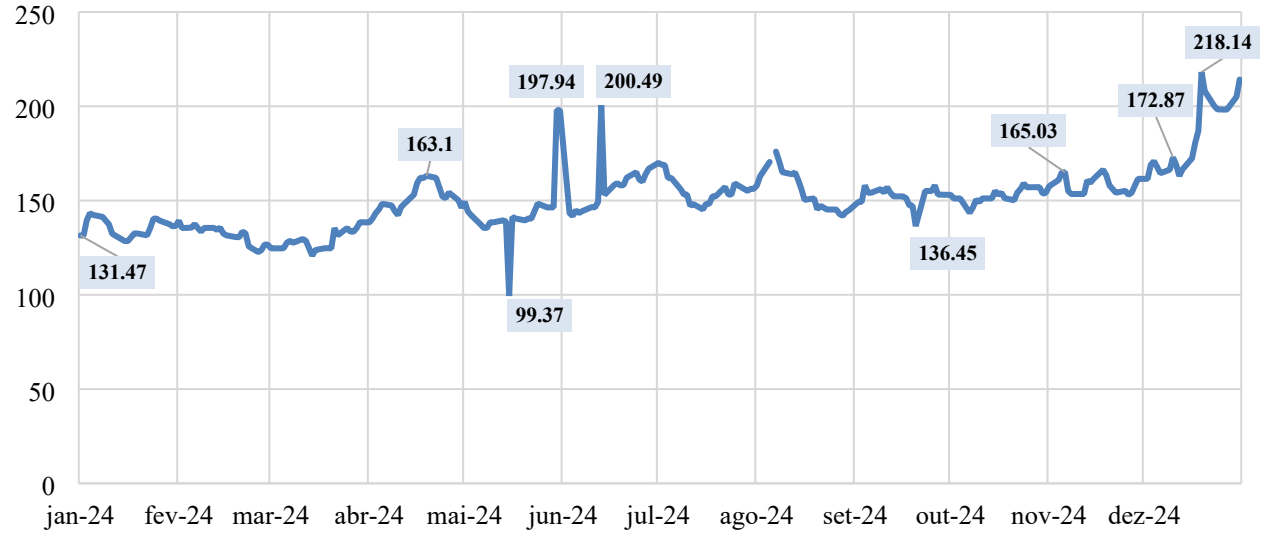
Risco-país

Em 2024, o indicador de risco-país, medido pelo *Credit Default Swap* (CDS) de cinco anos em dólares, encerrou o ano em 214 pontos-base, após iniciar janeiro em 131 pontos, refletindo elevação significativa na percepção de risco da economia brasileira por parte dos investidores internacionais.

Entre os principais fatores que contribuíram para esse aumento estão o quadro fiscal (ver tópico 2.3) e a desancoragem das expectativas de inflação, que levou o Banco Central a reverter o ciclo de cortes da taxa Selic e adotar postura mais contracionista no segundo semestre (ver tópico 2.2). O acúmulo de incertezas quanto à sustentabilidade da dívida pública, combinado com a pressão inflacionária e a necessidade de política monetária mais restritiva, resultou em maior prêmio de risco exigido pelos mercados para financiar o país.

O CDS do Brasil é amplamente utilizado como indicador do risco soberano, representando o custo que investidores internacionais estão dispostos a pagar para se proteger contra eventual inadimplência da dívida pública, funcionando como um termômetro da confiança do mercado: quanto maior a cotação, maior é a desconfiança do mercado quanto à capacidade do país de honrar seus compromissos financeiros. A cotação do CDS é expressa em pontos-base (*basis points*): por exemplo, um CDS de 250 pontos indica um custo anual de US$ 2,50 para garantir US$ 100 em títulos da dívida.

**Evolução do Risco-País em 2024**
**(CDS Brasil 5 anos – pontos-base)**




Fonte: https://www.investing.com/rates-bonds/brazil-cds-5-years-usd-historical-data.

## 2.1.5. Carga tributária nacional

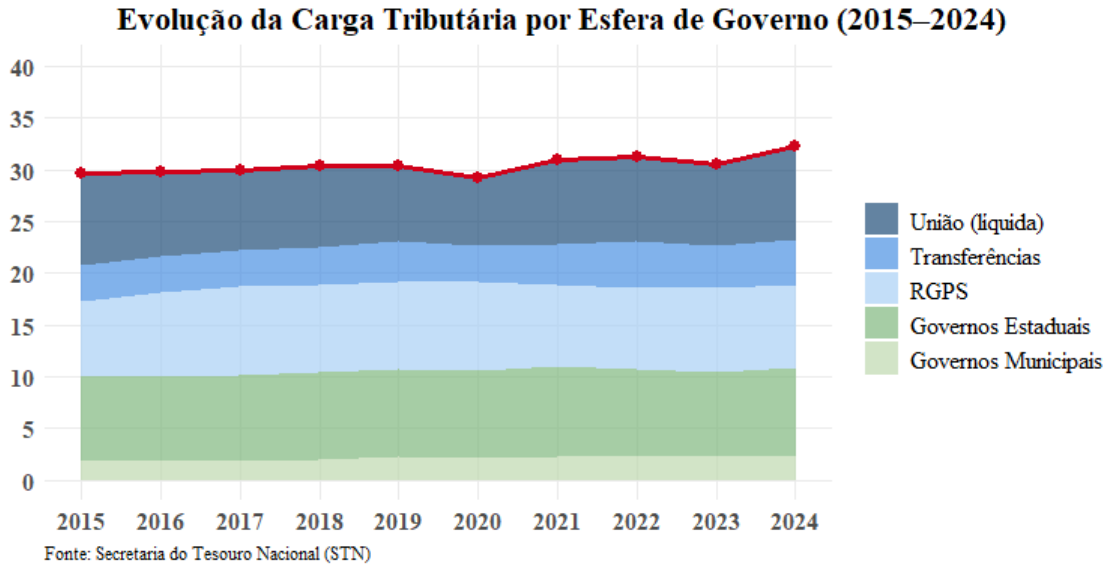
Em 2024, a carga tributária bruta brasileira (de todos os entes da Federação) alcançou 32,32% do Produto Interno Bruto (PIB), representando um aumento de 2,06 p.p. em relação ao ano anterior. A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados e o PIB.

Esse crescimento foi observado em todas as esferas de governo – União, estados e municípios (o valor líquido da União cresceu 1,4 p.p.; o dos estados, 0,4 p.p.; e o dos municípios, 0,1 p.p).



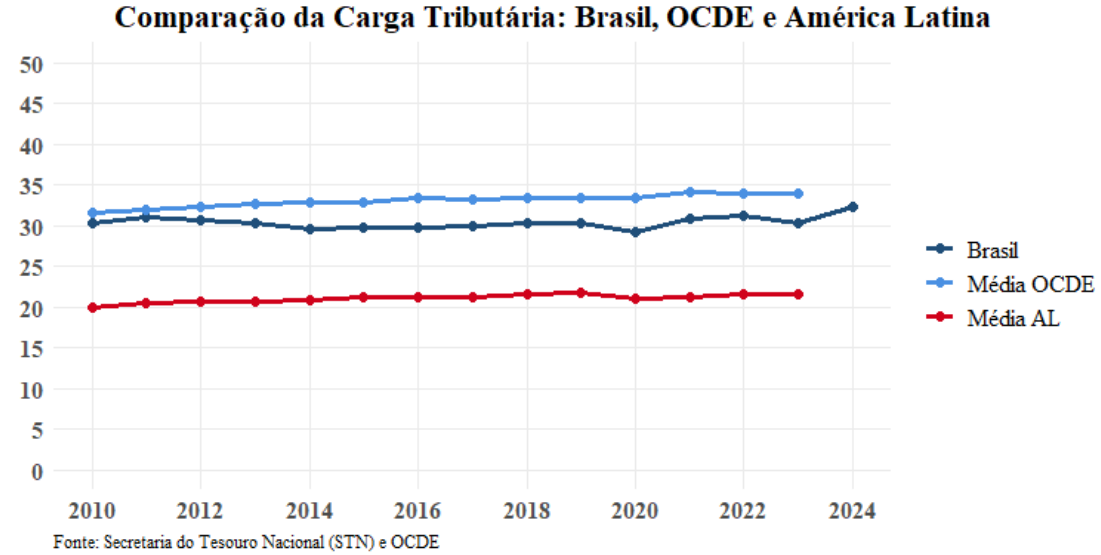
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O gráfico abaixo apresenta a evolução da carga tributária por esfera: a disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Em comparação com as médias da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da América Latina (AL) para o período de 2010 a 2024, observa-se que o Brasil está mais próximo da média da OCDE (países desenvolvidos) do que da média da América Latina, indicando que a carga tributária brasileira pode ser considerada alta para o seu nível econômico.




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e OCDE

## 2.2. Política monetária

Em 2024, foi não possível atingir a meta de inflação de 3%, com tolerância de ±1,5 ponto, percentual definido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), tendo o IPCA encerrado o ano em 4,83%, acima do teto.

Entre os fatores que pressionaram a inflação estão o aumento dos preços dos alimentos – influenciados pela seca, pelo câmbio e pelas *commodities* –, a inflação de serviços, impulsionada por um mercado de trabalho aquecido (que sustentou a demanda e pressionou custos), e choques específicos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

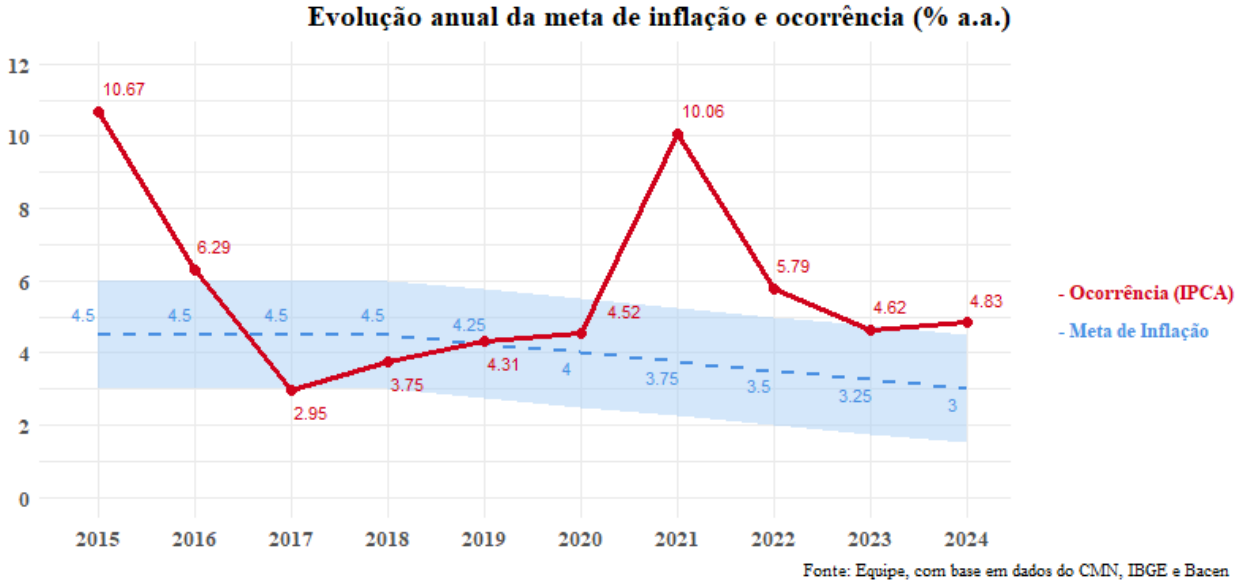
em bens industriais e preços administrados; o Banco Central (Bacen) identificou, também, que os aumentos anteriores ainda se refletem nos novos contratos, os agentes econômicos antecipam reajustes devido às expectativas de inflação alta e as empresas, com capacidade produtiva próxima do limite, optam por elevar preços em vez de expandir a produção.

Há também influência da política fiscal. O Comitê de Política Monetária (Copom), em sua 267ª reunião, destacou a importância da harmonia entre esta e a política monetária, alertando que incertezas fiscais e o aumento de crédito direcionado elevam a taxa de juros neutra, reduzindo a potência da política monetária e elevando o custo da desinflação.

A política monetária segue o regime de metas de inflação, estabelecido originalmente pelo Decreto 3.088/1999 e atualmente pelo Decreto 12.079/2024, definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) com antecedência de trinta meses; cabendo ao Bacen, para garantir a estabilidade do poder de compra da moeda, cumprir as metas estabelecidas pelo colegiado.

Desde 2018, o CMN tem implementado estratégia gradual de redução da meta de inflação, com cortes anuais de 0,25 ponto percentual. Essa iniciativa busca alinhar os parâmetros brasileiros aos de outras economias, fortalecendo a credibilidade da política monetária do país. Metas de inflação mais baixas ajudam a reduzir incertezas e a construir um ambiente econômico mais estável, com a criação de condições favoráveis para um crescimento sustentável no longo prazo.

O gráfico a seguir apresenta o histórico dos dez exercícios mais recentes, dos quais, em cinco anos, a taxa de inflação situou-se fora do intervalo de tolerância (2015, 2016, 2021, 2022 e 2024).




A sistemática normativa obriga o Banco Central a justificar formalmente o não cumprimento da meta. Em carta ao Ministro da Fazenda, o presidente do Bacen detalhou as causas do descumprimento (incluindo atividade econômica aquecida, depreciação cambial e choques climáticos), as medidas corretivas e o prazo estimado para retorno à meta.

O papel dos fatores determinantes da inflação é analisado quantitativamente com modelos semiestruturais pelo Bacen, sendo eles – já apontados anteriormente: (i) inércia da inflação do ano anterior; (ii) diferença entre as expectativas de inflação dos agentes e a meta; (iii) inflação importada, resultante da variação da taxa de câmbio e dos preços das *commodities*; (iv) hiato do produto; (v) choques de alimentos; e (vi) demais fatores, como preços administrados, anomalias climáticas e choques na curva



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de Phillips. A contribuição de cada fator é estimada com base em modelos, embora esses cálculos envolvam incertezas.

O IPCA de 2024 teve uma variação de 4,83%, com os segmentos de bens livres (74,14%) e administrados (25,86%) contribuindo significativamente para essa variação.

De acordo com a carta, a inflação de 2024 superou o intervalo de tolerância devido ao forte crescimento da atividade econômica, à depreciação cambial e a fatores climáticos, em um contexto de expectativas de inflação desancoradas e inércia da inflação do ano anterior.

Em 2024, os preços livres e os preços administrados aumentaram 4,89% e 4,66%, respectivamente, com os quatro destaques seguintes:

- A inflação na alimentação no domicílio foi de 8,22%, refletindo a seca, o ciclo do boi, a depreciação cambial e o aumento dos preços internacionais de *commodities* agrícolas, com destaque para a alta dos preços das carnes (20,84%).

- A inflação relativa aos bens industriais subiu de 1,10% para 2,89%, influenciada pela depreciação cambial, aumento dos preços internacionais das *commodities* metálicas e crescimento da atividade econômica.

- A inflação do setor de serviços caiu de 6,22% para 4,77%, mas, excluindo passagens aéreas, houve um leve aumento, pressionado por fatores inerciais e atividade econômica.

- Quanto aos preços administrados, a gasolina aumentou 9,70%, devido à depreciação cambial, alta do etanol e aumento das alíquotas do ICMS, além de aumentos em planos de saúde (7,88%) e produtos farmacêuticos (5,96%).

A trajetória da taxa Selic refletiu três fases distintas:

- início de redução (de 13,75% em agosto/2023 para 10,50% em maio/2024), em virtude da continuidade do ciclo, iniciado no anterior, quando sinais de desaceleração inflacionária permitiram uma flexibilização gradual da política monetária;

- interrupção dos cortes em junho diante do novo cenário econômico, como a elevação das projeções de inflação, a resiliência da atividade econômica e pressões persistentes no mercado de trabalho (manutenção da taxa em 10,50%); e

- retomada dos aumentos a partir de setembro (10,75% em setembro, 11,25% em novembro e 12,25% em dezembro).

A mudança visou conter a desancoragem das expectativas e reforçar o compromisso com a convergência da inflação à meta. Projeções do Relatório de Inflação indicam que o IPCA seguirá acima do teto da meta até o terceiro trimestre de 2025, convergindo gradualmente nos anos seguintes, com projeções de 4,5% para 2025, 4,0% para 2026 e 3,6% para 2027. Segundo a pesquisa Focus, as expectativas de inflação da pesquisa aumentaram, com a mediana de 5,0% para 2025, 4,0% para 2026 e 3,9% para 2027.

Diante de um cenário com riscos assimétricos – destacando-se para cima a desancoragem das expectativas e a resiliência da inflação de serviços e para baixo a desaceleração mais acentuada da economia global e efeitos mais fortes do aperto monetário sobre a desinflação global –, o Copom optou por elevar a Selic em 1,00 ponto percentual na última reunião de 2024 (267ª).

O comitê indicou, ainda, a possibilidade de novos ajustes, condicionados à evolução do cenário econômico e inflacionário.



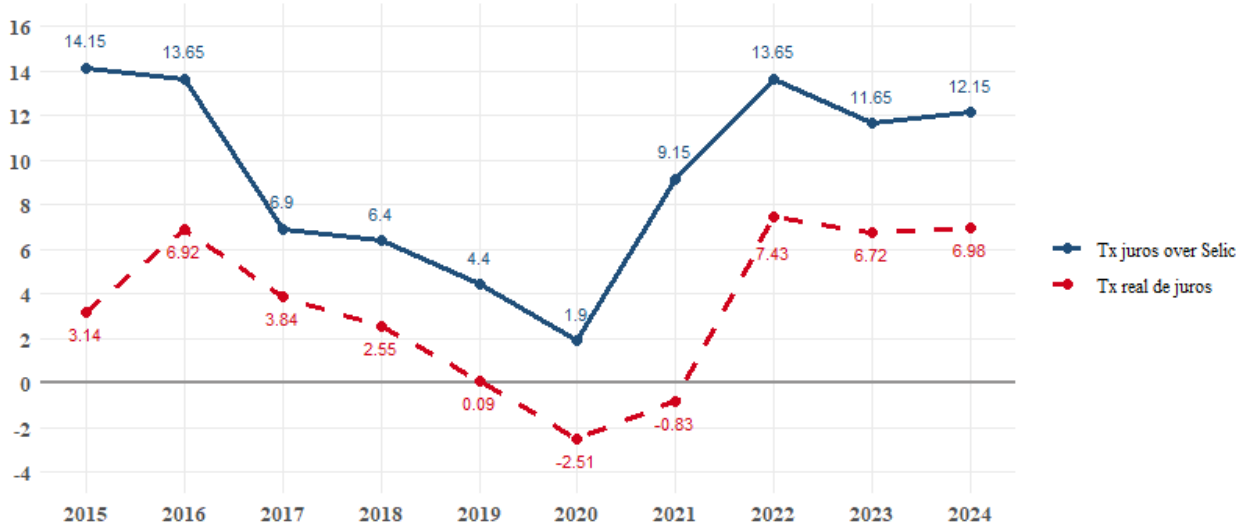
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em síntese, a política monetária enfrentou desafios relevantes em 2024, com a taxa de juros, a base monetária e o crédito exercendo papel central nos esforços para conter a inflação.

### 2.2.1. Taxa de juros

A política monetária executada pelo Bacen utiliza a taxa básica de juros de curto prazo Over/Selic como o principal instrumento com vistas ao controle do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), definido como parâmetro para cumprimento da meta de inflação. A figura a seguir mostra a evolução da taxa Selic anualizada base 252 dias (série 1178 do Bacen) para o período de 2015 a 2024; além dessa taxa (Selic) nominal ocorrida, também é apresentada a taxa de juros real (*ex-post*), ambas em final de período.

**Evolução da taxa de juros Over/Selic e da taxa de juros real ex-post (% a.a.)**




Fonte: Equipe, com base em dados do Bacen e IBGE

Duas medidas estatísticas descritivas são usadas para indicar o comportamento dessas variáveis no decênio, quais sejam, a média e o desvio-padrão desses juros nominais e reais. A taxa de juros over Selic e a taxa real de juros alcançam média de 9,4% e 3,43% e desvio padrão de, respectivamente, 4,32% e 3,61% no período. Portanto, a despeito das flutuações próprias de uma economia submetida a sucessivos choques, essas métricas, no decênio, indicam taxas de juros reais exigentes, mas compatíveis com as condições da economia brasileira.

A taxa real *ex-ante*, por sua vez, representa a diferença entre a taxa nominal e a expectativa de inflação futura, fundamental para as decisões de política monetária. Quando as expectativas inflacionárias sobem, o Bacen tende a elevar a Selic para conter a pressão; quando caem, reduz a taxa. A curva de juros – ou estrutura a termo das taxas – é a ferramenta gráfica que expressa as taxas de juros de títulos com mesmo risco, mas com diferentes prazos, sendo amplamente utilizada na formulação de política monetária e na gestão de carteiras.

A estimativa da inflação implícita nas curvas de juros (Anbima, Estrutura a Termo das Taxas de Juros e Inflação Implícita: Metodologia, 2010), extraída da diferença entre os juros de títulos prefixados (LTN e NTN-F) e dos atrelados ao IPCA (NTN-B), é conhecida como *break-even inflation rate* (BEIR) ou taxa de compensação pela inflação e pode ser estimada pela equação de Fisher.

Essa equação relaciona entre si a taxa de juros nominal, a taxa de juros real e a inflação esperada, permitindo deduzir qual é a expectativa do mercado para a inflação futura. Embora útil, a



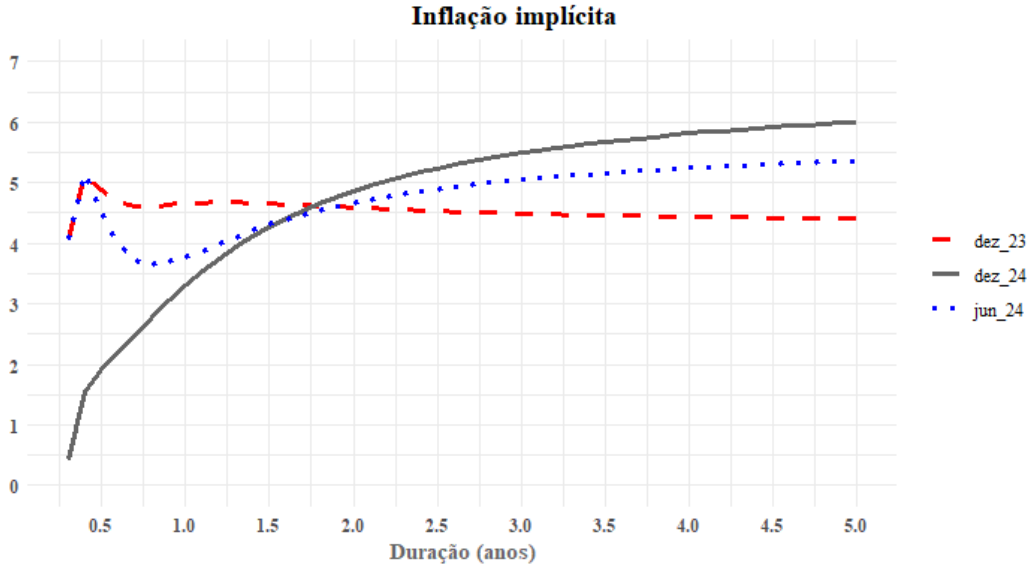
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

equação tem limitações por não incorporar prêmios de risco, diferenças de liquidez e estruturas de pagamento entre os ativos; ainda assim, é uma ferramenta amplamente utilizada para análise da estrutura das taxas de juros.

Para estimativas mais precisas da inflação implícita, o Bacen utiliza o modelo Nelson-Siegel-Svensson (NSS), adotado por vários bancos centrais por sua flexibilidade e capacidade de ajustar diferentes formatos de curvas. O modelo é aplicado separadamente às curvas de títulos prefixados e indexados à inflação, permitindo calcular a inflação implícita com base em dados dos leilões do Tesouro Nacional. As curvas de inflação implícita para 31/12/2023 e os finais de semestre de 2024, projetadas para o horizonte de cinco anos, ilustram a evolução das expectativas inflacionárias. A tabela final apresenta as decisões do Copom em resposta a esses dados, evidenciando sua função de reação diante da conjuntura econômica.

Na prática, o modelo NSS é aplicado separadamente às curvas dos títulos pré-fixados (como LTN e NTN-F) e aos títulos híbridos (como a NTN-B). A diferença entre essas curvas de juros, ajustadas com base nos dados dos leilões de títulos públicos, fornece a inflação implícita para o período considerado; o modelo também permite interpolar e extrapolar taxas de juros para diferentes prazos, contribuindo para a precificação de ativos ao longo do tempo.

As três curvas apresentadas na sequência representam as inflações implícitas nos leilões de títulos do Tesouro Nacional nas datas de 31/12/2023 e nos finais de semestres de 2024, projetadas (via interpolação) para o prazo de cinco anos; o exercício de estática comparativa para essas três datas permite visualizar o comportamento da inflação para os diversos horizontes apresentados.




Fonte: Equipe, a partir da Anbima

A função de reação, ou seja, a resposta do Banco Central às expectativas de comportamento da inflação, tendo em vista a avaliação, pelo Copom, dos dados das conjunturas externa e interna, que se tentou representar pela informação sobre a inflação implícita do gráfico anterior, pode ser visualizada na tabela abaixo, com as datas e taxas nas respectivas reuniões do Comitê.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Reuniões do Copom e Evolução da Taxa Selic**

| Reunião | Data da decisão | Taxa Selic (% aa.) | Variação (p.p.) |
|---|---|---|---|
| 252 | 01/02/2023 | 13,75 | 0,00 |
| 253 | 22/03/2023 | 13,75 | 0,00 |
| 254 | 03/05/2023 | 13,75 | 0,00 |
| 255 | 21/06/2023 | 13,75 | 0,00 |
| 256 | 02/08/2023 | 13,25 | -0,50 |
| 257 | 20/09/2023 | 12,75 | -0,50 |
| 258 | 01/11/2023 | 12,25 | -0,50 |
| 259 | 13/12/2023 | 11,75 | -0,50 |
| 260 | 31/01/2024 | 11,25 | -0,50 |
| 261 | 20/03/2024 | 10,75 | -0,50 |
| 262 | 08/05/2024 | 10,50 | -0,25 |
| 263 | 19/06/2024 | 10,50 | 0,00 |
| 264 | 31/07/2024 | 10,50 | 0,00 |
| 265 | 18/09/2024 | 10,75 | 0,25 |
| 266 | 06/11/2024 | 11,25 | 0,50 |
| 267 | 11/12/2024 | 12,25 | 1,00 |

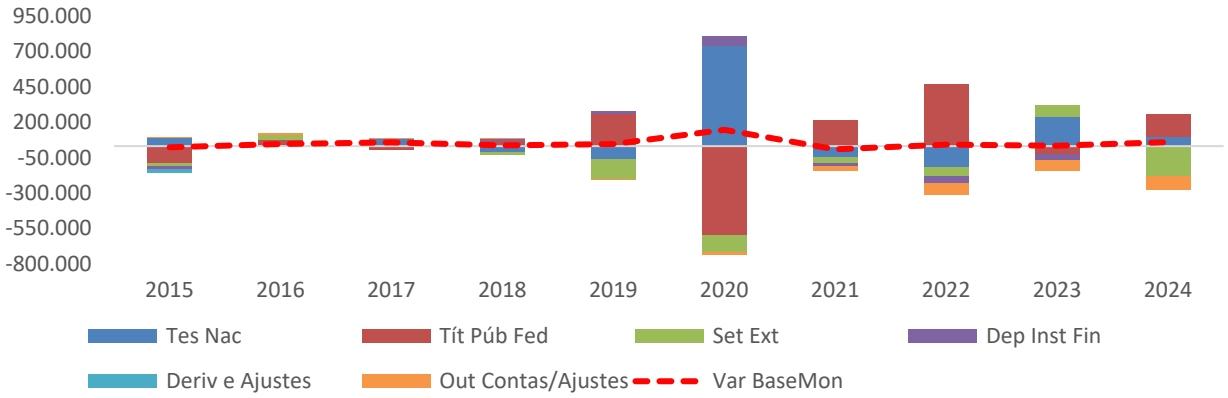
Fonte: Equipe, a partir do Bacen.

### 2.2.2. Base monetária

A partir dos balancetes do Banco Central sobre o sistema monetário, é possível analisar a variação da base monetária. Esses balancetes são compostos por contas de ativo e passivo, sendo o passivo dividido entre base monetária e passivo não monetário – este último inclui, por exemplo, a Conta Única do Tesouro Nacional, que centraliza as receitas arrecadadas e os pagamentos das despesas orçamentárias.

Como o total de ativos deve sempre se igualar ao do passivo, a base monetária pode ser calculada como a diferença entre o total de ativos e o passivo não monetário. Assim, um aumento dessa diferença indica expansão da base monetária; uma redução, sua contração. A tabela a seguir apresenta os principais fatores de expansão e retração da base monetária em 2024.

**Fatores Condicionantes da Base Monetária (R$ milhões)**




Em termos de fluxos anuais, contribuíram para a expansão da base monetária as operações com títulos públicos federais (R$ 158,7 bilhões), derivativos (R$ 115,9 bilhões) e operações do Tesouro Nacional (R$ 65,8 bilhões). Por outro lado, tiveram efeito contracionista as operações do setor externo (R$ 212,5 bilhões) e outras contas e ajustes (R$ 98,8 bilhões). A base monetária em final de período passou de R$ 422,7 bilhões em 2023 para R$ 451,2 bilhões em 2024, crescimento de R$ 28,5 bilhões



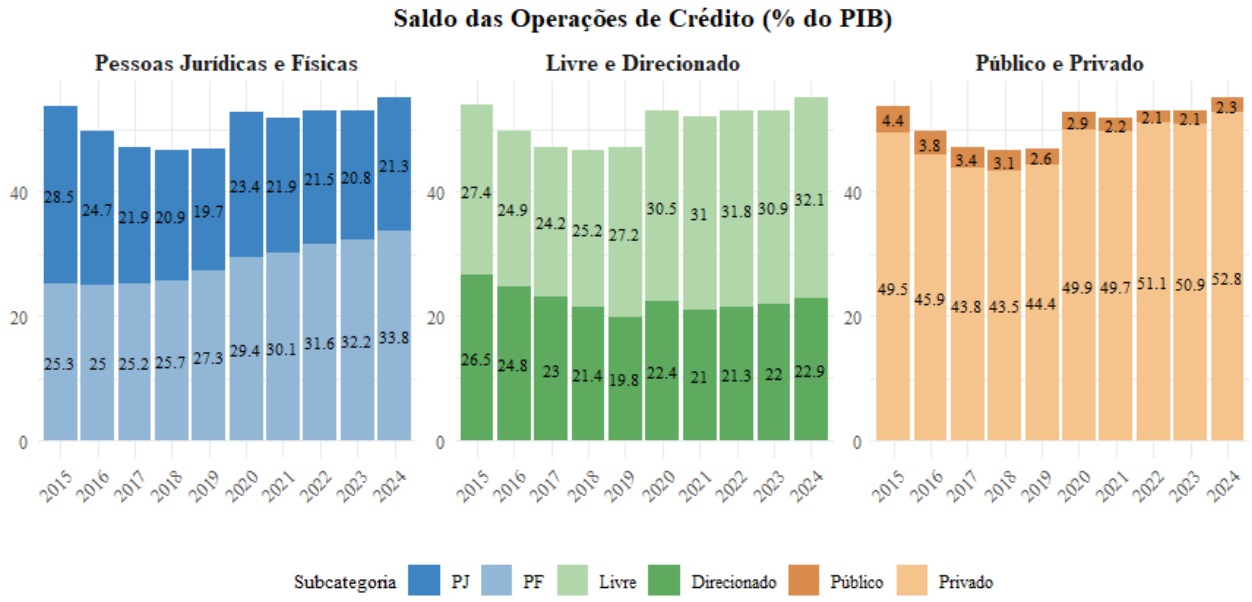
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(6,7%). Essa variação reflete o ajuste necessário para manter a taxa de juros de curto prazo compatível com a meta de inflação, assumindo estabilidade dos demais instrumentos de política monetária.

### 2.2.3. Política creditícia

Ao final de 2024, o saldo do crédito ampliado ao setor não financeiro alcançou R$ 18,7 trilhões (158,8% do PIB), com aumento de 15,3% em relação a dezembro de 2023. Destacaram-se as expansões dos saldos de empréstimos do Sistema Financeiro Nacional, 11%; de títulos da dívida, 10,3%; e de empréstimos externos, 25,7%.

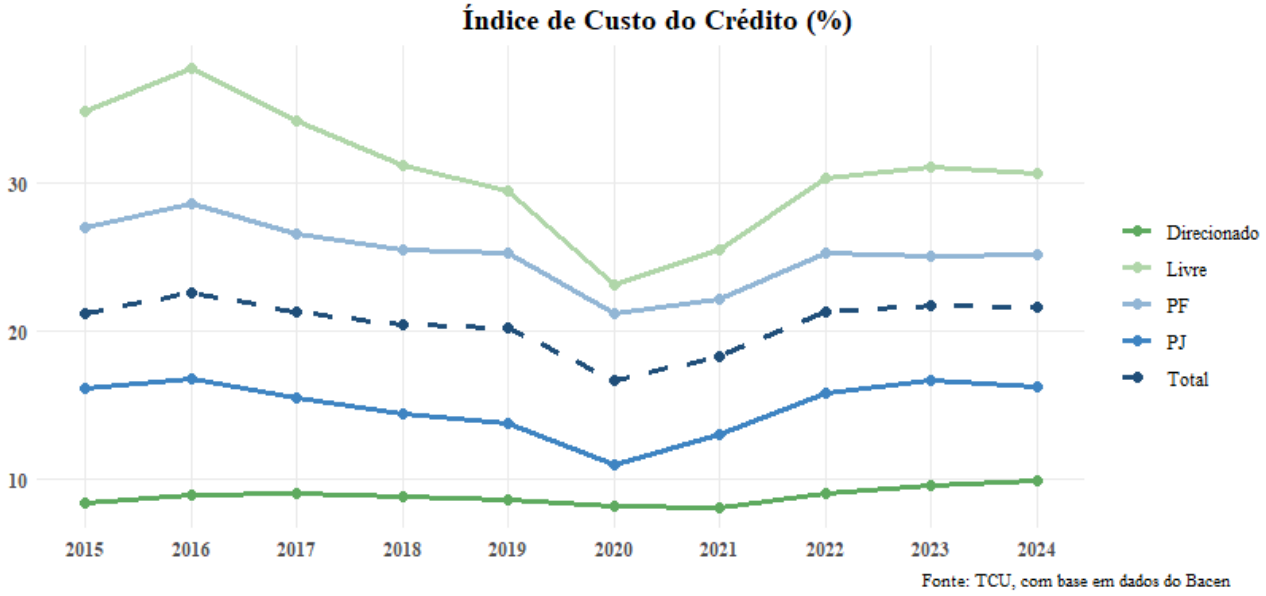
Em dezembro de 2024, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 6,5 trilhões, equivalentes a 55% do PIB; no mesmo mês de 2023, o volume foi de R$ 5,8 trilhões, correspondente a 52,9% do PIB; já em 2022, o saldo foi de R$ 5,4 trilhões, equivalentes aos 53,2% do PIB. A trajetória da distribuição dessas operações entre pessoas físicas e jurídicas, crédito livre e direcionado e público e privado pode ser visualizada no gráfico seguinte:



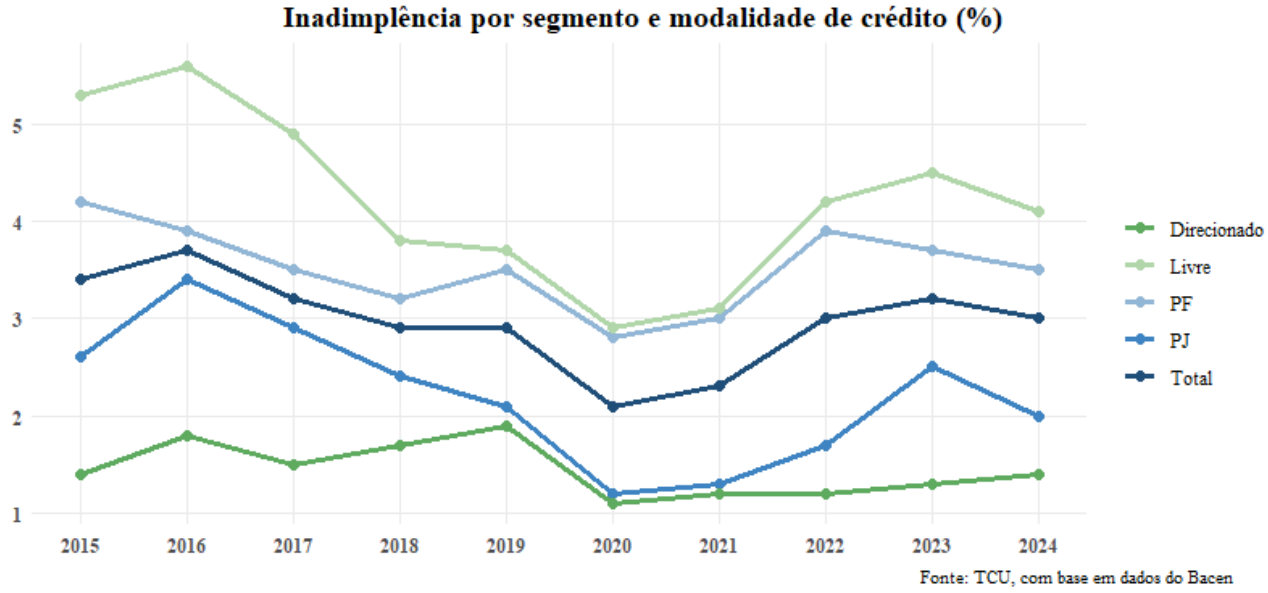

O Índice de Custo do Crédito (ICC), custo médio das operações ativas por categoria, teve a seguinte trajetória no decêndio, com destaque para o custo do crédito total, do crédito livre e do crédito direcionado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




O próximo gráfico apresenta a trajetória da inadimplência por categoria no decêndio, com destaque para o custo do crédito total, do crédito livre e do crédito direcionado.




## 2.3. Política fiscal

Em 2024, a política fiscal federal foi conduzida sob o novo Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023) e enfrentou desafios significativos para alinhar a trajetória de receitas e despesas às metas fiscais estabelecidas. A arrecadação ficou abaixo do previsto, especialmente em razão da frustração de receitas oriundas da reintrodução do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) e de concessões; no lado das despesas, houve alta acima do esperado nos gastos primários, sobretudo em benefícios previdenciários e assistenciais, pressionando o orçamento.

A meta de resultado primário foi cumprida, com superávit de R$ 15,3 bilhões, graças a deduções excepcionais (como aquelas relativas à calamidade no Rio Grande do Sul), à realização de bloqueios em despesas discricionárias e a medidas de antecipação e postergação de receitas e gastos,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

além da entrada de receitas extraordinárias. Apesar disso, a sustentabilidade fiscal segue pressionada por rigidez estrutural das despesas e por incertezas quanto à recorrência das receitas.

A análise das contas públicas se baseia na distinção entre receitas e despesas primárias e financeiras, com foco no resultado primário. A LDO define as metas de resultado primário para o exercício e para os dois seguintes, conforme determinações da Constituição Federal e da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Com o novo regime fiscal, o Anexo de Metas Fiscais passou a incluir o marco fiscal de médio prazo, projeções de agregados fiscais por dez anos e os intervalos de tolerância de ±0,25 p.p. do PIB para aferição do cumprimento das metas.

A execução da LOA deve estar compatível com a meta de resultado primário e respeitar os intervalos de tolerância. O resultado é apurado de duas formas: "acima da linha", pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com base na diferença entre receitas e despesas primárias; e "abaixo da linha", pelo Banco Central, com base na variação da dívida pública – este último sendo o resultado oficial para fins legais. As seções a seguir examinam detalhadamente receitas, despesas primárias, contingenciamentos e os efeitos fiscais de benefícios tributários, financeiros e creditícios.

### 2.3.1. Receitas primárias

Em 2024, a arrecadação de receitas primárias do Governo Federal totalizou R$ 2,7 trilhões (bruto), ficando R$ 40,5 bilhões (1,5%) abaixo da estimativa prevista na LOA. Apesar de a Receita Primária Líquida (RPL) ter alcançado 18,3% do PIB – resultado superior ao de 2023 –, a composição da arrecadação revelou fragilidades importantes, especialmente frustração de receitas relacionadas ao voto de qualidade no CARF (R$ 54,4 bilhões abaixo do esperado) e às concessões e permissões (R$ 27,9 bilhões a menos).

As **receitas primárias** são aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços pelo Estado. Correspondem ao total da receita orçamentária, deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e de retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros. Do total de receitas primárias arrecadadas são excluídas as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, obtendo-se as receitas primárias líquidas de transferências.

A receita "CARF – Voto de qualidade", tratada no Acórdão 1908/2024-Plenário (minha relatoria, transitado em julgado) é resultante da reintrodução do voto de qualidade nas deliberações do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), conforme estabelecido pela Lei 14.689/2023.

Com tal alteração, os empates nas decisões do colegiado, que anteriormente eram automaticamente favoráveis ao contribuinte, passaram a ser decididos pelo voto de qualidade do presidente da Turma de Julgamento – representante da Fazenda Nacional –, alteração que tende a aumentar o número de decisões favoráveis ao erário.

Em complemento, o marco legal possibilitou ao contribuinte a opção de realizar o parcelamento do principal do crédito tributário, com exclusão dos juros de mora, caso o julgamento de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

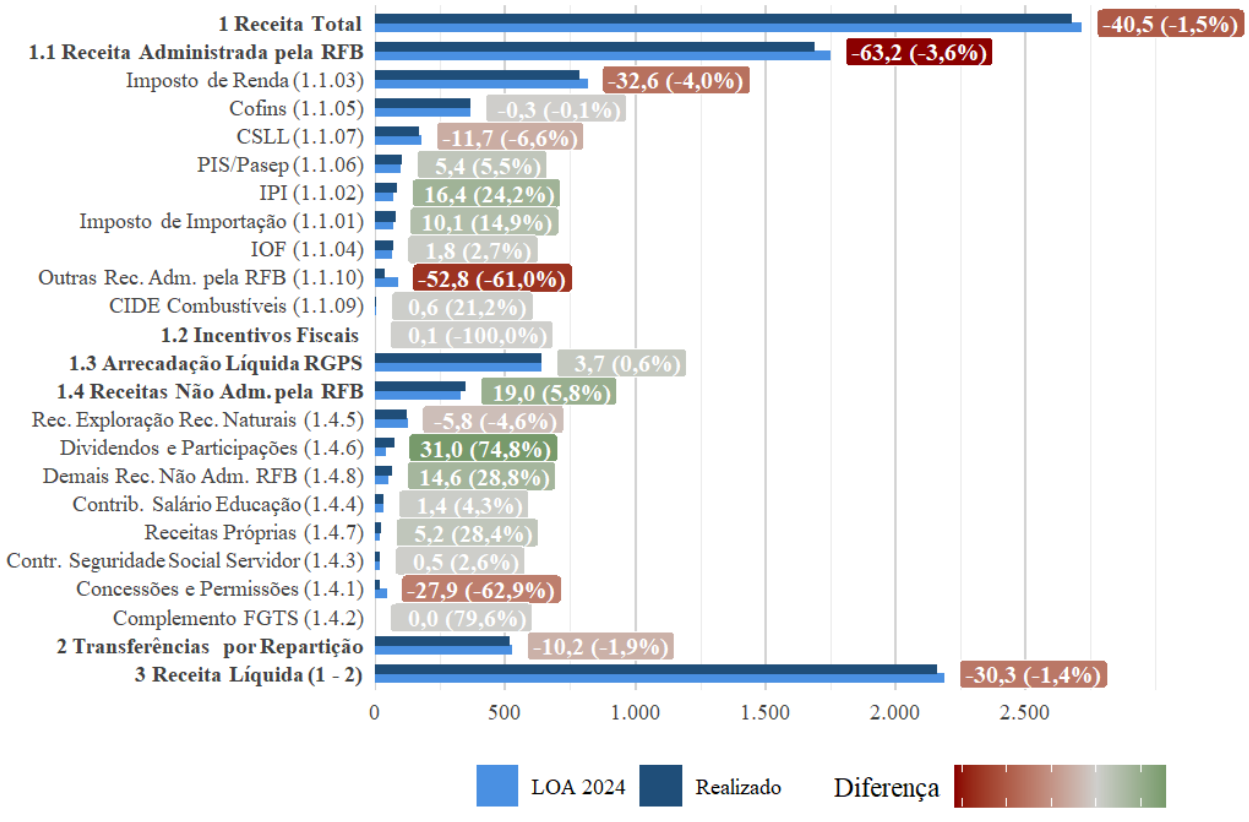
processo administrativo fiscal se resolva definitivamente a favor da Fazenda Pública justamente por conta do voto de qualidade.

Nesse caso, o contribuinte pagaria o débito em doze parcelas mensais e sucessivas, o que permitiria o aumento da receita primária do governo em um prazo mais curto, em comparação às hipóteses nas quais o cidadão recorre judicialmente.

O retorno do voto de qualidade no Carf levou à inclusão inicial de receita de R$ 54,7 bilhões no PLOA 2024, valor gradualmente revisado para baixo a cada avaliação bimestral, e que culminou com a arrecadação final de R$ 307 milhões. O risco de não arrecadação do valo previsto foi alertado pelo TCU (Acórdão 1.908/2024-Plenário, da minha relatoria).

O gráfico a seguir apresenta a comparação entre a previsão da LOA 2024 e o efetivamente realizado.

**Receita Primária Prevista na LOA 2024 x Receita Realizada (R$ bi)**

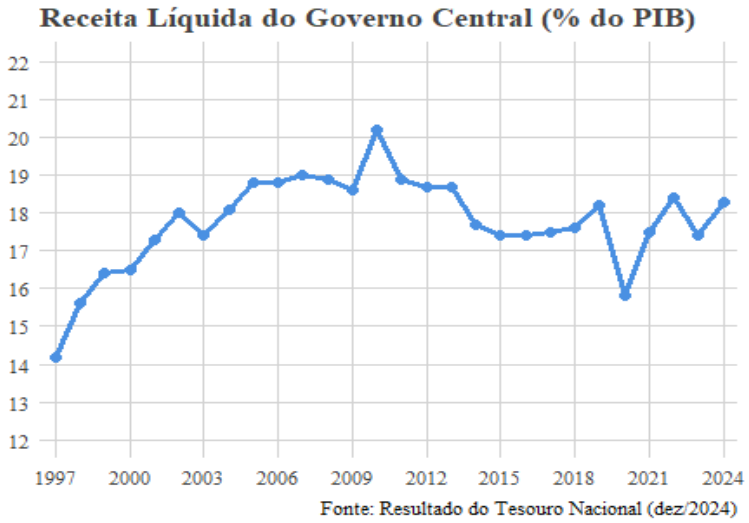



Fonte: LOA 2024 e Resultado do Tesouro Nacional (dez/2024)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O gráfico abaixo apresenta a RPL em percentual do PIB no período de 1997 a 2024 com base no Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2024; em 2024, a RPL atingiu 18,3% do PIB, superior a 2023, mas ligeiramente abaixo quando em comparação a 2022.




### 2.3.2. Despesas primárias

As despesas primárias do Governo Federal dividem-se em obrigatórias e discricionárias: aquelas decorrem de determinações legais ou constitucionais e não permitem liberdade de execução por parte do gestor quanto ao valor ou ao momento do gasto; as últimas podem ser ajustadas conforme conveniência e oportunidade, desde que respeitados os limites orçamentários, estando sujeitas a contingenciamentos, conforme o art. 9º, § 2º, da LRF.

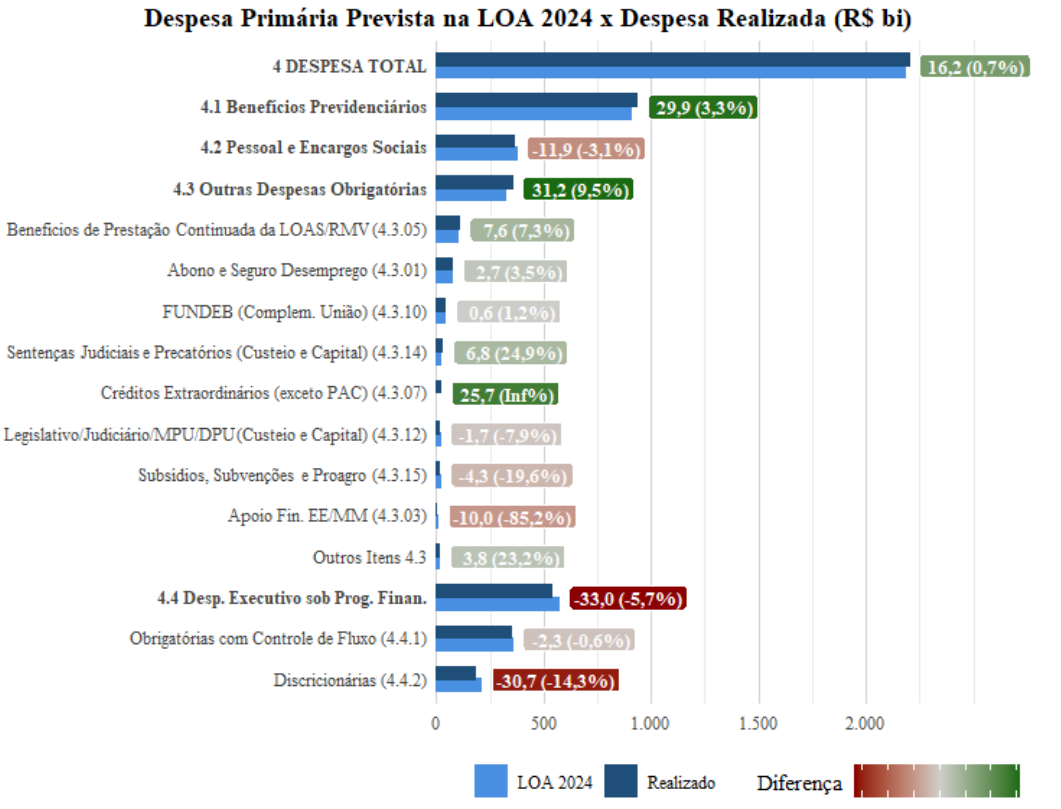
As **despesas primárias** correspondem ao total de despesas, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida (despesas financeiras). Nesse sentido, os gastos primários possibilitam a oferta de serviços e a realização de políticas públicas em favor da sociedade.

Em 2024, as despesas primárias representaram 18,8% do PIB, mantendo estabilidade em relação aos anos anteriores, mas com reconfiguração interna relevante. A execução superou em R$ 16,2 bilhões (0,7%) o valor inicialmente fixado na LOA, principalmente devido ao crescimento das despesas obrigatórias, em especial com benefícios previdenciários e assistenciais. Esse aumento foi impulsionado por eventos climáticos extraordinários e pressões estruturais persistentes.

O gráfico a seguir apresenta a comparação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fonte: LOA 2024 e Resultado do Tesouro Nacional (dez/2024)

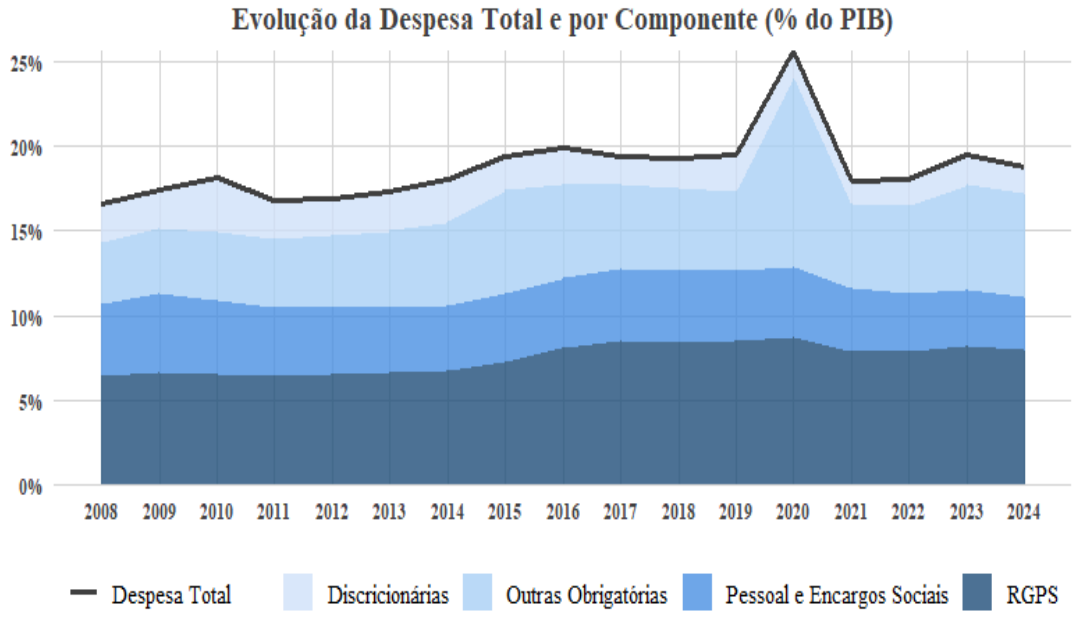
Como contrapartida, observou-se forte compressão das despesas discricionárias, que se reduziram em R$ 30,7 bilhões frente ao autorizado. Esse movimento evidenciou o papel do novo limite constitucional de despesas primárias como mecanismo ativo de ajuste fiscal. Ademais, revisões sucessivas nas projeções bimestrais indicaram fragilidades nos modelos de estimativa, notadamente no caso dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC), cuja apuração técnica careceu de transparência e rigor, conforme será detalhado mais adiante.

A execução de R$ 16,2 bilhões a mais do que o previsto ocorreu principalmente devido aos aumentos de R$ 29,9 bilhões dos "Benefícios Previdenciários" e de R$ 31,2 bilhões das "Outras Despesas Obrigatórias", com destaque para os R$ 25,7 bilhões de "Créditos Extraordinários", sobretudo em decorrência das catástrofes climáticas no estado do Rio Grande do Sul; esses aumentos foram parcialmente compensados pelas reduções de R$ 11,9 bilhões nas despesas com "Pessoal e Encargos Sociais" e de R$ 30,7 bilhões nas "Despesas Discricionárias".

Os gráficos que se seguem apresentam o histórico da despesa primária total, bem como sua decomposição em quatro de seus principais componentes, como proporção do PIB.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fonte: Equipe, a partir do RTN de dezembro de 2024

No encerramento do exercício, a despesa primária totalizou 18,7% do PIB, abaixo dos 19,5% registrados em 2023 – ano marcado pelo pagamento extraordinário de precatórios (R$ 92,4 bilhões) em decorrência de decisão do STF nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064 e 7047. Em 2024, as despesas com pessoal corresponderam a 3,1% do PIB, as discricionárias a 1,6%, os benefícios do RGPS a 7,9% e as demais despesas obrigatórias (inclusive com controle de fluxo) a 6,1%.

Despesa Previdenciária

Em 2024, a despesa primária com benefícios previdenciários do RGPS totalizou R$ 938,5 bilhões sob a ótica financeira (pagamentos), representando 42,6% do total das despesas primárias da União. Trata-se de rubrica central para o cumprimento das metas fiscais, dada sua magnitude e rigidez.

**Evolução das projeções de despesas previdenciárias de 2024 (R$ mi)**

| Discriminação | LOA 2024 (ótica financeira) | Avaliação 1º Bimestre | Avaliação 2º Bimestre | Avaliação 3º Bimestre | Avaliação 4º Bimestre | Avaliação 5º Bimestre | RTN 2024 (Resultado Efetivo) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Benefícios Previdenciários (Ótica Financeira)** | **908.669,6** | **914.236,4** | **917.768,7** | **923.105,2** | **931.442,0** | **939.636,8** | **938.544,5** |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Benefícios Normais | 874.995,3 | 887.067,9 | 889.512,8 | 894.339,6 | 896.127,2 | 904.160,3 | |
| Sentenças | 27.722,9 | 20.758,3 | 20.576,5 | 20.626,5 | 27.008,4 | 27.344,8 | |
| Comprev | 5.951,4 | 6.410,2 | 7.679,5 | 8.139,1 | 8.306,5 | 8.131,6 | |
| Diferença (Em relação à avaliação anterior) | - | 5.566,8 | 3.532,3 | 5.336,5 | 8.336,9 | 8.194,7 | -1.092,2 |
| **Diferença (Em relação à LOA 2024)** | **-** | **5.566,8** | **9.099,1** | **14.435,5** | **22.772,4** | **30.967,1** | **29.874,9** |

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (1°, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2024) e RTN (dez/2024).

A execução dessa despesa superou em R$ 29,8 bilhões (desvio de 3,3%) o valor inicialmente previsto na LOA. Todas as avaliações bimestrais realizadas ao longo do exercício indicaram revisões para cima nas estimativas de gastos previdenciários. A menor revisão ocorreu no 2º bimestre (R$ 3,5 bilhões), enquanto os maiores ajustes foram observados no 4º e 5º bimestres, ambos com elevações superiores a R$ 8 bilhões.

No âmbito do acompanhamento da execução orçamentária do 2º bimestre, foi avaliada a consistência das estimativas bimestrais de despesas previdenciárias, o que foi motivado por questionamentos veiculados na imprensa. O Acórdão 1.854/2024-TCU-Plenário (da minha relatoria) concluiu que, até aquela data, não haviam sido identificados indícios de interferência política indevida nas projeções, tratando-se de procedimento com predominância técnica, embora sujeito a falhas de modelagem e revisão.

Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Em 2024, a despesa primária com o BPC e a Renda Mensal Vitalícia (RMV) somou R$ 111,1 bilhões, representando 5% do total das despesas primárias e tendo impacto relevante para o cumprimento das metas fiscais: o valor executado superou em R$ 7,6 bilhões (variação de 7,3%) a previsão constante da LOA.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução das projeções de despesas do BPC e RMV (R$ mi)**

| | LOA 2024 | Avaliação 1º Bimestre | Avaliação 2º Bimestre | Avaliação 3º Bimestre | Avaliação 4º Bimestre | Avaliação 5º Bimestre | RTN 2024 (Resultado Efetivo) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **BPC + RMV** | 103.485,1 | 103.362,7 | 105.101,7 | 111.482,1 | 111.805,7 | 112.417,8 | 111.084,8 |
| **Diferença (Em relação à avaliação anterior)** | - | **-122,4** | **1.739,0** | **6.380,4** | **323,6** | **612,1** | **-1.333,0** |
| **Diferença (Em relação à LOA 2024)** | - | **-122,4** | **1.616,6** | **7.997,0** | **8.320,6** | **8.932,7** | **7.599,7** |

Fontes: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (1°, 2º, 3º, 4º e 5º bimestres de 2024) e RTN (dez/2024).

Com exceção do 1º bimestre, todas as projeções bimestrais foram revistas para cima, observando-se a menor revisão no 4º bimestre (R$ 0,3 bilhão) e a maior no 3º bimestre (R$ 6,4 bilhões). No acompanhamento do 3º bimestre, o TCU analisou a consistência das estimativas e identificou impropriedades no processo de revisão das projeções, em especial no caso do BPC.

Destacou-se a existência de duas políticas com efeitos opostos sobre as despesas: o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), que tende a elevar os gastos ao acelerar concessões, e a revisão de benefícios, que visa reduzi-los por meio de cessações. Em 14/5/2024, a Nota Técnica 10/2024 da Secretaria Nacional de Assistência Social estimou despesas de R$ 105,7 bilhões para o BPC, acima da dotação atualizada de R$ 99,2 bilhões, apontando a necessidade de suplementação de R$ 6,4 bilhões. O estudo demonstrou com dados que os efeitos do PEFPS pressionavam os gastos, enquanto os impactos da revisão de benefícios ainda eram incertos e, por prudência, não deveriam ser considerados nas projeções.

Contudo, no dia seguinte, a Nota Técnica 13/2024 revogou a anterior sem apresentar análise técnica equivalente, mantendo a projeção de R$ 99,2 bilhões e anulando a necessidade de suplementação. Embora tenha reiterado a ausência de dados para estimar os efeitos da revisão de gastos, foi omissa quanto ao impacto do PEFPS, inconsistência essa agravada pela posterior publicação da Nota Técnica 20/2024, em 12/7/2024, que voltou a projetar R$ 105,6 bilhões em despesas com o BPC – valor semelhante ao da Nota Técnica 10/2024 – e reconheceu a pressão do PEFPS sobre as concessões; por outro lado, os efeitos da revisão de benefícios foram quantificados apenas para 2025, sem impacto estimado para 2024.

Diante das inconsistências observadas, especialmente na revogação sem a base técnica robusta disposta na Nota Técnica 10/2024, recomenda-se ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social que aprimore a elaboração das notas técnicas sobre o BPC, assegurando maior consistência metodológica, clareza na apresentação dos dados e transparência quanto aos efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias esperadas, de modo a garantir maior confiabilidade às projeções fiscais.

**RECOMENDAÇÃO**

Ao Ministério do Desenvolvimento Social que aprimore a elaboração das notas técnicas que subsidiam as projeções relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurando maior consistência metodológica e clareza na apresentação das informações, com destaque para a evidenciação dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias obtidas, de forma a fortalecer a qualidade e a confiabilidade das análises.

### 2.3.3. Programação orçamentária e financeira

O modelo de teto de despesas primárias, instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, condicionou significativamente a execução orçamentária e financeira do Governo Central em 2024, sendo o principal fator que motivou os bloqueios em dotações discricionárias ao longo do exercício. A observância desse limite, previsto no novo Regime Fiscal Sustentável, exigiu ajustes sucessivos nas dotações orçamentárias, de modo a compatibilizar a execução das despesas com o comportamento efetivo da arrecadação.

Além de garantir o cumprimento do limite legal, os bloqueios orçamentários também contribuíram para o atingimento da meta de resultado primário fixada na LDO. A contenção de despesas discricionárias foi essencial para compensar frustrações de receita e pressões sobre gastos obrigatórios, permitindo que o resultado fiscal se mantivesse dentro da faixa de tolerância prevista, mesmo diante de um cenário econômico adverso.

A execução orçamentária seguiu os instrumentos normativos e operacionais previstos na legislação, com destaque para a programação financeira, que se configura como mecanismo central de governança fiscal. Conforme os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964, cabe ao Poder Executivo estabelecer, após a aprovação da LOA, os limites de despesas por unidade orçamentária, de forma a garantir a alocação eficiente dos recursos e o equilíbrio fiscal ao longo do ano.

A programação financeira obedece aos parâmetros do Decreto 93.872/1986, que delega à STN a definição dos limites globais de saque com base nas dotações autorizadas e na previsão de fluxo de caixa. Esses limites são ajustáveis durante o exercício e abrangem créditos adicionais, ressarcimentos, restituições e restos a pagar; cada ministério deve, por sua vez, estabelecer os limites de saque de suas unidades, com ciência ao TCU.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforça essa sistemática. Seus arts. 8º e 13 determinam que, até 30 dias após a publicação do orçamento, o Poder Executivo divulgue a programação financeira, o cronograma de desembolso e as metas bimestrais de arrecadação. Em caso de risco de descumprimento das metas fiscais, o art. 9º exige sejam adotadas medidas de contenção de despesas, nos termos da LDO – para 2024, nos arts. 67 a 69 da Lei 14.791/2023.

Para operacionalizar tais diretrizes, foi publicado o Decreto 11.927/2024 em 22/2/2024, posteriormente alterado por seis decretos ao longo do ano. Esse normativo fixou dois tipos principais de limites: (i) de movimentação e empenho, válidos para todo o exercício (Anexo I); e (ii) de pagamento mensal (Anexos II a VIII). As despesas obrigatórias com pessoal e encargos (GND 1) e outras legalmente previstas foram excluídas desses limites, embora algumas permaneçam sob controle de fluxo financeiro, conforme o Anexo X da LDO.

As despesas financeiras (GNDs 2 e 6) também ficaram fora dos limites gerais, mas parte delas seguiu controle específico, com regras detalhadas no Anexo IX e limites definidos no Anexo XVI;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

o decreto busca alinhar a execução das despesas à arrecadação, respeitando os limites individualizados de despesas primárias e apoiando o cumprimento da meta de resultado primário.

A compatibilidade entre os limites fixados e os dados dos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), conforme o art. 71, § 4º, da LDO 2024, foi demonstrada no Anexo XIX do decreto, com base em estimativas atualizadas. O Ministro do Planejamento e Orçamento pode ajustar os limites do Anexo I e os valores de bloqueio (Anexo XXI), observando as diretrizes da Junta de Execução Orçamentária (JEO); já ao Ministro da Fazenda cabe a definição dos cronogramas de pagamento (Anexos II a VIII).

Nos termos do art. 15 do Decreto 11.927/2024 e do art. 69, § 2º, da LDO 2024, ambos os ministros são responsáveis por compatibilizar as dotações da LOA com os limites individualizados, podendo adotar medidas como bloqueios, cancelamentos de dotações e ajustes nos cronogramas de pagamento, assegurando o alinhamento da execução fiscal aos parâmetros do Regime Fiscal Sustentável.

Limitação de empenho e movimentação financeira e bloqueios

A tabela a seguir apresenta a síntese da evolução da programação orçamentária e financeira do Governo Central (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social – OFSS) ao longo de 2024, conforme acompanhado por este Tribunal nas avaliações bimestrais da execução fiscal da União. Destaca-se o monitoramento dos limites globais de movimentação financeira e de empenho, conforme estabelecido no Anexo I do Decreto 11.927/2024 e suas alterações, além do controle dos limites individualizados de despesas primárias.

As reavaliações bimestrais indicaram déficits primários superiores ao limite inferior da meta fiscal do Governo Central, fixado em R$ 28,7 bilhões. Contudo, com a aplicação das deduções autorizadas – em especial as relacionadas aos desastres naturais do estado sul-rio-grandense (nos termos do Decreto Legislativo 36/2024) –, apenas ao final do 3º bimestre, surgiu a necessidade de contingenciamento. Ao término do exercício, o déficit primário ficou em R$ 45,4 bilhões, inferior ao limite ajustado da banda inferior da meta (R$ 60,6 bilhões), resultando no cumprimento da meta com margem de R$ 15,3 bilhões.

Ainda que a meta fiscal tenha sido cumprida, o limite de despesas primárias instituído pela LC 200/2023 representou uma restrição efetiva à condução da política fiscal durante o exercício. Com exceção do 2º bimestre, todas as avaliações indicaram a necessidade de bloqueios orçamentários, que atingiram R$ 17,6 bilhões ao final do 5º bimestre, e que foram decisivos para evitar a necessidade de novos contingenciamentos nos últimos bimestres do ano e garantir o cumprimento da meta fiscal. Entretanto, como efeito colateral, houve forte compressão das despesas discricionárias, cuja dotação inicial de R$ 208,9 bilhões na LOA 2024 foi reduzida para R$ 184,7 bilhões na execução efetiva do exercício.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Programação: resultado primário, contingenciamento e bloqueios em 2024 (R$ mi)**

| Item | LOA 2024 (22/1/2024) | RARDP 1º Bimestre (22/3/2024) | RARDP 2º Bimestre (22/5/2024) | RARDP 3º Bimestre (23/7/2024) | RARDP 4º Bimestre (23/9/2024) | RARDP 5º Bimestre (25/11/2024) | RARDP Extemporâneo (29/11/2024) | Realizado RTN (30/1/2025) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Resultado Primário Programado** | | | | | | | | |
| I. Receita Líquida | 2.191.995,0 | 2.175.190,0 | 2.181.502,1 | 2.168.256,2 | 2.172.620,5 | 2.168.871,0 | 2.171.571,0 | 2.161.787,6 |
| II. Despesas | 2.182.932,3 | 2.184.534,2 | 2.208.971,5 | 2.229.630,5 | 2.241.455,0 | 2.234.174,3 | 2.235.997,2 | 2.204.711,3 |
| II.1 Obrigatórias | 1.974.058,2 | 1.980.131,1 | 2.000.219,6 | 2.029.190,1 | 2.043.100,8 | 2.043.036,9 | 2.043.149,4 | 2.020.969,3 |
| II.2. Discricionárias ajustadas (II.2.1 + II.2.2) | 208.874,1 | 204.403,0 | 208.751,9 | 200.440,4 | 198.354,2 | 191.137,4 | 192.847,8 | 183.742,0 |
| II.2.1 Discricionárias Brutas | 208.874,1 | 204.403,0 | 208.751,9 | 211.611,5 | 211.611,0 | 210.436,6 | 210.436,6 | 210.436,6 |
| II.2.2 Cancelamento previsto para Atendimento do Limite de Despesas | - | - | - | (11.171,2) | (13.256,8) | (19.299,2) | (17.588,8) | - |
| **III. Resultado Primário Acima da Linha (I - II)** | **9.062,6** | **(9.344,1)** | **(27.469,4)** | **(61.374,3)** | **(68.834,5)** | **(65.303,3)** | **(64.426,2)** | **(42.923,7)** |
| IV. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística | - | - | - | - | - | - | - | (2.440,6) |
| **V. Resultado Primário Abaixo da Linha (III + IV)** | - | - | - | - | - | - | - | **(45.364,3)** |
| VI. Meta (art. 2º, caput, da LDO-2024) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| VII. Limite Inferior da Meta (art. 2º, § 1º, II, da LDO-2024) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) |
| VIII. Exclusões da Meta[1] | 0,0 | 0,0 | 12.979,4 | 28.774,1 | 40.485,7 | 36.566,0 | 36.678,7 | 31.884,6 |
| IX. Meta Ajustada (VI - VIII) | 0,0 | 0,0 | (12.979,4) | (28.774,1) | (40.485,7) | (36.566,0) | (36.678,7) | (31.884,6) |
| X. Limite Inferior da Meta Ajustada (VII - VIII) | (28.756,2) | (28.756,2) | (41.735,6) | (57.530,3) | (69.241,9) | (65.322,2) | (65.434,9) | (60.640,8) |
| XI. Margem para o Limite Inferior da Meta Ajustada (III - X) ou (V - X) | 37.818,8 | 19.412,1 | 14.266,2 | (3.844,0) | 407,4 | 18,9 | 1.008,7 | 15.276,4 |
| **Decretos – Contenção de Despesas Primárias Discricionárias devido aos limites do RFS e ao cumprimento das metas fiscais** | | | | | | | | |
| | **11.927 (22/2/2024)** | **11.969 (28/3/2024)** | **12.037 (29/5/2024)** | **12.120 (30/7/2024)** | **12.204 (30/9/2024)** | **12.279 (29/11/2024)** | | |
| **Bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias** | **-** | **2.907,7** | **-** | **11.171,2** | **13.256,8** | | **17.588,8** | |
| **Contingenciamento Total** | - | - | | **3.844,0** | - | - | | |
| Poder Executivo | - | - | - | 3.833,9 | - | - | | |
| Demais Poderes | - | - | - | 10,1 | - | - | | |
| **Contenção Total** | **-** | **2.907,7** | **-** | **15.015,2** | **-** | | **17.588,8** | |

Fontes: LOA 2024, Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2024 e Decretos de Programação Orçamentária e Financeira.

Nota: De acordo com o art. 2º, *caput*, da LDO 2024, a elaboração e a aprovação do PLOA 2024 e a execução da respectiva LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário de R$ 0,00 (zero real). Ainda, de acordo com o § 1º do Art. 2º da LDO 2024, admite-se intervalo de tolerância de superávit ou déficit primário de até R$ 28.756.172.359,00.

[1] Considera as seguintes compensações à meta de primário do Governo Central, conforme Decreto nº 12.279/2024: i) calamidade pública RS (Decreto Legislativo nº 36/2024); ii) créditos extraordinários em decorrência da emergência climática (ADPF 743/2024); iii) abatimento decorrente do Acórdão 1.103/2024 TCU/Plenário, que determinou a restituição de limites de despesas pretéritos para o Poder Judiciário e o CNMP; e iv) renúncia de receita estimada referente à calamidade pública no Rio Grande do Sul, conforme a Nota CETAD/Coest nº 060/2024. Ressalta-se que, posteriormente à edição do Decreto nº 12.279/2024, foram publicadas as Medidas Provisórias (MP) 1.281 a 1.285, com abertura de créditos extraordinários relativos à Calamidade Pública do RS e à Emergência Climática, no valor total de R$ 7,8 bilhões. Ver seção 4.1.2.1.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 2.3.4. Resultado primário e nominal da União em 2024

Esta seção apresenta os resultados primário e nominal do governo federal em 2024, abrangendo os OFSS e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais; a análise sobre o cumprimento da meta fiscal está detalhada na seção 4.1.2.1 deste Relatório.

Nos termos do art. 2º da LDO 2024, a execução da LOA deveria ser compatível com a meta de resultado primário de R$ 0,00 para os OFSS, admitindo-se um intervalo de tolerância com limite superior de superávit de R$ 28,8 bilhões e limite inferior de déficit de igual valor. Já o art. 3º da LDO fixou para o PDG meta de déficit primário de R$ 7,3 bilhões, resultando em limite total de déficit de R$ 36,1 bilhões para o governo federal, considerando a banda inferior da meta dos OFSS.

As deduções legais à meta de resultado primário dos OFSS em razão de eventos atípicos foram as seguintes:

a) abatimento relativo às despesas com enfrentamento da calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul, situação de catástrofe natural reconhecida pelo Decreto Legislativo 36/2024, nos termos do art. 65 da LRF, no valor de R$ 29.020,3 milhões, além da renúncia de receita decorrente da calamidade, com impacto estimado de R$ 124,0 milhões na arrecadação do IPI (Nota Cetad/Coest 60/2024);

b) abatimento atinente a despesas com créditos extraordinários em resposta à emergência climática (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 743), no montante de R$ 1.430,2 milhões;

c) abatimento referente a crédito extraordinário destinado ao Poder Judiciário e ao Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário (Ministro Vital do Rêgo, transitado em julgado), no valor de R$ 1.310,1 milhões.

Resultado primário “abaixo da linha”

O resultado primário “abaixo da linha” é apurado pelo BCB, nos termos do art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023, com base na variação do estoque da dívida líquida entre dois períodos, descontada a despesa com juros apropriada no período – o que permite distinguir o resultado primário do resultado nominal.

Segundo o órgão, o governo federal registrou déficit primário de R$ 52,1 bilhões em 2024 (-0,44% do PIB), composto por déficit do Governo Central de R$ 45,4 bilhões (-0,38% do PIB) e déficit das empresas estatais federais de R$ 6,7 bilhões (-0,06% do PIB).

Resultado Primário “acima da linha”

O resultado primário “acima da linha” do Governo Central – que compreende Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social – foi um déficit de R$ 42,9 bilhões, conforme apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e a diferença de R$ 2,4 bilhões em relação ao resultado “abaixo da linha” decorre de ajustes metodológicos e da discrepância estatística residual (ver seção 4.1.2.1 deste Relatório).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em valores correntes, a variação do resultado primário entre 2023 e 2024 foi influenciada pelo expressivo aumento de 13,9% na receita total, que atingiu R$ 2.679,4 bilhões em 2024. A receita líquida, descontadas as transferências a estados e municípios, cresceu 13,7% e totalizou R$ 2.161,7 bilhões; por sua vez, a despesa total aumentou 3,5%, alcançando R$ 2.204,7 bilhões.

A tabela a seguir apresenta os principais dados relativos ao resultado primário, às metas fiscais e às deduções autorizadas.

**Resultado Primário, Metas e Deduções em 2024 (R$ mi)**

| Item | Realizado RTN (30/1/2025) |
|---|---|
| ***Governo Central*** | |
| **I. Resultado Primário Acima da Linha** | **(42.923,7)** |
| II. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística | (2.440,6) |
| **III. Resultado Primário Abaixo da Linha (I + II)** | **(45.364,3)** |
| IV. Meta OFSS (art. 2º, caput, da LDO-2024) | 0,0 |
| V. Limite Inferior da Meta OFSS (art. 2º, § 1º, II, da LDO-2024) | (28.756,2) |
| VI. Deduções da Meta OFSS[1] | 31.884,6 |
| Calamidade Pública RS (Governo Central) | 29.020,3 |
| Emergência Climática (Governo Central) | 1.430,2 |
| Acórdão TCU nº 1103/2024 (Governo Central) | 1.310,1 |
| Renúncia de Receita (Governo Central) | 124,0 |
| VII. Meta Ajustada (IV - VI) | (31.884,6) |
| VIII. Limite Inferior da Meta Ajustada (V - VI) | (60.640,8) |
| IX. Margem para o Limite Inferior da Meta Ajustada OFSS (III - X) ou (V - X) | 15.276,4 |
| ***Empresas Estatais Federais[2]*** | |
| **I. Resultado Empresas Estatais Federais** | **(6.734,3)** |
| II. Ajuste Resultado ENBPar | 463,1 |
| **III. Resultado Empresas Estatais Federais Ajustado (I + II)** | **(6.271,2)** |
| IV. Meta PDG (art. 3º, caput, da LDO-2024) | (7.312,1) |
| V. Deduções da Meta PDG[3] | 1.901,1 |
| Ajuste PAC (Estatais) | 1.901,1 |
| VI. Meta Ajustada (IV - V) | (9.213,2) |
| IX. Margem para a Meta ajustada PDG (III - VI) | 2.942,0 |

Fontes: LDO 2024, Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), e Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2024.

1/ Considera as seguintes compensações à meta de primário do Governo Central, conforme o Decreto 12.279/2024: i) calamidade pública RS (Decreto Legislativo 36/2024); ii) créditos extraordinários em decorrência da emergência climática (ADPF 743/2024); iii) abatimento decorrente do Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário, que determinou a restituição de limites de despesas pretéritos para o Poder Judiciário e o CNMP; e iv) renúncia de receita estimada referente à calamidade pública no Rio Grande do Sul, conforme a Nota Cetad/Coest 060/2024. Ressalta-se que, posteriormente à edição do Decreto 12.279/2024, foram publicadas as Medidas Provisórias 1.281 a 1.285, com abertura de créditos extraordinários relativos à Calamidade Pública do RS e à Emergência Climática, no valor total de R$ 7,8 bilhões.

2/ Desconsidera as empresas do Grupo Petrobras e ENBPar, conforme o art. 3º, § 1º, incisos I e II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024). Em virtude da impossibilidade de apuração individualizada do resultado primário da ENBPar pelo Bacen (Ofício BCB/DSTAT 11.218/2024), o dado informado na coluna de "Resultado Realizado" corresponde ao resultado primário das empresas estatais federais (Tabelas Especiais - Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP) apurado pela estatística fiscal "abaixo da linha" (R$ -6.734,3 milhões), líquido do resultado primário da ENBPar (-R$ 463,1 milhões) informado pela Sest/MGI.



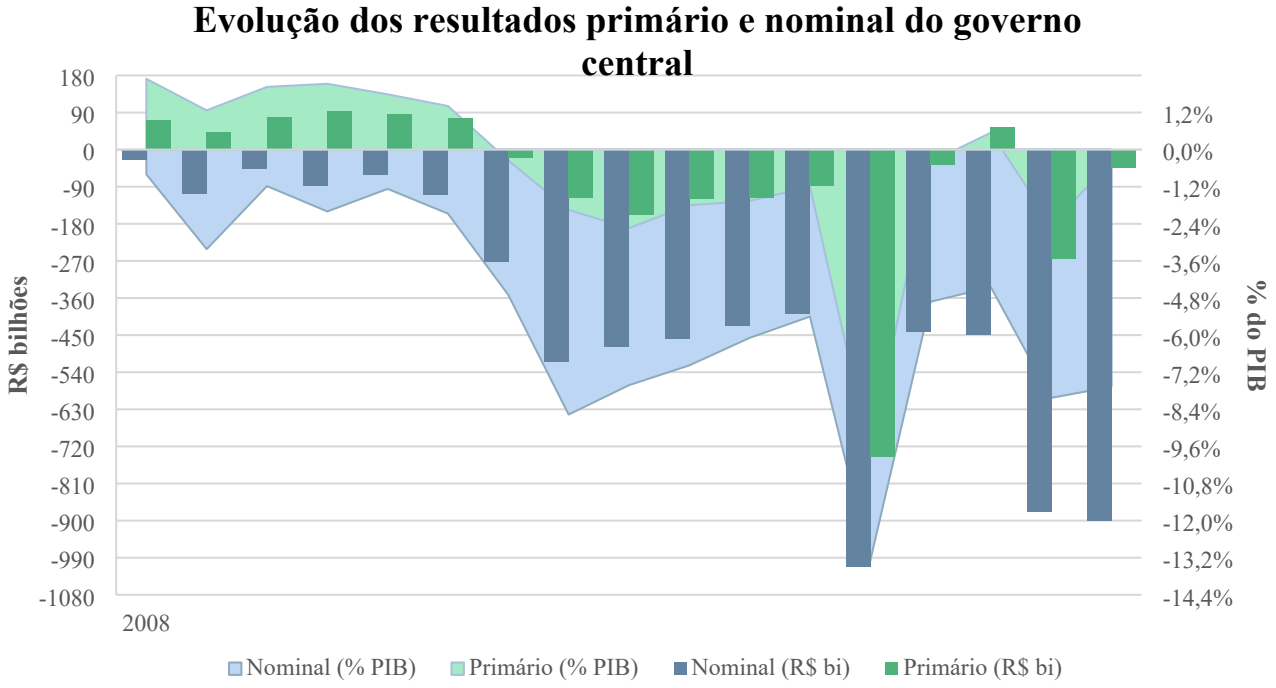
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

3/ Considera os valores das deduções à meta de primário das despesas do Orçamento de Investimento (Estatais) destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento, limitado a R$ 5,0 bilhões, conforme o art. 3º, § 1º, inciso III, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

Evolução dos resultados primário e nominal

O resultado nominal corresponde à soma do resultado primário com os juros nominais apropriados. Vale destacar que a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, conforme já apreciado pelo Acórdão 296/2007-TCU-Plenário (Ministro Ubiratan Aguiar, transitado em julgado).

A seguir, apresentam-se as trajetórias do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central no período de 2008 a 2024, tanto em valores correntes quanto em percentual do PIB.




Fonte: Bacen.

Os gráficos revelam que o governo federal tem apresentado déficits primários recorrentes desde 2014. A única exceção foi 2022, quando se registrou superávit primário de 0,6% do PIB, influenciado, em parte, pela postergação do pagamento de precatórios decorrente da Emenda Constitucional 114/2021, com vigência até 2026.

Em novembro de 2023, o Supremo Tribunal Federal julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064, declarando parcialmente inconstitucional o limite imposto por essa emenda para o pagamento de precatórios. Esse regime havia gerado um saldo acumulado de R$ 60,2 bilhões não pagos até dezembro de 2023, já atualizados monetariamente conforme a legislação vigente. Além disso, a decisão do STF estendeu-se aos precatórios expedidos para pagamento em 2024, mas não incluídos no PLOA 2024 devido à limitação orçamentária, somando R$ 32,2 bilhões; assim, o julgamento viabilizou o pagamento total de R$ 92,4 bilhões ao final de 2023, sem comprometer o cumprimento de regras fiscais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Dessa forma, o superávit primário de 2022 foi favorecido pelo adiamento dos precatórios; o resultado de 2023 foi impactado negativamente pelo pagamento dos estoques acumulados e pela antecipação de despesas previstas para 2024; já o resultado de 2024 foi beneficiado por esses pagamentos terem sido realizados no exercício anterior.

No que se refere ao resultado nominal, observou-se entre 2015 e 2022 – com exceção de 2020 –trajetória de redução, com o déficit recuando de 8,6% para 4,5% do PIB; essa tendência, contudo, foi revertida a partir de 2023, quando o déficit saltou para 8% do produto interno bruto e permaneceu elevado em 2024, atingindo 7,7%.

Os juros nominais apropriados, calculados como a diferença entre os resultados primário e nominal, vêm crescendo de forma contínua desde 2020, como proporção do PIB. As despesas com juros, apropriadas pelo regime de competência, passaram de 3,5% do PIB em 2020 para 7,3% em 2024.

### 2.3.5. Benefícios tributários, financeiros e creditícios

**O resultado primário do governo é diretamente influenciado não apenas pelas receitas e despesas orçamentárias diretas, mas também pelos benefícios tributários, financeiros e creditícios concedidos.**

Os benefícios tributários – também denominados como gastos tributários – são instrumentos utilizados para estimular o desenvolvimento econômico e social. Apesar de seu volume expressivo e impacto direto sobre a arrecadação e o resultado primário, esses benefícios não são registrados no orçamento como despesas ou deduções explícitas da receita estimada.

Os benefícios financeiros e creditícios, por sua vez, decorrem de operações de crédito promovidas pelo governo, conduzidas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro Nacional. Essas operações oferecem condições mais vantajosas que as de mercado – como prazos ampliados ou taxas reduzidas – e são direcionadas a setores estratégicos, e as despesas correspondentes decorrem, principalmente, da equalização de taxas de juros e de outros encargos assumidos pelo Estado, calculados com base em metodologia própria.

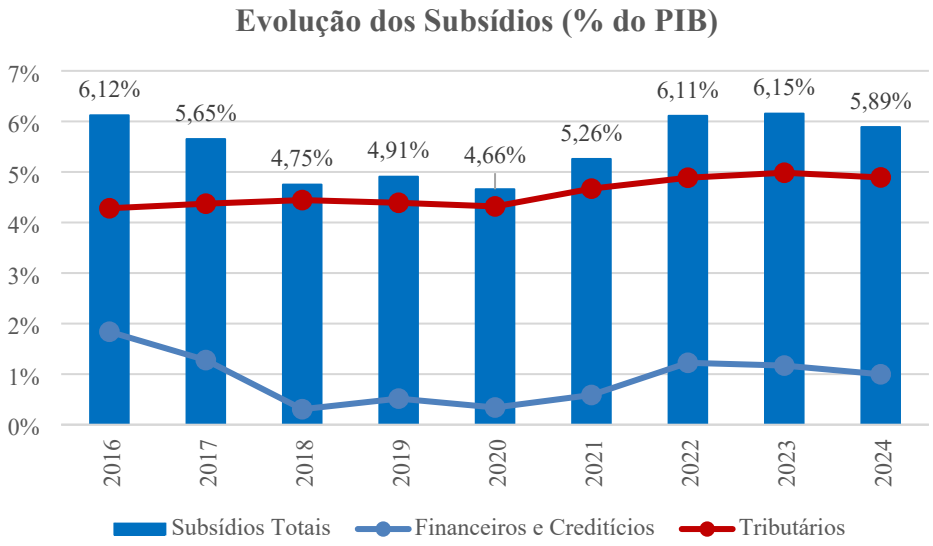
Os referidos benefícios buscam promover o desenvolvimento de diversas áreas e mitigar desigualdades regionais e sociais. Contudo, é necessário considerar que tais medidas podem gerar distorções na alocação eficiente de recursos e, indiretamente, aumentar a carga fiscal para setores não beneficiados ou pressionar o endividamento público.

Em observância ao princípio da transparência orçamentária, o art. 165, § 6º, da Constituição Federal determina que o projeto de lei orçamentária anual seja acompanhado de demonstrativo que evidencie o impacto desses benefícios sobre as receitas e despesas públicas. Essa exigência busca qualificar o debate público e parlamentar sobre a alocação de recursos e as renúncias fiscais no processo orçamentário.

Em 2024, o valor projetado para esses benefícios totalizou R$ 678,4 bilhões, correspondendo a 31,4% da receita primária líquida e 5,89% do Produto Interno Bruto (PIB); desse montante, R$ 563,5 bilhões referem-se a benefícios tributários e R$ 114,9 bilhões a benefícios financeiros e creditícios.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fontes: MF e RFB.

**Após um período de crescimento contínuo entre 2021 e 2023, 2024 marcou a primeira redução percentual desses benefícios em relação ao PIB desde 2020.**

### 2.3.5.1. Benefícios tributários

Segundo dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (TC 040.056/2023-6, peça 52, sem deliberação), foram instituídas, em 2024, 23 novas desonerações tributárias por meio de 19 atos normativos, com impacto estimado de R$ 45,1 bilhões na arrecadação do próprio exercício. Para os anos subsequentes, os efeitos projetados são de R$ 37,0 bilhões em 2025, R$ 25,1 bilhões em 2026 e R$ 1,9 bilhão em 2027, totalizando R$ 109,1 bilhões no período 2024-2027.

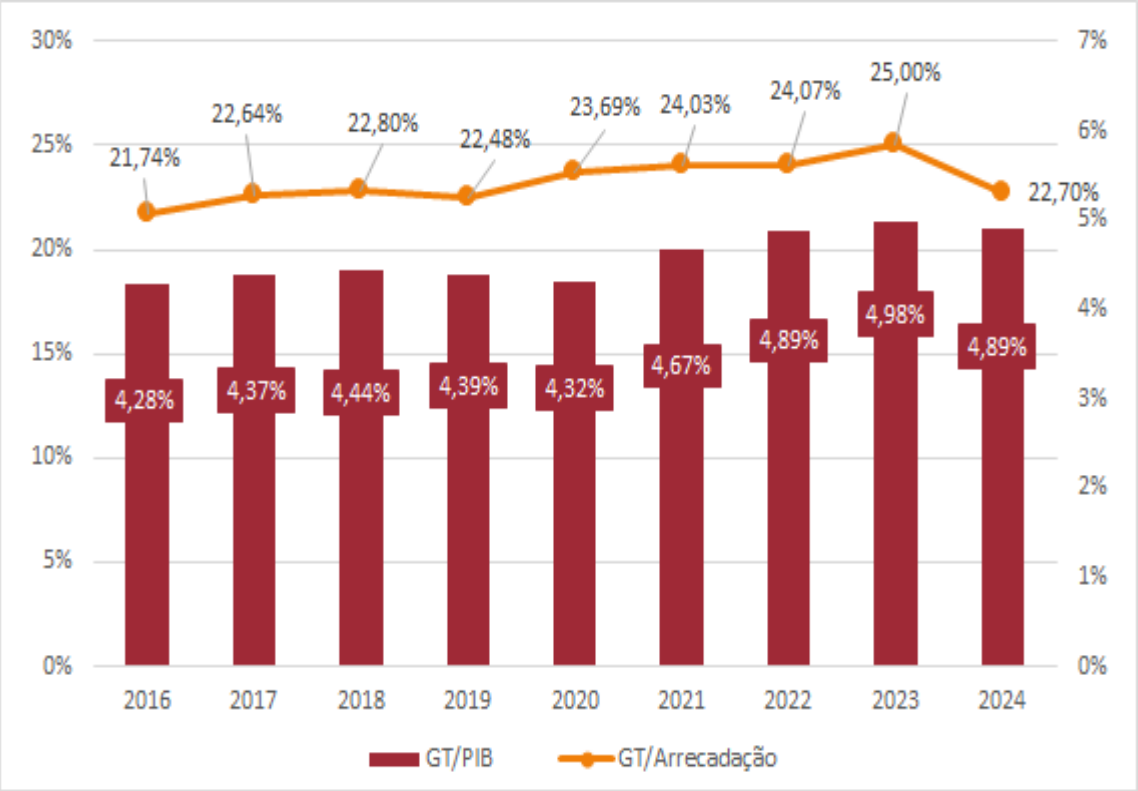
Em comparação com 2023, houve redução tanto no número de desonerações (de 32 para 23) quanto no valor estimado do impacto, que caiu 49,1% – de R$ 214,2 bilhões (referentes a 2023-2026) para R$ 109,1 bilhões (2024-2027); a análise da conformidade fiscal desses novos benefícios consta da seção 4.1.2.9 deste relatório.

No que se refere ao total de gastos tributários vigentes em 2024, a estimativa foi de R$ 563,5 bilhões, representando um aumento nominal de 4,1% em relação aos R$ 541,1 bilhões projetados para 2023. A série histórica 2016-2024 revela que, em proporção à arrecadação, os gastos tributários cresceram a partir de 2020 (23,69%), atingiram 25,00% em 2023 e recuaram para 22,70% em 2024; em relação ao PIB, a participação subiu de 4,67% em 2021 para 4,98% em 2023, registrando leve queda para 4,89% em 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Gastos Tributários em percentual da arrecadação e do PIB**




Fonte: RFB.

A distribuição dos principais gastos por tributo em 2024 manteve-se semelhante à de 2023, com destaque para benefícios relacionados à COFINS (23,8%), ao IRPJ (19,1%) e ao IRPF (17,1%); já a CSLL passou da sexta para a quinta posição.

**Gastos Tributários por Tributo – Projeção para 2024 (R$ milhões)**

| | Tributo / Gasto Tributário | Valor | % | % acumulado |
|---|---|---|---|---|
| 1 | COFINS | 133.858 | 23,8% | 23,8% |
| 2 | IRPJ | 107.461 | 19,1% | 42,8% |
| 3 | IRPF | 96.578 | 17,1% | 60,0% |
| 4 | Contrib. Prev. Social | 93.985 | 16,7% | 76,6% |
| 5 | CSLL | 34.993 | 6,2% | 82,8% |
| 6 | PIS-PASEP | 27.629 | 4,9% | 87,7% |
| 7 | IRRF | 24.249 | 4,3% | 92,1% |
| 8 | Demais | 44.786 | 7,9% | 100,0% |
| | **TOTAL** | **563.569** | | |

Fonte: RFB.

As 15 maiores renúncias tributárias concentraram mais de 90% do total estimado para o ano, sendo o Simples Nacional o principal (20,98%), seguido pelos incentivos à Agricultura e Agroindústria (13,69%), que, juntos, representam 34,67% das renúncias.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Ranking Gastos Tributários – Projeção para 2024 (R$ milhões)**

| | Tributo / Gasto Tributário | Valor | % | % acumulado |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Simples Nacional | 118.207 | 20,98% | 20,98% |
| 2 | Agricultura e Agroindústria | 77.171 | 13,69% | 34,67% |
| 3 | Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF | 57.721 | 10,24% | 44,91% |
| 4 | Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas | 43.779 | 7,77% | 52,68% |
| 5 | Deduções do Rendimento Tributável - IRPF | 38.276 | 6,79% | 59,47% |
| 6 | Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio | 27.554 | 4,89% | 64,36% |
| 7 | Desenvolvimento Regional | 23.626 | 4,19% | 68,55% |
| 8 | Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio | 23.295 | 4,13% | 72,69% |
| 9 | Benefícios do Trabalhador | 20.185 | 3,58% | 76,27% |
| 10 | Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos | 19.458 | 3,45% | 79,72% |
| 11 | PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos | 17.715 | 3,14% | 82,87% |
| 12 | Desoneração da Folha de Salários | 15.773 | 2,80% | 85,67% |
| 13 | Desoneração da Folha dos Municípios | 10.555 | 1,87% | 87,54% |
| 14 | Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica | 9.196 | 1,63% | 89,17% |
| 15 | MEI - Microempreendedor Individual | 8.195 | 1,45% | 90,62% |
| 16 | Demais | 52.835 | 9,38% | 100,00% |
| | **Total** | **563.539** | | |

Fonte: RFB.

No tocante aos benefícios sobre contribuições previdenciárias, foi projetado para 2024 um total de R$ 93,985 bilhões, representando aumento nominal de R$ 17,353 bilhões (22,6%) em relação a 2023. A única queda observada foi de 2,2% na desoneração da folha de pagamentos. A modalidade mais beneficiada em termos absolutos foi a "Exportação da Produção Rural", com R$ 20,382 bilhões, refletindo crescimento de 11,6%, enquanto as demais modalidades registraram aumento médio de 11,9%.

**Renúncias Previdenciárias – Período 2020-2024 (R$ milhões)**

| Pos | Tributo / Gasto Tributário | Bases Efetivas | | | Projeções | | Variação 2024/2023 | Valor s/total 2024 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | | % | % acum |
| 1 | Exportação da Produção Rural | 10.219 | 10.111 | 18.297 | 18.269 | 20.382 | 11,6% | 21,7% | 21,7% |
| 2 | Entidades Filantrópicas | 11.525 | 13.663 | 14.685 | 16.377 | 18.329 | 11,9% | 19,5% | 41,2% |
| 3 | Simples Nacional | 22.575 | 18.794 | 13.898 | 15.498 | 17.346 | 11,9% | 18,5% | 59,6% |
| 4 | Desoneração da Folha de Salários | 8.248 | 7.339 | 8.659 | 16.122 | 15.773 | -2,2% | 16,8% | 76,4% |
| 5 | Desoneração da Folha dos Municípios | - | - | - | - | 10.555 | - | 11,2% | 87,7% |
| 6 | MEI - Microempreendedor Individual | 3.770 | 4.675 | 6.566 | 7.322 | 8.195 | 11,9% | 8,7% | 96,4% |
| 7 | Funrural | 1.876 | 2.491 | 2.331 | 2.600 | 2.910 | 11,7% | 3,1% | 99,5% |
| 8 | Dona de Casa | 217 | 279 | 285 | 341 | 381 | 11,9% | 0,4% | 99,9% |
| 9 | TEF - Tributação Específica do Futebol | - | - | 20 | 102 | 114 | 11,9% | 0,1% | 100,0% |
| | **Total** | **58.430** | **57.351** | **64.741** | **76.632** | **93.985** | **22,6%** | | |

Fonte: RFB.

### 2.3.5.1.1. Avaliação da operacionalização do incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet

O art. 20, § 3º, da Lei 8.313/1991 (Lei Rouanet) determina que o Tribunal de Contas da União avalie, no parecer prévio das Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

projetos culturais conhecidas como mecenato. Nesse mecanismo, pessoas físicas ou jurídicas doam ou patrocinam iniciativas previamente aprovadas pelo Ministério da Cultura e, depois, deduzem os valores do Imposto de Renda dentro dos limites legais, tributários e fiscais estabelecidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Em 2024, o mecenato captou R$ 2,98 bilhões, valor recorde, e 28,6% superior ao de 2023. Desse total, 71,4% se destinaram a proponentes sediados na região Sudeste, o que reflete a concentração econômica do país; convém lembrar que o local da sede não coincide necessariamente com o da execução dos projetos. A distribuição por faixa de renúncia fiscal também permaneceu assimétrica: 95,0% dos recursos foram direcionados a projetos enquadrados no art. 18 da Lei Rouanet, que permite abatimento integral e, em tese, atende segmentos de menor apelo comercial.

O volume de projetos evidencia a mesma tendência de crescimento. Entre 2022 e 2024, as propostas apresentadas saltaram de 2.681 para 14.221, enquanto as aprovações passaram de 2.953 para 14.215, acompanhadas de elevação proporcional na captação autorizada pelo Ministério da Cultura. Esse avanço, porém, expõe riscos fiscais: o teto de renúncia fixado na LDO para 2024 foi de R$ 2,99 bilhões, muito abaixo dos R$ 17,05 bilhões autorizados para captação. Caso parte dos aportes não possa ser deduzida, os incentivadores poderão reduzir futuras aplicações, além de se intensificar a disputa por recursos, sobretudo para pequenos e médios proponentes (Acórdão 1.656/2025-TCU-Primeira Câmara).

A expansão também pressiona a fase de prestação de contas. Ao final de 2024, o Ministério da Cultura mantinha 26.140 processos sem análise conclusiva, dos quais 18.746 ligados à Lei Rouanet, equivalentes a R$ 16,4 bilhões sem avaliação definitiva quanto a boa aplicação. O número de contas examinadas subiu de 542 em 2023 para 5.371 em 2024, dos quais, entretanto, 3.448 trataram apenas de omissão ou de verificação de objeto, etapas menos complexas que a conferência financeira. Entre as 4.187 contas de mecenato analisadas em 2024, 84,8% foram aprovadas, 7,7% aprovadas com ressalva, 7,5% reprovadas ou prescritas. Esse elevado índice de aprovação coincide com a adoção do Marco Regulatório do Fomento à Cultura (Lei 14.903/2024) e do Decreto 11.453/2023, que simplificam a análise e dispensam relatório financeiro para projetos com captação de até R$ 750 mil, universo que abrangeu a maioria das contas avaliadas.

Esses dados indicam que, embora o mecenato tenha ampliado seu alcance e potencial de difusão cultural em 2024, persistem desafios para garantir equilíbrio fiscal, acesso equitativo aos recursos e efetiva fiscalização da execução financeira. Tais aspectos serão aprofundados no TC 008.379/2017-3, que acompanha as medidas do Ministério da Cultura para reduzir o passivo de prestações de contas e aperfeiçoar os controles sobre o incentivo.

#### 2.3.5.2. Benefícios financeiros e creditícios

Os benefícios financeiros correspondem a desembolsos diretos do Tesouro Nacional, como equalizações de juros, preços ou outros encargos, bem como assunções de dívidas; esses valores são registrados no orçamento da União e classificados como subsídios explícitos.

Já os benefícios creditícios resultam de programas oficiais de crédito operados por instituições financeiras federais, com taxas de juros inferiores ao custo de captação ou de oportunidade do governo; por não constarem diretamente no orçamento, são considerados subsídios implícitos, cujo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

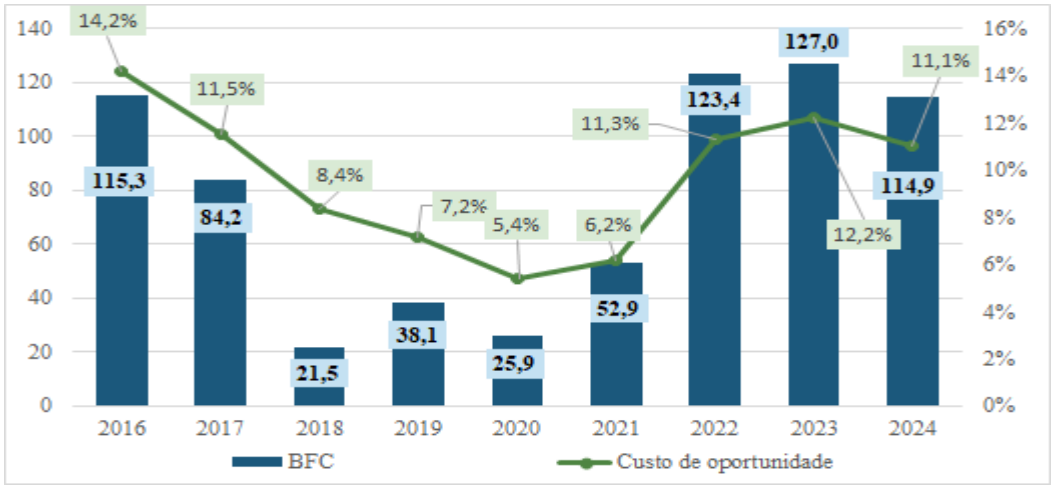
cálculo é baseado na diferença entre a valorização estimada que o patrimônio líquido (PL) dos fundos e programas teria se remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro Nacional e aquela efetivamente observada; a trajetória do PL estimado é definida com base no PL do mês anterior, nas taxas de juros do custo de oportunidade em cada período e em eventos não relacionados a essas taxas.

Em 2024, o custo médio das emissões da dívida mobiliária interna em oferta pública foi de 11,1%, representando queda de 1,1 ponto percentual em relação a 2023; essa redução impactou o PL estimado dos fundos e programas, refletindo-se na diminuição dos benefícios creditícios apurados.

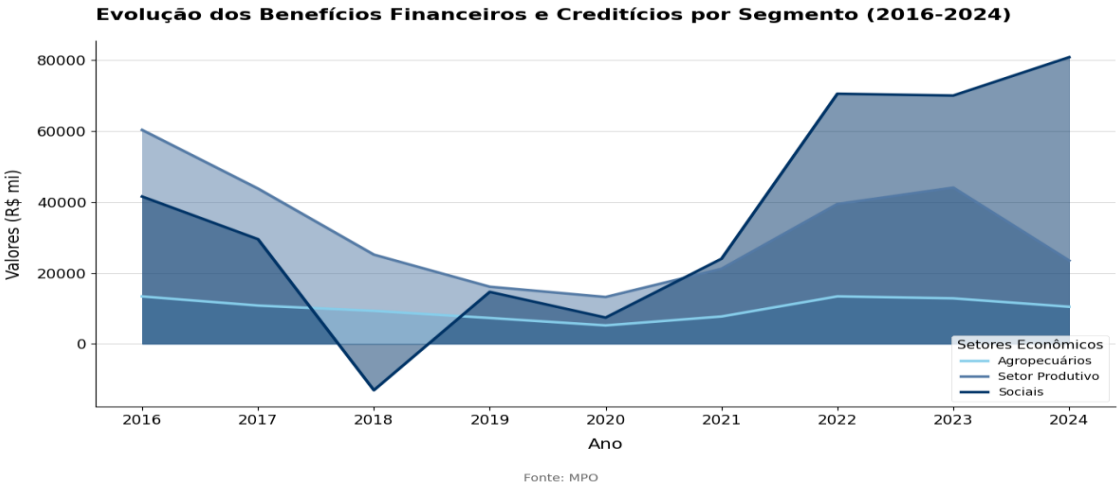
A evolução dos benefícios financeiros e creditícios apresentou crescimento de 2021 a 2023, com a primeira retração observada em 2024, influenciada principalmente pela queda nos benefícios creditícios. A análise por segmento revela que, entre 2023 e 2024, quase todos os setores registraram retração, exceto o segmento social, que, desde 2021, concentra a maior parte desses benefícios, afetando as prioridades da política pública.

**Evolução dos benefícios financeiros e creditícios**

R$ bilhões




Fonte: MPO.




Fonte: MPO

Em 2024, um total de 39 fundos e programas foram beneficiados com recursos financeiros e creditícios, totalizando R$ 114,86 bilhões. Os seis principais programas, listados na tabela a seguir, concentraram 90,8% desse valor, indicando significativa concentração na alocação dos recursos. O segmento social permaneceu como principal destino, absorvendo mais de 70% do total concedido,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

impulsionado por iniciativas como o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV).

O Fies, que liderou o volume de benefícios em 2021 e 2022, ocupou a segunda posição em 2023 e caiu para a terceira em 2024; já o Fundo da Marinha Mercante (FMM), que havia ficado em quinto lugar em 2023, realizou devolução de recursos no ano seguinte, no valor de R$ 10,9 bilhões.

Os benefícios associados ao "Empréstimo da União ao BNDES" decorriam da diferença entre as taxas de juros pagas pelo banco ao Tesouro e o custo de captação deste. Com as devoluções sucessivas de recursos pelo BNDES e a substituição da TJLP pela TLP, a diferença de taxas se reduziu, resultando em forte queda nesses benefícios; em 2024, representaram menos de 1% do total, ante 23,5% em períodos anteriores.

Ressalta-se que, além dos benefícios diretamente identificados, o banco de fomento e outras agências governamentais também operam programas e fundos que geram benefícios financeiros e creditícios. A tabela a seguir apresentada agrupa esses benefícios por programa, independentemente da agência executora.

**Principais Fundos e Programas Beneficiados**

| Posição | Discriminação | Segmento | Benefícios (R$ milhares) | % s/total |
|---|---|---|---|---|
| 1 | FCVS | Social | 33.009.226 | 28,7% |
| 2 | FNE, FNO e FCO | Produtivo | 23.667.729 | 20,6% |
| 3 | FIES | Social | 20.672.776 | 18,0% |
| 4 | MCMV | Social | 12.887.619 | 11,2% |
| 5 | FAT | Social | 7.696.717 | 6,7% |
| 6 | Subvenção a Consumidor de Energia Elétrica de Baixa Renda | Social | 6.405.139 | 5,6% |
| 7 | Demais Fundos e Programas | - | 10.518.183 | 9,2% |
| **TOTAL** | | | **114.857.387** | **100,0%** |

Fonte: MPO.

### 2.3.5.3. Regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios

A Constituição Federal, em seu art. 165, § 6º, determina a apresentação regionalizada dos efeitos dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas públicas. Esses instrumentos têm por finalidade promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir desigualdades regionais e sociais, conforme previsto nos arts. 3º, III, e 43, § 2º, da Carta Magna.

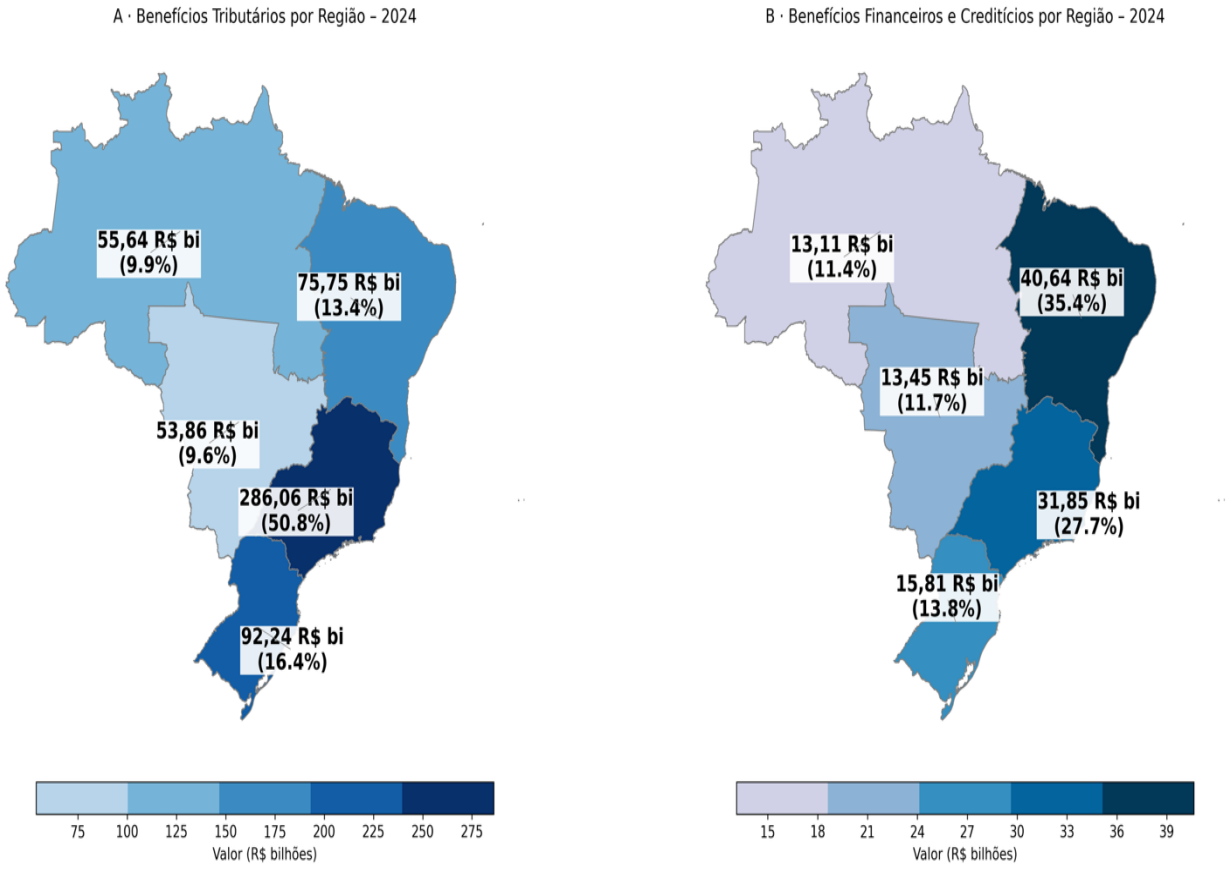
Em 2024, dados da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) indicaram que a maior parte dos benefícios tributários concedidos pela União foi destinada à Região Sudeste. De acordo com os mapas A e B, apresentados na figura a seguir – que ilustram a distribuição regional dos benefícios tributários e dos benefícios financeiros e creditícios –, aquela região concentrou 50,8% do total dos benefícios tributários, o equivalente a R$ 286,10 bilhões de um total de R$ 563,54 bilhões.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Essa concentração repete o padrão observado em anos anteriores, com as demais regiões recebendo individualmente parcelas iguais ou inferiores a 16,4% do total.

**Renúncias de Receitas Federais – Regionalização – 2024**




Fontes: RFB e MPO

A análise per capita dos benefícios, apresentada no próximo gráfico, evidencia disparidades regionais significativas em ambas as modalidades de incentivo. Avaliação mais detalhada mostra que os benefícios tributários e os financeiros e creditícios apresentam grau semelhante de dispersão regional relativa, com coeficientes de variação de 26,0% e 25,6% respectivamente, indicando que a variabilidade per capita entre as regiões é comparável nos dois tipos de benefício, considerando a proporção do desvio em relação à média de cada um.

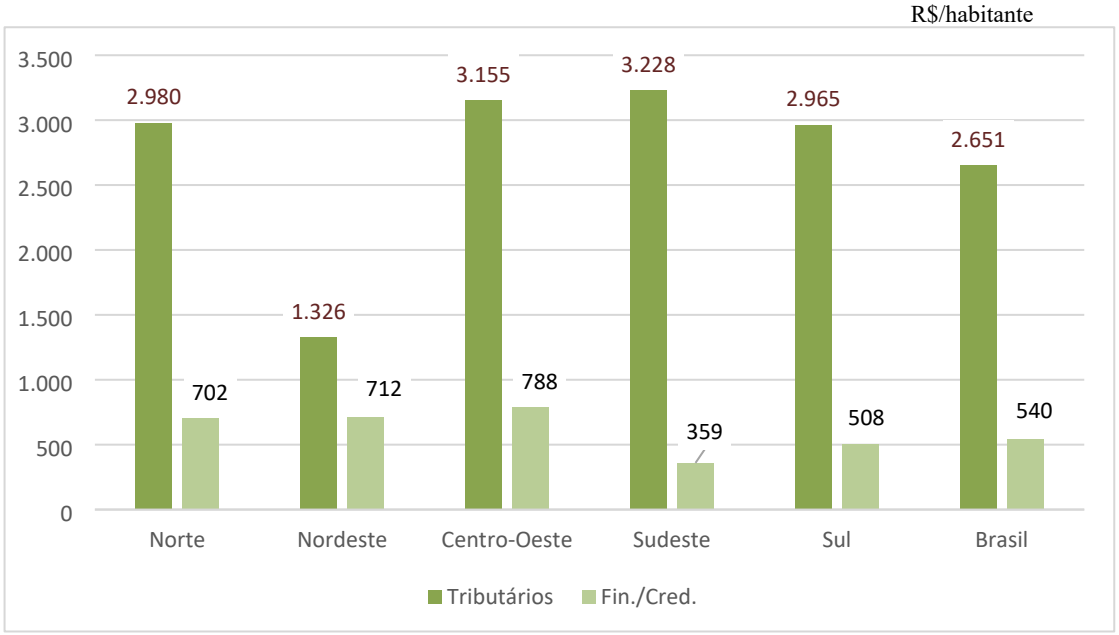
No caso específico dos benefícios tributários, verifica-se concentração expressiva. Em 2024, o valor per capita estimado para a Região Nordeste foi de R$ 1.326, o que corresponde a cerca de metade da média nacional (R$ 2.651). Esse padrão de distribuição – com a Região Nordeste abaixo da média e as demais acima, especialmente o Sudeste, que apresentou o maior valor per capita (R$ 3.228) – levanta questionamentos sobre a efetividade desses incentivos na promoção da equidade regional.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Comparativo dos Benefícios per capita – Regionalização – 2024**

R$/habitante




Fontes: RFB, MPO e IBGE (estimativa da população de jul/2024).

Ao se considerar especificamente os benefícios tributários de natureza social – associados às funções de assistência social, cultura, desporto e lazer, direitos da cidadania, educação, habitação, saneamento e saúde –, observa-se, em 2024, a repetição do padrão de 2023: as Regiões Norte e Nordeste registraram os menores valores per capita.

**Os valores per capita em 2024 para essa categoria de benefícios foram, em ordem decrescente: Sudeste (R$ 1.182), Centro-Oeste (R$ 942), Sul (R$ 830), Nordeste (R$ 344) e Norte (R$ 290). Esses dados evidenciam significativa concentração dos incentivos sociais das Regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, em detrimento das outras duas – justamente aquelas com os piores indicadores socioeconômicos históricos.**

### 2.3.5.4. Empréstimos e financiamentos com recursos do Orçamento da União

Em 2024, o impacto fiscal líquido dos empréstimos e financiamentos concedidos por agências oficiais de fomento com recursos do Tesouro foi de R$ 33,9 bilhões, equivalentes a 1,57% da receita primária líquida da União – proporção praticamente estável em relação a 2023 (1,53%).

Esse valor resulta de R$ 44,8 bilhões repassados às instituições e de R$ 10,9 bilhões restituídos ao Tesouro, mensurados em regime de caixa, conforme a definição do art. 5º, inciso II, parágrafo único, da IN-TCU 79/2018.

Quatro fundos concentraram 93,1% da despesa líquida total em 2024: a) os Fundos Constitucionais do Nordeste – FNE (R$ 15,7 bilhões), do Centro-Oeste – FCO (R$ 5,2 bilhões) e do Norte – FNO (R$ 4,9 bilhões) e b) o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT (R$ 5,7 bilhões).

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que até 2021 figurava entre os maiores desembolsos, restituiu ao Tesouro mais do que recebeu em 2024, gerando receita líquida



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de R$ 2,7 bilhões – acima dos R$ 1,5 bilhão restituídos em 2023. Esse resultado reflete a predominância de contratos antigos em fase de amortização sobre novos ainda em desembolso.

Os dados foram extraídos da seção 2.4 da Prestação de Contas do Presidente da República de 2024.

### 2.3.6. Recuperação de crédito

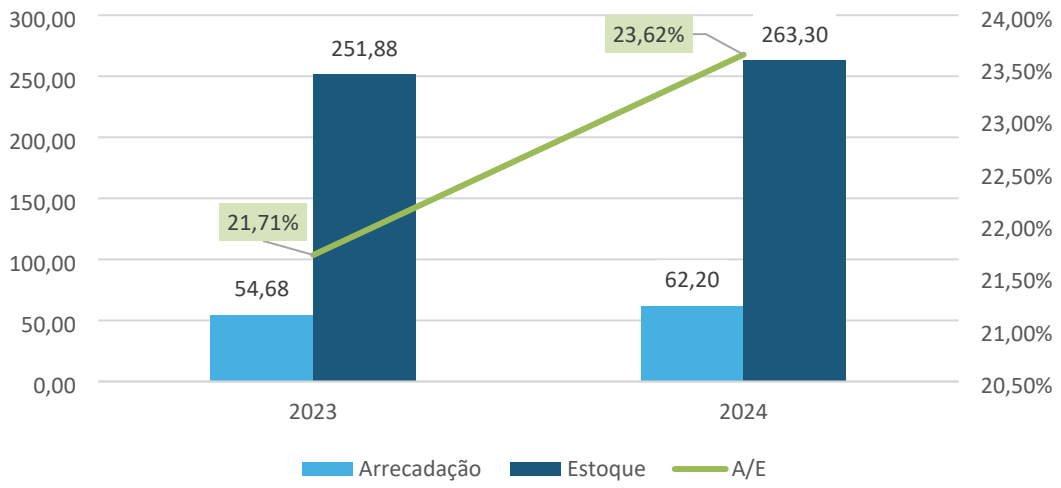
Em cumprimento ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2024 detalhou as ações voltadas à recuperação de créditos da União. O estoque total desses créditos pendentes alcançou R$ 5,75 trilhões, equivalente a 48,9% do Produto Interno Bruto (PIB) de 2024 – ligeiramente abaixo dos 50,2% registrados em 2023.

Desse montante, R$ 2,99 trilhões estavam inscritos em dívida ativa sob responsabilidade da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), R$ 2,50 trilhões encontravam-se com exigibilidade suspensa na Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e R$ 263 bilhões estavam em fase de parcelamento na mesma secretaria; a análise tem como base os dados da PCPR 2024, validados por relatórios de gestão e dados abertos.

Os créditos administrados pela RFB – incluindo os exigíveis, suspensos e parcelados – totalizaram R$ 2,68 trilhões em 2024, representando aumento nominal de 3,9% (R$ 100,15 bilhões) em relação ao ano anterior; a PCPR 2024 inovou ao apresentar, de forma detalhada, os valores desses créditos, enquanto edições anteriores concentravam-se apenas nos créditos parcelados.

A gestão dos créditos parcelados pela RFB resultou, em 2024, na arrecadação de R$ 62,20 bilhões, frente ao estoque de R$ 263,30 bilhões: com isso, a razão entre arrecadação e estoque (A/E) atingiu 23,62%, superior aos 21,71% registrados em 2023, indicando melhora na recuperação desses créditos.

**Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Administrados pela RFB (R$ bi)**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2024



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

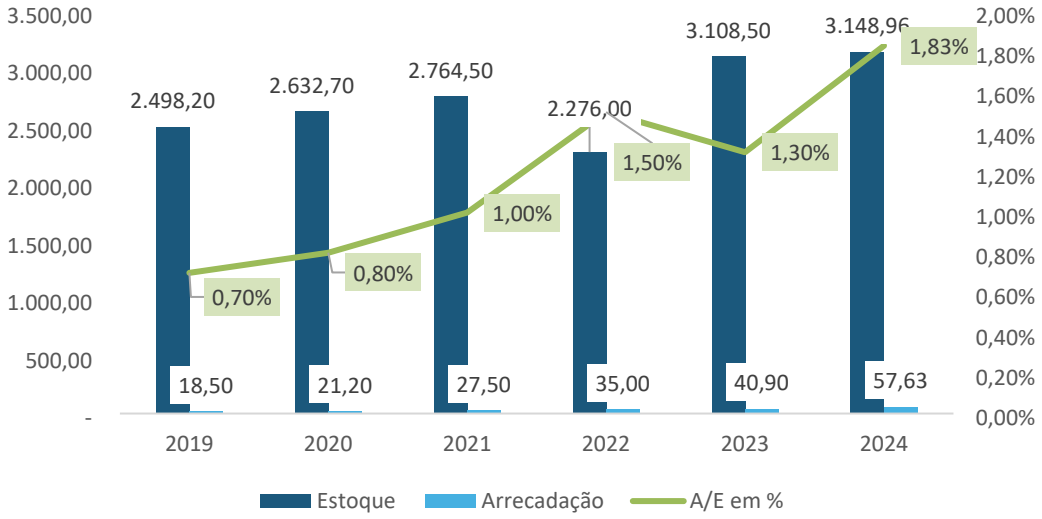
Com o objetivo de aprimorar a sistemática de recuperação de créditos, a Receita Federal do Brasil (RFB) adotou diversas medidas ao longo de 2024, entre as quais destacam-se os programas de transação tributária, que resultaram em arrecadação de R$ 5,35 bilhões; adicionalmente, foi registrado saldo a receber de R$ 6,90 bilhões relativo a parcelamentos em andamento.

A Dívida Ativa da União (DAU) e a do FGTS são administradas por órgãos da Advocacia-Geral da União (AGU). Em 2024, a arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa foi de R$ 51,50 bilhões pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), R$ 3,53 bilhões pela Procuradoria-Geral Federal (PGF) e R$ 2,60 bilhões pela Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC); o parcelamento respondeu por parcela expressiva dessas arrecadações: 93,2% naquela primeira e 98,7% nesta última.

A PCPR 2024 passou a incluir dados da Procuradoria-Geral da União (PGU), ainda que o órgão não possua atribuição de inscrição ou gestão da dívida ativa – competência da PGFN, conforme estabelecido pela Portaria PGFN 6.155/2021; a arrecadação total em 2024, considerando soluções consensuais, acordos de leniência e outros instrumentos extrajudiciais, atingiu R$ 604 milhões.

Quanto ao estoque da dívida ativa ao final de 2024, os valores totalizaram R$ 2,99 trilhões na PGFN, R$ 143,63 bilhões na PGF e R$ 18,44 bilhões na PGBC. A razão consolidada entre arrecadação e estoque – indicador de recuperabilidade dos créditos – foi de 1,83% em 2024, superando os 1,32% registrados em 2023, resultado impulsionado principalmente pelo desempenho da PGFN; ressalta-se, contudo, que esse índice deve ser interpretado à luz das especificidades de cada tipo de crédito.

**Grau de recuperabilidade da Dívida Ativa no período de 2019 a 2024 (R$ bi)**




Fontes: PCPRs 2019 a 2024

A PGFN classifica os créditos sob sua gestão em ratings de "A" (alta recuperabilidade) a "D" (irrecuperáveis), abrangendo Créditos não Tributários (CNT), Créditos Tributários Previdenciários (CTP) e Créditos Tributários não Previdenciários (CTNP): **em 2024, os créditos classificados como "D" apresentaram redução de 6,7%, com sua participação no total da carteira caindo de 47,9% para 44,4%.**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Créditos da Dívida Ativa segundo *rating* PGFN (R$ mi)**

| Classe (*Rating*) | Conta Contábil | Natureza do crédito | Saldo 31/12/2023 | Saldo 31/12/2024 |
|---|---|---|---|---|
| (A) | 8.9.9.9.1.48.01 | CTNP | 194.728,94 | 196.684,28 |
| | 8.9.9.9.1.48.05 | CTP | 45.412,08 | 48.486,58 |
| | 8.9.9.9.1.48.09 | CNT | 4.444,76 | 5.982,58 |
| | **Subtotal** | | **244.585,78** | **251.153,44** |
| (B) | 8.9.9.9.1.48.02 | CTNP | 647.050,89 | 695.963,53 |
| | 8.9.9.9.1.48.06 | CTP | 221.918,99 | 254.374,40 |
| | 8.9.9.9.1.48.10 | CNT | 14.069,63 | 14.953,34 |
| | **Subtotal** | | **883.039,51** | **965.291,27** |
| (C) | 8.9.9.9.1.48.03 | CTNP | 269.296,75 | 278.531,27 |
| | 8.9.9.9.1.48.07 | CTP | 139.554,31 | 156.964,27 |
| | 8.9.9.9.1.48.11 | CNT | 8.307,67 | 8.293,55 |
| | **Subtotal** | | **417.158,73** | **443.789,09** |
| (D) | 8.9.9.9.1.48.04 | CTNP | 1.047.820,79 | 964.200,29 |
| | 8.9.9.9.1.48.08 | CTP | 296.918,31 | 287.114,49 |
| | 8.9.9.9.1.48.12 | CNT | 77.618,61 | 75.337,76 |
| | **Subtotal** | | **1.422.357,71** | **1.326.652,54** |
| **Total** | | | **2.967.141,73** | **2.986.886,33** |

Fonte: Siafi, PCPR 2024 e Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda 2024

**As procuradorias focaram em modelos de solução consensual, como o programa Desenrola (Lei 14.973/2024) e a regulamentação da Lei 13.988/2020 pela Portaria Normativa AGU 130/2024. Esta última permitiu a arrecadação de mais de R$ 50 bilhões e pode levar à extinção de processos judiciais relevantes (Grupo Oi, Unimed-Rio e Samarco).**

A análise da PCPR 2024 revelou avanços na completude, com a inclusão de dados da PGU e esforços de transparência, como os painéis da PGFN, PGF e RFB; contudo, persistem desafios à confiabilidade e à transparência integral, pois créditos da PGBC e PGU não são divulgados em dados abertos:

a) foram identificadas divergências relevantes: o estoque de crédito na PGFN para 2023 difere entre o subitem 2.3.5.1 da PCPR 2024 (R$ 2,972 trilhões) e a classificação por *rating* (R$ 2,967 trilhões), inconsistência não esclarecida desde a PCPR 2023;

b) a arrecadação total da PGF para 2023 também divergiu: R$ 7,56 bilhões na PCPR 2023 contra R$ 7,95 bilhões na PCPR 2024 (diferença explicada); houve discrepâncias menores não detalhadas na arrecadação da dívida ativa de 2022 e 2023 e no estoque de 2023;

c) dados de parcelamentos da RFB para 2023 apresentaram divergências de R$ 146 milhões na arrecadação e inconsistências no estoque entre as PCPR de 2023 e 2024, sem esclarecimentos;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

d) os valores de arrecadação da PGBC na PCPR (R$ 62,90 milhões) também diferiram dos totalizados no Siafi (R$ 14,90 milhões), e saldos de contas contábeis da RFB usados na PCPR também divergiram dos registros no Siafi.

Comparando a PCPR 2024 com outras fontes, a arrecadação da PGFN para 2024 foi de R$ 51,50 bilhões (PCPR), R$ 58,47 bilhões (painel da PGFN), R$ 59,80 bilhões (Relatório da AGU) e R$ 61,40 bilhões (Relatório do Ministério da Fazenda).

O estoque da dívida ativa da PGFN também divergiu entre como está no Relatório do Ministério da Fazenda (R$ 3,05 trilhões) e na PCPR (R$ 2,99 trilhões): nenhuma dessas divergências foi justificada.

Os dados sobre recuperação de créditos apresentados na PCPR 2024 cumprem as exigências de conteúdo e detalhamento do Anexo I da Instrução Normativa TCU 79/2018, para atendimento ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). No entanto, apesar dos avanços em completude, as inconsistências identificadas ainda comprometem a atestação plena da confiabilidade e transparência dessas informações.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de o Poder Executivo promover a transparência ativa do conjunto integral de dados dos créditos de devedores da União, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados; tal medida, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, é essencial para viabilizar a conferência e o controle social sobre as ações de recuperação.

Dessa forma, cabe registrar impropriedade tendo em vista as divergências verificadas acima, as quais acarretam o descumprimento parcial do art. 58 da LRF, visto que não se pode ter certeza do cumprimento integral do dispositivo.

| **IMPROPRIEDADE** |
| --- |
| Divergências, em grande parte não justificadas, entre os dados constantes na PCPR 2024 e os divulgados por fontes oficiais como Ministério da Fazenda, PGFN, AGU, Siafi e RFB, envolvendo valores do estoque da dívida ativa, arrecadação e parcelamentos, o que compromete a transparência, a fidedignidade das informações e a avaliação do cumprimento do disposto no art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 2.3.7. Resultado dos regimes de Previdência Pública

Em 2024, o déficit dos regimes de previdência pública da União totalizou R$ 418,9 bilhões, resultado de receitas de R$ 691,1 bilhões e despesas de R$ 1,11 trilhão. Em termos reais, **isso representa redução de 6,5% em relação ao déficit registrado em 2023** (R$ 448,0 bilhões, ajustado pela inflação); o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) respondeu por 72,5% desse montante, reafirmando sua predominância na composição do desequilíbrio previdenciário.

Entre 2016 e 2024, o déficit previdenciário cresceu a taxa média anual real de 5,3%, superando expressivamente o crescimento das despesas primárias não previdenciárias (0,5%) e do Produto Interno Bruto (1,4%). O maior valor da série ocorreu em 2020 (R$ 464,9 bilhões), impulsionado pelos efeitos da pandemia. Em seguida, houve redução em 2021 e relativa estabilidade até 2023, quando o déficit voltou a crescer; em 2024, observou-se novo recuo, com o déficit consolidado retornando a R$ 418,9 bilhões.

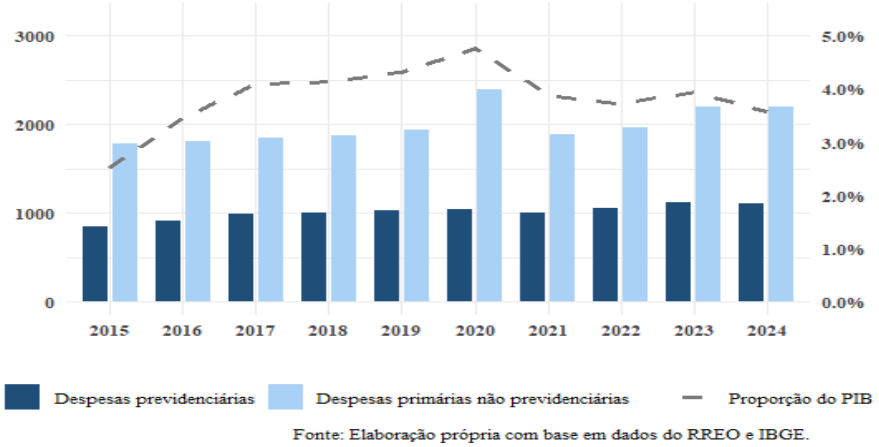
O resultado consolidado da previdência pública considera os seguintes regimes:

- Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado;
- Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), voltado aos servidores civis da União;
- Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA);
- Previdência dos servidores da segurança pública do Distrito Federal, custeada via Fundo Constitucional (FCDF);
- Regimes dos ex-territórios do Amapá e Roraima, incorporados conforme as ECs 19/1998 e 98/2017.

Essa trajetória evidencia a pressão estrutural persistente dos regimes previdenciários sobre as contas públicas, mesmo após reformas recentes. Em 2024, as despesas previdenciárias representaram 50,6% das despesas primárias do Governo Central, levemente abaixo dos 53,8% de 2023. Ainda que modesta, essa redução percentual não altera o caráter estrutural da pressão fiscal exercida por essas despesas, que continuam absorvendo cerca da metade do espaço orçamentário disponível.

Historicamente, entre 2015 e 2024, a participação das despesas previdenciárias manteve-se em torno de 51% do total das despesas primárias da União.

**Evolução das despesas previdenciária e primária não previdenciária e proporção da despesa previdenciária no PIB (em R$ bilhões, valores corrigidos para dez/2024)**




Fonte: Elaboração própria com base em dados do RREO e IBGE.

Em 2024, as despesas com precatórios e sentenças de pequeno valor exerceram impacto menor sobre o orçamento previdenciário em comparação com o ano anterior. Considerando os créditos iniciais e extraordinários, essas despesas totalizaram R$ 27,3 bilhões, dos quais R$ 3,37 bilhões



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

referentes à ação orçamentária de precatórios (ação 0005) e R$ 23,9 bilhões relativos à de sentenças de pequeno valor (ação 0625); em 2023, os empenhos nas mesmas ações haviam alcançado R$ 56,8 bilhões.

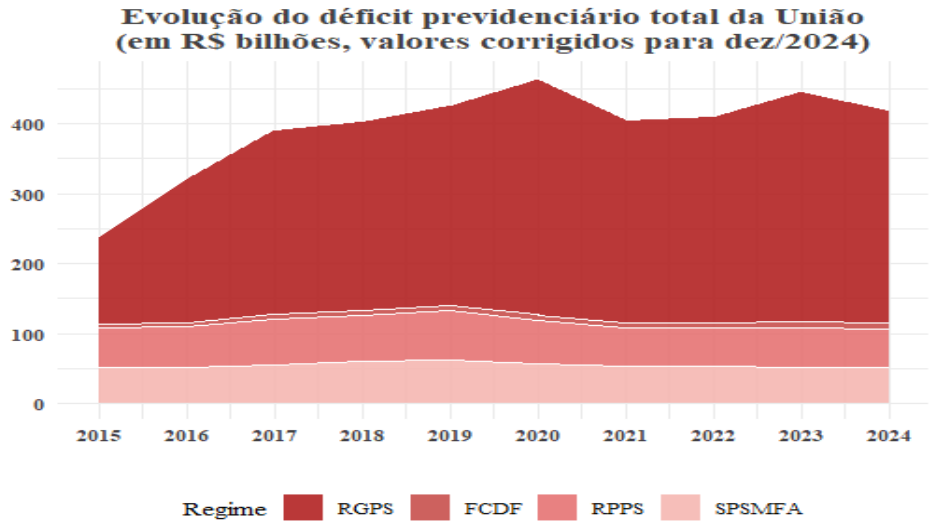
De forma desagregada, o déficit previdenciário de R$ 418,9 bilhões em 2024 distribuiu-se da seguinte maneira:

a) R$ 303,77 bilhões no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativo aos trabalhadores do setor privado;

b) R$ 55,82 bilhões no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), referente aos servidores civis da União;

c) R$ 50,88 bilhões no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA);

d) R$ 8,46 bilhões relacionados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e à previdência dos servidores e vinculados dos ex-territórios do Amapá e Roraima.

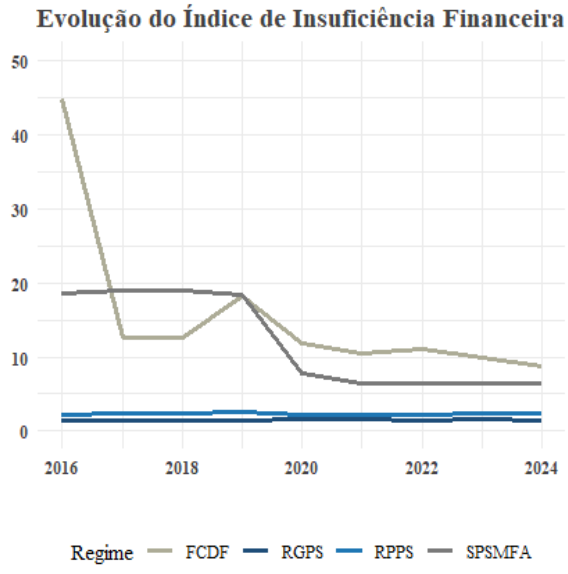



Fonte: Equipe, a partir de dados do RREO.

Em 2024, o índice de insuficiência financeira dos regimes previdenciários da União foi de 1,61, indicando que, para cada R$ 1,00 de receita arrecadada, foram gastos R$ 1,61 com benefícios previdenciários, resultado que reforça a necessidade de aportes adicionais do Tesouro Nacional para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas.

Analisando os regimes individualmente, observa-se: a) RGPS: índice de 1,48; b) RPPS: 2,35; c) SPSMFA: 6,52; e d) FCDF: 8,70.

Todos os regimes permanecem acima do nível de suficiência financeira, evidenciando a pressão fiscal estrutural que exercem sobre o orçamento público.




Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RREO.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A série histórica, iniciada em 2016, revela tendência de redução da insuficiência financeira nos regimes do FCDF e dos militares. O FCDF registrou a maior queda, passando de 44,87 em 2016 para 8,70 em 2024, com o SPSMFA também apresentando redução expressiva: de 18,54 para 6,52. Já o RPPS manteve estabilidade, com média de 2,33 no período, e o RGPS apresentou o menor índice entre os regimes, com média de 1,51.

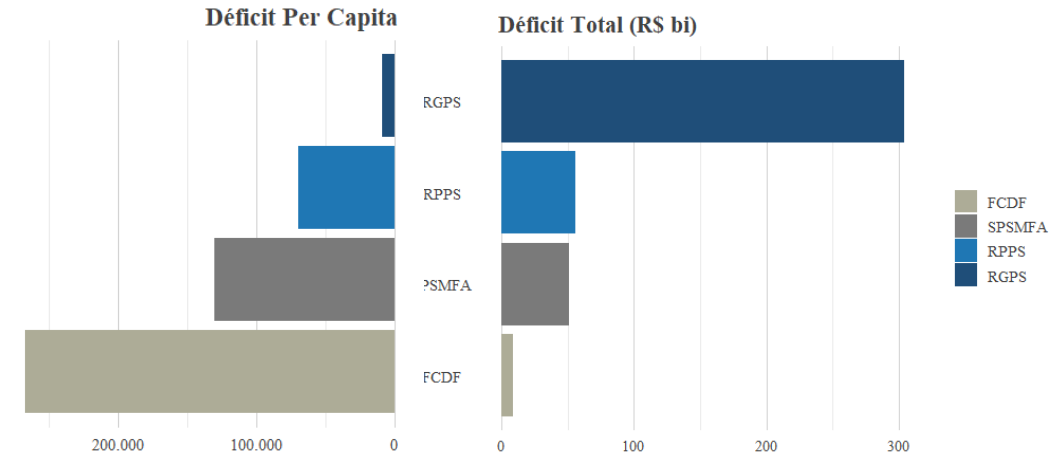
A partir de 2022, a contabilidade pública federal passou a registrar a contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal. As distorções do regime previdenciário do FCDF e seus impactos fiscais foram abordados inicialmente no Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário (Ministro Valmir Campelo) e, posteriormente, nos Acórdãos 1.316/2009 (Ministro Valmir Campelo), 1.633/2016 e 2.189/2016 (Ministro Walton Alencar Rodrigues), 1.224/2017 e 1.890/2017 (Ministro Aroldo Cedraz), todos transitado em julgado.

A queda da insuficiência no regime dos militares decorre, principalmente, das novas regras de contribuição para a pensão militar introduzidas pela Lei 13.954/2019.

No caso do RGPS, o Resultado do Tesouro Nacional (RTN), apurado sob o regime de caixa, indicou redução de R$ 21,7 bilhões no déficit entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024; esse recuo resultou de aumento de R$ 1,3 bilhão nas despesas com benefícios, compensado por crescimento de R$ 23 bilhões na arrecadação líquida.

Quanto ao déficit por beneficiário (inativos e pensionistas) em 2024, o menor valor foi registrado no RGPS (R$ 8,8 mil), enquanto o maior o foi no FCDF (R$ 267,1 mil); no RPPS e no SPSMFA, os valores foram de R$ 69,7 mil e R$ 130,2 mil por beneficiário respectivamente.

**Déficit Per Capita e Total por Regime**




Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RREO.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O RGPS abrange o pagamento de benefícios previdenciários e acidentários, como aposentadorias urbanas, rurais e por invalidez, pensões por morte, auxílios, salário-maternidade, entre outros previstos no art. 201 da Constituição Federal; trata-se de regime de filiação obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado e para os servidores municipais cujos entes não possuam regime próprio de previdência.

Em 2024, foram concedidos 6,2 milhões de benefícios no âmbito do RGPS, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social (Volume 29, nº 12), com predominância de benefícios por incapacidade temporária; na folha de pagamento de dezembro de 2024, havia 34,4 milhões de benefícios ativos, representando crescimento de 2,7% em relação a dezembro de 2023.

A arrecadação da clientela urbana do RGPS somou R$ 630,8 bilhões em 2024, aumento de 3,53% frente a 2023, e as despesas com benefícios previdenciários urbanos totalizaram R$ 712,6 bilhões, crescendo 2,98% no mesmo período.

No caso da previdência rural, observa-se que contempla majoritariamente segurados sem histórico contributivo. A maioria dos benefícios rurais é atrelada ao valor do salário mínimo, o que faz com que sua valorização impacte diretamente no aumento das despesas e, consequentemente, do déficit; em 2024, a arrecadação rural foi de R$ 9,9 bilhões, correspondendo a apenas 5,2% dos R$ 191,3 bilhões desembolsados pela União com benefícios previdenciários rurais.

Embora represente 25% da quantidade, os benefícios rurais foram responsáveis por 60% do déficit (Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 29 Nº 12). A magnitude do déficit gerado pelo segmento rural, aliada à sua baixa cobertura contributiva, sugere que os benefícios rurais funcionam, na prática, mais como um programa de assistência social do que como um esquema de seguro contributivo autossustentável.

Além disso, há ainda desafios quanto à cobertura previdenciária, decorrente dos altos níveis de informalidade. De acordo com o Informe de Previdência Social 04/2023, baseado em dados da PNAD Contínua, setores específicos, como serviços domésticos (com apenas 37,6% de cobertura) e construção (40,2%), apresentam taxas de cobertura muito baixas. Além disso, existem disparidades geográficas acentuadas, com as regiões Norte (58,0%) e Nordeste (58,5%) exibindo taxas de cobertura significativamente abaixo da média nacional de 69,8%. Para os idosos (60 anos ou mais), 3,8 milhões estavam desprotegidos em 2022, sendo a maioria inativa.

Simplificar os complexos desafios da previdência social brasileira, reduzindo-os a um único problema de "déficit" ignora a natureza intrincada do sistema. O déficit, embora seja uma preocupação fiscal real e impactante, é mais um sintoma de problemas estruturais, incluindo mudanças demográficas, alta informalidade e escolhas específicas dentro do próprio sistema.

É crucial compreender a previdência como um compromisso social abrangente, e não apenas como um esquema de seguro autofinanciado para trabalhadores formais. A ênfase intensa no déficit, especialmente de uma perspectiva restrita do RGPS, pode criar uma ilusão fiscal, que deixe de fora questões fundamentais de longo prazo, como as mudanças demográficas e a informalidade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

De acordo com dados do IBGE, o Brasil está passando por uma transição demográfica rápida e profunda, que representa o desafio de longo prazo mais significativo para seu sistema de previdência social. A população do país está projetada para atingir seu pico em 2041, com aproximadamente 220,4 milhões de habitantes. A queda na taxa de fecundidade total, que diminuiu de 2,32 filhos por mulher em 2000 para 1,57 em 2023, está projetada para atingir um mínimo de 1,44 até 2040. Essa taxa está abaixo do nível de reposição, indicando uma força de trabalho futura em declínio. Concomitantemente, a expectativa de vida ao nascer tem aumentado, passando de 71,1 anos em 2000 com projeções indicando que atingirá 83,9 anos até 2070. Os brasileiros estão vivendo mais, o que aumenta a duração do pagamento de benefícios.

Essa mudança acelerada do perfil demográfico cria uma pressão fiscal intensificada sobre um sistema de previdência social de repartição simples, pois a relação entre contribuintes e beneficiários se deteriora muito mais rapidamente do que o previsto.

As regras atuais impõem uma carga pesada e insustentável ao trabalho formal. A diversificação, ao distribuir essa carga de forma mais ampla, com outras fontes de financiamento, está alinhada com o princípio constitucional de que a seguridade social é financiada por toda a sociedade.

A apuração dos valores previdenciários adota, em regra, o regime de competência, considerando receitas arrecadadas e despesas empenhadas, conforme o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). No entanto, os dados do RGPS, segregados entre clientela urbana e rural, seguem o regime de caixa, baseado nos fluxos financeiros efetivamente realizados, conforme o RTN; todos os valores anteriores a 2024 foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Conformidade dos pagamentos de benefícios previdenciários

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria sobre a manutenção dos benefícios do RGPS concedidos antes de 2015 e pagos entre janeiro e dezembro de 2024 (TC 024.411/2024-8, da minha relatoria, sem decisão de mérito), cujo volume de recursos fiscalizados foi de R$ 441,6 bilhões, correspondendo a 48,6% da despesa liquidada do Fundo do RGPS (FRGPS) no exercício de 2024.

A equipe de auditoria concluiu que menos de 0,04% desse montante correspondeu a pagamentos irregulares, o que lhe permitiu atestar, com segurança razoável, não ter havido impacto financeiro relevante para o FRGPS decorrente de desconformidades nos benefícios analisados.

Fila do INSS

A operacionalização dos benefícios do RGPS é de responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). A seguir, apresentam-se alguns dados referentes à principal fila de espera em 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Requerimento de benefícios**

| Indicador | 2023 | 2024 | Evolução |
|---|---|---|---|
| Análises conclusivas | 11,03 mi | 12,25 mi | + 11% |
| Aguardando análise há mais de 45 dias em dezembro | 0,63 mi | 0,89 mi | + 41% |
| Tempo médio de concessão | 50 dias | 46 dias | - 8% |

Fonte: elaboração própria a partir do Boletim Estatístico da Previdência Social nº 12 dos volumes 28 e 29.
Nota - inclui BPC, benefício assistencial operacionalizado pelo INSS.

## 2.4. Dívida pública

### 2.4.1. Dívida bruta do governo geral e dívida pública federal

A **DBGG** é a soma de todas as dívidas dos governos federal, estaduais e municipais, incluindo o INSS, enquanto a **DPF** refere-se especificamente à dívida do governo federal. A DBGG é um indicador mais amplo, abrangendo toda a dívida do setor público; já a DPF constitui-se em uma parte menor, notadamente da responsabilidade do governo federal.

Em 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) cresceram como proporção do PIB em relação a 2023. Esse aumento reflete a predominância de fatores de alta – como encargos com juros, déficit primário e pressões fiscais – sobre elementos de contenção, como o crescimento econômico. Observou-se também deterioração nos indicadores de custo e qualidade, apesar da melhora no prazo médio de vencimento.

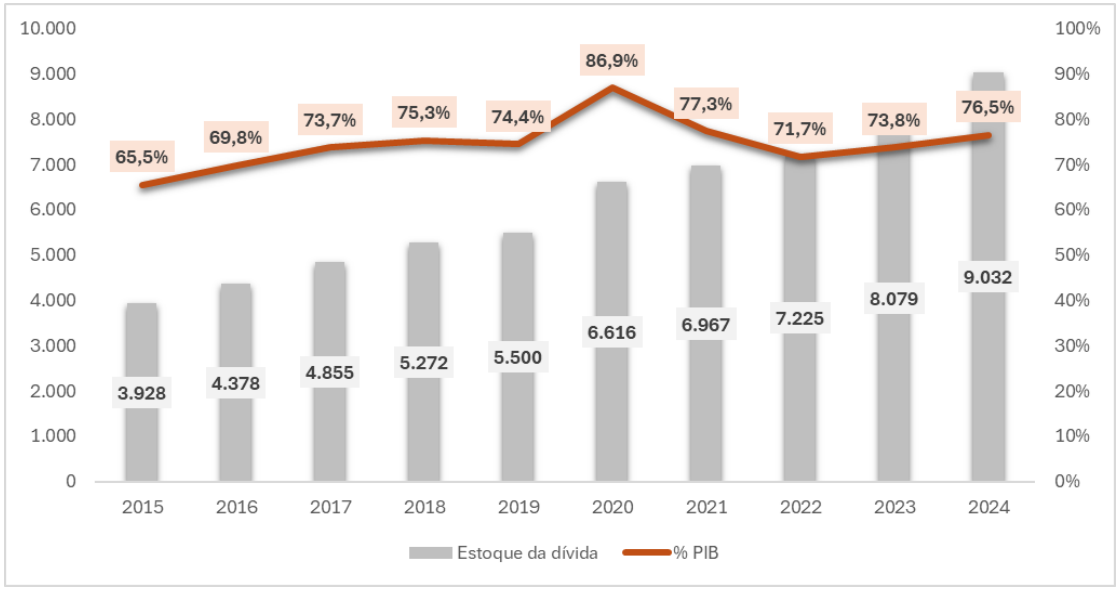
O déficit primário do Governo Central recuou de R$ 264,5 bilhões em 2023 para R$ 45,3 bilhões em 2024. Ainda assim, a DBGG manteve trajetória ascendente, chegando a R$ 9.032 bilhões, frente a R$ 8.079 bilhões em 2023, aumentando em R$ 952,6 bilhões, equivalente a 2,7% do PIB.

Esse movimento decorre, sobretudo, dos **juros nominais incorporados ao estoque da dívida**. Contribuíram também, em menor escala, a desvalorização cambial – que elevou o valor da dívida externa – e a emissão líquida de títulos públicos; destaca-se ainda o aumento da participação de papéis indexados à Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), o que torna o custo da dívida mais sensível à taxa básica de juros.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução da DBGG**




Fonte: Tabela 17 das Estatísticas Fiscais do Bacen (mês de abril de cada ano).

A DPF representou mais de 70% da DBGG em 2024. Nesse ano, os títulos prefixados atingiram a menor participação desde 2005 (22%), enquanto os títulos com rentabilidade flutuante subiram de 39,7% para 46,3%: essa mudança aumenta a vulnerabilidade da dívida às oscilações da Selic.

Apesar disso, os títulos flutuantes possuem, em geral, prazos de vencimento mais longos (3 a 6 anos) em relação aos prefixados. Assim, a parcela da DPF com vencimento em até 12 meses caiu de 20,1% para 17,9%, indicando preferência do Tesouro por emissões com menor risco de refinanciamento, mesmo que mais expostas a riscos de mercado.

Por sua vez, o custo da DPF aumentou, em grande parte devido à desvalorização cambial sobre a dívida externa.

**Variação dos indicadores de custo e risco da DPF**

| Indicador | 2023 | 2024 | Conclusão |
|---|---|---|---|
| % do PIB | 59,58 | 61,95 | Piora |
| % de dívida indexada à Selic | 39,7 | 46,3 | Piora |
| % Vincendo em 12 meses | 20,1 | 17,9 | Melhora |
| Custo ac. em 12 meses | 10,5 | 11,8 | Piora |

Fonte: equipe, a partir do Relatório Anual da Dívida 2024 da STN.

Embora os indicadores da DPF tenham permanecido dentro dos intervalos previstos pelo Plano Anual de Financiamento (PAF), alguns estão significativamente distantes das metas (*benchmarks*) de longo prazo (até 2035). A figura a seguir apresenta esses indicadores (bolas) relativamente aos limites do PAF, destacando também os novos parâmetros definidos na revisão de setembro de 2024: dos três limites revistos, apenas o referente a índices de preços foi cumprido, no limite mínimo.

As metas de longo prazo (representadas por xis) aplicam-se a seis dos sete indicadores monitorados, com exceção do estoque total da DPF, que não possui *benchmark* definido. A maior divergência em relação ao ideal ocorre na proporção da dívida atrelada à Selic, que atingiu 46,3% – 23,3

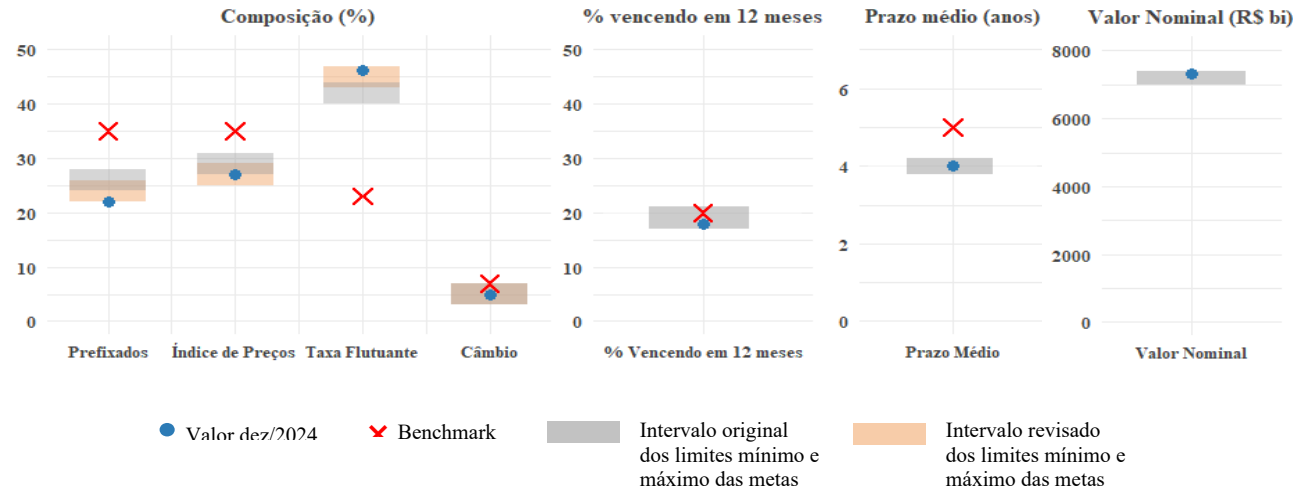


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

pontos percentuais acima da meta de 23%; esse nível remonta a 2003, quando os Relatórios Anuais da Dívida passaram a ser publicados.

Vale lembrar que a meta para esses papéis já foi mais ambiciosa: 15% antes de 2017, depois 20%, e ajustada para 23% em 2024; mesmo assim, a distância em relação à meta persiste. Situação semelhante ocorre com os títulos prefixados, cuja participação de 22% em 2024 está longe da meta de 35%, aproximando-se dos níveis de 2005 (16%).

**Cumprimento das metas do Plano Anual de Financiamento 2024**




Fonte: elaborado pela equipe, a partir de dados do Relatório Anual da Dívida 2024 da STN.

O prazo médio da dívida também está aquém da meta: quatro anos em 2024, abaixo do objetivo revisado de cinco anos, acentuando preocupações com o risco de refinanciamento e concentração de vencimentos no curto prazo.

Essas discrepâncias indicam desalinhamento entre a estrutura atual da dívida e os parâmetros estratégicos de longo prazo. A estratégia da DPF busca um portfólio de referência (*benchmark*) que otimize a relação custo-risco, conforme condições esperadas de mercado, e o distanciamento dos parâmetros ideais sugere uma alocação subótima, com maior custo potencial e/ou maior exposição a riscos.

Quanto à DBGG, acompanhando o comportamento da DPF, sua relação com o PIB subiu de 73,8% para 76,5% no conceito doméstico; a participação da dívida indexada à Selic também cresceu, de 48,2% para 53%. Apesar disso, o percentual vencendo em 12 meses passou de 29,0% para 26,4%, indicando menor pressão de rolagem da dívida no curto prazo e houve redução no custo acumulado da DBGG em 12 meses, que recuou de 11,3% para 10,7%.

**Indicadores de custo e risco da DBGG**

| Indicador | 2023 | 2024 | Conclusão |
|---|---|---|---|
| % do PIB | 73,8 | 76,5 | Piora |
| % de dívida indexada à Selic | 48,2 | 53,0 | Piora |
| % Vincendo em 12 meses | 29,0 | 26,4 | Melhora |
| Custo acumulado em 12 meses | 11,3 | 10,7 | Melhora |

Fonte: equipe, a partir da Nota à Imprensa de Estatísticas Fiscais de Abril de 2025 do BCB.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 2.4.2. Gestão de riscos e controles internos da dívida pública federal

Para assegurar o alcance dos objetivos da gestão da dívida pública, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mantém estruturas e processos de gestão de riscos e controles internos, conforme as responsabilidades atribuídas pelas políticas e metodologias de gestão de riscos e controles aplicáveis.

A Política de Gestão de Riscos da STN encontra-se estabelecida pela Resolução STN/COGES 3/2023, e a Metodologia de Gestão de Riscos da STN foi aprovada pela Resolução STN/COGES 6/2023, que adota os princípios da ABNT ISO 31000:2018 e estabelece etapas, critérios, ferramentas e limites de tolerância para identificação, avaliação, tratamento e monitoramento dos riscos.

Esta Corte de Contas realizou auditoria operacional no Ministério da Fazenda para avaliar os processos de gerenciamento de riscos operacionais e controles da gestão da dívida pública. Com base em modelos nacionais e internacionais, foram identificadas oportunidades de melhoria indicadas no Acórdão 2.328/2024-Plenário, Ministro Vital do Rêgo (transitado em julgado), que estão sendo objeto de tratamento pela STN.

### 2.4.3. Leilões primários da dívida no Brasil

Os leilões primários são instrumentos do Tesouro Nacional realizados regularmente com o intuito de captar recursos no mercado, visando financiar o déficit público e refinanciar a dívida. Contam com a participação direta de instituições credenciadas ao Selic e indireta dos demais investidores que atuam por meio dessas instituições.

Em 2024, referidos leilões arrecadaram R$ 1.622,9 bilhões, alta de 5,2% em relação a 2023. Destacou-se a forte emissão de LFT (taxa de juros), que respondeu por 57,3% do total, frente aos 37,9% do ano anterior; em sentido oposto, tanto LTN (prefixados) quanto NTN-B (indexados à inflação) perderam participação. A demanda por LFT cresceu R$ 344,7 bilhões, refletindo maior incerteza econômica e busca por ativos menos voláteis diante das expectativas inflacionárias e fiscais; já as emissões de LTN e NTN-B recuaram, em resposta ao aumento do risco percebido e das taxas de juros no segundo semestre.

**Emissões por título nos leilões primários – Mercado e Banco Central (R$ bilhões e composição %)**

| Tipo de título | Financeiro arrecadado (R$ bi) | | Composição (%) | | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2023 | 2024 | 2023 | 2024 | |
| **LFT** | 585,7 | 930,4 | 37,9 | 57,3 | 58,8 |
| **LTN** | 574,8 | 394,3 | 37,2 | 24,3 | -31,4 |
| **NTN-B** | 312,7 | 199,5 | 20,3 | 12,3 | -36,2 |
| **NTN-F** | 70,3 | 98,7 | 4,6 | 6,1 | 40,3 |
| **Total** | 1.543,5 | 1.622,90 | 100 | 100 | |

Fonte: elaboração própria a partir de dados da STN

O cenário macroeconômico foi determinante para essa dinâmica. No início do ano, a perspectiva de queda da Selic elevou a demanda por prefixados, concentrando quase metade das emissões de LTN no primeiro trimestre. No segundo semestre, com a reversão parcial desse quadro e a elevação da curva de juros, o Tesouro ajustou sua estratégia, priorizando LFT e pontualmente utilizando reservas de liquidez.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

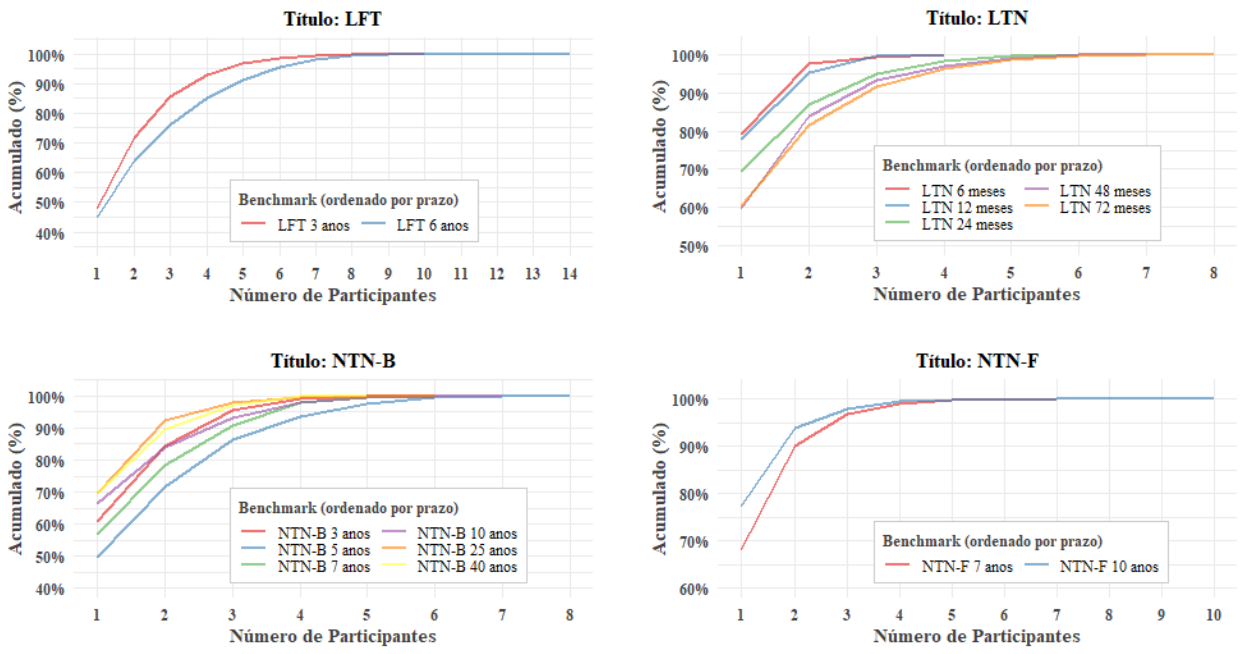
Quanto à competição, os dados mostram elevada concentração nas alocações, embora com variações conforme o tipo e o prazo dos títulos. As curvas de Pareto (primeiro gráfico abaixo) indicam que, em leilões de LTN de curto prazo, 2 a 3 participantes responderam por mais de 95% do volume aceito; no que diz respeito aos leilões de LFT, especialmente com vencimento em 3 e 6 anos, foi necessária a participação de 10 a 14 instituições para completar a alocação, sinalizando pulverização relativamente maior.

A análise do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que mede a concentração de mercado (sendo 2.500 o limite de referência para competitividade em um máximo de 10.000), confirmou padrões distintos entre os títulos. Em 2024, os leilões de NTN-F e LTN exibiram alto nível de concentração, com HHI médio de 6.510 e 5.792, respectivamente os de NTN-B registraram 5.000, denotando concentração significativa, enquanto os de LFT mostraram maior dispersão, com HHI médio de 3.308, ainda indicativo de concentração moderada e menor dispersão.

Os dados reforçam que, apesar de o modelo de leilão permitir amplo acesso, a dívida segue concentrada em poucos participantes, sobretudo nos títulos de menor liquidez ou demanda, fato que requer vigilância constante do Tesouro na calibragem dos leilões e permanece essencial para evitar distorções no mercado primário.

**Curvas de Pareto por título e benchmark**

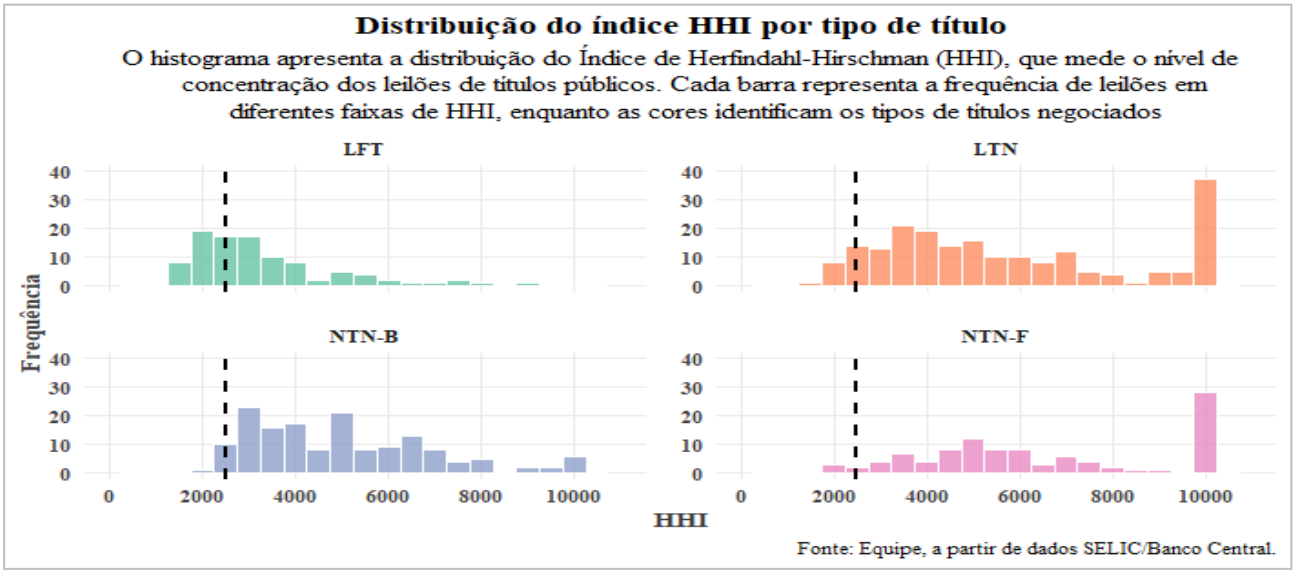
O percentual acumulado médio dos lotes adquiridos é mostrado por número de participantes.




Fonte: Equipe, a partir de dados SELIC/Banco Central



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




### 2.4.4. Exposições fiscais

Exposições fiscais referem-se ao risco que um governo ou uma entidade governamental enfrenta em relação às suas finanças públicas devido a fatores econômicos, políticos e financeiros. Esses riscos podem incluir oscilações adversas nas receitas e despesas, além de desafios em honrar compromissos financeiros e garantir a estabilidade fiscal. A avaliação e a gestão adequada das exposições fiscais são essenciais para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a capacidade de cumprir obrigações e a estabilidade econômica.

São três os principais fatores de exposição fiscal da União: a) aquela relacionada aos riscos de inadimplência de estados, municípios e Distrito Federal; b) a do Regime Geral de Previdência Social (RGPS); e c) a de precatórios.

A exposição da União, tanto como credora direta quanto como garantidora de obrigações, permanece significativa devido ao elevado volume das operações de crédito contratadas.

Em 2024, houve aumento na provisão para cobrir eventuais pagamentos de honras de avais decorrente, não de maior inadimplência ou falta de amortizações, mas de fatores econômicos pontuais – especialmente a valorização cambial, que elevou o saldo das garantias atreladas a contratos em moeda estrangeira. Como essas oscilações impactam diretamente as obrigações garantidas pela União, a provisão foi ajustada para refletir adequadamente o risco financeiro.

Por outro lado, observou-se redução no ajuste para perdas nos haveres financeiros da União relativos a estados e municípios, indicando melhora na exposição fiscal em comparação a 2023. Tal avanço decorre do fortalecimento da capacidade de pagamento dos entes federativos, mas ainda exige monitoramento e medidas mitigadoras para resguardar a sustentabilidade fiscal da União.

Quanto ao RGPS, o Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 (subitem 2.3.7) projeta aumento da necessidade de financiamento de 2,32% do PIB em 2024 para 3,84% até 2050, desafio fiscal relevante na cobertura dos benefícios futuros, a despeito das reformas empreendidas.

Um terceiro fator de pressão é o acúmulo de precatórios não pagos. Para diminuir os impactos no curto prazo, a Emenda Constitucional 114/2021 instituiu um regime transitório (vigente até



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

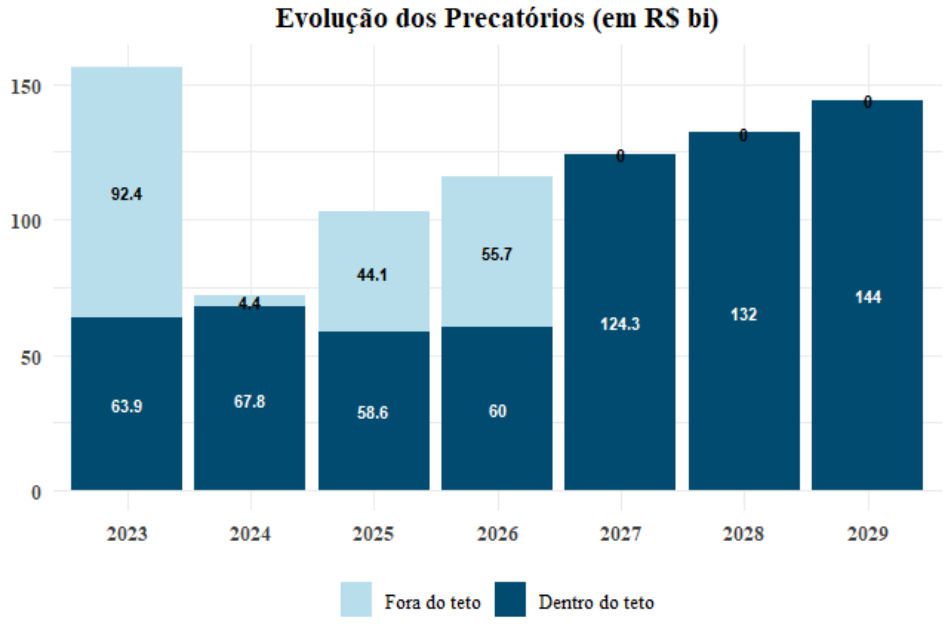
2026), limitando o orçamento para pagamento de precatórios (art. 107-A do ADCT). Embora tenha proporcionado alívio fiscal temporário, o regime acumulou passivos relevantes, transferindo o impacto para 2027, momento em que o pagamento integral voltará a ser exigido sob as regras ordinárias.

O cenário mudou em novembro de 2023, quando o STF, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064, declarou inconstitucional o limite de pagamento previsto no art. 107-A do ADCT e permitiu a abertura de créditos extraordinários para quitar os precatórios represados.

Dado que os créditos extraordinários não se sujeitam às regras do Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200/2023), os pagamentos realizados até 2026 foram excluídos dos limites do teto de gastos e da meta fiscal; a decisão do STF também afastou a incidência das metas fiscais sobre esses pagamentos, conforme previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Com isso, R$ 92,4 bilhões foram pagos em 2023, dos quais R$ 60,2 bilhões do estoque acumulado em 2022 e 2023 e R$ 32,2 bilhões referentes a precatórios de 2024 não incluídos na proposta orçamentária daquele ano; em 2024, mais R$ 30,1 bilhões foram liquidados, extinguindo o passivo sob o regime de postergação.

Embora o estoque tenha sido eliminado, os precatórios continuam a representar risco fiscal relevante. A partir de 2027, os pagamentos voltarão a ser integralmente incluídos no limite de despesas primárias e nas metas fiscais. O PLDO 2026 projeta despesas de R$ 115,7 bilhões em 2026, dos quais cerca de R$ 60 bilhões serão computados nos limites fiscais; já para 2027, a previsão é de R$ 124,3 bilhões. Sem recomposição do espaço fiscal ou contenção de outras despesas obrigatórias, há risco de compressão severa das despesas discricionárias, afetando investimentos e serviços públicos essenciais.




Fonte: Equipe, a partir do PLDO 2026

Os riscos fiscais relacionados a precatórios são considerados passivos contingentes e constam do Anexo de Riscos Fiscais da LDO, classificados como risco provável, possível ou remoto, conforme a probabilidade de perda e o estágio processual. As demandas judiciais classificadas como risco possível recuaram de R$ 2.586,1 bilhões em 2023 para R$ 2.250,9 bilhões em 2024 (queda de 13,0%), enquanto as de risco provável aumentaram de R$ 1.015,7 bilhões para R$ 1.055,1 bilhões (alta de 3,9%).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

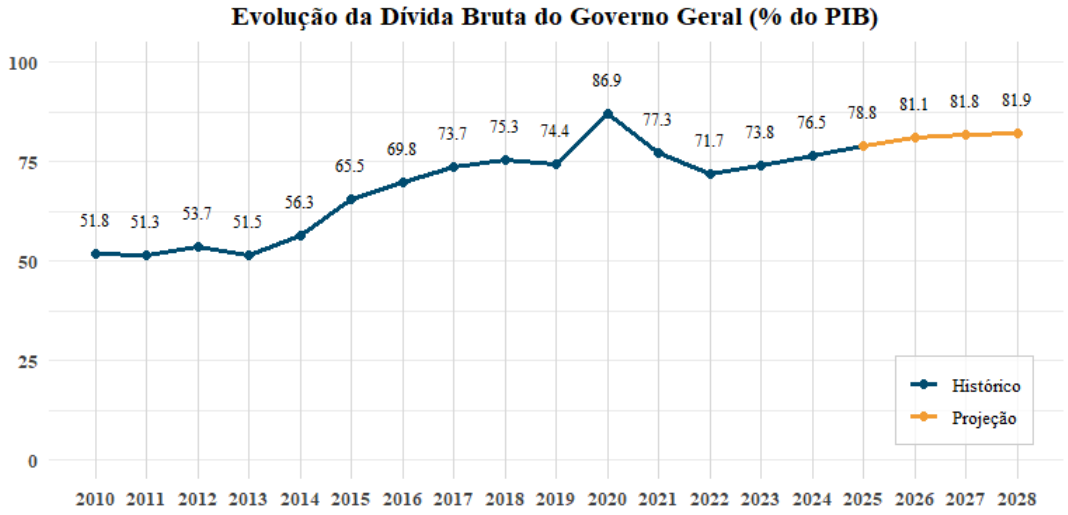
### 2.4.5. Análise da sustentabilidade da dívida

A **Debt Dynamics Tool (DDT)** é uma ferramenta desenvolvida pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para projetar a trajetória da dívida pública em relação ao PIB, considerando diferentes cenários e horizontes temporais. A ferramenta permite simular metas de dívida, realizar testes de estresse, gerar gráficos em leque e identificar os principais fatores que influenciam a dinâmica da dívida. Para isso, utiliza dados históricos e projeções anuais de variáveis macroeconômicas e fiscais. Neste trabalho, foram considerados dados de 2015 a 2024 e projeções de 2025 a 2028. A DDT apresenta separadamente o impacto de cada direcionador – como taxa de juros, câmbio, crescimento do PIB, resultado primário e outros fluxos – na evolução da dívida. A ferramenta também calcula o resultado primário necessário para estabilizar a dívida, tanto no curto quanto no longo prazo, permitindo avaliar o esforço fiscal exigido para manter a dívida pública sob controle.

**Este subitem contém análises de altíssimo grau de incerteza, trazido unicamente para fins informativos, e está mais bem detalhado no TC 000.813/2025-7 (minha relatoria).**

Segundo a ferramenta DDT do FMI, a DBGG tende a aumentar em 5,4 pontos percentuais até 2028, atingindo 81,9% do PIB, conforme dados históricos e projeções aplicadas ao modelo. O gráfico abaixo mostra o histórico e a projeção da DBGG para os próximos anos.

A estimativa considera premissas macroeconômicas e fiscais alinhadas às informações disponíveis na data da análise, incluindo projeções para PIB, inflação, juros, resultado primário do Governo Central e dos entes subnacionais. A seguir, são destacadas as principais hipóteses do cenário-base.



Fonte: histórico a partir do BCB e projeções da equipe a partir da ferramenta DDT



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Suposições utilizadas na projeção da DBGG**

| Crescimento do PIB[1] | Inflação (Deflator do PIB) [2] | Resultado Primário do Governo Central[3] | Resultado Primário dos Entes Subnacionais | Taxa de Juros Efetiva da Dívida[4] |
|---|---|---|---|---|
| 2025: +2,0% | 2025: 5,5% | 2025: 0,00% do PIB | Constante em +0,49% do PIB, média dos últimos cinco anos | 2025: 12,97 |
| 2026: +1,7% | 2026: 5,0% | 2026: +0,25% | | 2026: 11,31 |
| 2027: +2,0% | 2027: 5,0%* | 2027: +0,50% | | 2027: 9,96 |
| 2028: +2,0% | 2028: 5,0%* | 2028: +1,00% | | 2028: 9,53 |

1. Fonte: Mediana da Pesquisa Focus (21/02/2025)
2. Fonte: Prisma Fiscal (fev./2024). Como o Prisma Fiscal traz dados apenas até 2026, o valor desse ano foi mantido para os anos seguintes.
3. Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO-2025
4. Estimada por modelo econométrico simples, com base nas projeções da taxa Selic.

A tabela apresenta os fatores que explicam a dinâmica da dívida no período projetado (2025-2028), destacando o impacto do resultado primário e do diferencial juros-crescimento. O aumento acumulado de 5,4 pontos percentuais se decompõe em:

- queda de 5,7% pelo crescimento do PIB;
- redução de 1,8% pelo resultado primário do Governo Central;
- decréscimo de 0,4% devido à taxa de câmbio;
- redução de 2,0% pelo resultado dos governos regionais;
- aumento de 15,3% pela taxa real de juros.

**Contribuições para a Variação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)**

| Decomposição da variação na DBGG | Ocorrido | | | | Projetado | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2016 a 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Acum. 2025-2028 |
| Variação na DBGG | 0,9 | 2,2 | 2,7 | 2,3 | 2,3 | 0,7 | 0,1 | **5,4** |
| Fluxos de endividamento identificados | 3,0 | 3,9 | 5,1 | 2,3 | 2,3 | 0,7 | 0,1 | **5,4** |
| Déficit Primário | 2,4 | 2,4 | 0,4 | 0,0 | -0,3 | -0,5 | -1,0 | **-1,8** |
| Dinâmica Automática da Dívida | 1,0 | 1,7 | 4,8 | 2,8 | 3,0 | 1,7 | 1,6 | **9,1** |
| Diferencial entre taxa real de juros e PIB | 0,6 | 2,3 | 2,4 | 3,2 | 2,9 | 1,9 | 1,6 | **9,6** |
| Devido à taxa real de juros | 1,2 | 4,3 | 4,7 | 4,7 | 4,2 | 3,4 | 3,1 | **15,3** |
| Devido ao crescimento real do PIB | -0,6 | -2,0 | -2,3 | -1,4 | -1,3 | -1,5 | -1,5 | **-5,7** |
| Depreciação da taxa de câmbio | 0,4 | -0,6 | 2,4 | -0,4 | 0,1 | -0,1 | 0,0 | **-0,4** |
| Outros fluxos identificadores de endividamento | -0,4 | -0,2 | -0,1 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | **-2,0** |
| Resíduo | -2,1 | -1,7 | -2,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | **0,0** |

Fonte: Equipe, a partir da ferramenta DDT.

O gráfico a seguir ilustra esses dados. Entre 2016 e 2024, o déficit primário (em amarelo) e os juros reais (em vermelho) foram os principais vetores da dívida: para o período projetado, os juros reais continuam a ser o fator predominante de alta, enquanto o crescimento do PIB (em verde) ajudará a



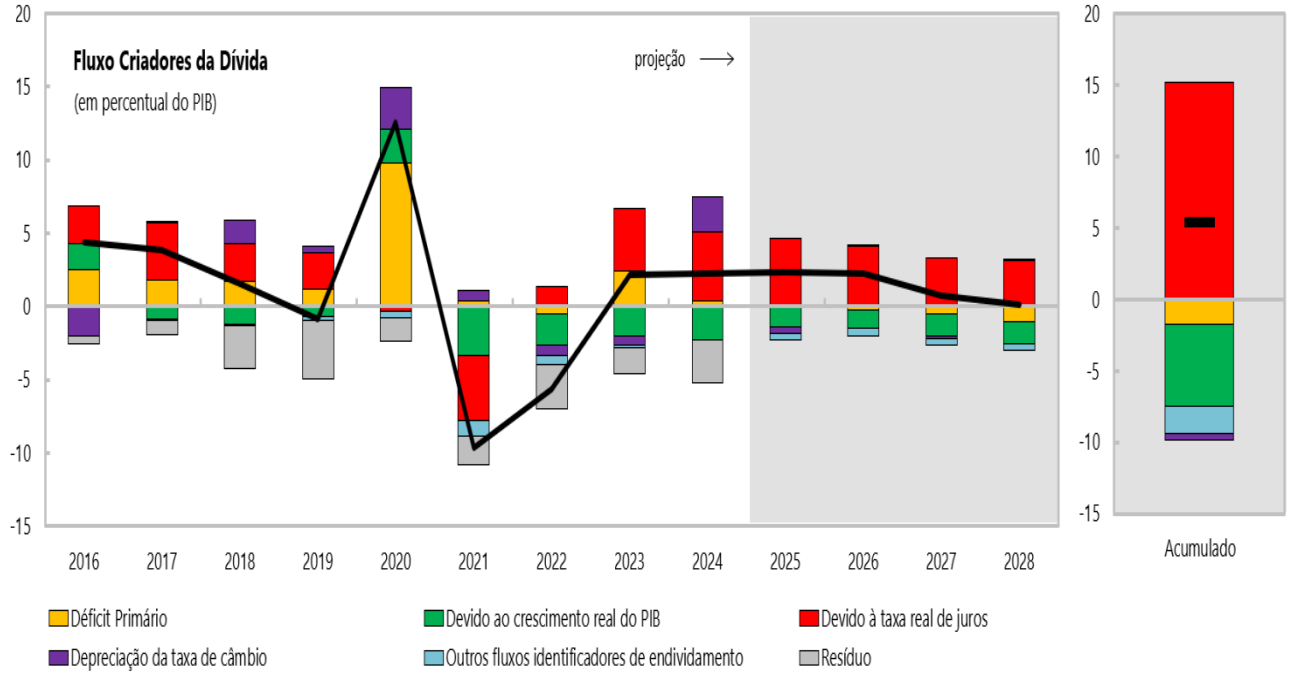
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

reduzi-la, embora com impacto menor; o resultado primário deve contribuir modestamente para a queda da dívida, mesmo supondo cumprimento das metas da LDO-2025.

No gráfico da variação acumulada (à direita), observa-se que o efeito dos juros (coluna vermelha) supera a soma dos fatores redutores, resultando no aumento líquido de 5,4 pontos percentuais, identificado pela barra horizontal escura.

A projeção do Relatório de Projeções Fiscais 2024 - 1º semestre, da STN, também aponta crescimento da DBGG até 2028, mesmo assumindo o pleno cumprimento das metas fiscais da LDO-2025.

**Impacto dos Fatores Determinantes da DBGG – Cenário Base**




Fonte: Elaboração própria a partir da ferramenta DDT.

## 2.5. Orçamento público

Nesta seção, são analisados os resultados da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI).

### 2.5.1. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme sancionado e depois de promulgados os trechos vetados da Lei 14.822/2024 (LOA 2024).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Previsão da receita X dotação da despesa – 2024 (R$)**

| RECEITA | | DESPESA | |
|---|---|---|---|
| **Especificação** | **Valor** | **Especificação** | **Valor** |
| **Receitas Correntes** | **2.785.369.229.043** | **Despesas Correntes** | **3.069.222.631.615** |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1) | 1.031.922.922.044 | Pessoal, e Encargos Sociais | 406.113.160.350 |
| Contribuições (1) | 1.374.719.000.081 | Juros e Encargos da Dívida | 436.129.368.751 |
| Receita Patrimonial (1) | 235.537.517.539 | Outras despesas Correntes | 2.226.980.102.514 |
| Receita Agropecuária (1) | 28.620.697 | | |
| Receita Industrial (1) | 10.040.549.524 | | |
| Receita de Serviços (1) | 52.587.873.902 | | |
| Transferências Correntes (1) | 169.894.522 | | |
| Outras Receitas Correntes (1) (2) | 80.362.850.734 | | |
| **Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias** | **24.211.490.363** | | |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias | 3.502.355 | | |
| Contribuições - Operações Intraorçamentárias | 23.521.791.752 | | |
| Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias | 425.527 | | |
| Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias | 53.642.052 | | |
| Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias | 296.105.803 | | |
| Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias | 336.022.874 | | |
| **Déficit do Orçamento Corrente** | **259.641.912.209** | | |
| **Total** | **3.069.222.631.615** | **Total** | **3.069.222.631.615** |
| | | **Déficit do Orçamento Corrente - Fiscal** | **259.641.912.209** |
| **Receitas de Capital** | **2.605.338.773.580** | **Despesas de Capital** | **2.262.772.328.178** |
| Operações de Crédito (3) | 2.443.772.190.848 | Investimentos | 79.695.792.133 |
| Alienação de Bens (3) | 505.738.181 | Inversões Financeiras | 129.505.818.251 |
| Amortização de Empréstimos (3) | 34.515.530.820 | Amortização da Dívida | 2.053.570.717.794 |
| Transferências de Capital (3) | 113.414.947 | **Reservas** | **81.708.269.819** |
| Outras Receitas de Capital (3) | 126.431.898.784 | Contingência | 81.708.269.819 |
| **Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias** | **0** | Outras | 0 |
| **Total** | **2.605.338.773.580** | **Total** | **2.604.122.510.206** |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Receitas Correntes | 2.785.369.229.043 | Despesas Correntes | 3.069.222.631.615 |
| Receitas Correntes Intraorçamentárias | 24.211.490.363 | Despesas de Capital | 2.262.772.328.178 |
| Receitas de Capital | 2.605.338.773.580 | Reservas | 81.708.269.819 |
| Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias | 0 | | |
| **Total** | **5.414.919.492.986** | **Total** | **5.413.703.229.612** |

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop.
(1) Inclui: (i) multas e juros de mora do principal;(ii) dívida ativa; (iii) multas e juros de mora da dívida ativa.
(2) Inclui: multas e juros de mora (do principal e da dívida ativa) das receitas de capital.
(3) Inclui: dívida ativa. Exclui: multas e juros de mora do principal e da dívida ativa.

A LOA apresentou inicialmente uma diferença de R$ 5,57 bilhões entre as receitas estimadas e as despesas fixadas em razão de vetos parciais constantes da Mensagem 37/2024. Conforme indicado nesse documento, durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional, houve significativa redução nas dotações de despesas primárias originalmente previstas pelo Poder Executivo. Parte desses recursos foi remanejada para emendas de comissões permanentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de comissão mista do Congresso Nacional (RP 8), que totalizaram R$ 16,6 bilhões.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Apesar da intenção de contemplar áreas de interesse das comissões parlamentares, o Executivo vetou parcialmente aquelas emendas, no montante de R$ 5,6 bilhões, por considerá-las contrárias ao interesse público, uma vez que comprometiam a execução de programações relevantes; posteriormente, no entanto, o Congresso rejeitou parte desses vetos, restabelecendo R$ 4,35 bilhões em dotações, promulgadas nos dias 21/5 e 12/6/2024. A tabela a seguir detalha as modificações ocorridas ao longo da tramitação da LOA.

**Tramitação do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA 2024 - Lei 14.822**

R$

| | PLOA (a) | Autógrafo (b) | Diferença (c=b-a) |
|---|---|---|---|
| Receita | 5.391.886.766.414 | 5.414.919.492.986 | 23.032.726.572 |
| Despesa | 5.391.886.766.414 | 5.414.919.492.986 | 23.032.726.572 |

| | Vetos (d) | Lei Sancionada (e=b-d) | Vetos Rejeitados (f) | Promulgação de Vetos (g=e+f) |
|---|---|---|---|---|
| Receita | | 5.414.919.492.986 | | 5.414.919.492.986 |
| Despesa | - 5.568.759.952 | 5.409.350.733.034 | 4.352.496.578 | 5.413.703.229.612 |

Fonte: Siop.

Em conformidade com o art. 13, § 5º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Lei 15.080/2022), o projeto de LOA previa reservas específicas para atender a emendas parlamentares, que totalizaram R$ 37,65 bilhões. No curso da tramitação, tais recursos foram remanejados das respectivas ações orçamentárias para atender a alocações indicadas por parlamentares ou bancadas estaduais, conforme o tipo de emenda.

Além da utilização dessas reservas, houve redução adicional de R$ 20,54 bilhões em outras despesas inicialmente previstas, resultando em um decréscimo total de R$ 58,19 bilhões nas dotações orçamentárias; por outro lado, as despesas foram ampliadas em R$ 81,22 bilhões durante a tramitação, de modo que o aumento líquido na fixação de despesas foi de R$ 23,03 bilhões.

### 2.5.1.1. Receitas orçamentárias

A LOA estimou receitas totais de R$ 5.415 bilhões para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), das quais R$ 2.810 bilhões (51,89%) corresponderam a receitas correntes – orçamentárias e intraorçamentárias – e R$ 2.605 bilhões (48,11%) a receitas de capital.

Ao longo do exercício, foram efetivamente arrecadados R$ 4.862 bilhões, valor 10,19% inferior ao previsto; já as receitas correntes totalizaram R$ 2.781 bilhões (57,21%) e as de capital R$ 2.080 bilhões (42,79%): aquelas primeiras apresentaram desempenho próximo ao estimado (-0,98%); as últimas tiveram frustração de 20,13%, atribuída, sobretudo, às operações de crédito. As operações não voltadas ao refinanciamento da dívida pública ficaram 24,24% (R$ 168,99 bilhões) e as voltadas ao refinanciamento 21,10% (R$ 368,58 bilhões) abaixo da previsão inicial.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2024, inclusive intraorçamentária, segregada por categoria econômica.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2024**

R$ milhares

| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | Previsão Inicial (a) | Previsão Atualizada (b) | Receitas Realizadas (c) | % sobre o total arrecadado | Saldo (d) = (c-b) | Variação % (d) / (b) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Receitas Correntes (I)** | **2.809.580.719** | **2.809.580.719** | **2.781.981.662** | **56,79%** | **- 27.599.057** | **-0,98%** |
| Receita Tributária | 1.031.926.424 | 1.031.926.424 | 1.028.020.964 | 20,99% | -.3.905.460 | - 0,38% |
| Receita de Contribuições | 1.398.240.792 | 1.398.240.792 | 1.400.746.905 | 28,60% | 2.506.113 | 0,18% |
| Receita Patrimonial | 235.537.943 | 235.537.943 | 241.598.143 | 4,93% | 6.060.200 | 2,57% |
| Receita Agropecuária | 28.621 | 28.621 | 20.769 | 0,00% | - 7.852 | - 27,44% |
| Receita Industrial | 10.094.192 | 10.094.192 | 10.670.131 | 0,22% | 575.939 | 5,71% |
| Receita de Serviços | 52.883.980. | 52.883.980 | 57.767.936 | 1,18% | 4.883.957 | 9,24% |
| Transferências Correntes | 169.895 | 169.895 | 363.014 | 0,01% | 193.119 | 113,67% |
| Outras Receitas Correntes | 80.698.874 | 80.698.874 | 42.794.551 | 0,87% | -37.904.323 | -46,97% |
| Receitas Correntes a classificar | - | - | -750 | - | -750 | - |
| **Receitas de Capital (II)** | **858.8310.843** | **858.831.843** | **702.957.875** | **14,35%** | **- 155.873.968** | **- 18,15%** |
| Operações de Crédito | 697.265.260 | 697.265.260 | 528.272.603 | 10,78% | - 168.992.657 | -24,24% |
| Alienação de Bens | 505.738 | 505.738 | 259.181 | 0,01% | -246.557 | -48,75% |
| Amortizações de Empréstimos | 34.515.531 | 34.515.531 | 38.434.813 | 0,78% | 3.919.282 | 11,36% |
| Transferências de Capital | 113,415 | 113.415 | 78.599 | 0,00% | -34.816 | -30,70% |
| Outras Receitas de Capital | 126.431.899 | 126.431.899 | 135.912.679 | 2,77% | 9.480.780 | 7,50% |
| **SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)** | **3.668.412.562** | **3.668.412.562** | **3.484.939.537** | **71,14%** | **-183.473.025** | **-5,00%** |
| **Operações de Crédito / Refinanciamento (IV)** | **1.746.506.931** | **1.746.506.931** | **1.377.031.263** | **28,13%** | **-368.575.668** | **-21,10%** |
| Operações de Crédito Internas | 1.746.506.931 | 1.746.506.911 | 1.359.284.622 | 27,75% | -387;222;309 | -22,17% |
| Operações de Crédito Externas | - | - | 18.646.641 | 0,38% | 18;646;641 | - |
| **SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)** | **5.414.919.493** | **5.414.919.493** | **4.862.870.800** | **99,27%** | **-552.048.693** | **-10,19%** |
| **Ajuste na Previsão Atualizada (VI)** | | **105.178.080** | | | | |
| **Déficit (VII)** | **-** | **-** | **35.519.127** | **0,73%** | **35.519.127** | |
| **TOTAL (VIII) = (V+VI + VII)** | **5.414.919.493** | **5.520.097.573** | **4.898.389.927** | **100,00%** | **-621.707.646** | **-11,26%** |
| **RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + IV)** | **2.605.338.774** | **2.605.338.774** | **2.080.889.138** | **42.48%** | **-524.449.636** | **-20,13%** |
| **DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA** | | **105,178,080** | | | | |
| Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro | | 85,072,398 | | | | |
| Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação | | 27,057,152 | | | | |
| Créditos cancelados líquidos | | -6,951,470 | | | | |

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2024, Balanço Orçamentário, p. 8-10.

Apesar do crescimento do PIB em 2024 ter superado as expectativas – 3,4% contra a previsão de 2,19% –, a arrecadação de receitas correntes da União ficou aquém do estimado. Em comparação, o PIB, em 2023, cresceu 3,20% (acima da previsão de 2,10%) e a arrecadação superou em 3,07% o previsto; já em 2022, com PIB de 3,0% (previsão de 2,10%), o desempenho foi 12,13% superior ao estimado.

Comportamento da arrecadação de receitas correntes

As principais receitas correntes apresentaram desempenho próximo ao estimado para o exercício: as Receitas Tributárias ficaram R$ 3,90 bilhões (-0,38%) abaixo da previsão, enquanto as Receitas de Contribuições superaram em R$ 2,51 bilhões (+0,18%) o valor inicialmente orçado, tais



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

quais as Receitas Patrimoniais, que também registraram desempenho positivo, com arrecadação R$ 6,06 bilhões (2,57%) acima do esperado.

O principal destaque negativo foi o grupo Outras Receitas Correntes, cuja frustração alcançou R$ 37,90 bilhões (-46,97%); em contrapartida, a Receita de Serviços superou as estimativas em R$ 4,88 bilhões (+9,24%).

Além da comparação entre previsão e valor efetivamente arrecadado, é relevante analisar a evolução real das receitas correntes em relação ao exercício anterior. Atualizados pelo IPCA, os dados mostram crescimento real de 8,76% (R$ 224,19 bilhões) em 2024 frente a 2023. Todos os subgrupos, com exceção das Receitas Agropecuárias e das Outras Receitas Correntes, apresentaram crescimento real, com destaque para as Receitas Tributárias e de Contribuições.

A seguir, detalha-se o comportamento da arrecadação de cada grupo de receita corrente, conforme a classificação por categoria econômica.

**Comparativo receitas correntes realizadas em 2023 e 2024**

R$ milhares

| | 2023 | | | 2024 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor Corrente (A) | Valor corrigido (B) = (A) x (1 + IPCA) | % sobre total | Valor (C) | % Sobre Total | % Variação Real (D) = (C/B) -1 |
| **Receitas Correntes** | **2.439.947.747** | **2.557.797.224** | **100,00%** | **2.781.981.662** | **100,00%** | **8,76%** |
| Receita tributária | 887.935.042 | 930.822.304 | 36,39% | 1.028.020.964 | 36,95% | 10,44% |
| Receita de contribuições | 1.219.232.188 | 1.278.121.102 | 49,97% | 1.400.746.905 | 50,35% | 9,59% |
| Receita patrimonial | 210.494.162 | 220.661.030 | 8,63% | 241.598.143 | 8,68% | 9,49% |
| Receita agropecuária | 21.363 | 22.394 | 0,00% | 20.769 | 0,00% | -7,26% |
| Receita industrial | 6.335.336 | 6.641.333 | 0,26% | 10.670.131 | 0,38% | 60,66% |
| Receita de serviços | 49.970.409 | 52.383.980 | 2,05% | 57.767.936 | 2,08% | 10,28% |
| Transferências correntes | 242.409 | 254.118 | 0,01% | 363.014 | 0,01% | 42,85% |
| Outras receitas correntes | 65.714.121 | 68.888.113 | 2,69% | 42.794.551 | 1,54% | -37,88% |
| Receitas correntes a classificar | 2.718 | 2.849 | 0,00% | -750 | 0,00% | - |

Fonte: Tesouro Gerencial.

***Receitas Correntes – Receitas Tributárias***

As Receitas Tributárias somaram R$ 1.028,02 bilhões em 2024, com ligeira frustração de R$ 3,90 bilhões (-0,38%) frente ao estimado. O Imposto de Renda (IRPQN) liderou, com R$ 785,15 bilhões (76,37% do total), seguido pelo IPI (R$ 84,37 bilhões), Imposto sobre Comércio Exterior (R$ 77,76 bilhões) e IOF (R$ 67,75 bilhões); já m relação a 2023, houve aumento real de R$ 97,20 bilhões (+10,44%), com destaque para IRPQN (+7,60%), IPI (+35,67%) e Comércio Exterior (+26,45%).

***Receitas Correntes – Receitas de Contribuições***

As Receitas de Contribuições atingiram R$ 1.400,75 bilhões, superando as tributárias em R$ 372,73 bilhões (36,26%). Houve aumento real de R$ 122,63 bilhões (+9,59%) frente a 2023, puxado pela COFINS (+19,60%), RGPS (+3,85%) e PIS/Pasep (+16,93%). Nas contribuições econômicas, destacaram-se a CIDE-Remessas ao Exterior (+86,61%) e a CIDE-Combustíveis (+169,46%), tendo o crescimento sido favorecido pelo aquecimento do mercado formal de trabalho (+16,5%) e pelo maior envio de recursos ao exterior.

***Receitas Correntes – Receitas Patrimoniais***



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Com arrecadação de R$ 241,60 bilhões, as Receitas Patrimoniais superaram a estimativa inicial em R$ 6,06 bilhões (+2,57%) e cresceram 9,49% em relação a 2023. A exploração de recursos naturais respondeu por 45,52% (R$ 109,98 bilhões), com destaque para concessão e partilha do petróleo. As receitas com valores mobiliários somaram R$ 99,71 bilhões (41,27%), notadamente com dividendos (R$ 42,77 bilhões, +19,95%) e juros (R$ 56,94 bilhões, +19,41%). Também se destacaram a concessão ferroviária (R$ 4,49 bilhões) e a de energia elétrica (R$ 4,07 bilhões); por outro lado, houve queda na exploração de petróleo por concessão (-8,74%) e na infraestrutura aeroportuária (-13,91%).

***Receitas Correntes – Receitas de Serviços***

Totalizaram R$ 57,77 bilhões em 2024, superando o previsto em R$ 4,88 bilhões (+9,24%) e com crescimento real de 10,28% frente a 2023. Destacaram-se os retornos de operações financeiras (+9,95%, R$ 2,45 bilhões) e os serviços de navegação aérea (+71,05%, R$ 1,71 bilhão); também se destacou a remuneração sobre repasses do FAT ao BNDES, com alta de 4,92% (R$ 1,02 bilhão).

***Receitas Correntes – Outras Receitas Correntes***

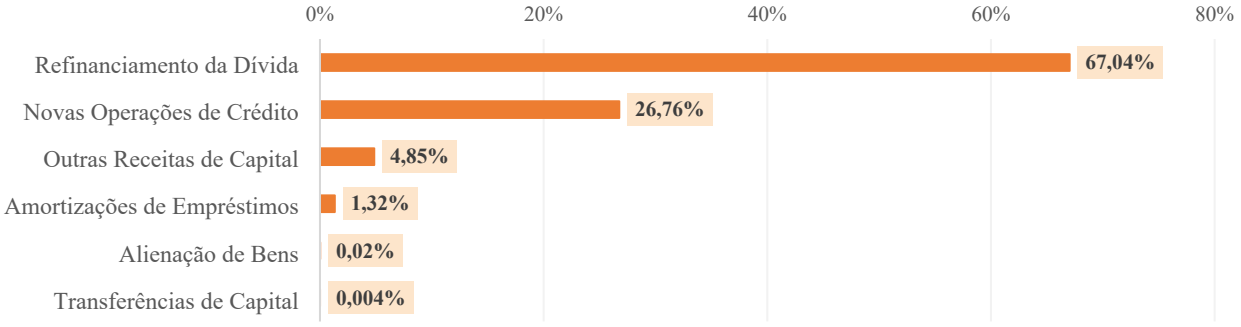
Integram o subgrupo das outras receitas correntes os ingressos de recursos advindos de: multas administrativas, contratuais e judiciais; indenizações, restituições e ressarcimentos; bens, direitos e valores incorporados ao patrimônio público; multas e juros de mora das receitas de capital; e demais receitas correntes.

Totalizaram R$ 42,79 bilhões, ficando R$ 37,90 bilhões (-46,97%) abaixo do previsto. A principal frustração ocorreu na rubrica "Outras Receitas Arrecadadas e Projetadas pela RFB", ligada à frustração de arrecadação da receita "CARF – Voto de qualidade" já mencionada. Por outro lado, superaram o previsto as receitas com multas e restituições, com arrecadações adicionais de R$ 4,55 bilhões e R$ 3,20 bilhões, respectivamente. em comparação a 2023, essas receitas caíram 37,88% devido à não repetição do ingresso extraordinário de R$ 26,32 bilhões do PIS/Pasep.

Comportamento da Arrecadação de Receitas de Capital

O gráfico a seguir traz a composição das Receitas de Capital referentes ao exercício de 2024, e as receitas provenientes do refinanciamento da dívida pública, somadas às de novas operações de crédito, corresponderam a mais de 93% do total daquelas primeiras.

**Composição das receitas de capital efetivamente arrecadadas no exercício de 2024**




Fonte: Tesouro Gerencial.

A condução do refinanciamento da dívida e a realização de novas operações de crédito impactam diretamente a arrecadação das receitas orçamentárias classificadas como Receitas de Capital. Por isso, esta seção analisa o refinanciamento da dívida sob o enfoque de seus efeitos na execução orçamentária, sendo a evolução do endividamento abordada na seção 2.4.



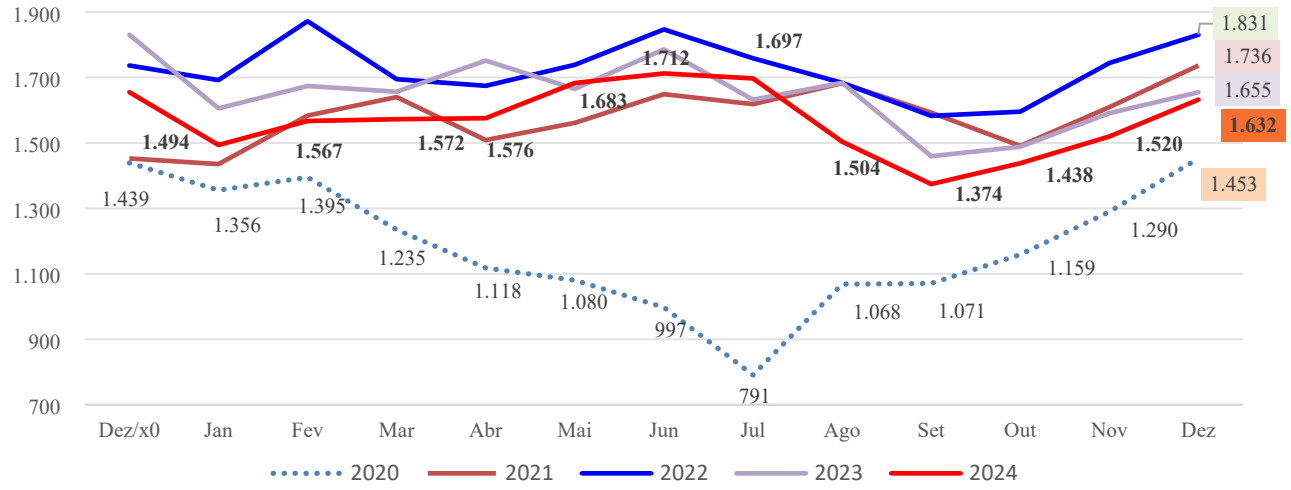
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em 2024, a arrecadação de Receitas de Capital totalizou R$ 2.080,89 bilhões, ficando 20,13% (R$ 524,45 bilhões) abaixo da previsão da LOA. Nas operações de crédito não destinadas ao refinanciamento da dívida, arrecadaram-se R$ 528,27 bilhões, valor 24,24% inferior ao estimado; nas operações para refinanciamento da dívida, o recolhimento foi de R$ 1.377,93 bilhões, 21,10% aquém da previsão inicial.

Segundo o Relatório Mensal da Dívida, as emissões líquidas da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPFMi) acumularam saldo positivo de R$ 24,82 bilhões em 2024. Em anos anteriores, esse saldo variou: R$ 390,20 bilhões em 2020; R$ 163,24 bilhões em 2021; e saldos negativos de R$ 210,23 bilhões e R$ 40,23 bilhões em 2022 e 2023, respectivamente; as variações refletem diretamente no saldo da Conta Única do Tesouro Nacional.

**Evolução do saldo da Conta Única do Tesouro Nacional – 2020 a 2024**

R$ bilhões




Fonte: Banco Central do Brasil – Estatísticas Fiscais.

Em 2024, o menor saldo da Conta Única foi registrado em setembro, com queda de 16,97% (R$ 28,78 bilhões) frente a dezembro de 2023. No último trimestre, as maiores emissões de títulos impulsionaram recuperação parcial do saldo, encerrando o exercício com recuo de 1,37% (R$ 22,66 bilhões).

O patamar elevado da taxa Selic ao longo de 2024 – iniciando em 11,75% a.a., atingindo 10,50% entre maio e setembro e encerrando o ano em 12,25% a.a. – favoreceu o Tesouro na geração de receitas pela remuneração das disponibilidades da Conta Única. Conforme o art. 5º da Lei 7.862/1989, o Banco Central repassou ao Tesouro R$ 135,91 bilhões a esse título; em anos anteriores, os valores foram: R$ 149,64 bilhões (2023), R$ 154,67 bilhões (2022), R$ 117,48 bilhões (2021) e R$ 66,23 bilhões (2020).

No grupo de receitas por amortização de empréstimos concedidos pela União, houve superação da meta em 11,36% (R$ 3,91 bilhões), com arrecadação de R$ 38,43 bilhões, impulsionada pelo desempenho acima do previsto nas amortizações de empréstimos contratuais (R$ 4,75 bilhões além do estimado).

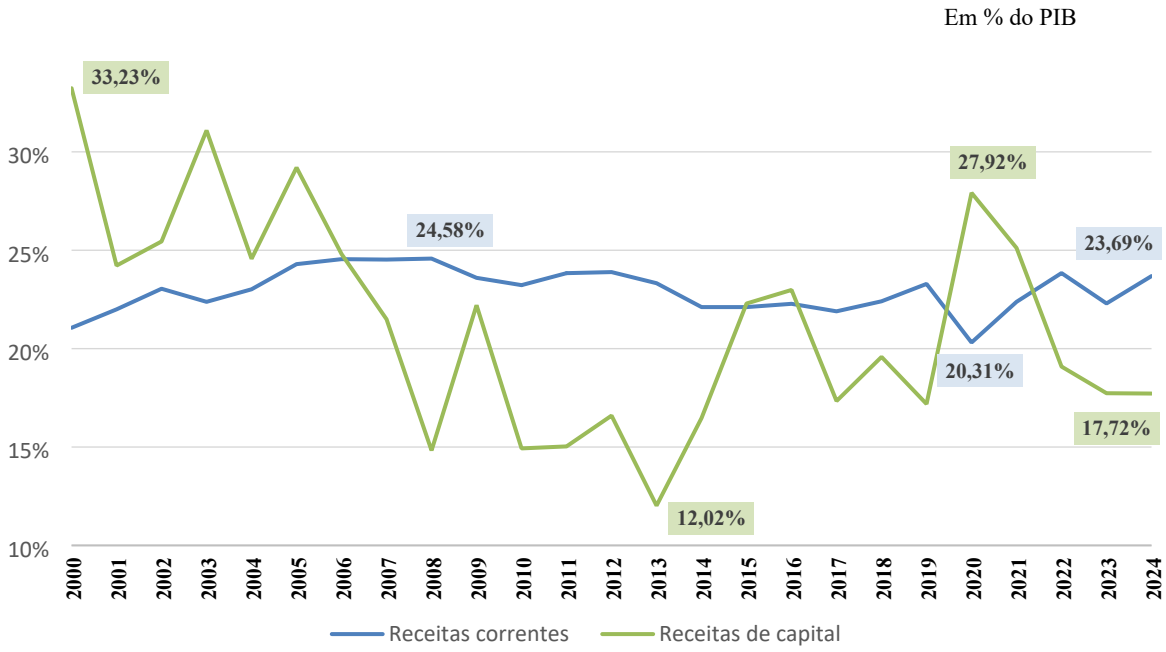
Quanto à evolução das receitas em relação ao PIB, o gráfico a seguir demonstra que as receitas correntes arrecadadas se mantiveram relativamente estáveis ao longo da série histórica, exceto em 2020, ano mais afetado pela pandemia. Em 2024, houve retomada do crescimento, com receitas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

correntes equivalentes a 23,69% do PIB – acima do nível de 2019 (23,29%) e próximas ao pico da série, registrado em 2008 (24,58%).

**Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2000 a 2024**




Fonte: Tesouro Gerencial e Banco Central do Brasil (Sistema Gerenciador de Séries Temporais)

### 2.5.1.2. Despesas orçamentárias

A dotação inicial fixada para a execução de despesas por meio do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) em 2024 foi de R$ 5,41 trilhões. Ao longo do exercício, ajustes, como remanejamentos, recomposições e a abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), elevaram a dotação autorizada para R$ 5,52 trilhões – acréscimo de R$ 105,18 bilhões, ou 1,94%, em relação ao valor aprovado na Lei Orçamentária Anual de 2024 (Lei 14.822/2024).

A título de comparação, os créditos adicionais nos anos anteriores totalizaram: a) R$ 147,59 bilhões em 2023 (aumento de 2,8% em relação à dotação inicial); b) R$ 212,57 bilhões em 2022 (4,5%); e c) R$ 245,27 bilhões em 2021 (5,89%).

A tabela a seguir apresenta os valores das despesas executadas em 2024.

**Despesa orçamentária por Grupo de Natureza da Despesa – 2024 (R$)**

| Grupo Despesa | Dotação Inicial (a) | Dotação Atualizada (b) | Despesas Empenhadas (c) | Despesa empenhada/ Despesa Autorizada (d) = (c) /(b) |
|---|---|---|---|---|
| 1 - Pessoal e Encargos Sociais | 406.113.160.350,00 | 396.813.566.683,98 | 391.116.994.072,86 | 98,56% |
| 2 - Juros e Encargos da Dívida | 436.129.368.751,00 | 436.227.368.751,00 | 352.050.818.891,49 | 80,70% |
| 3 - Outras Despesas Correntes | 2.226.980.102.514,00 | 2.301.310.539.912,64 | 2.274.507.771.173,26 | 98,84% |
| 4 - Investimentos | 79.695.792.133,00 | 71.046.473.253,00 | 68.629.730.678,77 | 96,60% |
| 5 - Inversões Financeiras | 129.505.818.251,00 | 175.906.847.221,00 | 146.536.402.796,51 | 83,30% |
| 6 - Amortização da Dívida | 2.053.570.717.794,00 | 2.057.926.792.087,00 | 1.665.548.209.503,80 | 80,93% |
| 9 - Reserva de Contingência | 81.708.269.819,00 | 79.649.721.400,00 | 0,00 | 0,00% |
| **TOTAL** | **5.413.703.229.612,00** | **5.518.881.309.308,62** | **4.898.389.927.116,69** | **88,76%** |

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siop

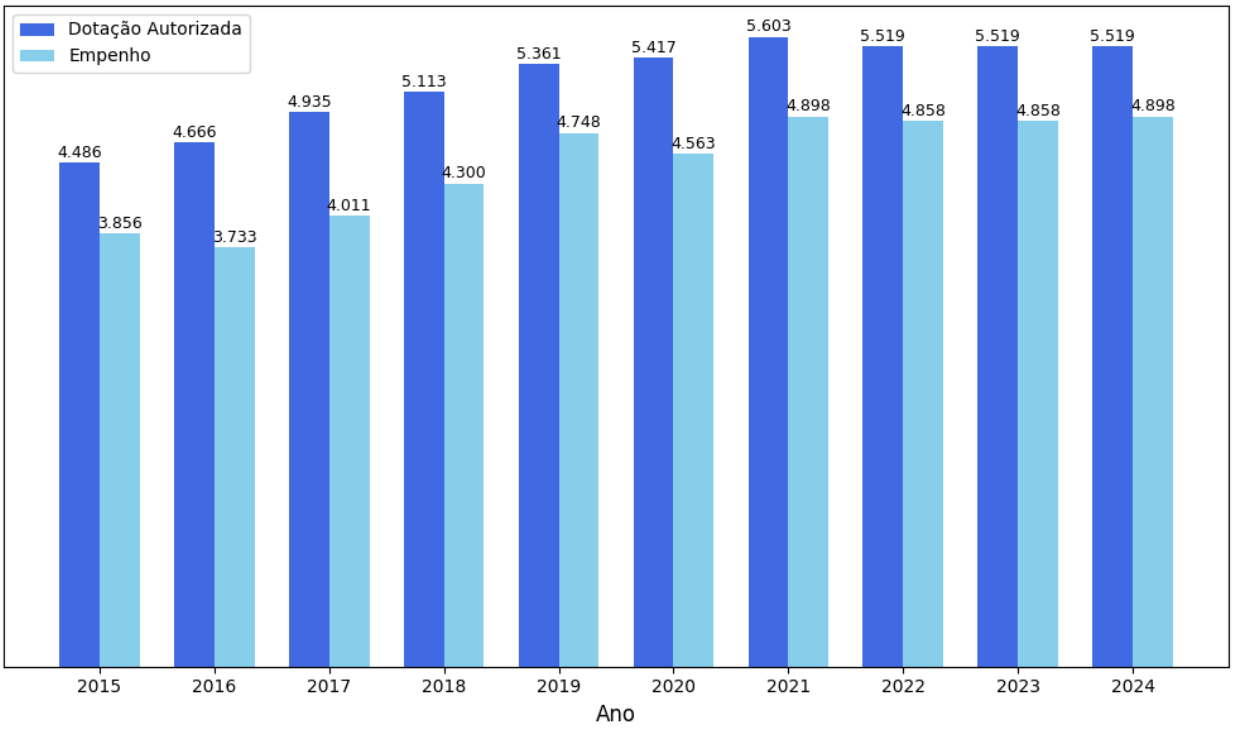


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em comparação a 2023, a despesa empenhada em 2024 apresentou crescimento real de 1,72%, equivalente a R$ 82,74 bilhões, conforme demonstrado no gráfico a seguir, que também apresenta a evolução das dotações orçamentárias e da despesa empenhada entre os exercícios de 2006 a 2024, com os valores atualizados pelo IPCA.

Observa-se que, a partir de 2020, as despesas passaram a ser empenhadas em níveis superiores a R$ 4,6 trilhões (em valores reais). Especificamente, a média das despesas empenhadas no quinquênio 2020-2024 foi de R$ 4,77 trilhões – montante 18,02% superior, em termos reais, ao registrado em 2014, até então o ano com maior dispêndio antes da pandemia.

**Dotação autorizada e empenho da despesa a valores constantes – 2015 a 2024 (R$ bilhões)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siop

Considerando a estabilização dos gastos, a partir de 2020, em patamares superiores aos verificados no período anterior à pandemia, torna-se relevante analisar a evolução dos principais componentes da despesa pública. Nesse contexto, serão detalhadas, a seguir, as variações observadas nos Grupos de Natureza de Despesa (GND), que concentraram 95,61% da despesa empenhada em 2024: GND 1 – Pessoal e encargos sociais; GND 2 – Juros e encargos da dívida; GND 3 – Outras despesas correntes; e GND 6 – Amortização da dívida.

***Pessoal e encargos sociais (GND 1)***

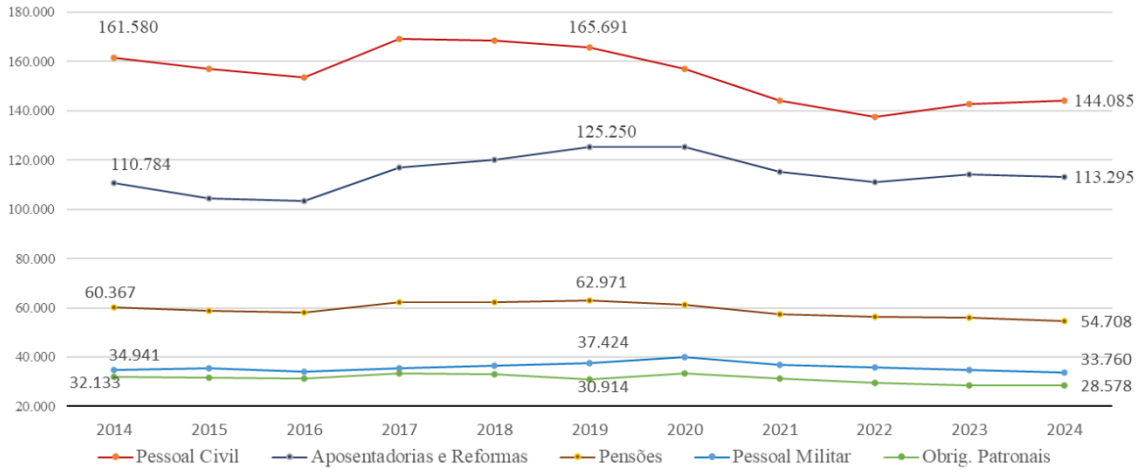
Em 2024, as despesas empenhadas com pessoal e encargos sociais totalizaram R$ 391,12 bilhões, correspondendo a 7,98% do total da despesa empenhada no exercício. Os principais elementos que compõem esse grupo, utilizados para identificar a natureza específica do gasto, são: (11) Pessoal Civil, (12) Pessoal Militar, (01) Aposentadorias e Reformas, (03) Pensões, e (13) Obrigações Patronais.

O gráfico abaixo apresenta a evolução dessas despesas ao longo dos últimos 11 anos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Pessoal e encargos sociais – Evolução real – Valores empenhados 2014 a 2024 (R$ milhões)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siop

Entre 2014 e 2024, a despesa total com o grupo "Pessoal e Encargos Sociais" apresentou redução real de 6,59%, e o maior valor do período foi registrado em 2019, com R$ 444,36 bilhões. Comparativamente, a despesa empenhada em 2024 representa queda de 11,98% em termos reais em relação a 2019.

Conforme demonstrado no gráfico anterior, exceto pelas despesas com aposentadorias e reformas, que cresceram 2,27% no período entre 2014 e 2024, todos os demais elementos de despesa apresentaram retração; destaca-se, nesse contexto, a redução de 11,79% nos gastos com obrigações patronais.

No recorte de 2019 a 2024, a queda foi generalizada entre os elementos de despesa, e os destaques foram as reduções de 13,00% nos gastos com pessoal civil e de 13,12% com pensões, ambas em termos reais.

Entre os elementos não destacados no gráfico, merece atenção a evolução das despesas com sentenças judiciais relativas a pessoal e encargos sociais, com redução de 46,93% entre 2014 (R$ 9,39 bilhões) e 2024 (R$ 4,98 bilhões); no intervalo de 2019 a 2024, essa queda foi ainda mais acentuada: 52,74% (de R$ 10,54 bilhões para R$ 4,98 bilhões). Ressalte-se, contudo, que 2023 apresentou o maior valor empenhado com sentenças judiciais no período de 11 anos analisado, totalizando R$ 23,2 bilhões.

***Juros e Encargos da Dívida (GND2) e Amortização/Refinanciamento da Dívida (GND 6)***

Segundo o Relatório Mensal da Dívida (RMD), o estoque da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna - DPMFi (em mercado e securitizada) alcançou R$ 6.966,68 bilhões em dezembro de 2024, frente a R$ 4.083,23 bilhões registrados em dezembro de 2019, o que representa aumento nominal de 70,62% em cinco anos.

Esse crescimento refletiu-se diretamente nas dotações orçamentárias destinadas à amortização e ao refinanciamento da dívida. Como demonstra o gráfico anterior, os valores empenhados para refinanciamento aumentaram de R$ 1.004,0 bilhões em 2019 para R$ 1.665,5 bilhões em 2024 – variação de 121,3% em termos nominais e 65,8% em termos reais.

No caso dos Juros e Encargos da Dívida, o valor empenhado passou de R$ 285,23 bilhões em 2019 para R$ 352,05 bilhões em 2024, correspondendo a crescimento nominal de 23,43%, mas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

representa redução real de 7,52%, considerando a correção do valor de 2019 para R$ 380,67 bilhões em valores de 2024.

***Outras despesas correntes (GND3)***

As despesas detalhadas neste tópico representam as rubricas mais relevantes do sistema previdenciário, embora não abarquem a totalidade dos itens considerados na apuração do seu resultado.

No grupo "Outras Despesas Correntes", foram empenhados, em 2024, R$ 2,27 trilhões, o que correspondeu a 46,43% do total da despesa empenhada no exercício (R$ 4,90 trilhões). Entre essas despesas, destacam-se os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que somaram R$ 907,74 bilhões – 39,91% do total do grupo.

A tendência de crescimento real nas despesas com benefícios previdenciários se manteve no período recente. Entre 2019 e 2024, verificaram-se aumentos reais em todos os elementos de despesa: aposentadorias urbanas (11,27%), aposentadorias rurais (13,84%), pensões urbanas (8,57%), pensões rurais (10,28%), outros benefícios urbanos (25,88%) e outros benefícios rurais (50,23%). Na comparação entre 2023 e 2024, os gastos com benefícios previdenciários cresceram 3,12% em termos reais – variação inferior à observada entre 2022 e 2023 (4,20%).

Registro que há diferenças nos valores, mas são decorrentes da forma na apuração. Aqui fala-se na despesa empenhada, ao passo que na seção 2.3.7 é usado o regime de caixa, forma usual na qual são publicados os demonstrativos do RGPS.

Ainda nesse grupo, destacam-se, pela materialidade, os seguintes elementos de despesa:

a) as distribuições constitucionais e legais representaram 22,34% (R$ 508,05 bilhões) do total do grupo em 2024; houve crescimento real de 9,09% em relação a 2023, 35,14% desde 2019 e 47,68% desde 2014.

b) as contribuições da União totalizaram R$ 224,41 bilhões (9,87% do grupo), com aumento real de 7,42% frente a 2023. Esse crescimento foi impulsionado pela criação de novas obrigações legais, como: pagamento de vencimentos de agentes comunitários de saúde (EC 120/2022), piso salarial da enfermagem (EC 127/2022), implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (Lei 14.399/2022) e transferência extraordinária ao FPM (LC 201/2023).

Em 2020, as contribuições da União atingiram R$ 289,12 bilhões, impulsionadas pelos gastos extraordinários da pandemia – com destaque para os auxílios financeiros a estados e municípios (R$ 99,92 bilhões) e ações de saúde pública (R$ 45,53 bilhões), por meio das ações orçamentárias 00S3, 00S7 e 21C0.

c) o auxílio financeiro a pessoas físicas representou 7,88% do grupo em 2024 (R$ 179,34 bilhões). Entre os principais gastos, destacam-se: auxílio gás (ação 21DV): R$ 3,43 bilhões; apoio a famílias desalojadas/desabrigadas do Rio Grande do Sul (ação 00WD): R$ 2,28 bilhões; e, principalmente, o programa Bolsa Família (ação 8442), com R$ 168,20 bilhões – 93,79% do total do item.

Durante a pandemia (2020), os gastos com auxílios emergenciais foram expressivos: R$ 376,05 bilhões em auxílios emergenciais, R$ 52,92 bilhões em programas de manutenção do emprego e renda e R$ 24,11 bilhões em transferências a famílias em pobreza ou extrema pobreza; esses valores foram atualizados pelo IPCA e incluíram as ações 00S4, 00SF, 21C2 e 8442.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Embora os valores tenham recuado após o período emergencial, não retornaram aos patamares pré-pandemia. A média anual real dos gastos com auxílios foi de R$ 47,23 bilhões entre 2014 e 2019 e subiu para R$ 153,28 bilhões entre 2021 e 2024 – aumento superior a 325%.

d) as sentenças judiciais representaram 2,99% do grupo (R$ 68,10 bilhões em 2024), englobando: pagamentos de precatórios (CF, art. 100, e ADCT, art. 78), cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado relativas a empresas públicas e sociedades de economia mista integrantes dos OFSS, sentenças de pequeno valor e decisões em mandados de segurança e medidas cautelares.

Em 2023, os gastos com sentenças judiciais alcançaram R$ 135,14 bilhões devido à execução da decisão do STF nas ADIs 7.064 e 7.047, que declararam inconstitucionais dispositivos das ECs 113 e 114/2021 sobre o teto de precatórios; em 2024, houve retração de 49,80% nesses gastos.

e) o Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado a idosos e pessoas com deficiência, totalizou R$ 106,74 bilhões em 2024, representando 4,69% do grupo. Entre 2014 e 2024, os gastos com o benefício cresceram 62,34% em termos reais, e, de 2023 para 2024, o aumento real foi de 12,76%, influenciado pelo crescimento do número de beneficiários e pelos reajustes reais do salário mínimo.

f) outros benefícios de natureza social, como o seguro-desemprego e o abono salarial, somaram R$ 47,71 bilhões em 2024, equivalentes a 2,10% do total das "Outras Despesas Correntes".

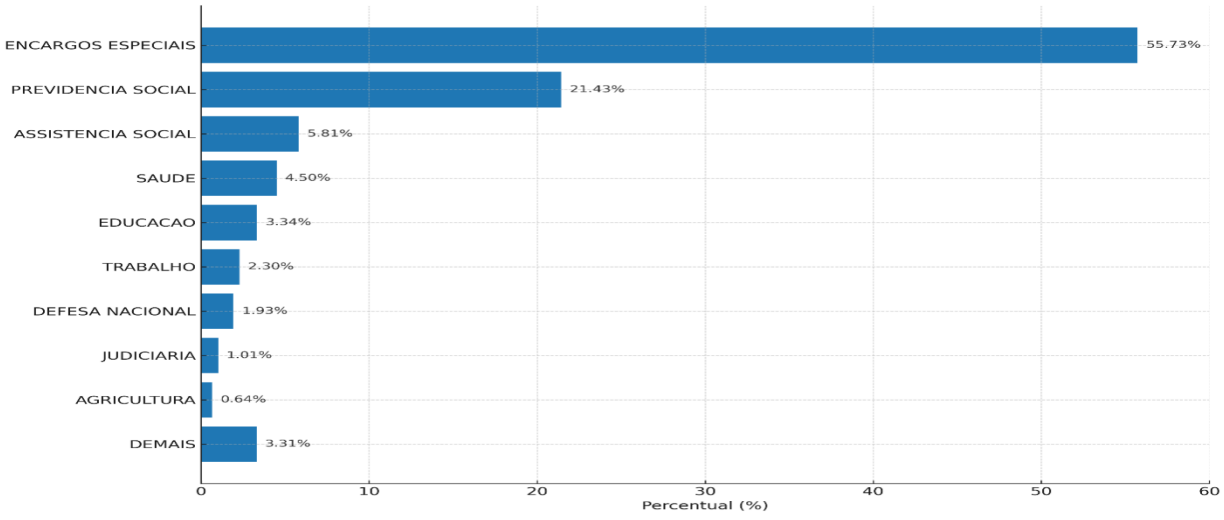
***Despesas por Função de Governo***

Além da classificação por natureza da despesa, detalhada nos tópicos anteriores, os gastos públicos também podem ser analisados segundo a **função de governo** em que foram aplicados.

A função de governo representa o mais alto nível de agregação das áreas de atuação do setor público, refletindo a missão institucional dos órgãos, como cultura, educação, saúde, entre outras; a análise da execução orçamentária por função permite identificar as áreas que concentram os maiores volumes de recursos públicos.

O gráfico a seguir apresenta a distribuição percentual da despesa empenhada em 2024 entre as diversas funções de governo.

**Empenho da despesa por função – 2024 (%)**




Fonte: elaboração própria a partir de dados do Siop.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A função Encargos Especiais concentrou a maior parte das dotações orçamentárias em 2024, por abrigar rubricas relativas ao refinanciamento e ao serviço da dívida pública, bem como os repasses constitucionais do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e os pagamentos de sentenças judiciais; nesse exercício, o valor empenhado nessa função foi de R$ 2,73 trilhões, o que corresponde a 55,73% do total da despesa empenhada no período (R$ 4,89 trilhões).

As funções Previdência Social e Assistência Social responderam, conjuntamente, por R$ 1,34 trilhão em 2024 – o equivalente a 27,24% da despesa total empenhada; desse montante, R$ 1,05 trilhão foram destinados à Previdência Social e R$ 284,51 bilhões à Assistência Social.

A função Assistência Social manteve elevado nível de dispêndios em 2024, com valor empenhado de R$ 284,51 bilhões, representando crescimento real de 1,14% (R$ 3,22 bilhões) em relação a 2023 (R$ 281,30 bilhões).

Durante a pandemia, em 2020, essa função absorveu despesas extraordinárias expressivas, como os auxílios emergenciais a pessoas em situação de vulnerabilidade e os benefícios para manutenção do emprego e da renda. Embora os gastos com assistência social em 2024 estejam, em termos reais, abaixo do pico de 2020 (R$ 540,89 bilhões), evidencia-se consolidação em patamar significativamente superior a períodos anteriores à emergência: o valor empenhado em 2024 representa acréscimo real de 133,37% (R$ 162,6 bilhões) em relação à média anual de 2014 a 2019, que foi de R$ 121,91 bilhões.

Quanto à função Previdência Social, os valores empenhados em 2024 (R$ 1,05 trilhão) superaram, em termos reais, os de 2023 (R$ 1,02 trilhão), com crescimento de 2,56% (R$ 26,15 bilhões).

### 2.5.1.3. Disponibilidades por destinação de recursos

Ao final de 2024, assim como no ano de 2023, verificou-se a persistência de fontes de recursos com saldos financeiros negativos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, totalizando R$ 5 bilhões ao término do exercício, o que configura impropriedade, pois tal situação evidencia a emissão de empenhos com base em receitas que não foram efetivamente realizadas, em desacordo com o disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em consulta ao Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), verificou-se que, ao final de 2024, 173 fontes apresentaram saldo diferente de zero, das quais 16 tinham saldos negativos. Somados, esses saldos negativos alcançaram R$ 5,0 bilhões: R$ 3,1 bilhões relacionados ao RGPS, R$ 1,2 bilhão a Recursos a Classificar e R$ 535 milhões a transferências constitucionais (FNE, FCO, FNO e programas do Semiárido); em 2023, esse total foi de R$ 7,2 bilhões, distribuído entre 12 fontes.

A ocorrência de saldos negativo indica que os empenhos superaram a arrecadação ao longo do tempo, bem como o saldo inicial da conta, gerando insuficiência de recursos.

A delimitação das fontes no orçamento vincula-se à previsão de receitas, sujeita a frustrações ou excessos ao longo do exercício. Cabe à STN e à Secretaria do Orçamento Federal (SOF) ajustar os fluxos, a fim de evitar a emissão de empenhos vinculados a fontes sem disponibilidade financeira.

A solução requer atuação conjunta dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, além de órgãos gestores e do Congresso Nacional, devido ao caráter transversal do problema, que envolve orçamento, programação financeira, dívida e contabilidade.

Nesse sentido, o Decreto de Programação Orçamentaria e Financeira de 2024, Decreto 11.927/2024, estabeleceu, no art. 15, III, que ambos os ministérios deveriam coibir a existência de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

execução orçamentária com fontes de recursos sem disponibilidade financeira suficiente ao encerramento do exercício, hipótese em que promoveriam a modificação das respectivas fontes.

A STN apresentou relatório de sua atuação em relação ao enfrentamento ao problema de insuficiência de fontes, destacando a situação da fonte 054 (Recursos Vinculados à Previdência Social – RGPS). Embora tenha proposto à SOF a alteração das fontes de financiamento dos créditos orçamentários custeados pela 054, reproduziu sua análise no parágrafo seguinte, reconhecendo a complexidade da questão (TC 040.056/2023-6, peça 33, p. 5, ainda sem deliberação):

Destaca-se a fonte 054, única fonte do grupo 04 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS), que apresenta maior relevância dentre as fontes com estimava de suficiência negativa até o final do exercício, no valor de -R$ 4.848 milhões. Importante mencionar, que, até o momento da confecção desse relatório, o saldo negativo realizado da fonte 054 é ainda maior (R$ 98.334 milhões) e, portanto, depende da realização de significativo valor de receitas, esperadas para o mês de dezembro para chegarmos ao valor estimado. (grifo no original)

O ano de 2024 apresentou o valor de R$ 5 bilhões em fontes com saldos negativos ao final do exercício, configurando melhora em relação a 2023, cujo valor totalizou R$ 7,2 bilhões. Não obstante, na mesma linha do apontado no Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2023, faz-se novamente o registro da impropriedade, na expectativa de melhor manejo da questão em 2025.

| **IMPROPRIEDADE** |
| --- |
| Existência de fontes com saldos negativos, no valor de R$ 5 bilhões ao final do exercício de 2024, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, indicando a emissão de empenhos de despesas à conta de fontes de receitas que não se realizaram segundo planejado, em desconformidade com o parágrafo único do art. 8º da LRF. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 2.5.1.4. Restos a pagar

Restos a pagar (RAP) são despesas empenhadas e não pagas até o encerramento do exercício financeiro (art. 36 da Lei 4.320/1964): são classificados como processados (liquidados) ou não processados (pendentes de liquidação). O estoque resulta da inscrição dos restos a pagar processados (RAPP) e restos a pagar não processados (RAPNP) de um exercício para outro, somadas as reinscrições e subtraídos os cancelamentos e pagamentos.

O estoque inscrito para 2025 atingiu R$ 310,8 bilhões, o maior dos últimos dez anos, sendo 67,8% não processados, com alta real de 3,8% em relação a 2024. Esse aumento decorreu principalmente das novas inscrições e pode crescer ainda mais com a revalidação de RAP cancelados pela Lei Complementar 215/2025. Segundo dados do Tesouro Nacional Transparente, o fluxo de RAP em 2024 está detalhado na tabela ao lado; desse total, R$ 100 bilhões (32,2%) processados e R$ 210,8 bilhões (67,8%) não processados.

**Fluxo de Restos a Pagar**

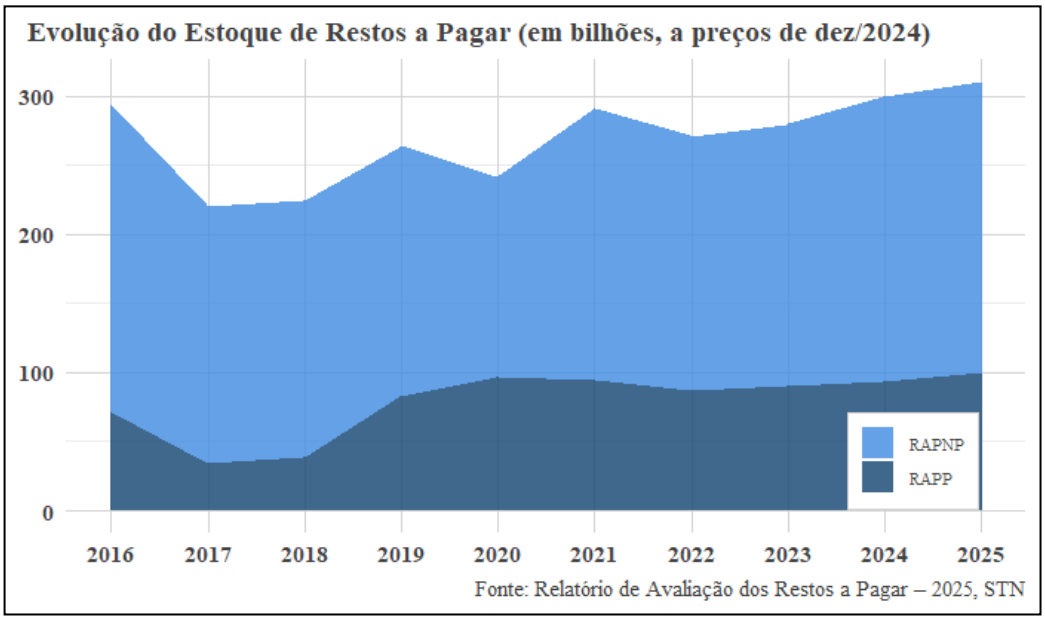
| |
|---|
| **+ 285,5 bi** RAP inscritos p/ 2024 |
| **- 21,1 bi** RAP cancelados em 2024 |
| **- 204,4 bi** RAP pagos em 2024 |
| **= 60,0 bi** RAP a pagar 2024 |
| **55,5 bi** RAP reinscritos |
| **+ 255,3 bi** RAP inscritos em 2024 |
| **= 310,8 bi** Estoque de RAP p/ 2025 |

Fonte: Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar da STN

Em 2024, o estoque concentrou-se em sete funções de governo – previdência, encargos especiais, saúde, educação, urbanismo, agricultura e defesa –, que responderam por mais de 80% do total, mantendo-se essa distribuição em 2025; do saldo final de R$ 60 bilhões em 2024, R$ 55,5 bilhões foram reinscritos no ano seguinte.

O Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar de 2025 atribui a elevação majoritariamente às novas inscrições (+ R$ 24,2 bi), com aumento menor nas reinscrições (+ R$ 1,1 bi); o percentual de inscrição de RAP foi de 8,1% do orçamento, estável frente a 2023 e a 2024 (8,2%).

Quanto ao ano de empenho, 94,9% do estoque de 2025 originam-se de despesas de 2022 a 2024, e o crescimento do RAP a partir de 2021 levou ao maior estoque da década, conforme o gráfico.






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Avaliação dos Restos a Pagar não Processados

Dos R$ 310,8 bilhões inscritos para 2025, R$ 210,8 bilhões são não processados, valor que pode aumentar com a revalidação prevista na LC 215/2025. A norma autoriza que RAP não processados inscritos de 2019 a 2022, referentes a transferências a entes federativos ou a descentralizações de crédito e cancelados em dezembro de 2024 sejam revalidados e liquidados até o final de 2026. O anexo do substitutivo ao Projeto de Lei Complementar - PLP 22/2025, transformada na Lei Complementar 215/2025, estima em R$ 4,36 bilhões o montante a ser revalidado, e a prorrogação de liquidação desses RAP já havia sido prevista pela LDO 2022 (art. 83, § 7º) e pela LDO 2024 (art. 172).

Em conformidade com a anualidade orçamentária (art. 165, inciso III, da CF 1988), as despesas devem ser, em regra, empenhadas, liquidadas e pagas dentro do mesmo ano, utilizando-se a dotação orçamentária autorizada para o exercício financeiro. Porém, em situações específicas, analisadas caso a caso, as despesas podem ser inscritas em restos a pagar que, se válidos e desbloqueados, possibilitem a liquidação e o pagamento em exercício posterior ao do empenho. Salvo exceções, há prazo para que a liquidação e, consequentemente, o pagamento sejam realizados; findado esse prazo, os restos a pagar são cancelados e a dotação orçamentária não pode mais ser utilizada.

A fixação de limites temporais para liquidação de RAP não processados assegura reavaliação periódica das despesas, alinhamento com a LDO e o PPA, além de fortalecer a transparência e o controle. Em sentido contrário, a prática de prorrogação de prazos afeta o controle das despesas, prejudica o resultado primário, gera pressão sobre o caixa, desorganiza o planejamento e a execução de políticas públicas e incrementa riscos fiscais.

Outros efeitos incluem: a) geração de ineficiência se as despesas não forem reavaliadas quanto à necessidade e economicidade; b) manutenção de contratações possivelmente desvantajosas para a administração pública; c) desequilíbrio das contas públicas e elevação do endividamento; d) distorção do cumprimento dos limites orçamentários da LC 200/2023 (à exceção do § 2º do art. 3º); e) prejuízo à credibilidade da gestão orçamentária por permitir execução de despesas em desconformidade com normas e princípios vigentes.

### 2.5.2. Orçamento de investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento (OI) das empresas estatais, previsto no art. 165, § 5º, inciso II, da Constituição Federal, abrange as entidades nas quais a União detém, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

Para o exercício de 2024, a despesa aprovada no OI totalizou R$ 152,59 bilhões – aumento nominal de R$ 8,06 bilhões (5,57%) em relação a 2023 (R$ 144,53 bilhões) e acréscimo real de R$ 1,07 bilhão, considerando a variação do IPCA no período (4,83%).

O OI reafirma sua importância como instrumento de investimento público federal. Em 2024, o montante efetivamente realizado foi de R$ 96,19 bilhões, valor aproximadamente três vezes superior ao da despesa liquidada com investimentos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS, de R$ 33,91 bilhões, e mais de 40% acima do total empenhado para investimentos nos OFSS (R$ 68,63 bilhões).

A dotação do OI para 2024, incluindo as alterações orçamentárias ocorridas no exercício, abrangeu programações de 41 empresas estatais federais, das quais:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a) 34 pertencem ao Setor Produtivo Estatal (SPE) não financeiro, composto pelo Grupo Petrobras (GP), com 9 empresas, Grupo ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.), com 3 empresas, e demais empresas do SPE (DE), com 22 entidades;

b) 7 integram o Setor Financeiro (SF).

Durante o exercício de 2024, foi registrada a privatização da Refinaria de Mucuripe S.A., integrante do Grupo Petrobras, e a dotação autorizada para essa empresa, de R$ 47,35 milhões, não foi executada.

**Variação das despesas realizadas do OI por Grupo**

R$ milhões

| Grupo | 2023 corrigido | 2024 | Variação |
|---|---|---|---|
| Grupo Petrobras (GP) | 59.438 | 85.493 | 43,83% |
| Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional (ENBPar) | 1.544 | 1.642 | 6,34% |
| Demais Empresas do SPE (DE) | 3.410 | 3.695 | 8,35% |
| Setor Financeiro (SF) | 5.576 | 5.356 | -3,96% |
| **Total** | **69.969** | **96.187** | **37,47%** |

Fonte: Sest.
1. Valores Realizados de 2023 corrigidos pelo IPCA de 2024 (4,83%)

A execução das despesas do OI, em 2024, alcançou 63,0% da dotação autorizada, resultando na realização de R$ 96,19 bilhões frente aos R$ 152,59 bilhões aprovados para o exercício; em termos comparativos, o montante executado em 2024 representou crescimento real de 37,5% em relação ao exercício de 2023.

Esse desempenho foi impulsionado, entre outros fatores, pelo aumento expressivo dos investimentos de empresas do Grupo Petrobras, como a Petrobras International Braspetro B.V. e a Petrobras Biocombustível S.A., que receberam recursos superiores a 200% dos valores alocados no ano anterior.

No que se refere à capitalização de empresas estatais, a Lei Orçamentária Anual de 2024 previu aportes de R$ 3,22 bilhões com recursos de exercícios anteriores para reforço do patrimônio líquido de dez empresas, dos quais R$ 1,78 bilhão foram efetivamente executados (55,4% do previsto).

Adicionalmente, a Lei 14.822/2024 autorizou a capitalização de empresas estatais no montante de R$ 484,66 bilhões, por meio de aportes do Tesouro Nacional, e deste total, R$ 232,80 bilhões foram efetivamente repassados às empresas, sendo R$ 79,35 bilhões efetivamente utilizados, o que corresponde a 16,4% da autorização legal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises expostas neste capítulo refletem o esforço deste Tribunal para qualificar a prestação de contas dos resultados obtidos pelo governo federal em 2024 e cumprir as exigências regimentais de apresentação de informações sobre legitimidade, eficiência e economicidade dos programas da Lei Orçamentária Anual; verificação do cumprimento de metas; compatibilidade desses programas com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; e avaliação do impacto da gestão financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país

Na seção 3.1, o relatório examina a situação econômica e social do Brasil, comparando-a à de outros países, com base em indicadores reconhecidos nacional e internacionalmente. O cotejo internacional amplia a compreensão dos efeitos da gestão financeira e orçamentária, conferindo maior robustez às conclusões, ao revelar avanços, retrocessos ou estagnações em perspectiva comparada.

Já a seção 3.2 avalia o cumprimento das metas do Plano Plurianual 2024-2027, que orienta a atuação governamental no período; as presentes contas referem-se ao primeiro ano de vigência do plano.

Por fim, a seção 3.3, que apresenta a análise setorial empreendida pelo Tribunal, examinando a qualidade dos indicadores e das metas associados aos objetivos específicos de dez programas finalísticos do PPA, bem como o grau de alcance dessas metas.

## 3.1. Evolução dos indicadores de desenvolvimento econômico e social

Tradicionalmente, a análise das Contas do Presidente da República concentra-se na verificação da legalidade e da regularidade da gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, com o objetivo principal de subsidiar o Congresso Nacional no julgamento da conformidade da atuação governamental com dispositivos constitucionais e legais.

Contudo, diante da crescente complexidade das políticas públicas e da legítima expectativa social por resultados concretos, torna-se cada vez mais relevante incorporar, ainda que de forma complementar, perspectiva capaz de aferir os efeitos práticos da ação governamental.

Esta seção examina indicadores internacionais que comparam o desempenho do Brasil a outros países, oferecendo visão comparativa dos resultados da atuação governamental. Tais indicadores situam o país no cenário global em dimensões econômicas, sociais e institucionais, contribuindo para identificar avanços, estagnações ou retrocessos em áreas estratégicas.

A sua análise integrada revela que o desempenho do Brasil apresenta contrastes persistentes entre dimensões econômicas, sociais, ambientais e institucionais. O país avança em resultados – como em relação a crescimento econômico, expectativa de vida e indicadores ambientais –, mas mantém grandes desafios quanto a fatores estruturais que sustentam esses resultados, como educação básica, infraestrutura, inovação e governança. Esse descompasso mostra que, embora o Brasil registre conquistas pontuais, subsistem fragilidades a exigirem planejamento de longo prazo, continuidade de políticas públicas e fortalecimento institucional.

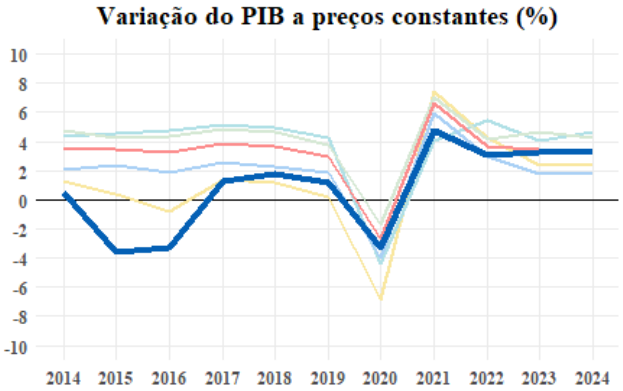
Outro traço recorrente nos diferentes índices é a desigualdade interna, que limita o desenvolvimento. Baixa escolaridade média, desigualdade de renda, fraca percepção de integridade pública e déficits de inclusão social surgem repetidamente, evidenciando o caráter estrutural desses entraves. Adicionalmente, a fragilidade institucional e a baixa confiança nas instituições públicas prejudicam a inovação, a coordenação intersetorial e a implementação de políticas efetivas.

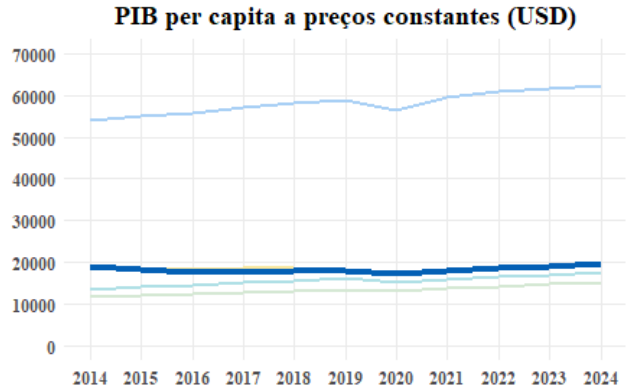


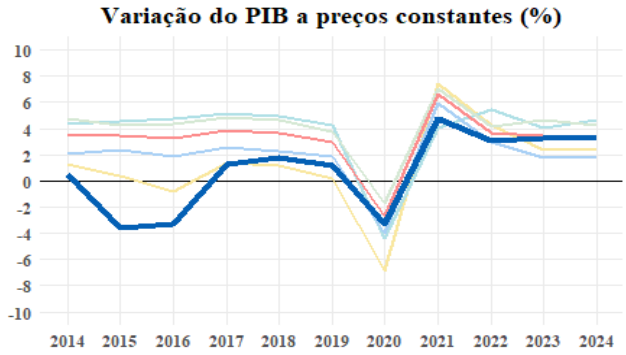
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

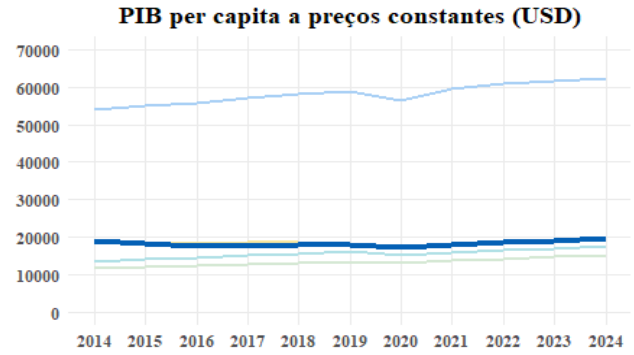
O primeiro indicador analisado é o Produto Interno Bruto (PIB), medida sintética da atividade econômica que soma todos os bens e serviços finais produzidos no país em determinado período. Utilizam-se, nesta análise, as estimativas mais recentes do Fundo Monetário Internacional (FMI), publicadas no relatório *World Economic Outlook* 2025 (WEO 2025).

Em 2024, a economia mundial cresceu 3,2%, segundo o FMI, taxa moderada e inferior à média histórica de 3,7%, registrada entre 2000 e 2019. Esse resultado reflete incertezas geopolíticas,



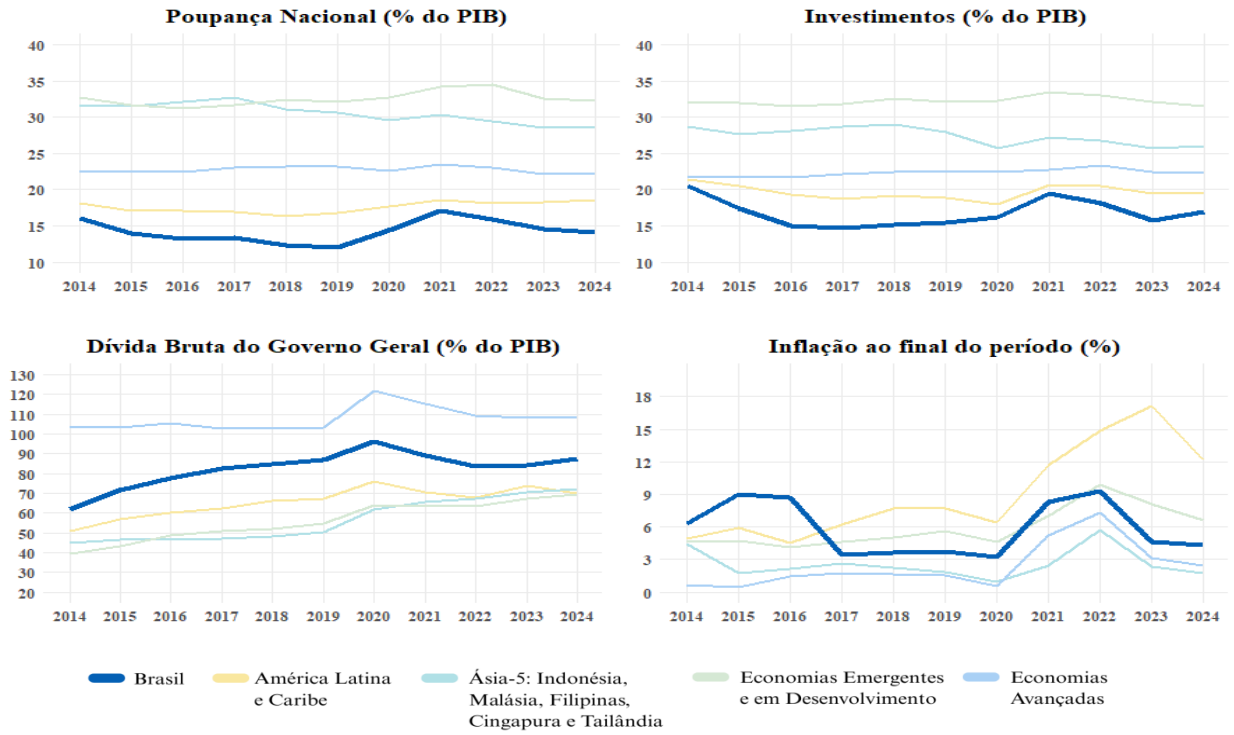




ajustes nas políticas monetária e fiscal e a desaceleração de grandes economias, como China e países europeus. Nesse cenário, o PIB brasileiro aumentou 3,4%, superando a média global, México (1,5%) e Argentina (-1,7%), bem como a média da América Latina e Caribe (2,4%); contudo, ficou abaixo da média das economias emergentes (4,2%), influenciada por países como Índia (6,5%) e Indonésia (5,0%): apesar do desempenho favorável, o Brasil caiu do oitavo para o décimo lugar no ranking das maiores economias em 2024.

Os gráficos a seguir mostram a evolução do PIB e de outros indicadores econômicos selecionados do WEO 2025, comparando o país com América Latina e Caribe – economias avançadas, economias emergentes e em desenvolvimento –, além do grupo Ásia-5 (Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia). Essa classificação, adotada pelo FMI, contextualiza o desempenho brasileiro diante de diferentes realidades econômicas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




O país registra níveis de poupança nacional e de investimento inferiores às médias observadas nos grupos internacionais de comparação. Em contraste, a dívida bruta do governo geral situa-se em patamar significativamente mais elevado, superado apenas pelo endividamento das economias desenvolvidas, que tradicionalmente operam com dívidas maiores.

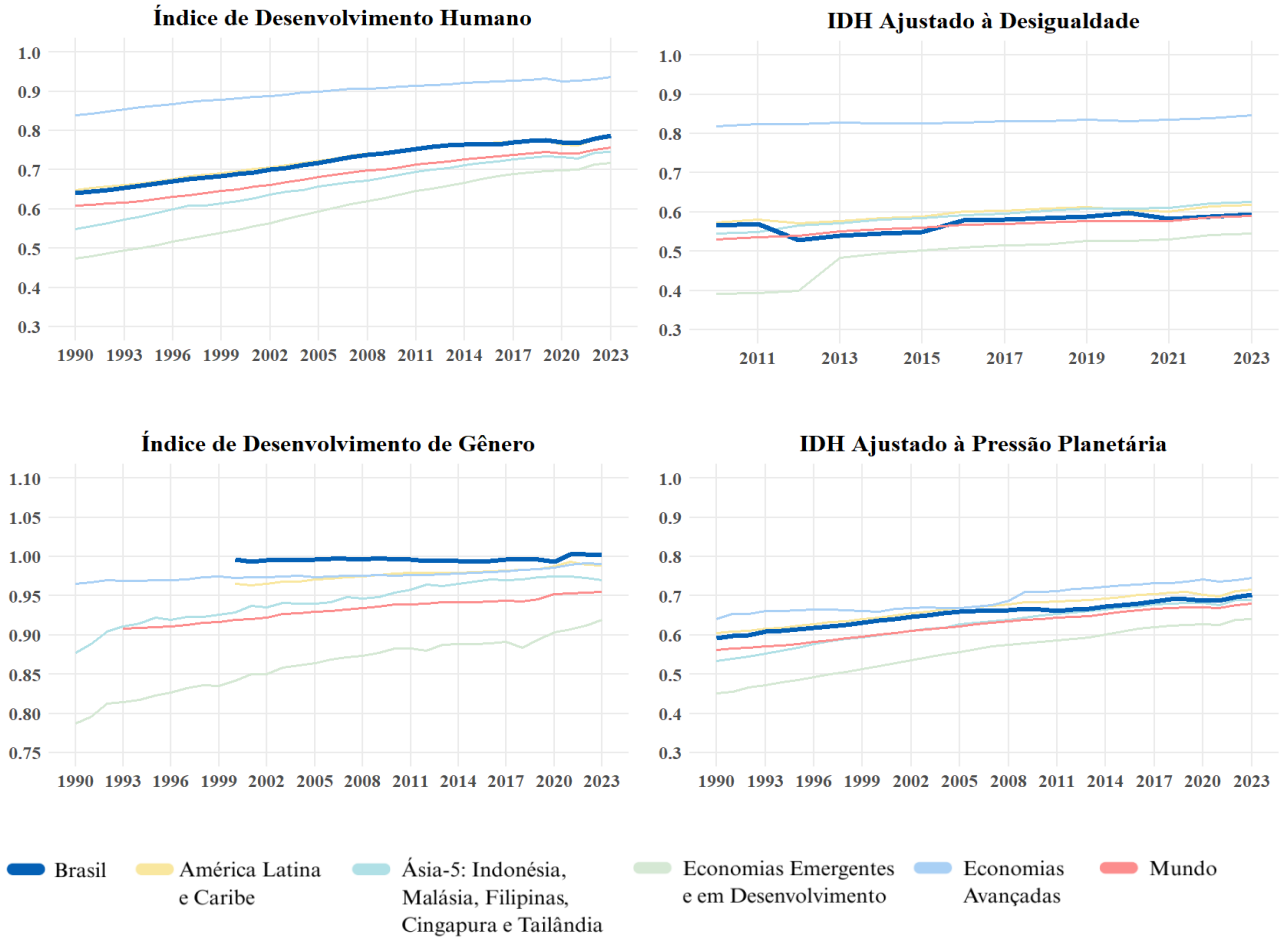
Embora esses indicadores ofereçam um retrato da dinâmica produtiva e financeira, compreender plenamente o desenvolvimento nacional exige ir além das métricas estritamente econômicas. Nessa perspectiva, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) torna-se fundamental, pois integra dimensões sociais – saúde, educação e renda – e fornece uma visão mais abrangente das condições de vida da população.

Calculado e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no *Human Development Report*, o IDH mais recente, publicado em 2025 com dados de 2023, permite avaliar não apenas o nível de desenvolvimento humano, mas também sua evolução ao longo do tempo; o indicador mostra se o crescimento econômico, captado por variáveis como o PIB, se traduz efetivamente em melhorias concretas para a sociedade.

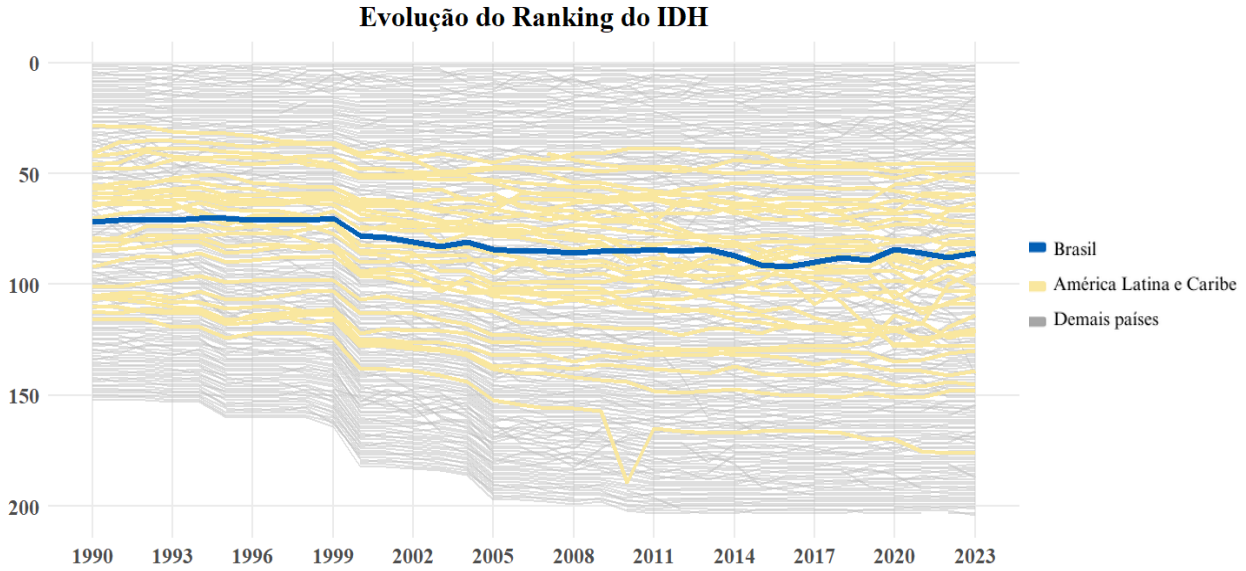
A decomposição do índice revela desempenho desigual entre as três dimensões. O Brasil ocupa a 85ª posição em renda nacional bruta per capita e a 78ª em expectativa de vida ao nascer. Na dimensão educacional, o contraste é marcante: os anos esperados de escolaridade colocam-no na 51ª posição, enquanto a média de anos de estudo – que reflete o histórico escolar da população – o relega ao 124º lugar, evidenciando desigualdades acumuladas ao longo do tempo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Outros indicadores compostos revelam nuanças importantes. O IDH ajustado à desigualdade (IHDI) coloca o Brasil na 94ª posição, evidenciando o peso das disparidades internas sobre o desenvolvimento humano; em contraste, o IDH ajustado às pressões planetárias (PHDI) o eleva à 63ª colocação, indicando uma relação relativamente menos intensa com os limites ambientais quando comparado a nações de desenvolvimento semelhante. Por fim, o Índice de Desenvolvimento de Gênero (GDI) o situa no 28º lugar, demonstrando avanços significativos na equidade de gênero, sobretudo nos domínios da saúde e da educação.






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Conforme o gráfico acima, a trajetória do Brasil no ranking do IDH divide-se em três fases. Na década de 1990, o país manteve-se estável, oscilando entre a 68ª e a 69ª posições; no início dos anos 2000, porém, caiu da 68ª para a 82ª colocação em razão da inclusão de diversos países no cálculo, patamar que perdurou até 2013; em seguida, a crise econômica de 2014-2016 provocou nova queda, levando o Brasil ao pior resultado do período, o 89º lugar. Por fim, entre 2017 e 2023, o país registrou recuperação parcial, com flutuações intermediárias que culminaram na 84ª posição em 2023.

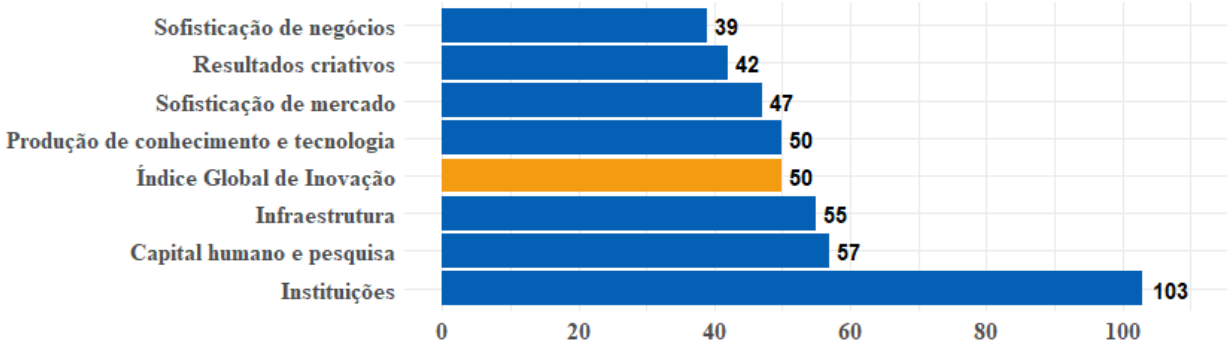
Ao se comparar o IDH "bruto" (0,786) com o IDH ajustado à desigualdade (IDHI), observa-se redução para 0,594, perda de 24,43%; nesse ajuste, o Brasil recua da 84ª para a 94ª colocação, evidenciando a persistência de elevada desigualdade interna.

Outro indicador relevante é o Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index* – GII), elaborado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO). Com cerca de 80 indicadores agrupados em insumos e resultados de inovação, o GII avalia a capacidade de cada economia em áreas como financiamento à pesquisa, educação e geração de patentes, fundamentais ao desenvolvimento.

Na edição de 2024, que avaliou 133 países, o Brasil ficou em 50º lugar no ranking geral, 6º entre as 34 economias de renda média-alta e 1º entre os 20 países da América Latina e do Caribe; depois de avançar por quatro anos consecutivos – do 66º posto em 2019 ao 49º em 2023 –, perdeu uma posição em 2024.

O índice abrange sete categorias: o pior desempenho brasileiro ocorreu em "Instituições", com a 103ª posição, indicando a necessidade de aprimorar o ambiente institucional, a regulação e o clima de negócios – fatores que compõem esse subindicador.

**Posição do Brasil no Índice Global de Inovação e seus componentes**




Fonte: Global Innovation Index 2024, WIPO

Além do GII, a publicação inclui o *Global Innovation Tracker* (GIT), cujo objetivo é medir se o ritmo da inovação está se acelerando ou desacelerando, avalia três estágios do ciclo de inovação – investimentos em ciência e inovação, adoção de tecnologias e impacto socioeconômico. Conforme o relatório, o país avançou em sete indicadores de curto prazo e retrocedeu em seis. Os progressos ocorreram, sobretudo, na adoção de tecnologias, como saneamento seguro, conectividade, automação por robôs e expansão de veículos elétricos; já os retrocessos concentraram-se no grupo de investimentos em ciência e inovação: queda nas publicações científicas, no investimento em pesquisa e desenvolvimento, no número e no valor de negócios de capital de risco, além da redução dos depósitos internacionais de patentes. No tocante ao impacto socioeconômico, houve melhora na produtividade do trabalho e na expectativa de vida, mas piora no indicador de mudança de temperatura.

A deterioração de todos os indicadores de investimento em ciência e inovação, somada ao fraco desempenho na categoria "Instituições", revela lacunas na atuação governamental para fomentar

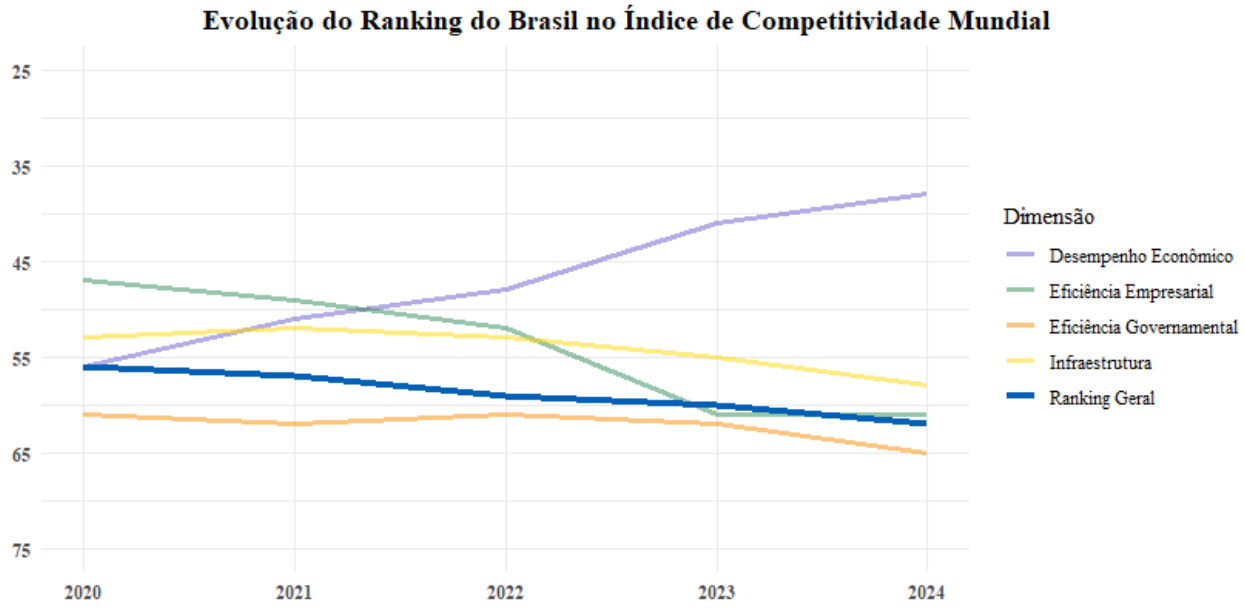


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

um ambiente propício à inovação, especialmente no fortalecimento institucional e nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

O Índice de Competitividade Mundial (IMD *World Competitiveness Ranking*) avalia a capacidade dos países de criar um ambiente favorável à competitividade por meio de metodologia que combina dados estatísticos (dois terços do peso) e percepções de executivos (um terço). A análise se estrutura em quatro pilares – desempenho econômico, eficiência do governo, eficiência dos negócios e infraestrutura –, que abrangem indicadores macroeconômicos, qualidade das políticas públicas, dinamismo empresarial e robustez das bases tecnológicas e educacionais. Cada pilar se desdobra em subfatores igualmente ponderados, totalizando 59 critérios, exclusivos ou compartilhados com outros rankings do IMD, a impossibilitar uma avaliação abrangente e comparável do desempenho competitivo dos países.

A edição de 2024 contou com a participação de 69 países, e o ranking revela um desempenho preocupante do Brasil, que perde competitividade no cenário global. Entre 2020 e 2024, o país caiu da 56ª para a 62ª posição, com declínio sustentado em áreas estratégicas; em comparação a nações como China (14º), Índia (39º), México (56º), Colômbia (57º), África do Sul (60º) e Argentina (66º), ocupa posição intermediária, ficando atrás da maioria dos países do BRICS e de outros na América Latina cuja economia se mostra relevante.




Fonte: International Institute for Management Development (IMD) e Fundação Dom Cabral

A análise dos pilares do ranking revela melhora significativa no desempenho econômico, com o Brasil subindo da 56ª para a 38ª posição nesse aspecto – avanço atribuído à recuperação do PIB e à resiliência do setor externo; no entanto, esse progresso pontual não compensou os retrocessos nos demais pilares. A eficiência governamental, por exemplo, registrou queda contínua, passando da 61ª para a 65ª posição, e a eficiência empresarial permaneceu estagnada em uma posição desfavorável, reflexo da baixa produtividade, da rigidez regulatória e das dificuldades em inovação. Por fim, a infraestrutura, historicamente gargalo para o país, também recuou, caindo da 53ª para a 58ª posição, o que evidencia deficiências persistentes em logística, tecnologia e serviços essenciais.

A publicação do ranking destacou, ainda, os principais desafios estruturais do Brasil, entre os quais: melhorar o acesso à educação básica de qualidade, promover capacitação e requalificação



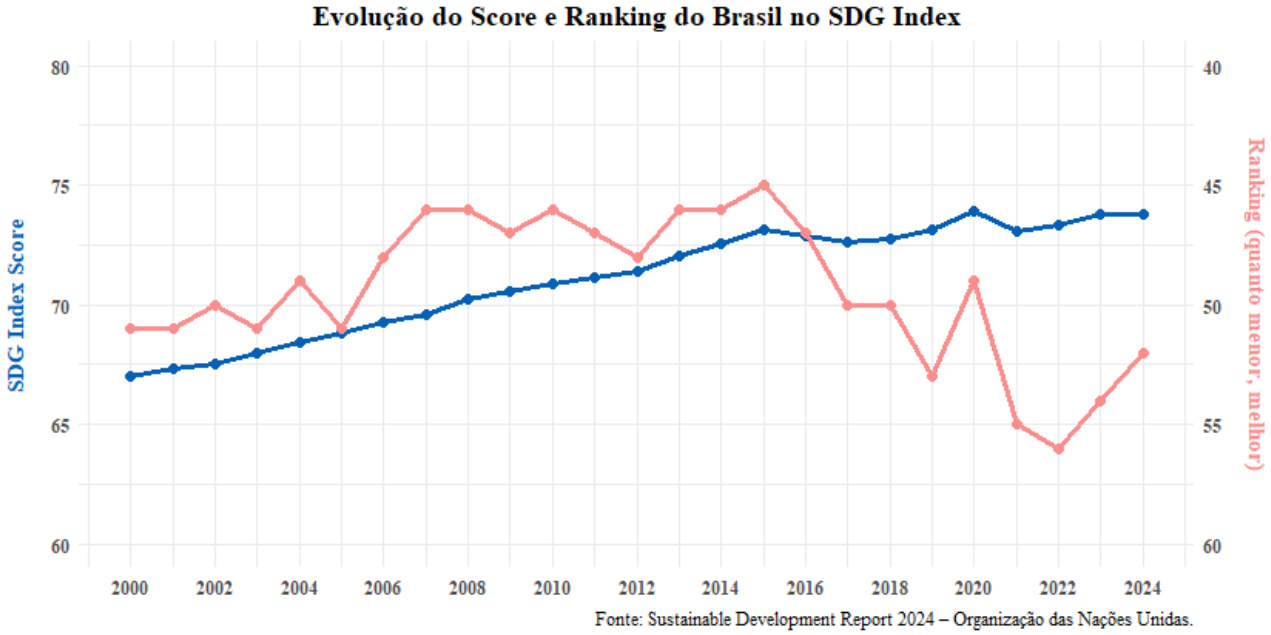
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

profissional para acompanhar as mudanças tecnológicas, modernizar a infraestrutura a fim de impulsionar a resiliência e o crescimento econômico, fortalecer ações de igualdade e inclusão e ampliar a capacidade das organizações de gerar inovações tecnológicas de ponta.

Outro índice relevante para avaliar o desenvolvimento econômico e social do Brasil é o índice *Sustainable Development Goals* (SDG), que consolida os indicadores dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Organização das Nações Unidas (ONU), por esta estabelecidos como um chamado global para promover desenvolvimento socioeconômico inclusivo e sustentável, além da redução da pobreza até 2030.

A trajetória do Brasil no índice SDG entre 2000 e 2024, ilustrada no próximo gráfico, mostra avanços graduais, com oscilações que refletem mudanças nas políticas públicas e nas condições socioeconômicas do país. De 2000 até meados da década de 2010, houve uma tendência positiva, com o score subindo continuamente e o Brasil ascendendo no ranking internacional; essa evolução sinaliza maior capacidade institucional para implementar os ODS, com progressos nas dimensões ambiental, social e econômica.

Entre 2015 e 2017, porém, a ascensão foi interrompida. O país passou a registrar leve queda no score e, principalmente, perda significativa de posições no ranking – do 45º lugar em 2015 para o 53º em 2019. Em 2020, ano marcado pela pandemia de covid-19, houve melhora pontual, tanto na pontuação quanto na posição, provavelmente devido a respostas emergenciais e fatores conjunturais; no entanto, a recuperação não se sustentou, e os dois anos seguintes voltaram a apresentar retrocessos. Apenas a partir de 2022, o Brasil retomou a trajetória positiva, com leve alta no score e avanço no ranking, culminando, em 2024, em 73,78 e na 52ª posição global; esse desempenho recente sugere ter havido retomada do compromisso com os ODS.




Com base nos dados de 2024, o Brasil apresenta panorama misto quanto ao cumprimento dos ODS, tendo sido apenas dois dos 17 objetivos plenamente alcançados: 7 (Energia Acessível e Limpa) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação); outros 4 encontram-se em estágio intermediário, classificados como "desafios permanecem": 4 (Educação de Qualidade), 6 (Água Potável e Saneamento), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 13 (Ação Contra a Mudança Global do



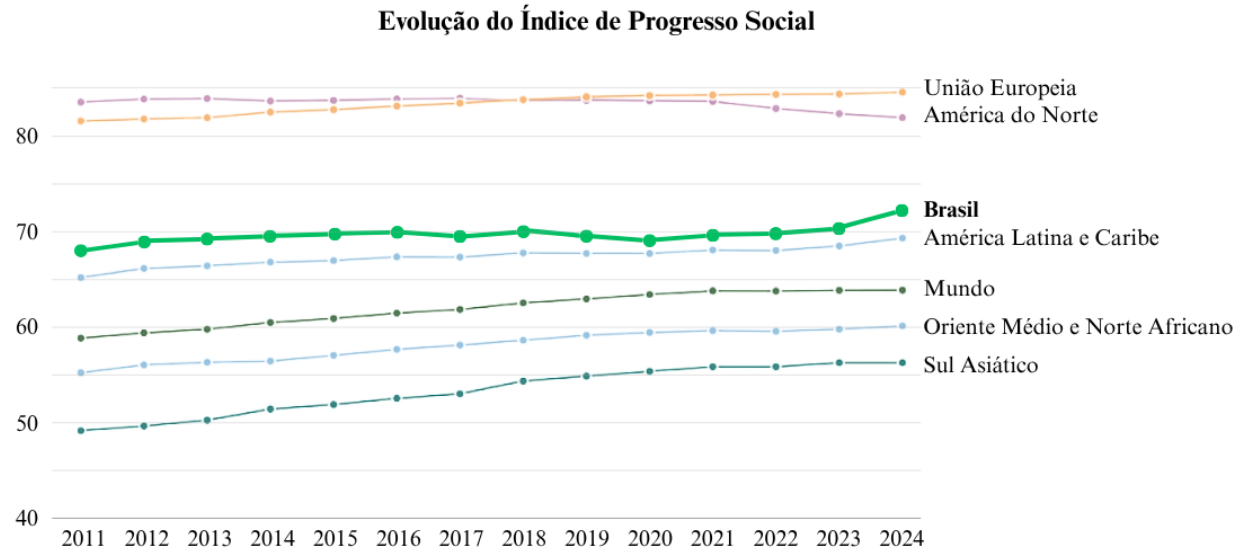
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Clima). Essa classificação indica que o país obteve avanços relevantes, mas ainda enfrenta obstáculos consideráveis para cumprir integralmente as metas.

Além disso, seis ODS apresentam "desafios significativos permanecem", o que revela lacunas estruturais em áreas críticas, como erradicação da pobreza (1), segurança alimentar (2), saúde (3), igualdade de gênero (5), crescimento econômico (8) e inovação (9).

Por fim, cinco ODS estão em situação crítica, enquadrados na categoria "desafios críticos permanecem": 10 (Redução das Desigualdades), 12 (Consumo e Produção Responsáveis), 14 (Vida na Água), 15 (Vida Terrestre) e 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes). Esses casos refletem problemas graves em relação à justiça social, governança, sustentabilidade ambiental e inclusão; diante desse cenário, fica evidente a necessidade de políticas mais eficazes, intersetoriais e coordenadas para promover avanços equitativos e sustentáveis no país.

Outro indicador relevante para avaliar a posição do Brasil no contexto internacional de desenvolvimento econômico e social é o Índice de Progresso Social, publicado pela *Social Progress Imperative*. Abrangente, mede o progresso social independentemente do desempenho econômico dos países, buscando responder à pergunta central: "Como as pessoas estão realmente vivendo?".




Fonte: Social Progress Imperative

O índice varia de 0 a 100 pontos: valores mais altos representam o melhor cenário possível, enquanto os mais baixos indicam o pior; no relatório de 2025, foram avaliados 170 países com base em 57 indicadores sociais e ambientais, agrupados em três dimensões principais:

a) necessidades humanas básicas: nutrição e cuidados médicos, água e saneamento, moradia e segurança;

b) fundamentos do bem-estar: educação básica, acesso à informação e comunicação, saúde e qualidade ambiental;

c) oportunidades: direitos e voz, liberdade e escolha, sociedade inclusiva e educação avançada.

O Brasil destacou-se, no relatório de 2025, como o país que mais avançou desde 2023, com um aumento de 1,91 ponto no índice, impulsionado principalmente pelos componentes "Direitos & Voz"



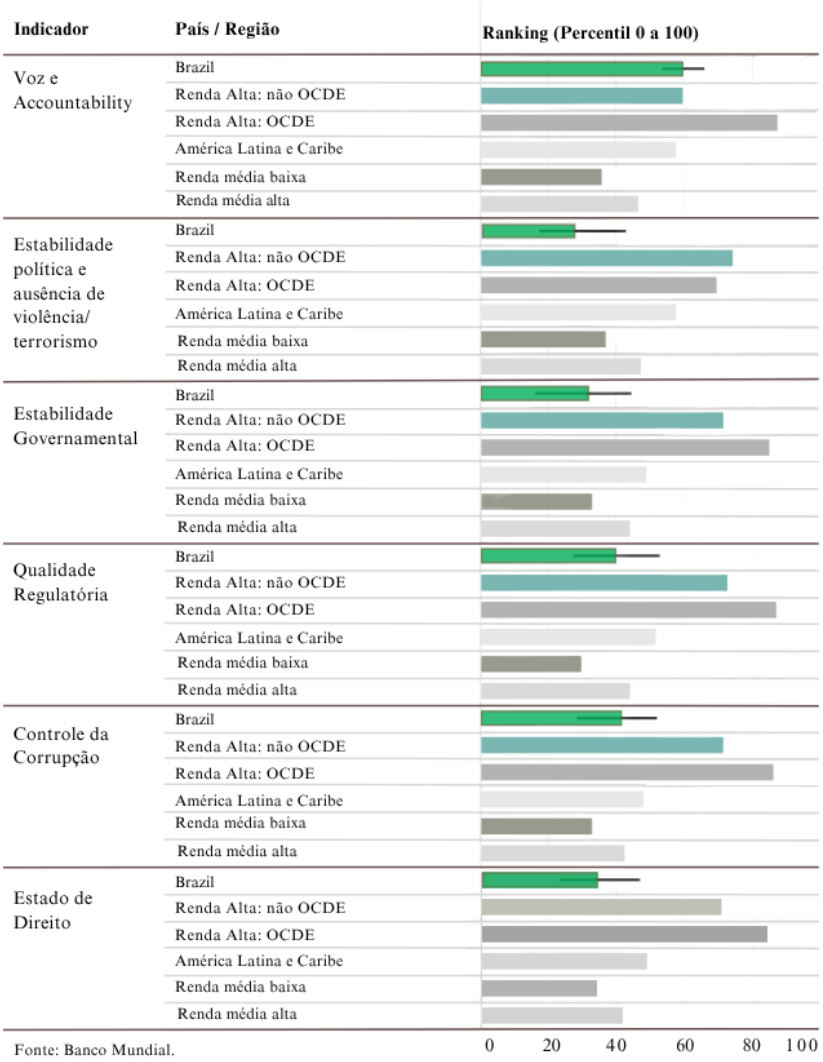
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e “Liberdade & Escolha”, da dimensão de oportunidades. O país ficou em 55º lugar no índice geral, 83º no de necessidades básicas, 62º no índice do bem-estar e 47º no de oportunidades; o gráfico adiante mostra a evolução do índice brasileiro em comparação com outras regiões.

Vale mencionar o projeto Indicadores de Governança Mundial (WGI – *Worldwide Governance Indicators*), do Banco Mundial, que apresenta indicadores individuais e agregados para seis dimensões de governança: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; efetividade governamental; qualidade regulatória; estado de direito; controle da corrupção. Os índices de cada dimensão variam entre -2,50 (desempenho fraco) e +2,50 (desempenho forte); já o ranking é apresentado em percentis, numa escala de 0 a 100: valores mais altos indicam melhor posição do país.

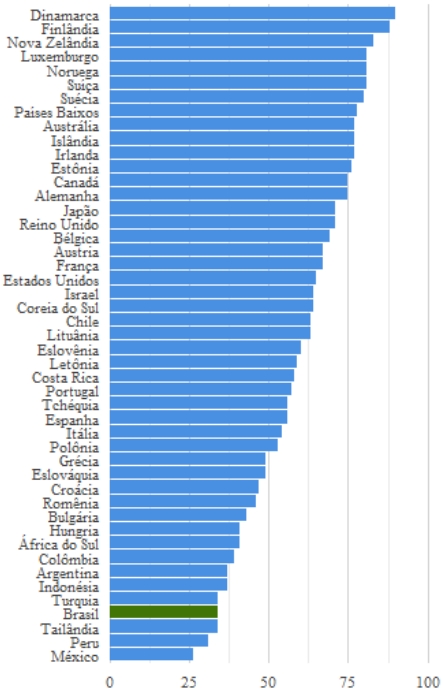
No gráfico abaixo, observa-se que o Brasil teve bom desempenho no indicador voz e *accountability*, com posição semelhante à de países de alta renda não membros da OCDE; por outro lado, nos indicadores de estabilidade política e efetividade governamental, o desempenho foi inferior ao daqueles de renda média baixa.

**Indicadores de Governança Mundiais**




Fonte: Banco Mundial.

**Índice de Percepção da Corrupção**




Fonte: Equipe, a partir da Transparência Internacional, CPI 2024

O Índice de Percepção da Corrupção (IPC), publicado anualmente pela Transparência Internacional, mede a percepção da corrupção no setor público com base em avaliações de especialistas e executivos do setor privado; a pontuação varia de 0 (altamente corrupto) a 100 (muito íntegro).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em 2024, o Brasil obteve 34 pontos, indicando um aumento na percepção de corrupção em relação aos 36 pontos de 2023. Essa piora contraria a tendência observada em algumas economias comparáveis e reforça a necessidade de avanços institucionais no combate à corrupção e na promoção da integridade pública; o país ficou na 44ª posição entre os 47 avaliados no índice.

### 3.2. Alcance de metas do Plano Plurianual - PPA 2024-2027

Esta seção analisa o desempenho geral dos programas do PPA 2024-2027 no cumprimento das metas, e a próxima aprofundará o exame de dez programas, avaliando tanto o alcance das metas quanto a qualidade das informações de desempenho.

O exercício de 2024 marcou o início do Plano Plurianual (PPA), que introduziu mudanças relevantes no modelo de planejamento governamental. O Plano passou a articular três dimensões: estratégica, tática e operacional. A primeira expressa a visão de futuro do país, estruturada em valores, diretrizes, eixos temáticos e objetivos estratégicos; a segunda corresponde aos programas finalísticos, formados por um objetivo geral, objetivos específicos e entregas concretas à sociedade; a última engloba as ações orçamentárias que viabilizam essas entregas.

Dentro dessa estrutura, definiram-se três tipos de indicadores. Os indicadores-chave nacionais, ligados à dimensão estratégica, incluem sete indicadores de impacto, que avaliam efeitos amplos e multidimensionais resultantes de várias ações governamentais, cujas transformações normalmente exigem um horizonte temporal mais longo; além deles, selecionaram-se indicadores-chave de resultado, associados aos objetivos estratégicos, que captam mudanças perceptíveis no médio prazo; embora mais diretamente vinculados às políticas públicas, esses indicadores também podem variar por fatores fora do controle imediato do governo federal.

O segundo tipo de indicador situa-se na dimensão tática e vincula-se aos objetivos específicos dos programas. Segundo o Manual Técnico do PPA (MTPPA, p. 20), esses indicadores devem "*dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como resultados*", mensurando "*mudanças na realidade social observadas no curto prazo, como efeito dos produtos entregues*".

O terceiro tipo também se insere na dimensão tática, mas liga-se às entregas; por isso, deve "*preferencialmente dialogar com a camada estrutural do modelo lógico identificada como produtos […] medir o alcance das entregas de bens ou serviços ao público-alvo*" (MTPPA, p. 21).

Como os indicadores-chave nacionais aferem impactos de maior amplitude, o PPA estabelece metas apenas para o final do quadriênio, e não para cada exercício; em 2024, portanto, analisou-se somente o alcance das metas dos objetivos específicos e das entregas. O PPA 2024-2027 compreende 88 programas finalísticos, sob responsabilidade de 34 órgãos, totalizando 463 objetivos específicos e 2.651 entregas.

Algumas metas foram fixadas em zero para 2024. Como a maioria não se referia a erradicação ou redução, pressupôs-se que não haveria entregas ou melhorias no primeiro exercício; dessa forma, seis objetivos específicos e 71 entregas não entraram na análise. Também se excluíram metas cuja referência para 2024 coincidiu com o valor-base do indicador, pois não previam alteração da situação existente: 28 objetivos específicos e 258 entregas.

Além disso, muitas metas ainda não apresentavam resultado apurado para o exercício, tampouco foi possível avaliá-las quando o campo polaridade do indicador aparecia como "não se aplica": esse campo deve indicar "quanto maior, melhor" ou "quanto menor, melhor". O preenchimento "não se aplica" mostrou-se inadequado em vários casos, pois os indicadores possuíam, de fato, uma das duas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

polaridades – por exemplo, o objetivo específico 0257, que busca "ampliar" o acesso à educação; assim, excluíram-se 17 objetivos específicos e 299 entregas com polaridade indefinida.

Segundo dados do Ministério do Planejamento, os números de objetivos específicos e entregas analisados e excluídos foram devidamente registrados e consolidados, conforme apresentado na planilha abaixo.

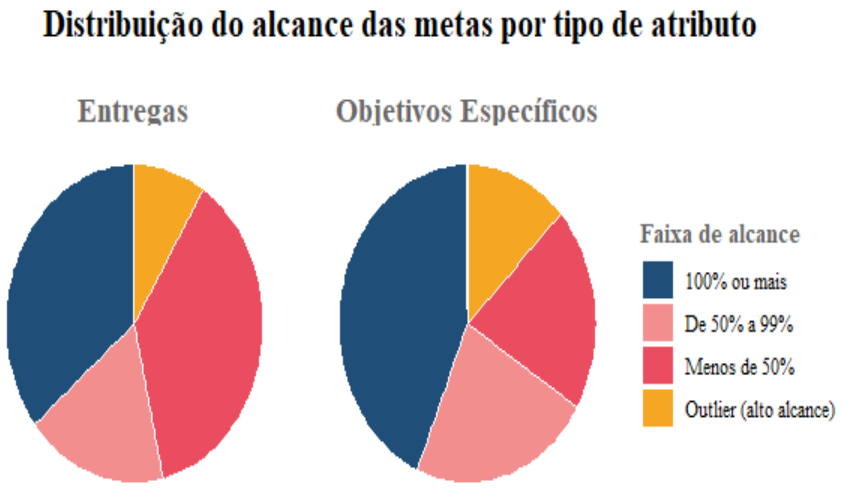
**Quantidade de entregas e objetivos específicos excluídos e analisados**

| Atributo | Total | Meta 0 para 2024 | Meta igual ao índice de referência | Sem apuração em 2024 | Polaridade "não se aplica" | Analisados |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Objetivos específicos | 463 | 6 | 28 | 72 | 17 | 350 |
| Entregas | 2.651 | 399 | 258 | 249 | 299 | 1.802 |

Fonte: Equipe, a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)

Para evitar distorções estatísticas nas análises, identificamos e excluímos valores atípicos (*outliers*) nos percentuais de alcance das metas, utilizando a regra do intervalo interquartil (IQR). Foram removidas 45 metas de objetivos específicos (12,6% do total) e 162 entregas (9,0%), cujos percentuais de execução ultrapassavam significativamente o padrão de variação dos dados (300,3%). Um exemplo é a meta da entrega "3183 - Programas Luz para Todos - Isolados Amazônia Legal", que previa atender 17 unidades por exercício, mas registrou 29.302 unidades executadas.

O gráfico abaixo sintetiza o nível de alcance das metas.



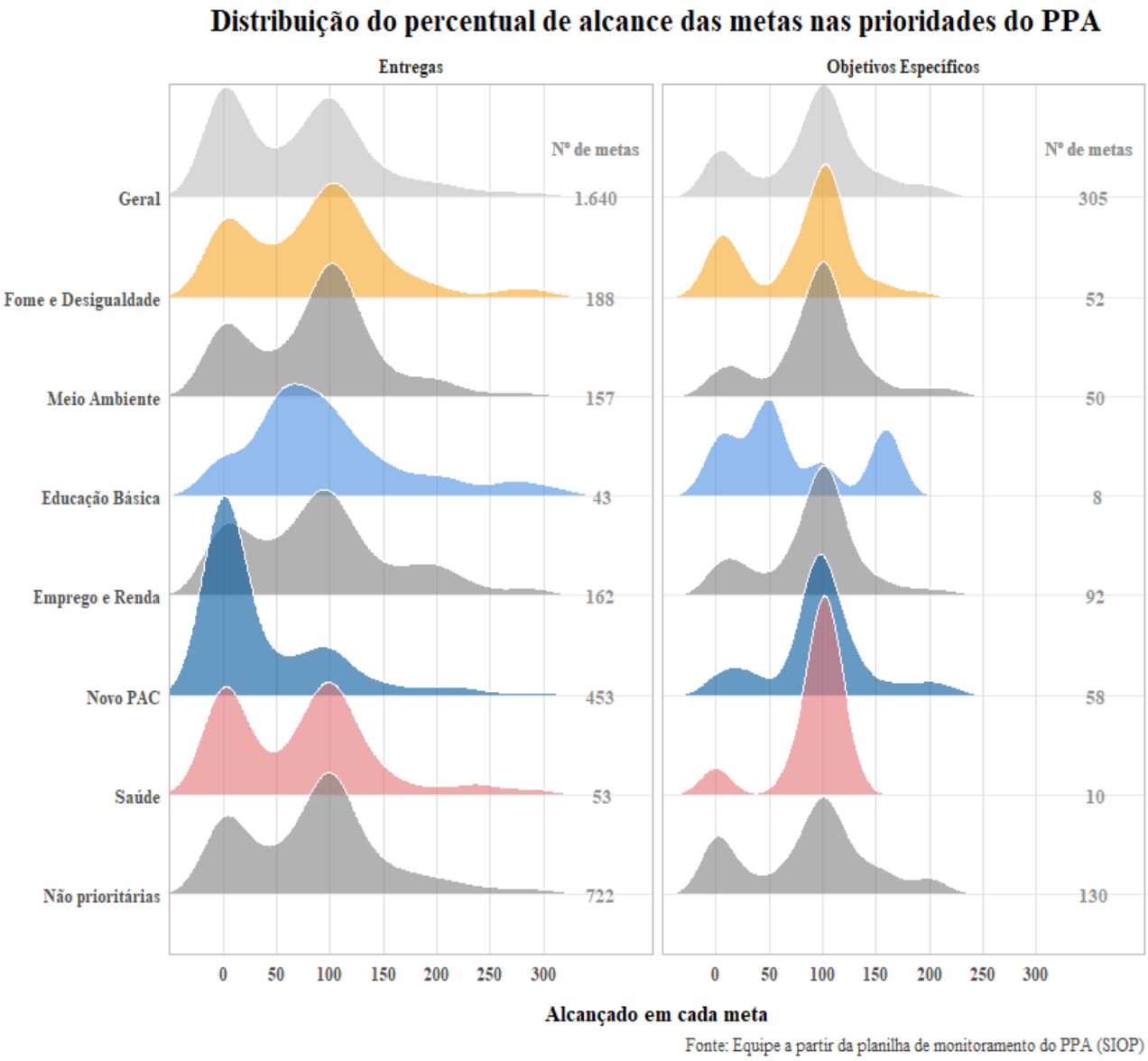

Fonte: Equipe a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)

O gráfico abaixo apresenta a distribuição das metas de entregas e objetivos específicos, agrupadas por agenda prioritária, com o percentual de alcance no eixo horizontal.

Nota-se uma distribuição bimodal nas metas de entrega, com dois picos principais: um próximo a 0% e outro em torno de 100% de alcance; já nos objetivos específicos, a distribuição é mais concentrada próximo a 100%, indicando maior conformidade com os valores planejados para esse tipo de meta.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fonte: Equipe a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)

O padrão observado – com maior concentração de entregas nos extremos (0% e 100%) e objetivos específicos predominantemente próximos de 100% – repete-se na maioria das agendas prioritárias, assim como nos programas não prioritários. Uma exceção notável é a agenda do Novo PAC, que apresenta volume significativo de entregas não realizadas (concentradas em 0%), contudo, a maioria de seus objetivos específicos atingiram integralmente as metas previstas.

A tabela a seguir lista os 10 programas com os piores resultados, considerando a proporção de entregas que alcançaram 100% ou mais da meta estabelecida.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Programas com menor proporção de alcance de metas das entregas**

| Programa | Nº de Metas | 100% ou mais | Média de Alcance |
|---|---|---|---|
| 3103 - Petróleo, Gás, Derivados e Biocombustíveis | 4 | 0% | -100% |
| 5803 - Juventude Negra Viva | 4 | 0% | 0% |
| 3106 - Transporte Rodoviário | 188 | 11% | 25% |
| 2305 - Comunicações para Inclusão e Transformação | 33 | 12% | 34% |
| 5814 - Programa Nacional de Promoção dos Direitos da População em Situação de Rua | 15 | 13% | 32% |
| 3901 - Transporte Ferroviário | 22 | 18% | 26% |
| 3105 - Portos e Transporte Aquaviário | 59 | 19% | 37% |
| 5636 - Abastecimento e Soberania Alimentar | 5 | 20% | 41% |
| 5811 - Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência | 5 | 20% | 39% |
| 5118 - Atenção Especializada à Saúde | 29 | 21% | 55% |

Fonte: Equipe, a partir da planilha "Relatório de alcance de metas do Monitoramento do PPA – 2024" (MPO)

O Programa 3103, sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia, reúne 3 objetivos e 24 entregas: 14 não apresentavam resultado apurado até o envio dos dados; outras quatro, com meta zero em 2024, foram excluídas, e três entregas relativas a estudos totalizaram 50 relatórios concluídos. A entrega 3209 (PIR3) foi descartada como *outlier*: previa expansão de 14 milhões m³/d e registrou 93,3 milhões m³/d; já a entrega 0035, que visava reduzir o declínio da produção em 2,7%, apresentou resultado de -15,51%.

O Programa 5803 inclui cinco objetivos e seis entregas. Só um objetivo atingiu a meta; três ficaram em zero e um não foi apurado. Entre as entregas, apenas a 0390 cumpriu a meta, mas foi retirada da análise por erro de polaridade (classificada como "não se aplica", embora devesse ser "quanto maior, melhor"); as demais apresentaram resultado zero ou não foram avaliadas.

Nos relatórios de monitoramento, os órgãos indicaram uma das 11 restrições predefinidas e detalharam a justificativa em coluna própria. Esta tabela mostra a frequência dessas restrições para objetivos e entregas.

**Restrições ao alcance de metas dos objetivos específicos e das entregas**

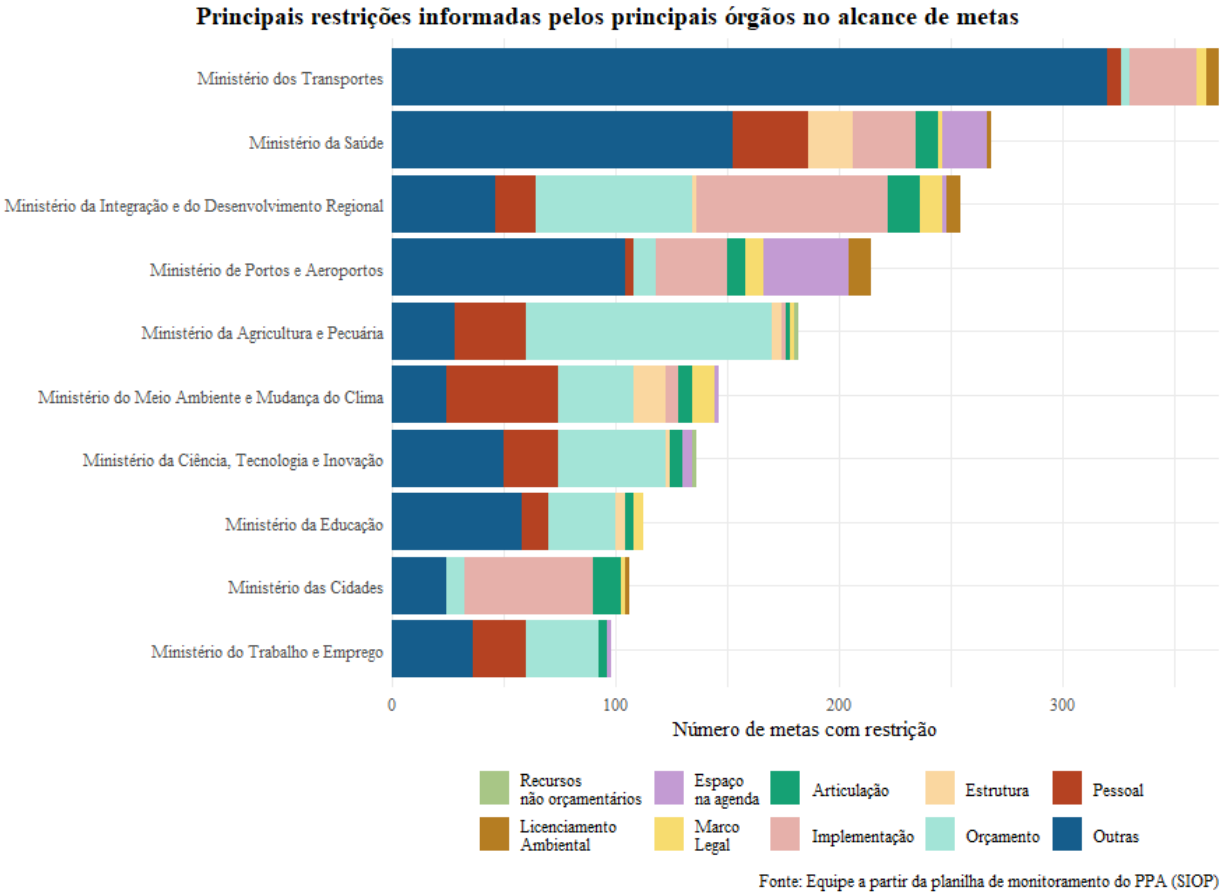
| Restrição | Objetivos | | Entregas | |
|---|---|---|---|---|
| Outras | 99 | 41% | 576 | 42% |
| Restrição de Pessoal (falta de pessoal ou falta de capacitação) | 46 | 19% | 181 | 13% |
| Insuficiência Orçamentária (falta de recursos orçamentários) | 38 | 16% | 296 | 22% |
| Estrutura Organizacional inadequada (Sistema, espaço físico) | 13 | 5% | 33 | 2% |
| Falhas de implementação | 13 | 5% | 133 | 10% |
| Falhas de Articulação institucional | 11 | 5% | 48 | 4% |
| Marco Legal inadequado ou entrave em legislação correlata | 10 | 4% | 38 | 3% |
| Carência de espaço na agenda decisória (falta de prioridade) | 6 | 2% | 38 | 3% |
| Problemas no processo de Licenciamento Ambiental | 4 | 2% | 17 | 1% |
| Insuficiência de recursos não orçamentários (Subsídios, FGTS, FAT etc.) | 2 | 1% | 3 | 0% |
| **Total** | **242** | **100%** | **1363** | **100%** |

Fonte: Equipe a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A restrição "Outras" foi a mais frequente entre as respostas dos órgãos. Nos objetivos específicos, a principal limitação foi a falta de pessoal ou capacitação, enquanto nas entregas, o maior obstáculo foi a insuficiência de recursos orçamentários; falhas na implementação também se destacaram, especialmente por impactarem diretamente os resultados dos programas.




Fonte: Equipe a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)

Já o gráfico acima mostra as principais restrições apontadas pelos dez órgãos responsáveis, com orçamento e limitações de pessoal novamente em destaque. Chama atenção a escassez de espaço na agenda e as dificuldades no licenciamento ambiental, principalmente no Ministério dos Portos e Aeroportos.

Os ministérios com maior proximidade a estados e municípios, como o da Integração e do Desenvolvimento Regional e o das Cidades, enfrentaram as maiores barreiras na implementação.

As justificativas classificadas como "Outras" frequentemente repetem temas já listados, como orçamento e estrutura institucional. No entanto, esses registros muitas vezes não indicam falta de recursos ou capacidade, mas sim atrasos na liberação de verbas, condições operacionais temporariamente indisponíveis ou incertezas em cronogramas e entregas.

### 3.3. Análise Setorial: programas finalísticos do PPA 2024-2027

Nesta seção, são analisados dez programas do PPA 2024-2027, selecionados com base em critérios de materialidade e relevância. Conforme indicado na tabela abaixo, esses programas correspondem a 72,5% do valor empenhado em 2024, considerando a execução total dos 88 programas finalísticos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Programas selecionados para a análise**

| Programa Finalístico | Órgão Responsável | Valor Empenhado em 2024 (R$ mi) | % do total de programas |
|---|---|---|---|
| 2314 - Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania | Ministério da Previdência Social | 916.282 | 53,4% |
| 5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e Articulação de Políticas Públicas | Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | 169.095 | 9,9% |
| 5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade | Ministério da Educação | 68.856 | 4,0% |
| 5119 - Atenção Primária à Saúde | Ministério da Saúde | 51.392 | 3,0% |
| 5113 - Educação superior: qualidade, democracia, equidade e sustentabilidade | Ministério da Educação | 15.069 | 0,9% |
| 3106 - Transporte Rodoviário | Ministério dos Transportes | 12.763 | 0,7% |
| 2317 - Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial | Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional | 6.824 | 0,4% |
| 2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre | Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional | 2.115 | 0,1% |
| 3901 - Transporte Ferroviário | Ministério dos Transportes | 243 | 0,0% |
| 3102 - Mineração Segura e Sustentável | Ministério de Minas e Energia | 82 | 0,0% |
| | **Total** | **1.242.721** | **72,5%** |

Fonte: Equipe, a partir do Anexo III do PPA 2024-2027 e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Avaliou-se a qualidade dos objetivos específicos, seus indicadores e metas à luz dos critérios de relevância, compreensibilidade, integralidade, confiabilidade e neutralidade previstos na NBC TO 3000, norma inspirada na ISAE 3000 *(International Standard on Assurance Engagements* 3000), que disciplina a certificação de informações não financeiras; as metas foram apreciadas segundo os atributos SMART – específica, mensurável, apropriada, realista e temporal – conforme o Manual Técnico do PPA (p. 23 e 47).

Procedimento semelhante já foi aplicado a programas do PPA 2024-2027 em dois processos precedentes: o Acórdão 132/2024-TCU-Plenário, que avaliou 19 programas, e o Acórdão 275/2025-TCU-Plenário, que examinou quatro deles; muitas fragilidades identificadas naqueles trabalhos reaparecem na análise dos dez programas agora revisados.

Fragilidade frequente decorre de indicadores que medem apenas produtos, como quilômetros pavimentados ou estudos concluídos, sem captar a mudança efetiva para o público-alvo. Tal prática contraria o art. 2º, XI, da Lei 14.802/2024 e as orientações do próprio Manual do PPA, segundo as quais os indicadores dos objetivos específicos devem aferir resultados, isto é, transformações observáveis na realidade social.

O problema agrava-se pela redação vaga de diversos objetivos, que recorrem a verbos genéricos – fomentar, aprimorar, melhorar, ampliar –, sem explicitar a transformação esperada nem as dimensões que serão monitoradas. A imprecisão dificulta o vínculo lógico entre as ações previstas e os efeitos pretendidos e compromete a utilidade dos indicadores para avaliar a efetividade das políticas públicas.

Observou-se ainda a insuficiente desagregação territorial ou demográfica de muitos indicadores, fator que impede mensurar a equidade das intervenções em diferentes regiões e grupos vulneráveis. Além disso, vários indicadores carecem de integralidade: captam, por exemplo, apenas o acesso ao serviço, sem registrar permanência ou qualidade, o que limita a avaliação do alcance pleno dos objetivos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A confiabilidade dos dados é outro ponto que merece reflexão: há dependência de declarações dos próprios beneficiários, uso de bases não oficiais ou ausência de metodologia formalizada. Casos típicos incluem renda familiar autodeclarada no Programa Desenvolvimento Regional e estatísticas do setor privado no Programa Mineração: quando as fontes são frágeis, também se compromete a neutralidade, pois os indicadores tendem a ressaltar entregas positivas sem demonstrar adequadamente o contexto socioeconômico ou os efeitos adversos.

No tocante às metas, constatam-se problemas de especificidade. Metas pouco claras – "manter acima de" ou "estruturar UBS" sem definição objetiva – ou ambiciosas demais frente à capacidade institucional convivem com metas tímidas, que pouco desafiam a Administração, como ocorre nos programas de Mineração e Recursos Hídricos. Em certas situações, a calibragem falha: a meta 05I4 da Atenção Primária à Saúde, por exemplo, já superou em 2024 o valor previsto para todo o quadriênio.

Algumas metas também carecem de relevância. Focar na expansão da infraestrutura hídrica sem demonstrar ganho efetivo em segurança hídrica, ou aumentar o número de unidades escolares sem aferir qualidade de ensino, reduz a capacidade de o indicador sinalizar mudanças reais.

Metas cuja fragilidade compromete a interpretação do desempenho foram rejeitadas para fins de avaliação de resultados: entre 69 objetivos específicos analisados, nove tiveram suas metas descartadas. Apesar de avanços metodológicos, subsistem lacunas que dificultam medir resultados, corrigir rumos e prestar contas à sociedade com precisão.

**Objetivos Específicos Rejeitados para Avaliação do Resultado**

| Programa Finalístico | Objetivos Específicos | Rejeitados |
|---|---|---|
| 2314 - Previdência Social | 5 | 1 |
| 2317 - Desenvolvimento Regional | 3 | 0 |
| 2321 - Recursos Hídricos | 4 | 0 |
| 3102 - Mineração | 6 | 3 |
| 3106 - Transporte Rodoviário | 5 | 0 |
| 3901 - Transporte Ferroviário | 3 | 0 |
| 5111 - Educação Básica | 23 | 1 |
| 5113 - Educação superior | 12 | 3 |
| 5119 - Atenção Primária à Saúde | 4 | 0 |
| 5128 - Bolsa Família | 4 | 1 |
| **Total** | **69** | **9** |

Fonte: Equipe.

A tabela abaixo mostra o desempenho dos dez programas no alcance de metas: apenas o Bolsa Família atingiu todas; algumas entregas e objetivos foram excluídos por meta zero em 2024, falta de apuração de resultados ou classificação como *outliers* (ver seção 3.2).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Desempenho dos programas no alcance das metas**

| Programa | Atributo | Nº Total de Metas | Metas Válidas | Metas Alcançadas | Alcance Médio |
|---|---|---|---|---|---|
| 2314 - Previdência Social | Objetivo | 5 | 4 | 50% | 103% |
| | Entrega | 10 | 9 | 33% | 100% |
| 2317 - Desenvolvimento Regional | Objetivo | 3 | 2 | 50% | 61% |
| | Entrega | 9 | 7 | 57% | 89% |
| 2321 - Recursos Hídricos | Objetivo | 4 | 4 | 50% | 94% |
| | Entrega | 132 | 117 | 21% | 51% |
| 3102 - Mineração | Objetivo | 6 | 1 | 0% | -143% |
| | Entrega | 28 | 25 | 63% | 124% |
| 3106 - Transporte Rodoviário | Objetivo | 5 | 5 | 20% | 70% |
| | Entrega | 274 | 188 | 11% | 25% |
| 3901 - Transporte Ferroviário | Objetivo | 3 | 3 | 33% | 38% |
| | Entrega | 38 | 22 | 18% | 26% |
| 5111 - Educação Básica | Objetivo | 23 | 5 | 20% | 71% |
| | Entrega | 60 | 45 | 45% | 97% |
| 5113 - Educação Superior | Objetivo | 12 | 3 | 67% | 114% |
| | Entrega | 44 | 40 | 55% | 99% |
| 5119 - Atenção Primária à Saúde | Objetivo | 3 | 3 | 67% | 95% |
| | Entrega | 27 | 24 | 33% | 84% |
| 5128 - Bolsa Família | Objetivo | 4 | 3 | 100% | 103% |
| | Entrega | 6 | 6 | 100% | 116% |
| **Total** | **Objetivo** | 68 | 33 | 45% | 76% |
| | **Entrega** | 628 | 483 | 27% | 56% |

A seguir é apresentada a análise individual dos programas.

### 3.3.1. Programa 2314 – Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania

Conforme o Anexo III do PPA 2024-2027, o programa visa garantir o acesso à Previdência Social, mediante a melhoria dos serviços, ampliação da cobertura, promoção da equidade, fortalecimento dos regimes e garantia de sustentabilidade financeira. Seu público prioritário inclui brasileiros não vinculados ao RGPS, trabalhadores de renda acima de um salário mínimo sem contribuição, segurados de Regimes Próprios e servidores públicos com planos complementares.

Os objetivos estratégicos são: ampliar a cobertura entre trabalhadores formais e informais; melhorar a eficiência e a qualidade na concessão e na gestão de benefícios; fortalecer a sustentabilidade atuarial e financeira dos regimes; e promover governança, transparência e equidade.

Alinhado aos Eixos Econômico e Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD 2020-2031, Decreto 10.531/2020, Diretrizes 1.1 e 5.1), o programa contribui para os ODS 1 (pobreza), 3 (saúde) e 8 (trabalho decente) da Agenda 2030. O quadro abaixo detalha a execução orçamentária em 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 891.966 | 886.652 | 916.284 | 916.282 | 914.712 | 858.940 |

Fonte: Equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Em 2024, as principais ações do Programa 2314 foram: 00SJ – Benefícios Previdenciários; 009W – Compensação Previdenciária; 2292 – Processamento de Dados de Benefícios; e 2591 – Reconhecimento de Direitos Previdenciários.

Essas ações concentraram a maior parte dos recursos, com um total de R$ 916,3 bilhões empenhados e R$ 858,9 bilhões pagos. A ação 00SJ respondeu por 99,1% do valor, enquanto a 009W, a 2292 e a 2591 complementaram a execução financeira e operacional, viabilizando a concessão de benefícios, compensações e gestão de dados.

## Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas

O programa é composto por cinco objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta. Além disso, contempla dez entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta; foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas, conforme os critérios descritos na seção 3.3. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados.

**Atributos do Programa 2314 Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0048 – Fomentar o Regime de Previdência Complementar, com a Ampliação da Cobertura e da Garantia da Proteção Social aos Participantes | 8846 – Montante de Ativos do Regime de Previdência Complementar | 057L – Elevar o Montante de Ativos do Regime de Previdência Complementar | Não |
| 0104 – Ampliar a Cobertura Previdenciária, com Foco na Educação e Comunicação, para Proteção do Cidadão | 8964 – Proporção de Trabalhadores em Idade Ativa que Participam de Algum Regime de Previdência Social | 57X – Ampliar o Percentual da População Ocupada em Idade Ativa Inserida em Algum Regime de Previdência Social | Não |
| 1286 – Promover a Melhoria Contínua da Qualidade e Reduzir o Tempo de Julgamento das Decisões Recursais | 8970 – Tempo Médio de Tramitação de Recurso no Conselho de Recursos da Previdência Social | 0581 – Reduzir Tempo Médio de Tramitação Recursal | Não |
| 0124 – Fortalecer a Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social | 9018 – Percentual de RPPS com Classificação “A” e “B” no Índice de Situação Previdenciária | 058C – Ampliar o Percentual de RPPS com Classificação “A” e “B” no ISP | Não |
| 0155 – Promover a Melhoria Contínua da Qualidade na Prestação dos Serviços e Benefícios Previdenciários | 9094 – Tempo Médio de Decisão dos Requerimentos de Benefícios Previdenciários | 058G – Reduzir o Tempo Médio de Decisão dos Requerimentos de Benefícios Previdenciários | Sim |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Foram identificadas fragilidades em 2 objetivos, 5 indicadores e 5 metas. Devido à gravidade das distorções, a meta 058G, que visava reduzir o tempo médio de decisão dos benefícios previdenciários para 42 dias até 2027, foi rejeitada por falta de metodologia de cálculo formalizada e ausência de metas intermediárias ou regionalizadas.

As demais fragilidades incluíram os objetivos 0048 e 0155, que usaram termos genéricos como “fomentar” e “melhoria contínua” sem especificar as dimensões monitoradas, prejudicando a clareza dos resultados. Já os indicadores 8846, 8964, 9018, 9094 e 8970 apresentaram lacunas na descrição das limitações de coleta de dados, reduzindo sua transparência; as metas 057X, 057L, 058C e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

0581, embora coerentes e mensuráveis, não detalharam as fontes de aferição nem contemplaram desdobramentos regionais para direcionar esforços.

Nos demais aspectos analisados, não foram encontradas falhas relevantes.

**Desempenho das metas em 2024**

Dos cinco objetivos específicos do programa, um deles não teve apuração do resultado, e, dos outros quatro, dois tiveram sua meta alcançada; já das dez entregas do programa, uma não teve apuração do resultado e três das outras nove alcançaram as metas (33%).

**Alcance das Metas do Programa 2314**

| Atributo | Indicador | Resultado (%) | Observações |
|---|---|---|---|
| Objetivo Específico 0048 | Montante de ativos da previdência complementar | 104,30% | |
| Objetivo Específico 0104 | Proporção de trabalhadores cobertos por algum regime | 0,00% | Indicador ainda sem medição |
| Objetivo Específico 1286 | Tempo médio de tramitação de recursos no CRPS | 120,80% | Valor acima de 100% indica desempenho pior (prazo maior que o alvo) |
| Objetivo Específico 0124 | % de RPPS classificados em "A" ou "B" | 145,50% | |
| Objetivo Específico 0155 | Tempo médio de decisão de benefícios | 126,70% | **Rejeitada**. Valor acima de 100% indica desempenho pior (prazo maior que o alvo) |
| Entrega | Cobertura do segmento fechado de previdência complementar | 95,90% | - |
| Entrega | Pessoas informadas em ações de educação previdenciária | 179,70% | - |
| Entrega | Produtividade recursal | 96,00% | - |
| Entrega | Índice de reforma de decisão | 0,00% | Não apurado |
| Entrega | Profissionais de RPPS certificados | 101,70% | - |
| Entrega | RPPS com certificação Pró-Gestão | 100,40% | - |
| Entrega | Requerimentos concluídos automaticamente | 52,60% | - |
| Entrega | Segurados reabilitados | 79,50% | - |
| Entrega | Tempo médio de espera para perícia médica | 110,00% | Valor acima de 100% indica desempenho pior (prazo maior que o alvo) |
| Entrega | Unidades com telepericia funcionais | 99,40% | - |

Fonte: Equipe, a partir de dados do Siop.

Os objetivos específicos foram impulsionados pelos avanços na gestão dos RPPS e no volume de ativos, mas limitados pela falta de dados de cobertura e pelo aumento dos prazos de análise. Nas entregas, destacou-se a educação previdenciária, mas persistiram desafios na automação de benefícios, reabilitação profissional e redução de filas de perícia. Como prioridades futuras, é essencial medir a cobertura previdenciária, agilizar a conclusão automática de requerimentos e reduzir prazos de recursos e perícias, assegurando maior qualidade e eficiência ao cidadão.

**Outras informações relevantes**

O TCU fiscaliza o INSS e seu Conselho de Recursos, com foco na agilidade e melhoria de perícias médicas e julgamentos recursais. No TC 008.711/2023-2 (Acórdão 520/2024-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz), constatou-se descumprimento sistemático do prazo legal de 45 dias para



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

perícias e recursos em vários estados, prejudicando os segurados, e falhas nos fluxos internos, para as quais se recomendou modernizar processos, incluindo teleperícias quando cabível.

Em 2024, a atuação desta Corte continuará impactando a concessão e a revisão de benefícios, exigindo processos mais ágeis, transparentes e tecnológicos para decisões rápidas e de qualidade aos segurados.

### 3.3.2. Programa 2317 – Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial

O Programa, conduzido pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, busca integrar o território nacional e promover um desenvolvimento regional sustentável, inclusivo e inovador. Responde às persistentes desigualdades socioeconômicas, evidenciadas por baixos índices de desenvolvimento humano, infraestrutura precária e limitada capacidade fiscal e de gestão municipal. Para superá-las, o programa reforça a cooperação federativa, engajando entes públicos, sociedade civil e setor produtivo na criação de instrumentos de planejamento territorial e de políticas públicas coordenadas.

Reconhecendo que o modelo de crescimento concentrador aprofunda essas disparidades, adota estratégias integradas e multiescalares, como planos macrorregionais e pactos de metas, com foco especial nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Ao articular territórios mais dinâmicos com áreas que enfrentam maiores entraves, pretende criar polos de desenvolvimento, explorar vocações locais e incentivar inovações, como a bioeconomia e o complexo da saúde; assim, visa reduzir desigualdades regionais e ampliar o acesso a serviços públicos e oportunidades econômicas em todo o país.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.258 | 6.546 | 8.238 | 6.823 | 1.426 | 936 |

Fonte: Equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas**

O programa é composto por três objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta, além disso, contempla nove entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta. Foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas, conforme os critérios descritos na seção 3.3; a seguinte tabela apresenta os atributos analisados e as fragilidades identificadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atributos do Programa 2317 Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0088 – Assegurar o desenvolvimento produtivo inovador, inclusivo e sustentável prioritariamente nos territórios elegíveis da PNDR | 10523 - Variação da renda familiar bruta das famílias beneficiadas | Ampliar em até 8% a renda bruta das famílias beneficiadas até 2027 | Não |
| 0095 – Aperfeiçoar as estratégias e instrumentos de planejamento multiescalar e transversal para o desenvolvimento regional e ordenamento territorial, com melhoria de governança e transparência | 10504 - Percentual das áreas prioritárias da PNDR com instrumentos de planejamento em implementação | Ampliar em até 20% a cobertura territorial dos instrumentos de planejamento da PNDR em implementação | Não |
| 0161- Aprimorar a aplicação e o acesso aos instrumentos de fomento ao desenvolvimento regional | Índice de contratações na tipologia da PNDR com recursos dos FCFs | Manter o índice de contratações nas tipologias da PNDR com recurso dos FGTs acima de 60% | Não |

Fonte: Equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Foram constatadas fragilidades nos três objetivos específicos, bem como em seus indicadores e metas, principalmente:

a) enunciados excessivamente abstratos e genéricos, que dificultam a compreensão dos resultados esperados;

b) indicadores incompletos, restritos a aspectos formais (presença ou volume de ações) e sem medir resultados, qualidade ou impacto;

c) baixa confiabilidade de fontes e critérios, sobretudo quando dependem de autodeclarações (p. ex., renda familiar bruta) ou definições pouco padronizadas (p. ex., "instrumentos em implementação");

d) metas com expressões inadequadas ("aumentar em até X%", em vez de "pelo menos X%") ou ambíguas ("manter acima de", sem valor exato, responsáveis ou meios de execução);

e) ausência de indicadores complementares que capturem governança, inclusão produtiva, agilidade processual ou impacto territorial.

Embora tais falhas – ausência de resultados claros de curto prazo, dados incompletos ou pouco confiáveis e metas ambíguas – representem riscos, elas não justificam a rejeição das propostas analisadas. Os objetivos permanecem alinhados aos propósitos do programa e enfrentam questões relevantes para o desenvolvimento regional, recomendando-se sua manutenção e aprimoramento ao longo do PPA 2024-2027; dessa forma, mesmo exigindo ajustes, o conjunto avaliado reúne condições mínimas para monitoramento, implementação e contribuição efetiva aos resultados pretendidos.

**Desempenho das metas em 2024**

Dos três objetivos do programa, o 0088 foi desconsiderado (meta zero em 2024); o 0095, que visava equipar 4% das áreas prioritárias da PNDR com instrumentos de planejamento, atingiu 0%; e o 0161 superou a meta de manter 60% das contratações com recursos dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF), alcançando 73,5%.

Entre as nove entregas, duas foram excluídas como *outliers* por excederem as metas em mais de 1.000%: a 0158 (com a previsão de 7.270 doações de equipamentos, realizaram-se 80.823) e a 2004 (meta de 100 municípios atendidos, tendo sido alcançados 1.480); das sete restantes, quatro cumpriram a meta.

A disparidade mostra que a análise agregada, sem crítica, pode mascarar a eficiência real, e atrasos, restrições orçamentárias e falhas de articulação também impactaram os resultados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Apesar de êxitos pontuais, o desempenho em 2024 expôs lacunas entre planejamento e execução, exigindo mecanismos de controle mais eficazes para garantir a confiabilidade das metas como instrumento de avaliação de políticas públicas.

### 3.3.3. Programa 2321 - Recursos Hídricos: Água em Quantidade e Qualidade para sempre

O programa visa garantir água em qualidade e quantidade adequadas para múltiplos usos, mediante infraestrutura, conservação, recuperação e uso racional dos recursos naturais, protegendo mananciais e revitalizando bacias hidrográficas, e tem como público-alvo a população de municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 2.353 | 2.176 | 2.136 | 2.114 | 1.376 | 1.296 |

Fonte: Equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas**

O programa é composto por quatro objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta. Além disso, contempla 132 entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta; foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas, conforme os critérios descritos na seção 3.3. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados e as fragilidades identificadas.

**Atributos do Programa 2321 Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0054 - Preservar, conservar e recuperar bacias hidrográficas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade | 10611 - Área total beneficiada por ações de revitalização de bacias hidrográficas | 06A9 - Beneficiar uma área total de 666.915 h por ações de revitalização de bacias hidrográficas. | Não |
| 0055 - Ampliar a área e a produtividade da agricultura irrigada para o desenvolvimento regional, observando o uso racional dos recursos naturais | 10567 - Estimativa de incremento anual de área irrigada com base nas autorizações de uso das águas de domínio da União | 06BJ - Ampliar a área irrigada anual que utiliza águas outorgadas de domínio da União | Não |
| 0056 - Ampliar a segurança hídrica e a resiliência à mudança do clima por meio da implantação, recuperação e manutenção da infraestrutura hídrica, em bases sustentáveis, especialmente nas regiões em situação crítica. | 8859 - Quantidade de municípios com Índice de Segurança Hídrica (ISH) baixo ou crítico na dimensão humana beneficiados com ampliação da oferta hídrica | 068Y - Ampliar a oferta hídrica nos municípios com Índice de Segurança Hídrica, na dimensão humana, mínimo ou baixo beneficiados | Não |
| 0058 - Aprimorar os usos múltiplos da água e os serviços hídricos, observando a eficiência e a sustentabilidade, ampliando o conhecimento sobre recursos hídricos, minimizando os riscos e as ocorrências de conflitos. | 9981 - Nível de stress hídrico: proporção das retiradas de água doce em relação ao total dos recursos de água doce disponíveis | 06F1 - Manter o nível de stress hídrico em níveis seguros | Não |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Foram identificadas fragilidades nos quatro objetivos específicos, seus indicadores e metas, porém insuficientes para rejeitá-los. As falhas encontradas são as descritas abaixo; nos demais atributos, não houve distorções relevantes.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Falhas ou distorções identificadas que não foram suficientes para a rejeição

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Descrição da falha ou distorção |
|---|---|---|---|
| 0054 | 10611 | 06A9 | • **4.5.4. Meta - Regionalização** - Não há detalhamento dos critérios objetivos para os valores por região. |
| 0055 | 10567 | 06BJ | • **3.2.2. Indicador – Integralidade** - deixa de fora fatores relevantes que possam influenciar as conclusões. Falta abranger águas de domínio estadual (também relevantes para a ampliação da área irrigada). Falta verificar se a área outorgada foi efetivamente implantada e se obteve produtividade maior. Não mede a racionalidade do uso dos recursos hídricos.<br>• **3.4.2. Indicador – Compreensibilidade** - não evita complexidade excessiva, ambiguidade ou jargões técnicos desnecessários. Mede "autorização" e não "execução", o que pode gerar divergência de interpretação: usuários podem supor que "área outorgada" = "área efetivamente irrigada", o que não necessariamente é verdade.<br>• **4.4.2. Meta – Relevância** - não reflete claramente o que o indicador pretende medir. Há coerência quanto à ampliação de área irrigada, mas não há elemento direto na meta relacionado à produtividade nem ao uso racional dos recursos naturais.<br>• **4.5.4. Meta - Regionalização** - não há detalhamento dos critérios objetivos para os valores por região. |
| 0056 | 8859 | 068Y | • **2.1.2. Objetivo Específico – Relevância** - não aborda diretamente os problemas ou desafios que o programa visa resolver – demonstra se os municípios-alvo receberam alguma intervenção, entretanto não mensura a mudança efetiva na segurança hídrica (o ISH em si) nem a resiliência. Pode sofrer influência de fatores externos, pois o mero fato de "finalizar uma obra" não significa que, de fato, o ISH do município melhorou.<br>• **3.1.6. Indicador – Relevância** - a fórmula de cálculo não está corretamente definida e permite o cálculo do resultado de forma clara e replicável. Falta clareza em como, exatamente, se define "ampliação da oferta hídrica" (qual critério para dizer que uma obra efetivamente ampliou, ou não, a oferta? Concluiu-se o empreendimento ou está apenas em fase inicial?). Sem essa especificação, podem surgir dúvidas sobre se cada município é realmente "beneficiado" na prática ou apenas listado como potencial beneficiário.<br>• **3.1.8. Indicador – Relevância** - existem restrições (limitações) conhecidas que podem comprometer a interpretação ou o uso dos dados. O indicador menciona "Sem limitações". Na prática, existem várias possíveis restrições: 1) não mede a evolução real do ISH em cada município, apenas a existência de obras/ações; 2) tende a ignorar fatores externos (por exemplo, condições climáticas extremas) que podem afetar a disponibilidade de água; 3) não diferencia o grau de intervenção em cada município. Portanto, afirmar "Sem limitações" pode induzir ao risco de superestimar a eficácia do indicador.<br>• **3.2.2. Indicador – Integralidade** - deixa de fora fatores relevantes que possam influenciar as conclusões. Foca a quantidade de municípios atendidos, mas não aborda aspectos como: 1) condição de sustentabilidade da infraestrutura (manutenção, conservação etc.); 2) real nível de melhoria na segurança hídrica/resiliência ao clima. Seriam necessários indicadores complementares, por exemplo, que meçam a evolução do ISH antes e depois da intervenção ou que avaliem a capacidade de abastecimento real dos sistemas implantados. A completude do monitoramento depende de combinar esse indicador quantitativo ("quantos municípios foram tocados pela ação") com indicadores de resultado ("qual o nível de ISH após a ação?").<br>• **4.4.2. Meta – Relevância** - não reflete claramente o que o indicador pretende medir. O enunciado da meta ("Ampliar a oferta hídrica...") se concentra na entrega (capacidade de oferta), não exatamente na comprovação de que a segurança hídrica do município foi efetivamente melhorada (por exemplo, que o ISH subiu de "baixo" para "moderado"). Portanto, foca em medir a expansão de cobertura das ações do governo, mas não necessariamente o efeito final no ISH.<br>• **4.5.4. Meta - Regionalização** - não há detalhamento dos critérios objetivos para os valores por região. |
| 0058 | 9981 | 06F1 | • **3.2.2. Indicador – Integralidade** - deixa de fora fatores relevantes que possam influenciar as conclusões. Para dar conta de outros aspectos (ex.: redução de conflitos entre usuários, aumento da eficiência no uso, qualidade do abastecimento e da prestação de serviço), seriam necessários |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

indicadores complementares. A própria limitação geográfica (média nacional) aponta para necessidade de recortes regionais.

- **3.4.2. Indicador – Compreensibilidade** - não evita complexidade excessiva, ambiguidade ou jargões técnicos desnecessários. Para profissionais da área, a explicação está clara; para o público mais amplo, a compreensão do conceito de "vazão ecológica" e "estoque total de água" pode exigir materiais de comunicação adicionais.
- **4.3.2. Meta - Realismo** - não considera o tamanho do público-alvo e as condições para seu alcance. Para avaliar se é atingível, especialmente em segurança hídrica, seria ideal conhecer o tamanho do público impactado ("População localizada em municípios com Índice de Segurança Hídrica mínimo ou baixo").
- **4.5.4. Meta - Regionalização** - não há detalhamento dos critérios objetivos para os valores por região.

Fragilidades mais recorrentes:

a) Indicador – Integralidade: exclusão de fatores relevantes que influenciam as conclusões;

b) Indicador – Compreensibilidade: complexidade excessiva, ambiguidade ou jargão técnico desnecessário;

c) Meta – Regionalização: falta de critérios objetivos para valores regionais;

d) Meta – Relevância: desalinhamento entre a meta e o que o indicador pretende medir.

**Desempenho das metas em 2024**

O programa atingiu 75% das metas de objetivos específicos e 24% das entregas. Os objetivos 0055 e 0058 tiveram desempenho satisfatório, enquanto o 0056 superou a meta; já o objetivo 0054 (Preservar, conservar e recuperar bacias hidrográficas vulneráveis) teve baixo desempenho, com apenas 21,59% de execução, como mostra o gráfico abaixo.

**Desempenho das metas de objetivo específico em 2024**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Meta prevista | Meta executada | % execução |
|---|---|---|---|---|---|
| 0054 | 10611 | 06A9 | 45.821,00 ha | 9.891,60 há | 21,59% |
| 0055 | 10567 | 06BJ | 383.433,21 ha | 277.683,17 há | 72,42% |
| 0056 | 8859 | 068Y | 100 un | 201 um | 201,00% |
| 0058 | 9981 | 06F1 | 2,00% | 1,65% | 82,50% |
| | | | | **Média** | **94,38%** |

Fonte: Espelho do Monitoramento do PPA 2024-2027

Segundo o Espelho do Monitoramento do PPA 2024-2027, o fraco desempenho da meta do objetivo específico 0054 resultou de dois fatores: insuficiência orçamentária da Codevasf – déficit de R$ 27,1 milhões em 2024, que comprometeu a execução das ações – e falhas de articulação institucional.

Para contornar o problema financeiro, a companhia solicitou a repactuação da meta, pedido atualmente em análise no MIDR. No que se refere à articulação, o órgão promoveu reuniões, enviou ofícios e disponibilizou planilha eletrônica de acompanhamento; agendou-se ainda reunião técnica com a CGPGE da Secretaria Executiva para padronizar o recebimento das informações.

Das 132 entregas previstas, 117 foram avaliadas; nove foram excluídas por terem meta zero em 2024, uma porque o valor-alvo coincidia com o índice de referência e outras cinco foram classificadas como *outliers* por superarem a meta em mais de 300%.

Das 117 entregas válidas, 24 (21%) atingiram a meta. A média de execução foi de 51% e a mediana de 16%, indicando concentração em níveis baixos; 52 entregas não tiveram execução em 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As metas ligadas aos objetivos 0055 e 0058 tiveram desempenho satisfatório e as do 0056 foram superadas; já as associadas ao objetivo 0054 registraram baixo rendimento, conforme a planilha "Relatório de alcance de metas do Monitoramento do PPA – 2024", enviada pelo Ministério do Planejamento. As restrições ali descritas decorrem, principalmente, da falta de recursos, de falhas de articulação e de dificuldades na implementação das metas.

### 3.3.4. Programa 3102 – Mineração Segura e Sustentável

O programa visa promover o desenvolvimento sustentável do setor mineral, incentivando a transição energética, a segurança e a atratividade para investimentos.

Em 2024, o setor faturou R$ 270,8 bilhões (2,31% do PIB), com destaque para minério de ferro (59,3%), ouro (8,8%) e cobre (7,5%). Arrecadou R$ 93,4 bilhões em tributos, incluindo R$ 7,45 bilhões da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), beneficiando 2.805 municípios, e gerou 221 mil empregos diretos e cerca de 2,5 milhões indiretos.

Os recursos para o programa estão alocados conforme a tabela abaixo.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 106,1 | 139,8 | 83,3 | 82,2 | 82,2 | 64,6 |

Fonte: equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

Observa-se redução significativa nos recursos orçamentários, que caíram de R$ 131,3 milhões em 2023 (último ano do PPA 2020-2023, quando as ações de mineração integravam o programa 3002 – Geologia, Mineração e Transformação Mineral) para R$ 83,3 milhões em 2024. Como contraponto positivo, destaca-se a alocação de R$ 18,7 milhões em 2024 para revisão e automação dos processos de outorga e fiscalização mineral pela Agência Nacional de Mineração (ANM).

#### Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas

O programa é composto por seis objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta. Além disso, contempla 28 entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta; foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas, conforme os critérios descritos na seção 3.3. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atributos do Programa 3102 - Mineração Segura e Sustentável Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0040 - Aumentar a segurança da mineração para a sociedade brasileira | 9465 - Taxa de redução de nível de emergência de barragens de mineração | 06NK - Reduzir nível de emergência de barragens de mineração | Não |
| 0044 - Estimular a adoção de práticas sustentáveis no setor mineral brasileiro | 8837 - Número de empresas do setor com "selo ESG" | 0708 - Estimular a adoção de práticas sustentáveis no setor mineral brasileiro | Sim |
| 0045 - Criar um ambiente orientado para a atração de investimentos em pesquisa, produção e transformação mineral | 8838 - Índice de atratividade de Investimento | 06SB - Melhorar o Índice de Atratividade de Investimento | Sim |
| 0046 - Ampliar as reservas de minerais estratégicos para a transição energética | 8843 - Percentual das reservas de minerais para a transição energética | 06S5 - Ampliar o percentual das reservas de minerais para a transição energética | Não |
| 0049 - Ampliar o suprimento de insumos minerais estratégicos para a segurança alimentar | 8847 - % de produção de potássio e fosfato | 06S7 - Elevar a produção nacional de potássio e fosfato | Não |
| 0051 - Melhorar as condições socioeconômicas de municípios mineradores e afetados | 8866 - Número de municípios mineradores com melhoria de indicadores sociais | 070O - Número de municípios mineradores com melhoria de indicadores sociais | Sim |

Fonte: Equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Foram detectadas fragilidades em cinco objetivos específicos, seis indicadores e cinco metas, sendo três destas últimas excluídas do cálculo dos resultados do programa devido à sua gravidade. As falhas mais recorrentes incluíram descrições pouco claras dos objetivos, lacunas na integralidade e confiabilidade dos indicadores, além de metas pouco realistas – seja por serem pouco desafiadoras, seja por não considerarem adequadamente o público-alvo e as condições de execução.

Dois casos foram rejeitados: o indicador 8866, por não atender ao critério de relevância (já que a melhora nos indicadores sociais municipais depende de fatores externos ao programa e utiliza variáveis genéricas, como geração de empregos sem segmentação do setor minerador e mortalidade infantil); e a meta 070O, considerada tímida por prever a melhoria de indicadores socioeconômicos em apenas um município em 2024 e 16 até 2027, entre mais de 2.800 municipalidades mineradores, sem estratificação da população beneficiada ou da receita da mineração, o que inviabiliza a medição do impacto real do setor.

A meta 0708 também apresenta fragilidades, destacando-se sua baixa ambição: apenas 5 das mais de 7.600 empresas mineradoras (ou mesmo entre as 863 de médio e grande portes) são esperadas para obter o "selo ESG". Além disso, faltam ações governamentais complementares, como capacitação, regulamentação ou incentivos, para estimular práticas sustentáveis.

Já a meta 06SB foi rejeitada, porque seu indicador associado (8838) está incompleto, considerando apenas a oferta de áreas e o aumento do conhecimento geológico, sem incluir fatores críticos como transporte, logística, incentivos fiscais, licenciamento ambiental ou parcerias internacionais, o que distorce a interpretação dos resultados.

Embora mantidas, outras metas também apresentam problemas. A meta 06NK é pouco realista, pois a melhoria do nível de emergência de apenas uma barragem cumpriria a meta de dois anos. A meta 06S5 não informa a fonte dos dados e apresenta variação inconsistente (1,25 no primeiro ano, 3,75 no terceiro e retorno a 1,25 no quarto), sem justificativa. Por fim, a meta 06S7 baseia-se no Anuário Estatístico da Associação Nacional para Difusão de Adubos (ANDA), que não é órgão oficial de estatística e não tem data fixa de divulgação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Desempenho das metas em 2024**

O programa busca promover sustentabilidade, transição energética, segurança pública e atratividade de investimentos no setor mineral, alinhado aos objetivos estratégicos 1.1 (combate à insegurança alimentar e pobreza) e 2.15 (desenvolvimento sustentável do setor, com geração de emprego e renda). Seu desempenho é avaliado pelo impacto social, como produção de minerais estratégicos e melhoria socioeconômica em municípios afetados pela mineração.

No primeiro ano do PPA 2024-2027, os resultados foram limitados: apenas 33,3% das metas de objetivos específicos (válidos) e 57% das entregas foram cumpridas. Três objetivos não tiveram resultados apurados e dois (0044 e 0045) foram rejeitados – o primeiro com meta zero. O único válido, o objetivo 0040 (reduzir em 10% o nível de emergência de barragens), falhou: o índice aumentou 14,03%, já que a queda nas barragens de Nível 3 foi compensada pelo aumento nas de Nível 2.

Das 28 entregas, 24 foram analisadas (0622 sem meta, 0687 e 0940 consideradas *outliers*); das válidas, 17 (71%) atingiram a meta, com execução média de 117%.

Essas fragilidades dificultam ajustes e podem comprometer a avaliação final do Programa 3102 – Mineração Segura e Sustentável. No ritmo atual, receia-se por que não seja alcançado o objetivo de o setor mineral se tornar sustentável, seguro e atrativo a investimentos até 2027.

### 3.3.5. Programa 3106 - Transporte Rodoviário

O Brasil enfrenta desafios na gestão do transporte rodoviário devido à sua extensão territorial e diversidade. O programa busca superá-los, promovendo um sistema sustentável, integrado, eficiente, seguro e acessível, com foco na melhoria da mobilidade, redução de custos logísticos e aumento da competitividade.

Com um orçamento de R$ 66 bilhões para o quadriênio, o programa visa transformar a malha rodoviária nacional, beneficiando a economia e a sociedade; em 2024, foram liquidados 77,59% dos recursos disponíveis.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 13.909 | 13.130 | 12.766 | 12.763 | 9.904 | 9.254 |

Fonte: Equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas**

O programa é composto por cinco objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta. Além disso, contempla 274 entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta. Foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas, conforme os critérios descritos na seção 3.3; a tabela a seguir apresenta os atributos analisados e as fragilidades identificadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atributos do Programa 3106 Avaliados**

| Objetivo Específico / Entrega | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0145 - Manter a malha rodoviária federal com condições de trafegabilidade e segurança | 9033: Índice de Condição da Superfície (ICS) | 06R5: Ampliar o total da malha federal com a classificação de ICS como bom ou ótimo | Não |
| 0146 - Adequar e ampliar a malha pavimentada rodoviária federal com recursos públicos | 9034 - Quilômetros de rodovias pavimentados e adequados | 06R6: Pavimentar e adequar rodovias federais não concedidas | Não |
| 0147 - Conceder rodovias utilizando mecanismos aprimorados, modernos e sustentáveis | 9035 - Quilômetros de rodovias concedidos | 064K - Conceder 14.034 km de rodovias | Não |
| 0148 - Ampliar, com recursos privados, a capacidade da malha rodoviária federal concedida | 9037 - Quilômetros de rodovias ampliados | 06C7 - Duplicar rodovias de pista simples e implantar faixa adicional em rodovias de pista simples ou dupla | Não |
| 0149 - Desburocratizar o transporte rodoviário de carga | 9038 - Índice de implantação do Documento de Transporte Eletrônico (DT-e) | 064C - Alcançar 100% do transporte de carga rodoviária com o DT-e | Não |

Fonte: Equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

O objetivo específico 0146 descreve a adequação e a ampliação da malha rodoviária federal, mas seu indicador e sua meta restringem-se à quilometragem trabalhada, sem demonstrar a contribuição para o objetivo geral. Em desacordo com o Manual Técnico do PPA 2024-2027, o indicador não é classificado como de "resultados", pois avalia apenas extensão pavimentada, sem refletir impactos sociais de curto prazo; além disso, há inconsistência entre a meta estabelecida (350 km) e o total previsto nas entregas de 2024 (aproximadamente 3.600 km).

Os objetivos 0147, 0148 e 0149 apresentam fragilidades semelhantes. O 0147 utiliza termos vagos em sua denominação ("mecanismos aprimorados, modernos e sustentáveis"), enquanto seu indicador e sua meta limitam-se à quilometragem concedida, sem explicitar como as concessões se alinham ao propósito declarado.

Já o objetivo 0148 propõe ampliar a capacidade da malha concedida com recursos privados, mas não define claramente a transformação esperada. Seu indicador não esclarece em que medida a quilometragem ampliada atenderá ao programa, e a meta incorpora critérios não mencionados no objetivo, como duplicação ou faixa adicional.

Por fim, o 0149, ainda que alinhado ao resultado do Programa ao associar desburocratização a maior eficiência no transporte, não detalha como o Documento de Transporte Eletrônico (DT-e) promoverá tais benefícios; adicionalmente, medir apenas a porcentagem de DT-e implantado pode ser insuficiente para avaliar adequadamente a redução da burocracia.

## Desempenho das metas em 2024

Em 2024, o Programa 3106 teve o terceiro pior desempenho do PPA, com apenas 11% das entregas atingindo 100% da meta e média de 25% de alcance. Dos objetivos específicos, apenas 20% foram cumpridos, destacando-se apenas o 0146, que superou sua meta. A seguinte (Relatório de Gestão Integrado do Ministério dos Transportes/2024) detalha os cinco objetivos, confirmando que apenas esse último excedeu a meta.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Resultados alcançados do Programa 3106**

| Objetivo Específico | Unidade de Medida | Meta | Quantidade Alcançada | Análise do Resultado |
|---|---|---|---|---|
| 0145 - Manter a malha rodoviária federal com condições de trafegabilidade e segurança. | % | Ampliar o total da malha federal com a classificação de ICS como bom ou ótimo. | 47 | Houve incremento de 4% no valor do índice em relação ao ano anterior. |
| 0146 - Adequar e ampliar a malha pavimentada rodoviária federal com recursos públicos. | Km | Pavimentar e adequar rodovias federais não concedidas | 364,81 | A meta para o ano foi superada. Os principais fatores que favoreceram o bom resultado foram a disponibilidade orçamentária e a boa performance das construtoras, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste. |
| 0147 - Conceder rodovias utilizando mecanismos aprimorados, modernos e sustentáveis. | Km | Conceder 14.034 km de rodovias até 2027 | 1.309,27 | Foram assinados os contratos que cobrem: 1) 473,01 km do Lote 1 das Rodovias Integradas do Paraná (BR-277/373/376/476/PR e PR-418/423/427); 2) 604,16 km do lote 2 das Rodovias Integradas do Paraná (BR-153/277/369/PR e PR-092/151/239/407/408/411/508/804/855); e 3) 232,1 km do trecho da BR-040/MG. |
| 0148 - Ampliar, com recursos privados, a capacidade da malha rodoviária federal concedida. | Km | Duplicar rodovias de pista simples e implantar faixa adicional em rodovias de pista simples ou dupla | 50,70 | Considerando-se as obras com 100% (cem por cento) de execução até 31/12/2024, foi concluída a duplicação de 49,5 km do subtrecho F (entre os municípios de Viana e Anchieta) na BR 101/ES e 1,2 km de faixa adicional da BR 116/SC. |
| 0149 - Desburocratizar o transporte rodoviário de carga. | % | Alcançar 100% do transporte de carga rodoviária com o documento eletrônico de transporte DT-e | 80 | O Ministério dos Transportes (MT) negociou, junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), a integração entre DT-e e o Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e), documento fiscal administrado pelos estados da Federação. A partir desse acordo, o DT-e deixa de ser um documento paralelo aos documentos já existentes e passa a aproveitar a sistemática vigente, reduzindo custos de adaptação dos transportadores e do setor produtivo como um todo. |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de Gestão Integrado do Ministério dos Transportes, 2024, p. 55.

Segundo o monitoramento governamental, o fraco desempenho dos quatro objetivos abaixo decorreu de:

a) Objetivo 0145 – Manter a malha rodoviária trafegável e segura: a falta de projetos de manutenção estruturada impediu licitações e obras em 2024; atrasos na contratação dos Postos de Pesagem Mista (PMM) e nas licitações para manutenção ou reabilitação de Obras de Arte Especiais (OAE) também comprometeram as metas;

b) Objetivo 0147 – Conceder rodovias com mecanismos modernos e sustentáveis: o volume de estudos superou a capacidade da equipe disponível, dificultando a gestão e o cumprimento das metas;

c) Objetivo 0148 – Ampliar, com recursos privados, a capacidade da malha concedida: a métrica considerou apenas obras concluídas até 31/12/2024, destacando quilômetros executados e dispositivos entregues, mas restringindo a avaliação do progresso das demais frentes;

d) Objetivo 0149 – Desburocratizar o transporte rodoviário de carga: o DT-e atingiu 80% de implantação; e ajustes regulatórios paralisaram a Plataforma DT-e desde julho de 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Esses fatores evidenciam a necessidade de aprimorar a gestão de projetos e acelerar os processos licitatórios.

Das 274 entregas previstas, 188 possuíam metas válidas, e, destas, 81 receberam meta zero para 2024 e cinco foram *outliers* (acima de 313,3%); entre aquelas 188, apenas 21 (11%) atingiram suas metas, 131 não tiveram execução, e o alcance médio foi de 25%.

### 3.3.6. Programa 3901 – Transporte Ferroviário

O Brasil é um país continental e diverso, com potencial para ser decisivo na segurança alimentar global. Para isso, sua produção agropecuária precisa crescer, demandando transporte de produtos de baixo valor agregado por longas distâncias.

Atualmente, o escoamento dessa produção e outras cargas depende majoritariamente do modal rodoviário, mesmo que hidrovias e ferrovias sejam mais eficientes para reduzir custos logísticos (especialmente frete) e emissões de gases de efeito estufa.

Priorizar o transporte ferroviário de carga e passageiros é estratégico. Para atrair investimentos privados, são essenciais segurança jurídica, regras claras e agilidade em desapropriações e licenciamentos ambientais – bases do Programa Transporte Ferroviário (3901), previsto no PPA 2024-2027.

A Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias) impulsionou o setor ao permitir autorizações para construção, modelo já testado com sucesso em terminais portuários privados.

O Programa 3901, coordenado pelo Ministério dos Transportes, visa: oferecer infraestrutura e serviços ferroviários modernos, sustentáveis e eficientes; expandir a capacidade com novas ferrovias; fomentar o desenvolvimento logístico e econômico regional.

O quadro abaixo detalha a execução orçamentária do programa em 2024, incluindo dotação e aplicação de recursos.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 1.209 | 1.104 | 244 | 243 | 19 | 18 |

Fonte: equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

#### Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas

O programa é composto por três objetivos específicos e 38 entregas, incluindo seus indicadores e metas. No caso do objetivo "0172 - Ampliar a capacidade potencial do transporte ferroviário pela construção de ferrovias", as entregas foram avaliadas em conjunto devido às métricas similares, agrupadas em três categorias: quilômetros de ferrovias construídos, estudos realizados e investimentos da concessão.

A tabela a seguir apresenta a síntese da análise dos objetivos, indicadores e metas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atributos do Programa 3901 Avaliados**

| Objetivo Específico / Entrega | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| **Objetivo Específico: 0171 - Realizar a regularização fundiária da malha ferroviária** | Indicador: 9160 - Extensão de regularização fundiária da malha ferroviária | Meta: 06LC - Executar o georreferenciamento da malha ferroviária de propriedade do DNIT e a transferência dos imóveis Não Operacionais (não necessários à operação e expansão da malha ferroviária) à SPU/MGISP, visando à regularização fundiária dos imóveis oriundos da extinta RFFSA. | Não |
| 0322 - Georreferenciamento da malha ferroviária | Indicador: 9161 - Quilômetros de malha ferroviária georreferenciada | Meta: 06MC - Executar o georreferenciamento da malha ferroviária de propriedade do DNIT, oriundos da extinta RFFSA, visando à regularização fundiária dos imóveis que compõem a faixa de domínio. | Não, |
| 0324 - Regularização de imóveis | Indicador: 9165 - Quantidade de imóveis transferidos à SPU | Meta: 06MJ - Executar a transferência dos imóveis Não Operacionais (não necessários à operação e expansão da malha ferroviária) à SPU/MGISP, visando à regularização fundiária dos imóveis oriundos da extinta RFFSA. | Não |
| **Objetivo Específico: 0172 - Ampliar a capacidade potencial do transporte ferroviário pela construção de ferrovias** | Indicador: 9175 - Quilômetros de ferrovias construídas | 066O - Ampliar a malha ferroviária por meio da construção de ferrovias. | Não |
| Entregas: 0344, 0353, 2816, 2817, 2818 | Indicador: 9198, 9203, 12181, 12182, 12183 - Quilômetros de ferrovias construídas | Diversos trechos. | Não |
| Entregas: 2851, 2852, 2857, 2858, 2859, 2861, 2863, 2866, 2868, 2870, 2871, 2873, 2874, 2876, 2877 | Indicador: 12218, 12219, 12223, 12225, 12226, 12228, 12231. 12232. 12234. 12236, 12237, 12238, 12240, 12242, 12243, - Estudos Realizados | Estudos referentes a diversos projetos. | Não |
| Entregas: 2884, 2885, 2892, 2894, 2895, 2900, 2909, 2913, 2915, 2917, 2919, 2920 | Indicador: 12250, 12251, 12258, 12260, 12261, 12266, 12272, 12276, 12278, 12280, 12282, 12283, - Investimentos da concessão | Valores investidos. | Não |
| **Objetivo Específico: 0233 - Aumentar a eficiência da malha ferroviária de maneira sustentável** | Indicador: 9345 - Carga transportada por km útil (TKU) | Meta: 065N - Aumentar o nível de produção de transporte (quantidade de carga multiplicada pela distância percorrida pelos trens) ao longo do Subsistema Ferroviário Federal - SFF, por meio de um ambiente regulatório favorável, aliado ao uso das melhores práticas relacionadas ao transporte ferroviário. | Não |
| 0468 - Documentos de Transporte Eletrônico – DT-e no modal ferroviário | Indicador: 9347 - Percentual de carga transportada com DT-e no modal ferroviário | Meta: 066N - Emitir DT-e para 100% da carga transportada pelo modo ferroviário. | Não |
| 0472 - Material rodante renovado (Locomotivas) | Indicador: 9352 - Percentual da frota de locomotivas com idade inferior a 40 anos | Meta: 065P - Fiscalizar o cumprimento da obrigação disposta nos contratos de concessão e subconcessão firmados a partir de 2019 no sentido de que as outorgadas somente disponibilizem para tráfego locomotivas com idade máxima de 40 anos. | Não |
| 0488 - Adesão ao Índice de Desempenho Ambiental (IDA) | Indicador: 9368 - Percentual de adesão de concessionárias das ferrovias ao IDA | Meta: 065R - Alcançar 100% de adesão pelas concessionárias ao IDA | Não |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Segundo a metodologia de análise descrita na seção 3.3, os três objetivos específicos do programa são claros e sem ambiguidades, mas apresentam relevância limitada diante da meta central de oferecer infraestrutura e serviços ferroviários modernos, sustentáveis, integrados, seguros, eficazes e eficientes; foram formulados para demandas pontuais e não abrangem todos os fatores necessários para estimular um transporte ferroviário seguro, eficiente e ambientalmente sustentável.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Assim, deixam de enfrentar problemas cruciais, como tornar operacional uma malha hoje subutilizada e incentivar a construção de novas ferrovias privadas, mudanças indispensáveis para alterar rapidamente a realidade do setor.

Embora a regularização fundiária, a expansão da capacidade com novas linhas e o ganho de eficiência sustentável sejam ações essenciais, os objetivos não as cobrem integralmente, revelando fragilidade no critério de relevância.

Há ainda outro ponto crítico: os objetivos 0171 e 0172 e seus indicadores contrariam o Manual Técnico do PPA 2024-2027, pois medem produtos, e não resultados. Em vez de aferir mudanças para o público-alvo, limitam-se à extensão de malha regularizada e aos quilômetros construídos, classificações mais adequadas a entregas; a Lei 14.802/2024 distingue claramente "objetivos específicos" (resultados esperados) de "entregas" (bens ou serviços que contribuem para esses resultados).

A inadequação é evidente ao se notar que a meta 06LC do objetivo 0171 replica, com valores idênticos, a meta 06MC da entrega 0322: georreferenciar a malha ferroviária do DNIT.

Por fim, o indicador 9352 (percentual de locomotivas com menos de 40 anos) tem fragilidade de confiabilidade, pois depende de dados autodeclarados por concessionárias e subconcessionárias, sem comprovação por fiscalização.

**Desempenho das metas em 2024**

Dos três objetivos específicos do programa, apenas o 0233 atingiu a meta, e o 0171 teve execução zero, já que ainda depende do alinhamento da metodologia de georreferenciamento com as concessionárias e de atualização normativa.

Das 38 entregas, 22 foram válidas para apuração de resultados: 15 tinham meta zero para 2024 e a entrega 2917 foi classificada como *outlier* (alcance de 694 %); entre as válidas, quatro (18%) cumpriram a meta; o alcance médio foi de 26%, e nove não tiveram execução.

Registram-se baixas execuções nos projetos 07FH – Transnordestina (0%), 065O – FICO + FIOL (3,4%), 07J4 – FCA (0%), 07J7 – Norte-Sul (0%) e 07J9 – Malha Central (0%), ligados ao objetivo 0172, além da ausência de resultados em todas as metas do objetivo 0171 (regularização fundiária da malha ferroviária).

Apesar disso, há avanços na construção de um ambiente mais sustentável e aderente a boas práticas, ilustrados pela adesão ao IDA, cuja meta foi superada (116%); a adesão, contudo, não garante a adoção plena dessas práticas.

O PPA 2024-2027 prevê iniciativas institucionais que podem impulsionar o setor ferroviário: aperfeiçoar e renovar o Reporto; atualizar o marco legal (Lei 14.273/2021); desburocratizar a instalação de portos secos; definir critérios para chamamentos públicos de trechos autorizados; estudar novos mecanismos de aporte público em PPPs ferroviárias; regulamentar prorrogações antecipadas de concessões; revisar a Política Nacional de Transportes (Portaria 235/2018); e atualizar o Plano Nacional de Logística.

**Outras informações relevantes**

Cabe destacar a atuação do TCU no setor ferroviário, por meio da edição da IN-TCU 91/2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias na Administração Pública.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Essa mudança normativa permitiu que concessionárias, poder concedente, órgão regulador e controle externo resolvessem questões complexas de forma administrativa, evitando judicializações, antecipando renovações e liberando investimentos; caso aprovado, o acordo é homologado por decisão colegiada do Tribunal.

O mecanismo trouxe segurança jurídica e agilidade, destravando contratos e investimentos. Dois exemplos de grande impacto em 2023 foram:

- Malha Sul (Acórdão 2.514/2023-TCU-Plenário): acordo sobre a devolução de trecho de 104 km (inativo há 10 anos) entre Presidente Prudente e Presidente Epitácio (SP), com definição da metodologia de indenização; a solução permite ao poder público reavaliar o uso da ferrovia, seja mantendo, seja erradicando o trecho;

- Malha Paulista (Acórdão 2.472/2023-TCU-Plenário): atualização do Plano de Investimentos e do Caderno de Obrigações da concessionária (1.989 km, ligando MT ao Porto de Santos), liberando R$ 1 bilhão em potenciais investimentos e beneficiando o transporte de granéis agrícolas.

### 3.3.7. Programa 5111 - Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade

O Programa tem como objetivo geral "*elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da Educação Básica, em regime de colaboração com os sistemas de ensino*", e está vinculado a três objetivos estratégicos do PPA 2024-2027: ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral dos estudantes; melhorar a qualidade dos ensinos médio, técnico e superior, preparando os cidadãos para os desafios profissionais e éticos em um mundo de intensa transformação tecnológica; e fortalecer as capacidades estatais para oferecer serviços públicos de qualidade, com cooperação federativa e maior coesão nacional.

A execução orçamentária do programa 5111 em 2024 é apresentada na tabela seguinte.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 69.338 | 68.425 | 69.087 | 68.856 | 55.975 | 55.781 |

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Em 2024, 68% da dotação atualizada destinou-se à complementação da União ao Fundeb, enquanto 8% foram para o PNAE.

#### Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas

O programa é composto por 23 objetivos específicos (OE), cada um com seu respectivo indicador e meta, além disso, contempla 60 entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta; foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Atributos do Programa 5111 Avaliados

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0039 - Ampliar o acesso à Educação Infantil (creches e pré-escolas) | 8832 - Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche | 06GC - Aumentar o percentual de alunos que frequentam escola/creche | Não |
| 0433 - Alfabetização até o final do 2º ano do Ensino Fundamental (EF) | 10491 - Percentual de alfabetizados ao final do 2º Ano do EF | 06HB - Aumentar o percentual de alfabetizados ao final do 2º Ano EF | Não |
| 0435 Aprendizagem do 3º ao 5º ano do EF | 10510 - IDEB dos anos iniciais do EF | 06HP - Aumentar o IDEB dos anos iniciais do EF | Não |
| 0436 - Qualidade da educação nos anos finais do Ensino Fundamental | 10525 - IDEB dos anos finais do EF | 06HV - Aumentar o IDEB dos anos finais do EF | Não |
| 0438 Acesso, permanência e desempenho no Ensino Médio (EM) | 10531 - IDEB do EM | 06I0 - Aumentar o IDEB do EM | Não |
| 0439 - Alunos que pertencem à ETI e estão em jornada de tempo integral | 10540 - Percentual de alunos que pertencem à ETI e estão em jornada de tempo integral | 06I9 - Aumentar o percentual de alunos que pertencem à ETI e estão em jornada de tempo integral | Não |
| 0441 - Formação em educação para as relações étnico-raciais, em direitos humanos e em educação ambiental | 10546 - Número de vagas ofertadas | 06LH - Ofertar vagas em cursos de formação continuada em educação nas respectivas áreas | Não |
| 0443 - Políticas para a Educação Especial na perspectiva Inclusiva | 10553 - Número de matrículas de alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação | 06NI - Aumentar matrículas de alunos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação | Não |
| 0444 - Educação Bilingue de Surdos. | 10566 - Número de matrículas de surdos, cegos e/ou mudos | 06OU - Ampliar matrículas de alunos surdos, cegos e/ou mudos | Não |
| 0448 - Educação de Jovens e Adultos (EJA) | 10576 - Número de matrículas no EJA | 06P4 - Ampliar o número de matrículas no EJA | Não |
| 0449 - Educação escolar do Campo | 10585 - Número de matrículas em escolas do campo | 06PR - Apoiar as matrículas nas escolas do campo | Não |
| 0450 - Educação escolar indígena | 10591 - Número de matrículas em escolas indígenas | 06Q7 - Ampliar o número de matrículas em escolas indígenas | Não |
| 0452 - Educação escolar quilombola | 10598 - Número de matrículas em escolas quilombolas | 06PV - Ampliar as matrículas estudantes em escolas quilombolas | Não |
| 0454 - Educação digital | 10606 - Percentual de escolas que declaram ter acesso à internet | 06IQ - Aumentar o número de escolas que têm acesso à Internet | Não |
| 0456 - Acesso à internet banda larga | 10619 - Percentual de escolas conectadas à internet banda larga | 06IY - Aumentar as escolas conectadas à internet banda larga | Não |
| 0457 - Programas suplementares de educação | 10627 - Percentual de municípios atendidos por, pelo menos, quatro programas suplementares | 06H5 - Atender os municípios mediante, pelo menos, quatro programas suplementares de educação. | Não |
| 0458 - Construção, reforma, ampliação e aquisição de equipamentos e mobiliário | 10641 - Percentual de entes apoiados no PAR para infraestrutura em relação ao total de entes federados | 06JD - Apoiar os entes para infraestrutura escolar no âmbito do PAR | Não |
| 0460 - Formação inicial de professores | 10662 - Número de vagas em programas para a formação inicial de professores | 06EJ - Aumentar o número de vagas em programas para a formação inicial de professores | Não |
| 0461 - Formação continuada de professores | 10675 - Número de vagas em programas para a formação continuada de professores | 06EN - Aumentar o número de vagas em programas para a formação continuada de professores | Não |
| 0462 - Gestão democrática e participativa | 10683 - Percentual de escolas públicas com Conselho Escolar em funcionamento | 06JA - Aumentar o percentual de escolas públicas com Conselho Escolar em funcionamento | Não |
| 0463 - Valorização dos profissionais do magistério | 10705 - Relação entre o rendimento do magistério e o rendimento dos demais profissionais | 06FG - Aumentar a relação entre o rendimento do magistério e o rendimento dos demais profissionais | Não |
| 0465 - Planejamento e gestão de políticas educacionais. | 10713 - Percentual de entes federativos com planos decenais de educação aprovados | 06FO - Aumentar o percentual de entes federativos com planos decenais de educação aprovados | Não |
| 0466 -Levantamentos estatísticos, exames e avaliações | 10721 - Percentual de realização de pesquisas, exames e avaliações | 06AA - Realizar levantamentos estatísticos, exames e avaliações | Sim |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Foram detectadas fragilidades em 19 objetivos específicos, 23 indicadores e 19 metas, sendo uma destas (06AA) rejeitada devido a problemas críticos. O objetivo 0466, vinculado a essa meta, limita-se a levantamentos estatísticos sem demonstrar como geram melhorias educacionais no curto prazo. Seu indicador (10721) falha em relevância, integralidade e confiabilidade, pois apenas descreve a coleta de dados sem esclarecer seu propósito; já a meta 06AA foi considerada inespecífica, irrelevante e irrealista, porque exige 100% de cumprimento sem definir critérios mensuráveis ou como os resultados seriam disseminados.

Nos demais objetivos, predominam fragilidades de compreensibilidade e relevância. Termos imprecisos como "vulneráveis" (0039, 0439) ou "gestão democrática" (0462) carecem de definição clara, enquanto outros (0443, 0444, 0448-0452) focam apenas em impactos de longo prazo, sem medir mudanças imediatas. Entre os indicadores, há falhas como a falta de dimensões essenciais (acolhimento e equidade em 10510 e 10525), excesso de foco quantitativo (10546 e 10675), descrições imprecisas (10585 e 10683) e viés regional não considerado (10531 e 10641).

Quanto às metas não rejeitadas, problemas incluem falta de especificidade (06NI e 06OU), dados desatualizados ou sem recortes regionais (06I9 e 06PV), projeções irreais (06HP e 06LH), metas excessivamente quantitativas (06PR e 06Q7) e ausência de critérios mínimos para regionalização (06H5 e 06JD), o que compromete a avaliação de equidade e impacto.

**Desempenho das metas em 2024**

Dos 23 objetivos específicos, apenas 6 puderam ser avaliados: 16 não tiveram execução apurada em 2024, tendo sido o objetivo 0441 classificado como *outlier* por atingir 487% da meta e o 0466 descartado por não cumprir os critérios; entre os cinco objetivos válidos, só o 0458 alcançou a meta.

Das 60 entregas, 45 foram consideradas válidas: 4 não tiveram apuração em 2024, uma tinha meta zero e dez foram tratadas como *outliers* por superarem 313,3% da meta; dessas 45, apenas 20 (45%) atingiram o alvo, com média geral de 45% de cumprimento.

Alguns fatores prejudicaram o desempenho. A revisão iminente do marco regulatório da Educação a Distância paralisou a criação de novos cursos, vagas e polos até março de 2025, afetando os objetivos 0460 e 0461; já a não aprovação do novo Plano Nacional de Educação (PNE) inviabilizou a mensuração do objetivo 0465, pois estados e municípios só poderão elaborar seus planos um ano após a publicação da nova lei.

Outra limitação é a periodicidade do Ideb: os resultados, apurados em anos ímpares e divulgados no segundo semestre do ano seguinte, restringiram a análise dos objetivos 0433, 0435, 0436 e 0438 aos dados de 2023.

Conforme a PCPR 2024, a Educação Infantil atende apenas 37,3% das crianças de 0 a 3 anos (OE 0039) e o Ensino Médio não alcança a meta do Ideb desde 2011, registrando índice 4,1 em 2023 (OE 0438). A pandemia agravou a perda de aprendizagem, especialmente para os mais vulneráveis, comprometendo os objetivos 0435 e 0436; a conectividade escolar avançou, mas ficou abaixo da meta de 70% de escolas públicas com banda larga, com as Regiões Norte e Nordeste concentrando os piores indicadores (OE 0456).

Persistem desigualdades na valorização docente: apenas 46,5% dos professores estaduais ocupam cargos efetivos e sua remuneração segue inferior à de outros profissionais com nível superior



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(OE 0463); na infraestrutura, há obras paralisadas ou inacabadas, embora iniciativas de repactuação tenham permitido concluir parte delas (OE 0458).

A aferição dos resultados para a população quilombola também é precária: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não publica estimativa oficial compatível com o recorte exigido pelas políticas educacionais, dificultando a medição de metas referentes a esse grupo.

Por fim, a educação bilíngue de surdos e a educação indígena carecem de dados confiáveis e de ações mais abrangentes, revelando lacunas nos objetivos 0444, 0450 e 0452.

**Outras informações relevantes**

O TCU tem atuado para concluir as obras de educação infantil inscritas no Pacto Nacional pela Retomada de Obras da Educação. Para isso, formou força-tarefa com o Observatório Social do Brasil, capacitando voluntários para fiscalizar escolas e creches.

Esses voluntários coletarão dados essenciais sobre obras paralisadas, ajudando a prevenir falhas, priorizar ações corretivas e contribuir para a conclusão dentro do prazo e com qualidade.

Além disso, a unidade técnica da Corte de Contas responsável pela educação (AudEducação) recebeu cinco denúncias de possíveis fraudes no Censo Escolar, com suspeita de sobrenotificação de alunos na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e na Educação em Tempo Integral, identificando os indícios dessas irregularidades em estudo recente.

Caso confirmados, esses indícios podem comprometer a confiabilidade dos dados do censo, afetando indicadores, metas e entregas que dependem dessas informações.

### 3.3.8. Programa 5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade

Este Programa visa melhorar a qualidade do ensino médio, técnico e superior, fortalecer o Sistema Nacional de CT&I, ampliar oportunidades de trabalho para populações vulneráveis e aprimorar a capacidade estatal na prestação de serviços públicos; seu público-alvo inclui jovens aptos ao ensino superior, docentes, pesquisadores e instituições de ensino públicas e privadas.

Sua justificativa baseia-se no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), exigindo expansão e qualificação da educação superior. As ações estratégicas incluem interiorização de universidades, aumento de acesso e conclusão de cursos, promoção de equidade e inclusão, além de integrar ciência, cultura, artes e inovação no ensino, prevendo, inclusive, melhorias na avaliação, supervisão e regulação para impulsionar o desenvolvimento nacional.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 14.069 | 14.464 | 15.071 | 15.069 | 11.962 | 11.701 |

Fonte: equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas**

O programa é composto por doze objetivos específicos, cada um com seu respectivos indicadores e metas, e contempla 44 entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta; foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados e as fragilidades identificadas.

**Atributos do Programa 5113 Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0351 - Promover a consolidação e a expansão da infraestrutura física das universidades federais, considerando a acessibilidade e a sustentabilidade | 10365 - Número de obras financiadas | 06GV - Apoiar a consolidação da infraestrutura física das universidades federais | Sim |
| 0352 - Promover o acesso de estudantes à graduação, em instituições públicas e privadas, buscando a equidade e valorizando a diversidade | 9693 - Taxa Bruta de matrículas na graduação | 06GT - Aumentar a taxa bruta de matrículas na graduação | Não |
| 0353 - Ampliar a taxa de conclusão dos estudantes da graduação, em instituições públicas e privadas, promovendo a permanência e a equidade e valorizando a diversidade. | 9695 - Taxa de conclusão acumulada na graduação | 06GZ - Ampliar a taxa de conclusão acumulada dos estudantes da graduação | Não |
| 0354 - Incentivar o aumento de vagas e a criação de novos cursos médicos nas Universidades Federais, com ênfase em regiões com maior carência de profissionais, otimizando a capacitação dos profissionais em área da saúde em nível de pós-graduação. | 9698 - Número de vagas de graduação em medicina ofertadas nas instituições de educação superior | 06AT - Aumentar o número de vagas de graduação em medicina ofertadas nas Instituições Federais de Ensino Superior | Não |
| 0355 - Fortalecer a produção de pesquisa e inovação nos Hospitais Universitários Federais geridos pela Ebserh. | 9699 - Número de profissionais que atuam nos hospitais da Rede Ebserh que estejam envolvidos em projetos de pesquisa e inovação tecnológica em saúde | 06BU - Aumentar o número de pesquisadores principais dos projetos do programa de iniciação científica e do programa de iniciação tecnológica da Ebserh e de projetos de pesquisa e inovação aprovados para execução na Rede Ebserh. | Não |
| 0356 - Fortalecer os cenários de prática e o exercício da preceptoria para graduação, pós-graduação e residências em saúde. | 9700 - Número de vagas ofertadas pelo MEC em curso de formação para preceptoria | 06LR - Aumentar o número de vagas ofertadas pelo MEC em curso de formação para preceptoria | Não |
| 0357 - Apoiar a formação em nível de mestrado para a melhoria e o fortalecimento da ciência, das artes, da cultura, da tecnologia e da inovação e suas estruturas, incluindo ações indutoras para o enfrentamento das desigualdades regionais e vulnerabilidades sociais para o desenvolvimento sustentável do país. | 9701 - Número de titulados em mestrado por 100 mil habitantes | 06DH - Aumentar o número de titulados em mestrado por 100 mil habitantes | Não |
| 0358 - Apoiar a formação em nível de doutorado para a melhoria e fortalecimento da ciência, das artes, da cultura, da tecnologia e da inovação e suas estruturas, incluindo ações indutoras para o enfrentamento das desigualdades regionais e vulnerabilidades sociais para o desenvolvimento sustentável do país. | 9703 - Número de titulados em doutorado por 100 mil habitantes | 06DL - Aumentar o número de titulados em nível de doutorado por 100 mil habitantes. | Não |
| 0359 - Promover o fortalecimento da internacionalização da educação superior por meio do desenvolvimento | 10400 - Número de IES apoiadas | 06NG - Aumentar o número de IES apoiadas no âmbito do fortalecimento | Não |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | |
|---|---|---|---|
| de ações que promovam uma perspectiva global, intercultural e de cooperação e que contribuam com a melhoria da qualidade e da relevância do ensino, da pesquisa, da extensão e da inovação desenvolvidas pelas Instituições de Educação Superior (IES). | | da internacionalização da educação superior | |
| 0360 - Promover a criação e o fortalecimento de ecossistemas de inovação nas universidades, com vistas a impulsionar a capacidade de pesquisa, desenvolvimento e empreendedorismo. | 9706 - Número de projetos apoiados | 06O0 - Apoiar projetos para criação e fortalecimento de ecossistemas de inovação nas universidades | Não |
| 0361 - Aprimorar as atividades de regulação e supervisão das instituições e cursos da educação superior com vistas a promover a qualidade da educação superior | 9709 - Número de normativos vigentes em 31/12/2022 reexaminados e revisados | 06EX - Aumentar o número de normativos vigentes reexaminados e revisados. | Sim |
| 0362 - Realizar estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações para a Educação Superior, buscando ampliar a representação da diversidade, o aprimoramento contínuo dos instrumentos e a disseminação das informações de forma a oferecer subsídios que contribuam para a indução da melhoria do ensino ofertado. | 9713 - Percentual de realização dos estudos, levantamentos estatísticos, exames e avaliações da educação superior, conforme planejamento anual | 06AI - Realizar estudos, publicações, pesquisas, exames e avaliações da educação superior. | Sim |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Foram identificadas fragilidades em três objetivos específicos, sete indicadores e sete metas; pela gravidade dessas fragilidades, três metas foram rejeitadas na apuração dos resultados do programa.

A análise geral do Programa "Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade" confirma coerência com o diagnóstico setorial, pois seus objetivos enfrentam temas como evasão, desigualdades regionais, acesso restrito, infraestrutura precária e necessidade de inovação, demonstrando alinhamento estratégico.

Os indicadores escolhidos são simples, mensuráveis e baseados em fontes confiáveis, o que facilita a execução e o acompanhamento do Plano Plurianual; as metas, por sua vez, contêm valores quantitativos claros, permitindo avaliar o desempenho ano a ano. Observa-se também preocupação consistente com equidade e diversidade: vários objetivos tratam explicitamente de desigualdades regionais, sociais e étnico-raciais, e o programa adota uma visão sistêmica da educação superior, abrangendo ensino, pesquisa, extensão, inovação, infraestrutura, formação, supervisão e regulação.

Persistem, contudo, limitações importantes. Muitos objetivos e indicadores concentram-se em entregas – como número de vagas, obras ou estudos – sem demonstrar o vínculo dessas ações com resultados transformadores, como, por exemplo, melhoria da qualidade, redução da evasão ou inclusão efetiva. Boa parte dos enunciados é genérica ou redundante, empregando linguagem pouco operacional ("fortalecer ecossistemas de inovação") e dificultando a aferição de progresso; predomina a medição quantitativa, que não captura aspectos de qualidade da infraestrutura, efetividade das políticas de inclusão ou impacto das pesquisas.

Alguns casos ilustram essas lacunas: o objetivo específico 0362, que prevê a realização de estudos para induzir melhorias no ensino superior, é acompanhado pelo indicador 9713, "percentual de estudos concluídos conforme planejamento", e pela meta de concluir 100% dos estudos anuais; esse



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

indicador mede apenas a execução, sem demonstrar se os estudos ampliam a diversidade ou melhoram o ensino; o objetivo 0351 visa consolidar e expandir a infraestrutura das universidades federais, mas seu indicador 10365 apenas contabiliza obras financiadas, sem registrar sua conclusão ou os benefícios gerados aos usuários; e o objetivo 0361, que pretende aprimorar regulação e supervisão, cujo indicador 9709 contabiliza normativos revisados, mas não define critérios para avaliar a efetividade das revisões nem o impacto na qualidade.

Faltam ainda desagregações regionais ou sociais: poucos indicadores distinguem resultados por região, cor ou renda, inviabilizando a verificação da superação das desigualdades. Além disso, as metas numéricas carecem de justificativas técnicas que demonstrem sua razoabilidade frente ao tamanho da rede federal e às restrições orçamentárias; não está claro se são desafiadoras ou meramente simbólicas, e, mesmo quando seguem o modelo SMART, muitas delas não deixam evidente como seu cumprimento resultará em avanços concretos na educação superior.

Em síntese, o programa possui estrutura ampla e alinhada ao diagnóstico, mas exige maior objetividade nos enunciados, indicadores qualitativos mais sofisticados e clareza sobre os resultados pretendidos. A inclusão de métricas qualitativas e de recortes sociais ou regionais reforçaria o compromisso com a equidade e permitiria avaliações mais completas, pois, no futuro, será essencial monitorar não apenas números entregues, mas também o impacto social e educacional das ações propostas. Ressalte-se, por fim, que o PPA prevê entregas munidas de indicadores e metas capazes de mitigar as lacunas apontadas, mas os próprios objetivos específicos precisam dispor de métricas mais robustas para aferir, de forma qualitativa, a evolução do ensino superior.

**Desempenho das metas em 2024**

Dos 12 objetivos específicos do programa, apenas três foram considerados válidos para apuração: cinco não tiveram resultado apurado, três foram rejeitados na análise de atributos e o objetivo 0356 foi classificado como *outlier* (alcance de 400%); entre os três válidos, as metas dos objetivos 0355 e 0359 foram atingidas; já o 0360 registrou execução nula.

Das 44 entregas, 40 foram validadas, duas tinham meta zero em 2024 e duas foram *outlier*s; em 22 delas (55%), a meta foi alcançada, com alcance médio geral de 99%.

Em 2024, o Programa 5113 avançou, mas não atingiu todas as metas do PPA; os principais motivos são apresentados a seguir:

i) limitação orçamentária: segundo o MEC (Relatório de Monitoramento do PPA – 2024), a restrição de recursos foi o principal obstáculo, embora a dotação atualizada superasse a prevista no PPA;

ii) entraves técnicos e operacionais: licitações problemáticas e a falta de técnicos para analisar TEDs atrasaram obras do Novo PAC;

iii) baixa articulação interinstitucional: programas como o Bolsa Permanência tiveram dificuldades de coordenação, afetando a priorização orçamentária e a assistência estudantil;

iv) metas superestimadas ou mal dimensionadas: obras financiadas nas quais, mesmo com 80 TEDs executados, o montante não cobriu todas as entregas vinculadas (projetos, equipamentos e expansão); bolsas PET e vagas no FIES – a adesão estudantil ficou abaixo da estimativa, inviabilizando as metas;

v) revisão de metas: o monitoramento indicou necessidade de reavaliar várias metas para 2025, evidenciando falhas de calibragem ou mudanças de contexto; por exemplo, o apoio a museus executou apenas 1 dos 31 projetos previstos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Outras informações relevantes**

O TCU tem realizado diversas ações de controle de caráter estruturante e que podem contribuir para os objetivos do Programa 5113 - Educação Superior: Qualidade, Democracia, Equidade e Sustentabilidade. Exemplos incluem:

a) TC 018.347/2024-0: acompanhamento da Política Nacional de Educação Superior;

b) TC 026.250/2024-1: monitoramento da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES);

c) TC 004.273/2025-7: cumprimento do Acórdão 461/2022-Plenário (Indicadores de Gestão das Universidades Federais);

d) TC 003.827/2025-9: atendimento ao Acórdão 1.868/2024-Plenário (Desempenho Operacional das Universidades Federais);

e) TCs 015.352/2019-6 e 006.071/2025-2: processos regulatórios e avaliativos do Ensino Superior;

f) TC 014.924/2023-4: auditoria sobre evasão na educação profissional e tecnológica;

g) TC 007.241/2024-0: auditoria sobre acesso e ociosidade de vagas nas graduações federais.

### 3.3.9. Programa Finalístico 5119 – Atenção Primária à Saúde

A Atenção Primária à Saúde (APS) integra o Sistema Único de Saúde (SUS) e reúne ações individuais e coletivas de promoção, proteção e vigilância em saúde, prevenção de agravos, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, manutenção da saúde e cuidados paliativos. Seu objetivo geral é fortalecer a APS, ampliando a cobertura da Estratégia Saúde da Família (ESF) e da Saúde Bucal, para garantir acesso universal, cuidado integral, promoção da saúde, prevenção de doenças e redução das desigualdades raciais/étnicas, de gênero, regionais e sociais.

A APS articula-se de forma intersetorial, atendendo às necessidades locais e regionais e às vulnerabilidades do território. Entre as iniciativas destacam-se o fortalecimento da ESF e o acompanhamento dos programas Bolsa Família, Saúde na Escola, Brasil Sorridente e Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; no PPA 2024-2027, inclui-se ainda a reestruturação do Programa Mais Médicos. O Ministério da Saúde responde pela execução do objetivo geral do Programa 5119, que se desdobra em quatro objetivos específicos.

A tabela a seguir apresenta a execução orçamentária de 2024.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 42.211 | 51.242 | 51.701 | 51.392 | 48.157 | 47.780 |

Fonte: equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

**Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas**

O programa é composto por quatro objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta. Além disso, contempla 27 entregas, também vinculadas a um indicador e a uma meta; foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados e as fragilidades identificadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atributos do Programa 5119 Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0069 - Expandir o acesso e a cobertura da Estratégia Saúde da Família, priorizando áreas de vulnerabilidade social, inclusive ribeirinhas e quilombolas, com provimento de profissionais e cuidado interprofissional. | 8871 - Cobertura populacional estimada da Atenção Primária à Saúde. | 05KA - Aumentar a cobertura populacional estimada da Atenção Primária à Saúde (APS) para 91,02% até 2027 | Não |
| 0070 - Expandir o acesso à atenção integral à saúde das populações em situação de rua, privadas de liberdade e outras populações vulnerabilizadas. | 9031 - Cobertura populacional estimada de atenção integral à saúde das populações em situação de rua e privadas de liberdade. | 05HD - Aumentar a cobertura populacional estimada de atenção integral à saúde das populações em situação de rua e privadas de liberdade chegando a 90% em 2027. | Não |
| 0150 - Expandir o acesso e a oferta aos serviços de saúde bucal. | 9043 - Cobertura populacional estimada de saúde bucal. | 05HH - Aumentar a oferta de serviços de saúde bucal para melhorar as condições de saúde da população brasileira. | Não |
| 0378 - Ampliar a infraestrutura das Unidades Básicas de Saúde (UBS) com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes, visando prover condições adequadas para o trabalho em saúde na Atenção Primária à Saúde. | 9866 - Número de unidades básicas de saúde estruturadas com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes | 05I4 - Ampliar a estruturação de 27.772 unidades básicas de saúde com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes. | Não |

Fonte: Equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

Foram identificadas fragilidades em quatro indicadores e quatro metas, concentradas, sobretudo, na falta de integralidade dos indicadores e no caráter excessivamente ambicioso e não regionalizado das metas; tais falhas, no entanto, não chegam a justificar a rejeição dos respectivos atributos.

Em relação à integralidade:

i) o indicador 8871, que estima a cobertura populacional da APS, considera apenas a extensão total da cobertura, sem revelar quantos profissionais especializados atuam ou se as equipes se concentram em áreas vulneráveis;

ii) o indicador 9031, voltado à cobertura de atenção integral para populações em situação de rua e privadas de liberdade, não especifica quais seriam as "outras" populações vulnerabilizadas citadas no objetivo e ainda se apoia em dados de difícil mensuração, como o contingente de pessoas em situação de rua e registros do Sisdepen, que nem sempre estão atualizados;

iii) o indicador 9043, referente à cobertura de saúde bucal, mede oferta sem demonstrar se a população efetivamente recebe atendimento de qualidade, gerando risco de subdimensionar carências em localidades onde o número de equipes não acompanha a demanda;

iv) o indicador 9866 contabiliza Unidades Básicas de Saúde (UBS) estruturadas com investimentos, mas não permite aferir se as obras atendem padrões mínimos de funcionamento, capacidade de atendimento ou qualidade do serviço prestado.

Quanto às metas, quase todas se mostram muito desafiadoras, pois exigem coordenação entre União, estados e municípios, pactuações dentro do SUS e políticas capazes de suprir profissionais em áreas de difícil provimento. Além disso, nenhuma meta foi regionalizada: as projeções são nacionais, sem estudos de séries históricas por unidade da Federação. O Relatório de Atributos argumenta que a regionalização depende de prioridades municipais, capacidade instalada local e recursos disponíveis;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ainda assim, metas regionalizadas permitiriam direcionar esforços onde a cobertura é menor, reduzindo desigualdades de acesso.

Cabe mencionar, especificamente, a Meta 05I4, que prevê estruturar 27.772 UBSs com investimentos em obras, equipamentos e materiais permanentes. Falta esclarecer o que se entende por "unidade estruturada", pois o cálculo pode incluir desde reformas emergenciais até obras completas, gerando incertezas sobre o escopo real. Além disso, ampliar infraestrutura não garante automaticamente a melhoria do atendimento, tornando necessários indicadores complementares, como número de atendimentos ou cobertura efetiva; não obstante, a meta permanece alinhada ao objetivo de ampliar a infraestrutura das UBSs e tende a impactar positivamente a prestação de serviços de saúde.

**Desempenho das metas em 2024**

Dos quatro objetivos específicos do programa, três foram validados; o objetivo 0378 foi tratado como *outlier*, pois atingiu 393% da meta.

Entre as 27 entregas, 24 foram consideradas válidas: duas tinham meta zero em 2024 e foi classificada como *outlier* (906%).; das 24 entregas válidas, oito (33%) alcançaram a meta, com média geral de 84%.

*Meta 05KA – Cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS)*

A meta para 2024 previa 70% de cobertura, mas chegou-se a 72% (152.102.406 pessoas cobertas em um universo de 212.583.750, IBGE 2024). O Ministério da Saúde (MS) atribui o desempenho ao cofinanciamento de equipes, à implantação de recursos tecnológicos nas UBSs, ao credenciamento de polos do Programa Academia da Saúde, à ocupação de vagas profissionais em diferentes localidades (incluindo DSEI) e à inserção de métodos contraceptivos de longa duração na APS.

*Meta 05HD – Cobertura de saúde para população em situação de rua e privada de liberdade*

A meta de 53,09% para 2024 foi superada, atingindo 57,05% (107,4% da meta anual). Contudo, por ser calculada nacionalmente, não indica ações específicas para estados ou regiões, onde a concentração de população de rua e a superlotação prisional variam; a ausência de regionalização limita recomendações direcionadas, mas não inviabiliza a meta, que atende aos critérios de especificidade, mensurabilidade, relevância e alinhamento.

*Meta 05HH – Oferta de serviços de saúde bucal*

Visavam-se 60% de aumento em 2024, mas o alcance foi de 45%. O MS atribui a diferença à Portaria GM/MS 3.493/2024, que alterou o cálculo da cobertura ao redefinir o parâmetro de pessoas por equipe e exigir novos indicadores de vínculo e acompanhamento territorial.

*Meta 05I4 – Estruturação de Unidades Básicas de Saúde (UBS)*

Pretendia-se estruturar 7.616 UBSs em 2024, porém 29.893 unidades foram contempladas, equivalendo a 392,4% da meta anual e 107,6% da meta do PPA. Segundo o ministério, contribuíram para o resultado solicitações formais de obras e equipamentos pelos gestores locais, disponibilidade de recursos (emendas parlamentares e programação) e capacidade de execução dos entes subnacionais; o desempenho indica necessidade de revisão da meta.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 3.3.10. Programa 5128 - Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas

O Programa Bolsa Família (PBF), instituído pela Lei 14.601/2023, tem como objetivo fornecer renda às famílias em situação de pobreza e integrar políticas públicas que garantam acesso a direitos básicos como saúde, educação e assistência social. O programa articula ações em diversas áreas, incluindo geração de renda, trabalho, moradia, esporte, ciência e cultura, visando promover a dignidade e a cidadania dos beneficiários.

Entre os benefícios oferecidos estão o Benefício de Renda de Cidadania (R$ 142 mensais por pessoa), o Benefício Complementar (que garante até R$ 600 por família), o Benefício Primeira Infância (para crianças de até seis anos) e o Benefício Variável Familiar (R$ 50 para gestantes, nutrizes, crianças de sete a 12 anos e adolescentes até 18 anos).

O PBF está alinhado ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD 2020-2031) e contribui para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 1, 2, 3, 4 e 10 da Agenda 2030. Sua abordagem, conforme o PPA 2024-2027, busca não apenas a autonomia financeira das famílias, mas também a articulação com outras políticas públicas para um desenvolvimento social sustentável.

Seu financiamento é assegurado por dotações orçamentárias da União, geridas pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). O quadro a seguir apresenta a execução orçamentária do PBF em 2024.

**Execução orçamentária do programa em 2024 (R$ milhões)**

| Previsão PPA | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| 169.513 | 169.512 | 169.095 | 169.095 | 169.002 | 169.002 |

Fonte: equipe, a partir do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)

As ações que mais contribuíram para a execução do Programa 5128, no exercício de 2024, foram as seguintes:

a) 8442 – Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do PBF;

b) 00US – Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do PBF e do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (IGD);

c) 21EL – Gestão, Administração e Operacionalização do PBF;

d) 21CP – Operacionalização do Auxílio Emergencial para Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do coronavírus (covid-19).

Essas iniciativas concentraram a maior parte dos recursos do programa, totalizando R$ 169,1 bilhões empenhados e R$ 169 bilhões pagos. A ação 8442 absorveu 99,5% do valor, enquanto as 00US, 21EL e 21CP complementaram a execução financeira e operacional, apoiando transferência de renda, auxílio a entes federados e o combate a emergências em saúde pública.

#### Análise dos objetivos específicos, indicadores e metas

O PBF é composto por quatro objetivos específicos, cada um com seu respectivo indicador e meta, além disso, contempla seis entregas, cada uma também vinculada a um indicador e a uma meta;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

foram avaliados os objetivos específicos, seus indicadores e metas. A tabela a seguir apresenta os atributos analisados e as fragilidades identificadas.

**Atributos do Programa 5128 Avaliados**

| Objetivo Específico | Indicador | Meta | Rejeição |
|---|---|---|---|
| 0244 - Contribuir com a redução da pobreza de famílias em situação de vulnerabilidade por meio de transferência direta de renda. | 9409 - Percentual de atendimento das famílias com perfil do PBF (razão entre o número de famílias beneficiárias do PBF e a estimativa de famílias com perfil de permanência do PBF, calculada com base na PNADC) | 0572 - Garantir o atendimento do PBF para as famílias com perfil de permanência no programa | Não |
| 0257 - Contribuir para ampliar o acesso à educação e permanência na escola de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) | 9432 - Taxa de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do PBF | 057A - Elevar a taxa de acompanhamento das crianças e adolescentes de 4 a 17 anos para 80% até o final de 2027 | Não |
| 0261 - Contribuir para ampliar o acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e de mulheres pobres beneficiárias do PBF | 9459 - Taxa de acompanhamento de saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos e mulheres beneficiárias do PBF | 0588 - Elevar a taxa de acompanhamento das crianças de até 7 anos incompletos e mulheres nas condicionalidades da saúde para 82% até o final de 2027 | Sim |
| 0296 - Ampliar o número de municípios brasileiros que recebem os recursos do Índice de Gestão Descentralizada do PBF (IGDM-PBF) | 9520 - Percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF | 058N - Aumentar o percentual de municípios que recebem recursos do IGDM-PBF | Não |

Fonte: equipe, a partir do Relatório de atributos legais e infralegais do PPA 2024-2027.

No Programa 5128, foram identificadas falhas em dois objetivos específicos, dois indicadores e quatro metas; pela gravidade da falha, uma meta foi excluída da apuração dos resultados.

A meta 0588 pretendia elevar, até 2027, a taxa de acompanhamento em saúde de crianças menores de sete anos e de mulheres beneficiárias do Bolsa Família para 82%. Foi rejeitada por não definir claramente o que constitui "acompanhamento" – não há número mínimo de consultas nem tipologia de registros – e por carecer de mecanismos de monitoramento intermediário que permitam verificar o cumprimento da condicionalidade ao longo do período.

Entre as fragilidades que não levaram à rejeição, destacam-se os objetivos 0261 e 0296, redigidos com expressões genéricas ("contribuir para") que não indicam mudanças concretas de curto prazo. Já os indicadores 9459 e 9520 não trazem, nos campos adequados, fórmula de cálculo, limitações de coleta, critérios de elegibilidade nem periodicidade de apuração, comprometendo a transparência e a comparabilidade. A meta 058N, apesar de nome amplo ("aumentar o percentual…"), descreve detalhadamente, na documentação interna, suas métricas de monitoramento, contudo, como as demais, não prevê marcos temporais intermediários nem regionalização que orientem esforços para áreas mais vulneráveis.

Nos demais atributos examinados, não se observaram falhas relevantes.

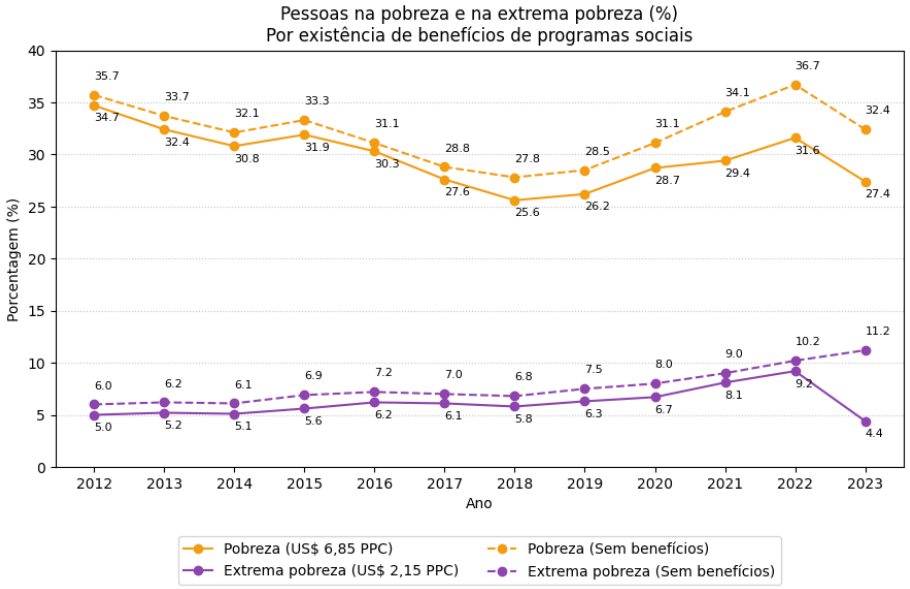
## Desempenho das metas em 2024

O programa atingiu todas as metas de quatro objetivos específicos (um rejeitado na análise de atributos) e das seis entregas. Como mostra o gráfico abaixo, até 2023 (último ano com dados), a pobreza e a extrema pobreza no Brasil variaram significativamente desde 2012, com índices consistentemente menores entre beneficiários de políticas sociais. Em 2023, a extrema pobreza foi de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

4,4% entre beneficiários contra 11,2% entre não beneficiários, comprovando o efeito positivo das transferências de renda na redução da vulnerabilidade.




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da "Síntese de Indicadores Sociais (2024)" publicada pelo IBGE.

Em 2024, o Bolsa Família avançou de maneira expressiva:

Objetivos específicos: todos os quatro indicadores superaram suas metas:

i. % de famílias atendidas: 100,9% da meta;

ii. Taxa de Acompanhamento Educacional (TACE 4-17): 122,9%;

iii. Taxa de Acompanhamento em Saúde (TACS 0-7): 102,7%;

iv. % de municípios aptos no IGD-PBF: 104,5%.

Entregas: as seis entregas excederam os alvos:

i. famílias beneficiárias: 100,2%;

ii. crianças 4-5 anos (educação): 147,1%;

iii. crianças e adolescentes 6-17 anos (educação): 124,3%;

iv. crianças 0-7 anos (saúde): 111,9%;

v. gestantes/puérperas (saúde): 101,7%;

vi. Desempenho Médio Municipal (IGD-PBF): 113,0%.

Persistem entraves operacionais, sobretudo a atualização tempestiva dos registros de saúde e educação pelos municípios e a integração desses sistemas ao Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON). Mesmo assim, o programa não apenas recuperou o terreno perdido na pandemia, mas também ultrapassou todas as metas de curto prazo. A comparação com *benchmarks* externos indica, porém, espaço para melhorar a confiabilidade dos dados e fortalecer a articulação entre saúde e educação, aproximando seus indicadores dos padrões nacionais e internacionais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Outras informações relevantes**

O TCU acompanha de perto o Programa Bolsa Família, avaliando sua gestão, execução e impacto social. Três processos com repercussão no exercício de 2024 merecem destaque:

a) TC 037.065/2023-8 – Acórdão 2.716/2023-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) – auditoria para verificar se o cancelamento de 2,9 milhões de benefícios observou critérios legais, preservou os direitos das famílias vulneráveis e corrigiu falhas nos processos de revisão cadastral e monitoramento;

b) TC 000.888/2023-0 – Acórdão 2.342/2023-Plenário (relator Ministro Walton Alencar) – investigação de inconsistências no Cadastro Único que provocaram pagamentos indevidos; o Tribunal recomendou melhorar a qualidade cadastral, atualizar dados e aprimorar o cruzamento de bases para evitar desperdícios e assegurar que o programa atenda, de fato, a população em pobreza;

c) TC 014.769/2023-9 – Acórdão 1.661/2024-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo) – análise da focalização e equidade do programa. Constatou-se fragilidade nos indicadores de cobertura e transparência, sobretudo no cálculo da população pobre por município e na divulgação de indicadores de custo-efetividade; o TCU propôs padronizar metodologias, ampliar a divulgação municipal e regional e tornar os resultados mais transparentes.

Esses processos ressaltam a importância do controle exercido pela Corte de Contas e reforçam a necessidade de gestão pública transparente e responsável em programas de grande alcance social como o Bolsa Família.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo avalia a conformidade da gestão orçamentária e financeira da União, no exercício de 2024, com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis, em especial: Constituição Federal, Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Em razão de limitações inerentes ao trabalho de controle externo – como o elevado volume de dados e o nível de agregação das informações examinadas –, os resultados dessas avaliações não configuram certificação da regularidade da gestão, nos termos do art. 206 do Regimento Interno do TCU (RITCU).

Estão incluídas, ademais, manifestações relevantes desta Corte de Contas em processos de fiscalização relacionados à temática.

O capítulo está estruturado em três seções.

A seção 4.1 está dividida em três tópicos dedicados à análise do cumprimento da legislação:

a) tópico 4.1.1: cumprimento de preceitos da Constituição Federal, com ênfase nos seguintes temas: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em educação e saúde; execução de emendas parlamentares individuais e de bancada; cumprimento da regra de ouro (art. 167, inciso III, da CF); orçamento de investimento; aplicação mínima em irrigação; e limite de despesas primárias;

b) tópico 4.1.2: verificação do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, com foco nos limites e parâmetros relacionados a/à: metas fiscais, contingenciamento, receita corrente líquida, despesa com pessoal, disponibilidades de caixa, restos a pagar, operações de crédito, concessão de garantias, renúncias de receita e despesas obrigatórias de caráter continuado;

c) tópico 4.1.3: análise da execução das metas e prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023.

A seção 4.2 apresenta ações de controle do TCU sobre temas específicos com impacto relevante na execução orçamentária e financeira de 2024:

a) tópico 4.2.1: avaliação do cumprimento do investimento mínimo obrigatório previsto no novo Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar 200/2023;

b) tópico 4.2.2: análise da atuação governamental diante da calamidade socioambiental no estado do Rio Grande do Sul, com foco nos créditos extraordinários e nos mecanismos financeiros empregados;

c) Tópico 4.2.3: exame da execução do programa Pé-de-Meia.

A seção 4.3 consolida a opinião do TCU quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, com base nas verificações descritas nas duas seções anteriores, compondo o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2024.

## 4.1. Cumprimento da legislação

### 4.1.1. Constituição Federal



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

#### 4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

Para o exercício de 2024, a análise relativa à abertura de créditos adicionais – incluindo créditos extraordinários, especiais, suplementares e os vinculados ao orçamento de investimento das empresas estatais – indicou conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis. Não foram identificados indícios de irregularidades ou descumprimento das normas vigentes, à exceção do aporte ao Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (FIRECE), cuja regularidade está sendo examinada em processo específico no âmbito deste Tribunal.

A verificação foi conduzida com base nas disposições da Constituição Federal (art. 167), da Lei 4.320/1964, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e abrangeu a legalidade das autorizações normativas, a adequação das fontes de recursos, o respeito aos limites fiscais definidos pela Lei Complementar 200/2023 e a observância das finalidades e condições para abertura de créditos extraordinários, especiais e suplementares.

Em 2024, as despesas inicialmente aprovadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) totalizaram R$ 5,41 trilhões, enquanto a dotação atualizada ao final do exercício – resultante da LOA, acrescida dos créditos adicionais – alcançou R$ 5,52 trilhões, representando acréscimo de R$ 105,18 bilhões.

Para assegurar a compatibilidade das alterações orçamentárias com a meta de resultado primário e com os limites de despesa fixados na LC 200/2023, o art. 53 da LDO determina que esses atos contenham anexo específico com os cancelamentos compensatórios de dotações primárias. Exige-se ainda, nas exposições de motivos dos projetos de lei de créditos suplementares e especiais voltados a despesas primárias, a justificativa de que as alterações não comprometem a meta fiscal nem extrapolam os limites da LC 200/2023.

Consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) confirmou que as alterações orçamentárias realizadas em 2024 incluíram os anexos específicos exigidos pela legislação.

Créditos Extraordinários – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

No mesmo exercício, foram reabertos três créditos extraordinários originalmente abertos nos últimos meses de 2023, nos termos do art. 167, § 2º, da Constituição Federal e do art. 61 da LDO, totalizando R$ 403,3 milhões. Esses créditos foram destinados ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, ao Ministério da Defesa e a Operações Oficiais de Crédito; do total reaberto, R$ 364,11 milhões foram empenhados, R$ 228,95 milhões liquidados e R$ 228,92 milhões pagos.

Os recursos foram aplicados em ações das Forças Armadas, da Proteção e Defesa Civil e em subvenções econômicas no âmbito do Pronampe (Programa Nacional de Apoio a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) voltadas ao enfrentamento de calamidades ambientais iniciadas em 2023 e com efeitos persistentes em 2024.

Não foram identificados indícios de irregularidade ou de descumprimento das normas constitucionais e legais aplicáveis à reabertura desses créditos extraordinários.

*Créditos extraordinários abertos em 2024 por ação orçamentária*

No total, 15 ações orçamentárias foram direcionadas ao enfrentamento da calamidade socioambiental no estado do Rio Grande do Sul em 2024. A principal medida foi a utilização de R$ 20



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

bilhões do superávit do Fundo Social do Pré-Sal, alocados no Programa BNDES Emergencial, com o objetivo de financiar pessoas físicas e jurídicas localizadas em áreas atingidas; essa ação correspondeu a quase um terço do total aprovado no exercício.

Outras iniciativas relevantes incluíram:

a) a integralização de R$ 6,5 bilhões pela União em fundo privado gerenciado pela Caixa Econômica Federal destinado à recuperação da infraestrutura nas regiões afetadas;

b) o aporte de R$ 4,5 bilhões ao Fundo Garantidor de Operações (FGO), com vistas à ampliação das linhas de crédito do Pronampe, proporcionando melhores condições de financiamento a micro e pequenas empresas localizadas nas áreas impactadas pela calamidade.

*Créditos extraordinários abertos em 2024 por regionalização*

Dos R$ 66,78 bilhões em créditos extraordinários abertos em 2024, 89% (R$ 59,35 bilhões) foram destinados ao estado sul-rio-grandense para o enfrentamento da calamidade socioambiental ocorrida em maio do ano passado; outros R$ 6,20 bilhões (9,28%) foram classificados como de abrangência nacional e apenas R$ 1,23 bilhão (1,83%) foram alocados especificamente a outras regiões do país.

**Tabela – Créditos extraordinários abertos em 2024 por regionalização**

| Região | UF | Dotação Atual | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|---|
| CO - Região Centro-Oeste | - | 150.246.541 | 141.578.994 | 97.876.628 | 94.754.633 |
| NO - Região Norte | PA - Pará | 38.502.724 | 34.712.498 | 0 | 0 |
| NO - Região Norte | RR - Roraima | 20.000.000 | 19.999.999 | 8.977.474 | 8.977.474 |
| NO - Região Norte | Outros estados | 971.676.055 | 971.676.055 | 970.566.718 | 970.566.718 |
| SD - Região Sudeste | RJ - Rio de Janeiro | 30.157.034 | 30.105.202 | 23.126.842 | 23.123.874 |
| SL - Região Sul | RS - Rio Grande do Sul | 59.353.298.132 | 56.673.182.784 | 49.040.306.160 | 48.993.251.225 |
| SL - Região Sul | Outros estados | 14.228.679 | 10.726.641 | 8.763.261 | 8.730.673 |
| NA - Nacional | - | 6.198.822.225 | 4.341.872.654 | 2.818.379.670 | 2.785.224.844 |
| **Total** | | **66.776.931.390** | **62.223.854.829** | **52.967.996.753** | **52.884.629.441** |

Fonte: Siop, acesso em 14/2/2024.

Nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição Federal, a abertura de créditos extraordinários é permitida somente para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Tais hipóteses têm sido interpretadas de forma exemplificativa, permitindo a extensão do dispositivo a situações análogas, conforme entendimento firmado no Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário (Ministra Ana Arraes, transitado em julgado).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Embora esses créditos estejam dispensados de indicar a origem dos recursos, nos termos do art. 167, V, da CF, observa-se que as medidas provisórias que os instituíram indicaram, majoritariamente, como fonte, o superávit financeiro do balanço patrimonial de 2023 (99,42%), seguido por endividamento público (0,4%) e excesso de arrecadação (0,18%).

Para avaliar a adequação às exigências constitucionais de imprevisibilidade e urgência, e com base em critérios de materialidade, foram examinadas as medidas provisórias responsáveis por 80% do valor total dos créditos extraordinários abertos em 2024.

*Considerações sobre os créditos extraordinários autorizados pela MP 1.282/2024*

Diante dos graves efeitos dos eventos climáticos extremos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul, foi editado o Decreto Legislativo 36/2024, que reconheceu, para fins do disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a ocorrência de estado de calamidade pública em parte do território nacional.

Em decorrência, a União foi autorizada a excluir do cômputo das metas fiscais e da limitação de empenho do art. 9º da LRF as despesas autorizadas por meio de créditos extraordinários, bem como renúncias fiscais associadas ao enfrentamento da calamidade e de seus efeitos sociais e econômicos.

Nesse contexto, foi adotada a Medida Provisória 1.282/2024, que autorizou R$ 6,5 bilhões em créditos extraordinários para integralização de cotas da União no Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece), gerido por entidade privada.

O plano de aplicação do Firece, conforme previsto no art. 2º, parágrafo único, da Resolução 1/2024 do seu Comitê Gestor, estender-se-á até 15 de dezembro de 2031. A extensão temporal da execução suscita questionamentos sobre o cumprimento do requisito de urgência, essencial à abertura de créditos extraordinários, conforme o art. 167, § 3º, da Carta Magna; por definição, tais créditos devem destinar-se a despesas imprevisíveis e urgentes, que exijam respostas imediatas.

A magnitude da calamidade no Rio Grande do Sul – declarada pelo Decreto Legislativo 36/2024 – extrapola o enfrentamento emergencial e impõe medidas estruturais de reconstrução que demandam alto investimento e execução plurianual.

Nessa perspectiva, a Medida Provisória 1.282/2024, ao abrir crédito extraordinário de R$ 6,5 bilhões para integralizar cotas do fundo de recuperação, enquadra-se na cláusula de exceção do art. 167, § 3º, da Constituição por reunir urgência (restabelecer serviços essenciais) e imprevisibilidade (intensidade e duração dos danos). Por ter força de lei desde a sua edição (art. 62, caput, CF), seus efeitos orçamentários são imediatos, garantindo a execução das ações emergenciais; entretanto, a sua eficácia permanente ficará condicionada à conversão em lei pelo Congresso dentro do prazo constitucional de 60 dias, prorrogável por igual período.

Ademais, a dotação foi vinculada ao Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC, prioridade estratégica já constante do PPA 2024-2027; os arts. 10 e 19 do Plano admitem a ampliação automática dos valores programáticos quando créditos extraordinários forem abertos, o que assegura compatibilidade temática e formal entre o novo gasto e o planejamento governamental, sem violar o princípio da anualidade orçamentária.

Em Parecer nº 20/2025-CMO, de 27 de maio de 2025, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização endossou a adequação fiscal da MP e reconheceu sua coerência com o PPA 2024-2027, remetendo o texto à Câmara dos Deputados – devendo, depois, seguir ao Senado. A Comissão salientou que, embora o crédito amplie o déficit primário de 2024 e requeira monitoramento



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

nos exercícios futuros, a gravidade social e econômica da tragédia justifica a adoção dessa ferramenta excepcional, cabendo à gestão fiscal ajustar contingenciamentos para preservar a sustentabilidade das contas públicas.

Do ponto de vista fiscal, a medida gerou impacto direto no exercício de 2024: os R$ 6,5 bilhões foram autorizados, pagos e contabilizados em 2024, mas excluídos da apuração da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias: caso fosse adotada a sistemática tradicional, as despesas futuras do Firece deveriam constar nas respectivas LOAs e estariam sujeitas ao controle fiscal ordinário.

Na prática, a medida agravou o resultado fiscal de 2024, sem afetar o cumprimento da meta, ao mesmo tempo em que gerou folga fiscal para os exercícios seguintes, permitindo que as despesas plurianuais do Firece não concorram com o limite de gastos da União nos anos de sua execução, o que pode comprometer o espaço fiscal de outras políticas públicas.

Em suma, a opção atípica de financiar política pública plurianual por meio de créditos extraordinários, excluídos das regras fiscais vigentes, aumenta o endividamento de curto prazo, fragiliza a credibilidade do arcabouço fiscal e fere os princípios do direito financeiro nacional.

Ressalte-se que, no processo TC 025.632/2024-8, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas, ainda pendente de julgamento, está em curso a análise da utilização de fundos privados, como o Firece, para a execução de políticas públicas; deliberações específicas poderão ser adotadas no âmbito daquele processo.

Diante disso, propõe-se que, no âmbito destas Contas do Presidente da República, o Tribunal emita alerta ao Poder Executivo federal, com fundamento no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

| **ALERTA** |
| --- |
| Alertar o Poder Executivo federal, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que o reconhecimento de calamidade pública por meio de decreto legislativo, nos termos do art. 65 da LRF, não afasta a necessidade de preservar a sustentabilidade fiscal da dívida. |

Créditos Especiais - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Em 2024, foram abertos R$ 4,50 bilhões em créditos especiais no âmbito dos Osrçamento Fiscal e da Seguridade Social, com recursos provenientes, majoritariamente, do superávit financeiro apurado no exercício de 2023 (R$ 4,00 bilhões) e de anulação de dotações orçamentárias (R$ 503 milhões): todos os créditos foram autorizados por lei específica, em conformidade com o art. 42 da Lei 4.320/1964.

Três normas responderam por 97,4% do total autorizado: a) Lei 14.894/2024 – R$ 94,84 milhões; b) Lei 15.049/2024 – R$ 273,69 milhões; e c) Lei 15.066/2024 – R$ 4,03 bilhões.

Até 31 de dezembro de 2024, foram empenhados R$ 476,16 milhões, liquidados R$ 343,46 milhões e pagos R$ 340,83 milhões; ressalte-se que o maior crédito especial, previsto na Lei 15.066/2024



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e destinado ao apoio financeiro a empresas de transporte aéreo, não teve nenhum valor empenhado ou liquidado até o encerramento do exercício.

No mesmo período, foram ainda reabertos três créditos especiais, conforme detalhado na tabela a seguir.

**Créditos Especiais Reabertos em 2024**

| Normativo legal | Valor do crédito aberto | Favorecido |
|---|---|---|
| **Resolução 877, de 19/3/2024, do Conselho da Justiça Federal** | R$ 1,91 milhões | Justiça Federal |
| **Portaria GM/MPO 100, de 17/4/2024** | R$ 1,041 milhões | Encargos Financeiros da União |
| **Portaria GM/MPO 122, de 3/4/2024** | R$ 100.000,00 | Ministério dos Transportes |

Fonte: Siop, acesso em 14/2/2025.

Considerando que todos os créditos especiais abertos em 2024 foram financiados, integral ou parcialmente, por meio da anulação de dotações previamente autorizadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), conclui-se que **não foram identificados indícios de desconformidade com os requisitos constitucionais e legais aplicáveis à abertura de créditos especiais**.

Créditos Suplementares – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) revelou que os créditos suplementares abertos em 2024, no valor total de R$ 263,83 bilhões, enquadraram-se em 25 tipos de alterações orçamentárias, conforme a classificação estabelecida pela Portaria SOF/MPO 34, de 8 de fevereiro de 2024: após análise das referidas alterações, **não foram identificados indícios de desconformidade com os requisitos constitucionais e legais aplicáveis à abertura de créditos suplementares**.

Créditos adicionais – Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI)

Em 2024, a dotação inicial do Orçamento de Investimento (OI) foi de R$ 151,36 bilhões, sendo elevada para R$ 152,59 bilhões após a abertura de créditos adicionais, representando acréscimo de R$ 1,22 bilhão. Nesse exercício, foram abertos R$ 2,44 bilhões em créditos suplementares e R$ 620,19 milhões em créditos especiais, dos quais cerca de R$ 1,83 bilhão teve como fonte o cancelamento ou o remanejamento de dotações existentes; não houve abertura de créditos extraordinários no âmbito do OI.

Dos créditos especiais, R$ 552,84 milhões foram autorizados pela Lei 15.061/2024, com a seguinte destinação:

a) R$ 200 milhões à Petrobras, para aquisição de imóvel no estado do Rio de Janeiro;

b) R$ 42,85 milhões à Petrobras Biocombustível S.A., para manutenção de instalações de pastilhamento de enxofre;

c) R$ 309,99 milhões à Araucária Nitrogenados S.A., voltados à infraestrutura operacional.

Adicionalmente, a Lei 15.053/2024 autorizou crédito especial de R$ 67,35 milhões à Petrobras Netherlands B.V., destinado a atividades de exploração de petróleo e gás.



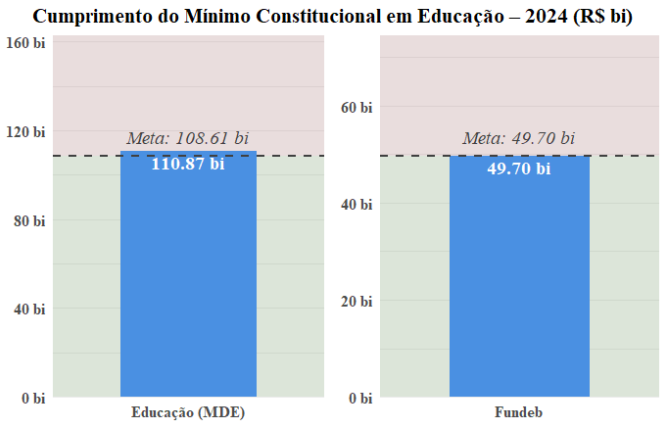
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Os recursos utilizados nessas operações foram originados de cancelamentos de programas, receitas próprias das empresas estatais e aportes da controladora.

Conclui-se que **não foram identificados indícios de irregularidade na abertura dos créditos adicionais ao Orçamento de Investimento em 2024**.

#### 4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No exercício de 2024, a União cumpriu a regra constitucional de aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme o art. 212 da Constituição Federal, que estabelece a destinação anual de pelo menos 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) à área educacional.




Para o exercício, esse valor mínimo correspondia a R$ 108,61 bilhões. Destaca-se a expressiva elevação em relação a 2023, cujo piso era de R$ 64,4 bilhões. Essa diferença decorre da revogação do regime de cálculo estabelecido pelas Emendas Constitucionais (EC) 95/2016 e 113/2021, regime esse que corrigia o valor esteado no IPCA a partir da base de 2017; a partir de 2024, por força da EC 126/2022, retomou-se a regra original do art. 212, calculando-se os 18% sobre a RLI do próprio exercício.

A União empenhou R$ 110,87 bilhões em MDE no ano, superando o valor mínimo exigido em R$ 2,26 bilhões. No entanto, somente R$ 100,58 bilhões foram efetivamente liquidados, enquanto R$ 10,29 bilhões tiveram sua inscrição como Restos a Pagar Não Processados (RAPNP), conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Aplicação em MDE pela União**

| Valor de Referência (2024) – R$ bilhões | |
|---|---|
| Receita Líquida de Impostos (RLI) | 603,39 |
| **Mínimo Constitucional (18% da RLI)** | **108,61** |
| **Valor Aplicado com Ações Típicas de MDE (2024) – R$ bilhões** | |
| MDE - Exceto Fundeb | 96,05 |
| MDE - Fundeb (30%) | 14,81 |
| **Total MDE** | **110,87** |

Fonte: Equipe, a partir do Tesouro Gerencial e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Dessa forma, a manutenção do cumprimento da aplicação mínima em MDE dependerá de que os cancelamentos desses restos não ultrapassem R$ 2,26 bilhões, conforme indicado na tabela a seguir:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Aplicação em MDE pela União**
**Valores Liquidados e não Liquidados (2024) – R$ bilhões**

| Discriminação | Empenhado Liquidado | Empenhado a Liquidar (RAP não Processados) |
|---|---|---|
| MDE - Exceto Fundeb | 88,21 | 7,84 |
| MDE - Fundeb (30%) | 12,37 | 2,45 |
| **Total** | **100,58** | **10,29** |
| **Necessário para o Mínimo Constitucional (R$ 108,61)** | **100,58** | **8,03** |
| **Saldo** | **0,00** | **2,26** |

Fonte: Equipe, a partir do Tesouro Gerencial e Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

Como referência, os cancelamentos de RAPNP com disponibilidade financeira vinculada ao ensino foram de R$ 0,5 bilhão em 2022, R$ 0,4 bilhão em 2023 e R$ 1,8 bilhão em 2024 (Anexo 8 do RREO dos respectivos exercícios), sugerindo que a margem existente é, historicamente, suficiente para preservar a regularidade do cumprimento.

No que se refere à composição das despesas consideradas no cálculo, foram identificadas inconsistências de baixo impacto. Incluíram-se, indevidamente, R$ 28,4 milhões financiados pela Fonte 1001 – Recursos Livres da Seguridade Social, composta por receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), contrariando o subitem 3.2 do Parecer Prévio das Contas de 2021 e o Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (Ministro Walton Alencar Rodrigues). Além disso, foram classificados, como MDE, R$ 449 mil em despesas com aposentadorias e reformas, o que fere o § 7º do art. 212 da CF, combinado com o art. 70, I, da LDB; dada a baixa materialidade e a ausência de impacto no cumprimento da aplicação mínima em MDE pela União caso aquele valor fosse excluído do cálculo, não se propõe recomendação.

A metodologia de apuração adotada contempla o montante total aplicado em MDE e resulta da soma dos **valores empenhados** no exercício em ações classificadas com o Identificador de Uso (IDUSO) 8, conforme os arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no âmbito do Ministério da Educação. Excluem-se, contudo, despesas vedadas por norma legal ou constitucional; o referido art. 70 da LDB define como MDE os gastos voltados à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas excluídas do cômputo da aplicação mínima em MDE**

| Despesas excluídas do cômputo da aplicação mínima em MDE | Base Legal |
|---|---|
| Financiadas com a contribuição do Salário-Educação e produto de sua aplicação | art. 212, § 5º, da CF/1988 |
| Financiadas com recursos da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural | art. 2º, inciso I, e 4º, da Lei 12.858/2013 |
| Financiadas com recursos do Fundo Social destinados à educação e à saúde | art. 2º, inciso III, e 4º, da Lei 12.858/2013 |
| Financiadas com recursos de individualização da produção relativa à exploração de petróleo ou gás natural | art. 2º, inciso IV, e 4º, da Lei 12.858/2013 |
| Financiadas com recursos da Seguridade Social (despesas referentes aos ativos e à administração geral) | Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) |
| Aposentadorias e pensões | art. 212, § 7º, da CF1988 |
| Programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, inciso VII, da CF/1988 | art. 212, § 4º, da CF1988 |
| Elencadas no art. 71 da LDB | art. 71 da Lei 9.394/1996 |
| Excedente a 30% da complementação da União ao Fundeb | art. 212-A, inciso VIII, da CF/1988 |

Fonte: Equipe.

Por fim, ressalte-se que a responsabilidade pela apuração da aplicação mínima em MDE é da Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos do art. 52 da LRF, do art. 72 da LDB e do art. 37 do Decreto 11.907/2024.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

No exercício de 2024, a União cumpriu a regra constitucional de complementação mínima ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme previsto no art. 212-A, inciso V, da Constituição Federal.

O percentual mínimo de complementação da União é de 23% da receita total do Fundeb, mas sua implementação é progressiva; para 2024, o percentual exigido foi de 19%, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Segundo a Portaria Interministerial MEC/MF 3/2025, a receita efetiva total do fundo em 2024 foi de R$ 261,8 bilhões, o que fixou a obrigação de complementação da União em R$ 49,7 bilhões. Verificação realizada no Sistema de Acompanhamento das Transferências Constitucionais (Transcon), com base em dados do Banco do Brasil, confirmou que o valor foi integralmente transferido, atendendo à exigência legal.

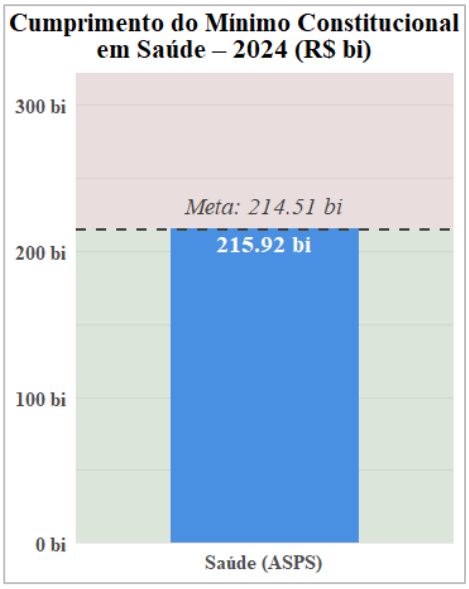
Ressalte-se que os valores de complementação da União ao Fundeb são atualizados quadrimestralmente com base nas projeções de receita e passam por ajuste final até abril do exercício seguinte, conforme disposto no art. 16, §§ 1º e 3º, da Lei 14.113/2020 e no art. 13, § 5º, do Decreto 10.656/2021.

A apuração do cumprimento da complementação mínima é de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, conforme estabelecido na Instrução Normativa SFC/CGU 42/2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 4.1.1.3. Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde




No exercício de 2024, a União cumpriu a regra constitucional de aplicação mínima de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), conforme determina o art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar 141/2012. O valor mínimo exigido era de R$ 214,51 bilhões, tendo sido aplicados R$ 215,92 bilhões, o que representa um excedente de R$ 1,42 bilhão (0,66%).

A apuração desse cumprimento é de responsabilidade do Ministério da Saúde, conforme os arts. 33, 36 e 39 da LC 141/2012, e do Tesouro Nacional, nos termos do art. 52 da LRF, combinado com os arts. 34 e 35 da LC 141/2012 e 37 do Decreto 11.907/2024. As despesas consideradas são aquelas identificadas com o "ID-USO 6" no Siafi. Do total executado em saúde (R$ 231,86 bilhões), foram excluídos R$ 13,47 bilhões não elegíveis para o cômputo do mínimo, como gastos com inativos e assistência médica a servidores.

**Apuração da Aplicação Mínima em ASPS (R$ mi)**

| Item | Valor |
|---|---|
| 1. Valor da Receita Corrente Líquida do exercício de 2024 | 1.430.035 |
| 2. Percentual mínimo da Receita Corrente Líquida (%) | 15% |
| 3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2024 (1x2) | 214.505 |
| 4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2024 | 215.920 |
| **Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)** | **1.415** |

Apuração: AudSaúde (TC 004.008/2025-1).
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2024, p. 37
https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51287

A metodologia de cálculo foi alterada pela EC 126/2022, em conjunto com as Leis Complementares 200 e 201/2023, elevando significativamente o valor mínimo. Em 2023, com a revogação da EC 95/2016, o mínimo foi ajustado para R$ 172,8 bilhões e, em 2024, subiu nominalmente em R$ 66,6 bilhões, alcançando R$ 214,5 bilhões.

Quanto aos Restos a Pagar (RAP), a União compensou integralmente os R$ 2.475 milhões cancelados em 2023, ao aplicar, em 2024, R$ 2.476 milhões em transferências a estados e municípios. Não houve execução nas modalidades de aplicação 73 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC 141/2012), 75 (Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC 141/2012) e 95 (Aplicação Direta à conta de recursos, idem), previstas na LC 141/2012. Além disso, em 2024, foram cancelados R$ 1.548 milhões de RAP de ASPS, referentes a 2013-2023.; dessa forma, em 2025, a União deverá recompor esse valor, além de aplicar o mínimo constitucional.



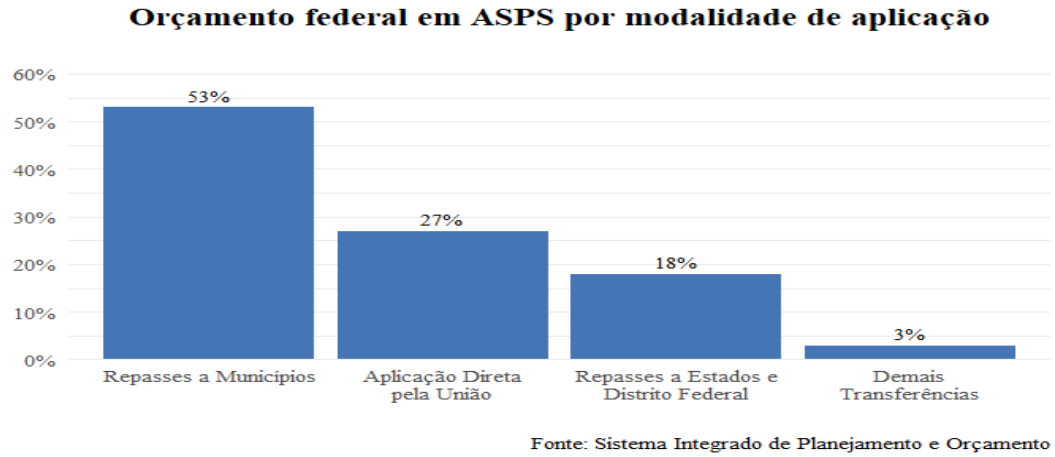
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Restos a pagar cancelados em 2023 referentes aos exercícios de 2013 a 2022 (R$ mi)**

| Exercício | Valor |
|---|---|
| 1. Restos a pagar inscritos em 2013 cancelados em 2023 | 1 |
| 2. Restos a pagar inscritos em 2014 cancelados em 2023 | 3 |
| 3. Restos a pagar inscritos em 2015 cancelados em 2023 | 12 |
| 4. Restos a pagar inscritos em 2016 cancelados em 2023 | 19 |
| 5. Restos a pagar inscritos em 2017 cancelados em 2023 | 69 |
| 6. Restos a pagar inscritos em 2018 cancelados em 2023 | 74 |
| 7. Restos a pagar inscritos em 2019 cancelados em 2023 | 41 |
| 8. Restos a pagar inscritos em 2020 cancelados em 2023 | 148 |
| 9. Restos a pagar inscritos em 2021 cancelados em 2023 | 1.438 |
| 10. Restas a pagar inscritos em 2022 cancelados em 2023 | 671 |
| 11. (=) Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10) | **2.475** |
| **Valor gasto em ASPS além do mínimo nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 (LC 141/2012 – Art. 24, §§ 1º e 2º)** | |
| 12. Despesas empenhadas em ASPS em 2024 nas modalidades de aplicação 45 e 35 | 2.476 |
| 13. Total de restos a pagar inscritos entre 2013 e 2022 cancelados em 2023 (11) | (2.475) |
| **Margem em relação ao valor empenhado (12-13)** | **1** |

Fonte: Equipe, a partir do Tesouro Gerencial (Apuração AudSaúde, TC 004.008/2025-1).

Dos R$ 215,92 bilhões empenhados, 71% (R$ 152,03 bilhões) foram transferidos a entes subnacionais: R$ 113,65 bilhões a municípios e R$ 38,38 bilhões a estados e DF. O grau de execução dessas transferências foi elevado, com 91,65% liquidados; outros R$ 6,37 bilhões foram repassados a instituições privadas sem fins lucrativos, organismos multigovernamentais e ao exterior.




Apesar da elevada execução financeira, o TCU já apontou, por meio do Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (Ministro Aroldo Cedraz, transitado em julgado), que a União carece de mecanismos eficazes para monitorar e avaliar a alocação eficiente desses recursos. Tal constatação resultou na



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Recomendação 3.3 e nos Alertas 4.1 e 4.2, que seguem monitorados neste relatório, conforme registrado no Capítulo 6.

Emendas parlamentares e o piso da saúde

No tocante à consideração das emendas parlamentares na composição do mínimo constitucional de aplicação em ASPS pela União, a Constituição Federal prevê expressamente o cômputo de apenas metade das emendas individuais impositivas (RP 6), conforme o art. 166, §§ 9º e 10. No entanto, para que sejam computadas como ASPS, essas despesas devem atender aos critérios estabelecidos constitucionalmente, no art. 198, § 3º, II, regulamentado pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

Seguindo essa diretriz, o art. 13, § 6º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (Lei 14.791/2023), à semelhança das LDOs anteriores, incluiu metade das emendas de bancada estadual (RP 7) na apuração do mínimo de ASPS, embora haja controvérsia quanto à sua base constitucional. Emendas de comissão (RP 8), por sua vez, passaram a compor os recursos destinados à saúde, apesar de não possuírem execução obrigatória nem previsão constitucional específica.

Ainda que se discuta o amparo legal dessas inclusões, fato é que as emendas RP 7 e RP 8, que totalizaram R$ 11,51 bilhões em 2024, foram direcionadas a ações de saúde e consideradas para fins de cumprimento do piso constitucional. Caso fossem excluídas da apuração, a União não teria atingido o mínimo exigido, visto que o excedente registrado foi de apenas R$ 1,4 bilhão em relação ao valor de referência.

**Mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde por Identificador de Resultado Primário (R$)**

| Identificador de Resultado Primário | | Empenho | % do total |
|---|---|---|---|
| RP 0 | Financeiro | 926.037.637 | 0,43% |
| RP 1 | Primário Obrigatório | 160.356.740.683 | 74,27% |
| RP 2 | Primário Discricionário | 23.649.903.941 | 10,95% |
| RP 3 | Primário Discricionário, PAC | 6.198.089.466 | 2,87% |
| RP 6 | Despesa Discricionária Decorrente de Emenda Individual | 13.276.880.491 | 6,15% |
| RP 7 | Despesa Discricionária Decorrente de Emenda de Bancada | 3.728.153.323 | 1,73% |
| RP 8 | Despesa Discric. Decorrente de Emenda SF, CD e Comissão Mista CN | 7.784.451.787 | 3,61% |
| **Total** | | **215.920.257.327** | **100%** |

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento.

### 4.1.1.4. Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual

Nos termos do art. 166, §§ 11 e 12, da Constituição Federal, é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual.

Inicialmente, observa-se que, embora o cumprimento desse dispositivo constitucional seja avaliado anualmente pelo TCU no âmbito das Contas do Presidente da República, a Prestação de Contas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

do Presidente da República (PCPR) de 2024 não apresentou informações específicas sobre a execução financeira das emendas individuais e de bancada estadual.

No exercício de 2024, o orçamento anual destinou R$ 47,9 bilhões a emendas parlamentares, distribuídos da seguinte forma: a) 52,4% em emendas individuais, b) 29,8% em emendas de comissão, e c) 17,9% em emendas de bancada dos estados.

As principais funções de governo contempladas com recursos dessas emendas foram: saúde (55,2%), encargos especiais (17,5%), urbanismo (6,3%), agricultura (3,7%), educação (3,4%), desporto e lazer (2,9%) e assistência social (2,0%).

A execução financeira das emendas individuais alcançou 90,8%, considerando os pagamentos realizados em 2024, somados aos restos a pagar quitados no exercício. Ao final do ano, R$ 3,54 bilhões foram inscritos em restos a pagar, dos quais 72,9% (R$ 2,58 bilhões) se referiram a transferências a estados, municípios e instituições privadas sem fins lucrativos.

Quanto às emendas de bancada estadual, a execução financeira atingiu 84,8%, e R$ 3,96 bilhões foram inscritos em restos a pagar, dos quais 68,7% (R$ 2,72 bilhões) foram destinados à execução direta por órgãos federais ou a transferências a entes subnacionais.

Portanto, em 2024, a execução financeira das programações decorrentes de emendas individuais e de bancada estadual não alcançou a integralidade exigida no art. 166, §§ 11, 12 e 17, da CF, restando sem execução 9,2% e 15,2% respectivamente, sem quaisquer justificativas acostadas na PCPR 24.

Deve ser ponderado, contudo, que a execução das emendas individuais na modalidade transferência com finalidade definida e de bancada estadual não ocorre automaticamente, estando condicionada ao cumprimento de requisitos legais e contratuais, como licitações, contratos, licenciamento ambiental e demais exigências formais; e os impedimentos de ordem técnica, conforme prevê o § 13 do art. 166 da CF, os quais devem ser devidamente justificados no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

Soma-se a isso a suspensão do pagamento das emendas parlamentares impositivas determinada por decisão liminar do Ministro Flávio Dino, do STF, na ADI 7697, condicionando a liberação dos recursos à edição de novas regras pelo Congresso Nacional, com exigências de transparência, rastreabilidade e eficiência, o que resultou no empoçamento de parte dos recursos, conforme tratado na seção 4.1.2.2.

Tais fatores podem explicar, em parte, a não execução financeira integral das emendas. Cabe, entretanto, aos órgãos gestores apresentar justificativas organizadas, detalhando os principais entraves enfrentados e os desafios remanescentes à plena execução das emendas, conforme determinado constitucionalmente.

Nesse sentido, é fundamental que se identifiquem, classifiquem e divulguem publicamente os motivos da não execução financeira, acompanhados dos respectivos montantes, promovendo transparência, eficiência na gestão orçamentária e aperfeiçoamento do controle social sobre o cumprimento das emendas parlamentares impositivas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| RECOMENDAÇÃO |
| --- |
| Recomendar à Controladoria-Geral da União (CGU), com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, combinado com o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, que inclua anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República, informações específicas sobre a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais e de bancada dos estados. Tais informações devem apresentar, de forma discriminada, os montantes não executados e os fatores que impediram o cumprimento da execução obrigatória, conforme estabelecido no § 11 c/c os §§ 12, 13, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal. |

Emendas individuais de execução obrigatória

A execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2024 foi a seguinte:

R$

| Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago | Restos a Pagar Pagos |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 25.068.535.273 | 24.685.122.509 | 19.924.294.616 | 19.868.240.206 | 2.536.980.285 |

Fonte: Tesouro Gerencial.

A análise da execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais em 2024 evidenciou que 100% da dotação inicial corrigida foi empenhada, desconsiderando-se os valores relativos a impedimentos de ordem técnica, que totalizaram R$ 392,02 milhões; do total empenhado (R$ 24,69 bilhões), R$ 3,27 bilhões foram inscritos em restos a pagar, o que corresponde a 13,2% do valor empenhado.

Foram os seguintes motivos para os impedimentos técnicos registrados (segundo o sistema Siop, mantido pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF):

a) R$ 152,7 milhões (39,0%): não apresentação da proposta ou do plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos legais;

b) R$ 83,9 milhões (21,4%): inviabilidade de superação do impedimento no exercício financeiro ou no prazo previsto em legislação;

c) R$ 67,6 milhões (17,2%): ausência de complementação ou ajustes em proposta/plano de trabalho ou envio fora do prazo;

d) R$ 63,5 milhões (16,2%): outras razões de ordem técnica devidamente justificadas;

e) R$ 24,4 milhões (6,2%): demais causas técnicas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária e financeira – emendas parlamentares individuais – 2024**

R$ bilhões

| | | | |
|---|---|---|---|
| Montante consignado às emendas (atualizado) | Dotação atualizada | (A) | 25,069 |
| Emendas com impedimento de ordem técnica | Impedimento de ordem técnica[1] | (B) | 0,392 |
| Execução obrigatória ajustada (empenho e pagamento) | (A-B) | (C) | 24,677 |
| Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde | Mínimo de 50% de (C) | (D) | 12,338 |
| | | | |
| Montante executado total | Despesas empenhadas total | (E) | 24,685 |
| % Realizado - execução orçamentária ajustada | (E)/(C) | (F) | 100,03% |
| Montante Executado Saúde | Despesas empenhadas saúde | (G) | 13,277 |
| % Realizado - execução orçamentária saúde | (G)/(D) | (H) | 107,61% |
| | | | |
| Montante liquidado | Despesas liquidadas | (I) | 19,924 |
| Montante Pago | Despesas pagas | (J) | 19,868 |
| Restos a pagar pagos no exercício | Restos a pagar pagos | (K) | 2,537 |
| % Realizado - Execução Financeira | (J+K)/(C) | (L) | 90,80% |
| | | | |
| Montante liquidado saúde | Despesas liquidadas saúde | (M) | 11,058 |
| Montante pago saúde | Despesas pagas + Restos a pagar pagos | (N) | 11,959 |
| % Realizado - Execução Financeira | (N)/(C) | (O) | 48,46% |

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

1. Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa no Siop.

No tocante à regra constitucional que determina a destinação de, no mínimo, 50% das emendas parlamentares individuais a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função Saúde (código IdUso 6), foi empenhado o montante de R$ 13,3 bilhões, equivalente a 53,8% da dotação atualizada de R$ 25,07 bilhões, o que representa 107,6% do valor mínimo exigido (R$ 12,34 bilhões).

As cinco funções de governo mais contempladas por emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram: a) saúde: 53,8%; b) encargos especiais: 31,3%; c) assistência social: 2,6%; d) educação: 2,5%; e) desporto e lazer: 2,0%.

No exercício, foram pagos R$ 2,54 bilhões em restos a pagar, valor inferior ao limite constitucional de R$ 12,53 bilhões (correspondente a 1,0% da Receita Corrente Líquida de 2022, que foi de R$ 1,25 trilhão, conforme o Demonstrativo da RCL do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO), atendendo, portanto, aos parâmetros estabelecidos no art. 166, § 17, da Constituição Federal.

Somando-se os pagamentos realizados no exercício (R$ 19,9 bilhões) aos restos a pagar quitados no período (R$ 2,5 bilhões), a execução financeira total das emendas individuais em 2024 atingiu R$ 22,4 bilhões, o que equivale a 90,8% da dotação ajustada após os impedimentos de ordem técnica, atendendo ao critério constitucional de apuração da execução financeira.

Transferências especiais das emendas individuais

A transferência especial prevista no art. 166-A, I, da Constituição Federal, instituída pela Emenda Constitucional 105/2019, configura uma das modalidades de transferência intergovernamental de recursos oriundos de emendas parlamentares individuais a entes subnacionais.

Em 2024, a dotação atualizada para transferências especiais alcançou R$ 7,70 bilhões, representando 30,7% do total das emendas individuais. Desse montante, 16% (R$ 1,23 bilhão) foram



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

destinados a despesas de custeio e 84% (R$ 6,47 bilhões) a investimentos; a execução foi praticamente integral: 99,8% do valor foi empenhado, liquidado e pago.

Decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 7697 atribuiu ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência para exercer o ciclo completo de fiscalização e a apreciação das contas relativas às transferências especiais, as quais devem obedecer aos mesmos parâmetros exigidos para as transferências com finalidade definida. A decisão também prevê a possibilidade de colaboração eventual dos tribunais de contas estaduais e municipais, bem como o exercício de atribuições fiscalizatórias e investigativas pela CGU e pela Polícia Federal respectivamente.

A Lei Complementar 210/2024, que dispõe sobre proposição e execução de emendas parlamentares à LOA, reforça essa atribuição ao prever, no parágrafo único do art. 7º, que os recursos repassados por meio de transferências especiais estão sujeitos à apreciação do TCU, nos termos de seu regimento interno.

A norma também determina que o ente beneficiário informe, no sistema Transferegov.br (ou outro que o suceda), os dados da agência bancária e da conta corrente específica para depósito dos recursos, permitindo sua movimentação. Além disso, exige comunicação ao Poder Legislativo e aos tribunais de contas sobre o valor recebido, plano de trabalho e cronograma de execução, assegurando a ampla publicidade das informações (art. 8º e parágrafo único).

Emendas de bancada estadual

O sistema Tesouro Gerencial apresentou a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2024.

**Execução das emendas de bancada estadual – R$**

| Dotação Atual | Empenhado | Liquidado | Pago | Restos a Pagar Pagos |
|---|---|---|---|---|
| 8.557.191.891 | 8.476.434.764 | 4.182.258.479 | 4.133.765.513 | 3.053.028.229 |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Do total consignado às emendas de bancada estadual na LOA 2024, R$ 80,8 milhões (0,94%) não foram empenhados devido a impedimentos de ordem técnica, restando, portanto, o montante de R$ 8,48 bilhões como execução obrigatória. Esse valor foi integralmente empenhado no exercício, o que resultou em 100% de execução orçamentária em relação ao valor obrigatório após a dedução dos impedimentos.

Quanto à execução financeira, o art. 166, § 17, da Constituição Federal estabelece que os restos a pagar provenientes das emendas de bancada podem ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, até o limite de 0,5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício anterior ao encaminhamento do PLOA; em 2024, esse limite foi de R$ 6,27 bilhões.

O valor efetivamente pago a título de restos a pagar somou R$ 3,05 bilhões. Somando-se esse valor aos pagamentos realizados dentro do exercício, o total da execução financeira das emendas de bancada alcançou R$ 7,19 bilhões, o que representa 84,8% da dotação atualizada (desconsiderados os impedimentos técnicos).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Assim, restaram R$ 1,29 bilhão (15,2%) a serem executados financeiramente. Conforme já exposto na seção 4.1.2.2, a decisão liminar proferida pelo STF no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 7697 teve influência significativa sobre a execução financeira dessas emendas, ao suspender o pagamento das emendas parlamentares impositivas até o estabelecimento de novos critérios de transparência e rastreabilidade.

A tabela a seguir apresenta a comparação entre os valores autorizados, empenhados, pagos e inscritos em restos a pagar, permitindo análise objetiva da execução das emendas de bancada estadual em 2024.

**Execução orçamentária e financeira – emendas de bancada estadual – 2024**

R$ bilhões

| | | | |
|---|---|---|---|
| Montante de Execução Obrigatória p/ 2024 | Dotação atualizada | (A) | 8,557 |
| Emendas com impedimento de ordem técnica | Impedimento de ordem técnica | (B) | 0,081 |
| Montante consignado às emendas (atualizado após impedimentos) | Dotação atualizada ajustada | (C) | 8,476 |
| Montante Executado Total | Despesas Empenhadas Total | (D) | 8,476 |
| % Realizado - Execução Orçamentária Total | (D)/(C) | (E) | 100,00% |
| Montante Liquidado | Despesas Liquidadas | (F) | 4,182 |
| Montante Pago | Despesas Pagas | (G) | 4,134 |
| Restos a Pagar Pagos no Exercício | Restos a Pagar Pagos | (H) | 3,053 |
| % Realizado - Execução Financeira | (G+H)/(C) | (I) | 84,79% |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Sob a perspectiva da classificação funcional, 84,4% dos recursos das emendas de bancada estadual foram empenhados em seis principais funções de governo, totalizando R$ 7,15 bilhões. A distribuição por função foi a seguinte: saúde (44,0%), educação (11,0%), urbanismo (10,0%), agricultura (7,1%), defesa nacional (7,1%) e segurança pública (5,2%).

No que se refere ao cumprimento do disposto no art. 13, § 6º, da LDO 2024, o qual determina que, no máximo, metade da dotação das emendas de bancada estadual pode ser identificada com o Identificador de Uso 6 (IU 6), correspondente a ações e serviços públicos de saúde, constatou-se que R$ 3,73 bilhões foram empenhados sob esse identificador; esse valor corresponde a 44,0% da dotação atualizada, estando, portanto, em conformidade com o limite legal estabelecido.

Emendas de comissão

O sistema Tesouro Gerencial apresentou a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2024:

**Execução das emendas de comissão – R$**

| Dotação Atual | Empenhado | Liquidado | Pago | Restos a Pagar Pagos |
|---|---|---|---|---|
| 14.244.756.763 | 11.734.219.938 | 7.407.786.453 | 7.396.139.266 | 886.064.928 |

Fonte: Tesouro Gerencial.

As emendas de comissão tiveram papel significativo no orçamento de 2024, com dotação de R$ 14,2 bilhões. Em comparação, os valores autorizados foram de R$ 6,90 bilhões em 2023 e R$ 329,4 milhões em 2022, o que corresponde a aumento nominal de 4.212,3% no biênio.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Embora classificadas como despesas primárias, essas emendas – identificadas pelo código RP 8 – não possuem execução obrigatória. As funções de governo com maior volume de execução foram: saúde (66,45%), urbanismo (13,5%), agricultura (7,2%), comércio e serviços (6,2%) e desporto e lazer (4,6%).

No âmbito do Congresso Nacional, o orçamento de 2024 previu R$ 16,6 bilhões em emendas de comissão, dos quais R$ 1,2 bilhão foram vetados. Entre as ações orçamentárias com maiores valores vetados, destacam-se: 20YA – Apoio a Projetos de Excelência Esportiva nas Fases de Especialização e Aperfeiçoamento (R$ 252,0 milhões); 214S – Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas – Rotas de Integração Nacional (R$ 200,1 milhões); 219G – Estruturação da Rede de Serviços do SUAS (R$ 125,0 milhões); e 20Z1 – Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores (R$ 88,0 milhões).

#### 4.1.1.5. Apuração da "regra de ouro"

No exercício de 2024, a União cumpriu a "regra de ouro", com uma margem de suficiência de R$ 76,4 bilhões, resultado da diferença entre as despesas de capital executadas (R$ 1,88 trilhão) e de operações de crédito consideradas (R$ 1,80 trilhão). A regra, prevista no art. 167, III, da Constituição Federal, busca impedir que o endividamento público seja utilizado para custear despesas correntes, restringindo o uso de operações de crédito ao montante das despesas de capital, como investimentos, inversões financeiras e amortizações.

Sua verificação ocorre sob duas óticas: (i) na fase de elaboração e aprovação da lei orçamentária (programação), são considerados os valores previstos de receitas de operações de crédito e despesas de capital; e (ii) na execução orçamentária, apura-se o cumprimento com base nos valores efetivamente realizados. Essa metodologia está definida no art. 167, § 6º, da Constituição Federal, combinado com o art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução do Senado Federal (SF) 48/2007.

Importante destacar que, embora a Constituição não proíba expressamente o uso de operações de crédito para cobrir despesas correntes, este só é admissível se o total das receitas de crédito não exceder o das despesas de capital; a responsabilidade pela apuração da Regra de Ouro é da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme previsto na Lei 10.180/2001.

Apuração no PLOA 2024 e na LOA 2024

A tabela a seguir apresenta as programações de operações de crédito e de despesas de capital constantes da mensagem presidencial que encaminhou o PLOA 2024 ao Congresso Nacional. Conforme o art. 22 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), o PLOA e a LOA 2024 puderam abranger receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais.

**Apuração da Regra de Ouro – PLOA 2024 (R$ mi)**

| Discriminação | Valor |
|---|---|
| **I - Total das Receitas de Operações de Crédito** | **2.431.152,2** |
| I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA | 2.230.877,2 |
| I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas | 200.275,0 |
| **II - Total das Despesas de Capital** | **2.230.877,2** |
| **III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)** | **(200.275,0)** |

Fonte: Mensagem Presidencial de envio do PLOA 2024 ao Congresso Nacional – Tabela 12.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Na proposta original, observou-se um excesso de R$ 200,3 bilhões em receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital, o que configurava, à época, insuficiência para o cumprimento da "regra de ouro". Ao término da tramitação legislativa, esse excesso foi reduzido para R$ 180,4 bilhões, conforme os arts. 2º, parágrafo único, e 3º, § 2º, da Lei 14.822/2024 (LOA 2024), com previsão de execução condicionada à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso.

Todavia, com a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, foi possível remanejar fontes vinculadas às despesas originalmente condicionadas, conforme autorizado pelo art. 22, § 3º, da LDO 2024; tal remanejamento foi efetivado por meio da Portaria SOF-MPO 76/2024, nos termos do art. 52, § 1º, III, alínea "a", da LDO.

Apuração ao fim do exercício de 2024

Nos termos do art. 53, § 1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre deve ser acompanhado de demonstrativo do cumprimento da "regra de ouro". Para essa apuração, considera-se o total de recursos provenientes de operações de crédito realizadas e o total das despesas de capital executadas, descontadas as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LRF.

A tabela abaixo apresenta os valores executados em 2024, conforme metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais aplicável à União, estados, Distrito Federal e municípios.

**Apuração do cumprimento da regra de ouro ao fim de 2024 (R$ mi)**

| Receita/Despesa | Execução |
|---|---|
| **Receitas de Operações de Crédito (a)** | **1.906.203** |
| (-) Variação do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União[1] (b) | 96.796 |
| Ressalva da Petição 12.862/RS (STF)[3] (c) | 5.081 |
| **Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a – b – c)** | **1.804.325** |
| **Investimentos (d)** | **68.629** |
| **Inversões Financeiras (e)** | **146.536** |
| **Amortização de Dívida (f)** | **1.665.548** |
| **Despesas de Capital Líquidas[2] (II = d + e + f)** | **1.880.714** |
| **Resultado para Apuração da Regra de Ouro (III = II - I)** | **76.389** |

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2024 (Adaptado) e Tesouro Gerencial.

1. De acordo com o art. 167, § 6º, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, §§ 4º e 5º, da Resolução-SF 48/2007, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento da Regra de Ouro, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, desde que, até sua realização, a receita das operações de crédito fique depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

2. As despesas de capital, conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

3. Em 22/8/2024, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou, por unanimidade, decisão monocrática que deferiu pedido formulado pela União no sentido de superar os óbices normativos e operacionais que pudessem representar o enquadramento de pagamento decorrente do Decreto Legislativo 36/2024 (situação de calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul), como operação de crédito, bem como a sua não incidência específica na Regra de Ouro.



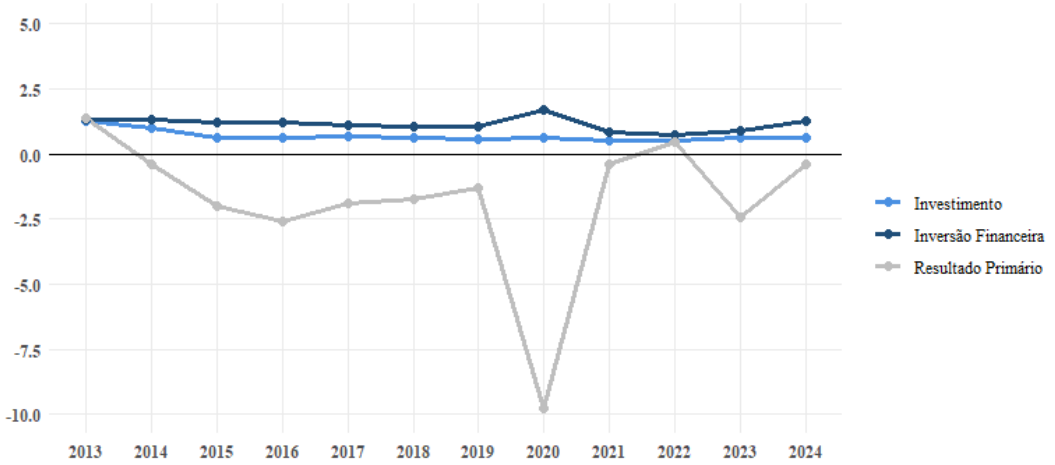
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Para o cálculo final, considera-se a variação da subconta da dívida pública na Conta Única do Tesouro Nacional, conforme a Resolução SF 48/2007. Nesse contexto, a variação positiva da subconta – R$ 96,77 bilhões em 2024 – foi deduzida do total de R$ 1.906,2 bilhões em operações de crédito, resultando em R$ 1.804,3 bilhões efetivamente considerados para fins da "regra de ouro".

As despesas de capital, por sua vez, somaram R$ 1.880 bilhões, superando as receitas de operações de crédito em R$ 76,38 bilhões. Assim, a regra foi cumprida tanto na elaboração e aprovação da LOA 2024 quanto na sua execução, em conformidade com o art. 6º, § 1º, incisos I e II, daquela resolução.

Contudo, observa-se que, à semelhança dos anos anteriores, esse excesso de despesas de capital relativamente às receitas de operações de crédito não resultou em aumento proporcional dos investimentos em relação ao PIB. Em 2024, o percentual de investimentos manteve-se praticamente inalterado em comparação a 2023, enquanto as inversões financeiras permaneceram em patamares historicamente baixos, conforme demonstra este gráfico.

**Investimento, Inversão Financeira e Resultado Primário (% do PIB)**




Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e séries temporais da STN

Projeções de médio prazo

O próximo gráfico apresenta as projeções da "regra de ouro" para os próximos cinco anos com base na legislação vigente.

Conforme análise da STN (TC 040.056/2023-6, peça 70, p. 1), observa-se tendência de deterioração na margem de suficiência da regra, atribuída, em grande parte, ao aumento projetado da conta de juros a partir de 2026. Essa elevação decorre do perfil de vencimentos da Dívida Pública Federal, especialmente das Letras Financeiras do Tesouro (LFT), com volume significativo de vencimentos previstos a partir de 2026, resultantes das emissões realizadas em 2020 e 2021 para financiar despesas emergenciais durante a pandemia.

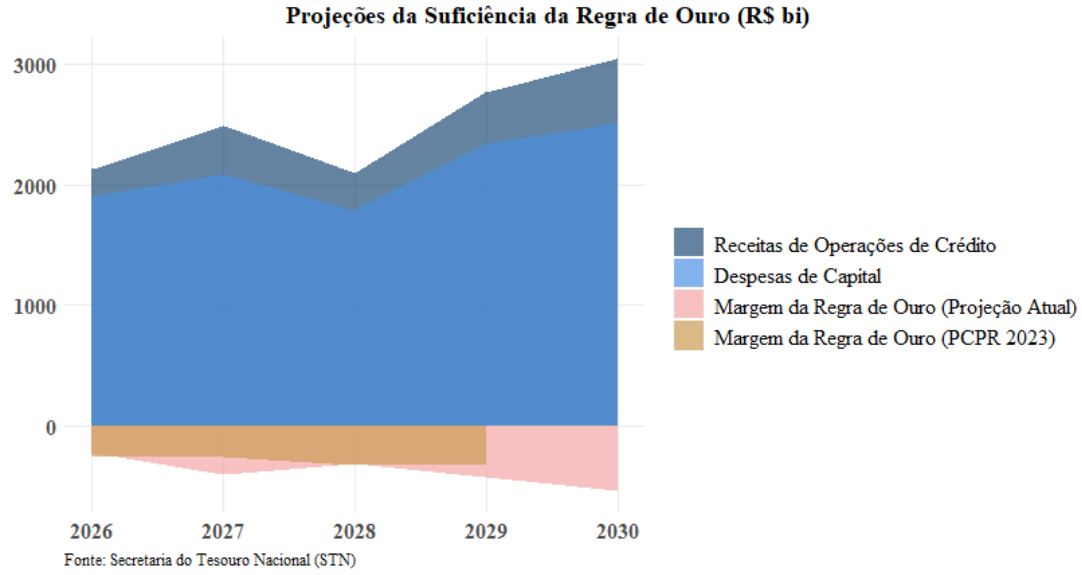
A insuficiência projetada poderia ser atenuada mediante a liberação de fontes vinculadas ou por meio de resultados positivos no balanço do Banco Central, com exceção daqueles decorrentes de variação cambial. No entanto, tais recursos apresentam baixa previsibilidade e, por essa razão, não foram considerados no cenário-base das projeções.

Destaque-se que a margem da "regra de ouro" depende de variáveis sujeitas a elevado grau de incerteza, como os resultados primários do período, o que reforça a necessidade de acompanhamento



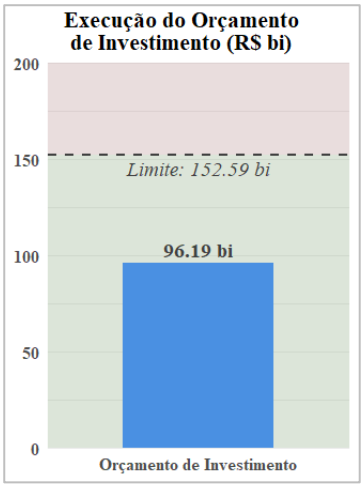
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

contínuo da norma constitucional. **As próprias projeções são de altíssimo grau de incerteza e foram produzidas pela própria STN**.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

### 4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento




No exercício de 2024, a execução do Orçamento de Investimento (OI) das empresas estatais federais observou os limites fixados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e em seus créditos adicionais, sem extrapolações. Também não foram identificadas irregularidades quanto ao uso de aportes de capital do Tesouro Nacional para custeio de despesas correntes.

A análise considerou os dispositivos do art. 167, II, da Constituição Federal, do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), e do Decreto 10.690/2021. Foram igualmente observadas as orientações fixadas nos Acórdãos 937/2019 (Ministro Vital do Rêgo), 3.145/2011 e 3.561/2014 (Ministro Aroldo Cedraz), 89/2020 e 1.274/2020 (Ministro Bruno Dantas), e Acórdão 1.893/2024 (Ministro Vital do Rêgo), todos do Plenário desta Corte, que vedam o uso de aportes do Tesouro para despesas correntes em estatais e reafirmam o compromisso com a integridade fiscal das empresas estatais.

Execução de acordo com o limite global de dotação

No exercício de 2024, **não foram identificadas despesas executadas acima dos créditos orçamentários ou adicionais autorizados pela LOA** e suas alterações, em conformidade com o art. 167, II, da Constituição Federal.

A execução do OI totalizou R$ 96,19 bilhões, valor inferior à dotação final autorizada, de R$ 152,59 bilhões, o que demonstra o respeito aos limites estabelecidos para as ações orçamentárias das estatais.

Com base nas informações prestadas pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), conforme o art. 39, II, do Decreto 12.102/2024, verificou-se que **nenhuma**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**estatal federal ultrapassou os limites autorizados por fonte de financiamento**: a análise comparou a dotação final de cada empresa com as respectivas despesas realizadas, não se constatando extrapolação.

Utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes

Sob a ótica da sustentabilidade financeira, **não se identificou, em 2024, a utilização de aportes de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes por empresas estatais federais**, em conformidade com os entendimentos firmados por este Tribunal.

No exercício, 15 estatais apresentaram déficit corrente (saídas correntes superiores aos ingressos correntes), número superior ao de 2023, quando 13 empresas estavam nessa situação. Em 3 casos específicos – ECT, BNDESPAR e Refinaria Mucuripe S.A. –, o déficit corrente superou o caixa inicial, sem, contudo, essas empresas receberem aportes de capital da União. Já a Infraero, que recebeu aporte do Tesouro e apresentou resultado corrente negativo, cobriu integralmente seu déficit com recursos disponíveis no início do exercício, conforme verificado nas bases de dados do PDG enviadas pela Sest (TC 040.059/2023-5, minha relatoria).

| Empresa | Resultado Corrente | Disponível Inicial | Aportes do Tesouro Nacional | Saídas de Capital | Aportes (-) saídas de capital | Disponível Final |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Petrobras International Braspetro B.B. – PIB BV | -31.587.012 | 50.089.736 | - | 89.130.928 | 89.130.928 | 19.575.114 |
| Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT | -2.469.956 | 375.913 | - | 5.891.777 | 5.891.777 | 114.881 |
| BNDES Participações S.A. - BNDESPAR | -1.797.261 | - | - | 10.361.892 | 10.361.892 | - |
| Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A. – ENBPar | -1.681.589 | 5.550.952 | - | 620.108 | 620.108 | 5.495.534 |
| Grupo ENBPar | -945.026 | 6.066.595 | - | 3.207.812 | 3.207.812 | 6.085.833 |
| Empresa Gestora de Ativos – EMGEA | -818.059 | 829.480 | - | 3.261.901 | 3.261.901 | 1.960.071 |
| Petrobras Netherlands B.V. – PNBV | -272.974 | 326.261 | - | - | - | 144.381 |
| Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero | -195.469 | 2.830.874 | 26.000 | 188.429 | 162.429 | 2.473.245 |
| Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia – Hemobrás | -171.795 | 1.058.636 | - | 216.070 | 216.070 | 680.982 |
| Termobahia S.A. | -58.139 | 96.487 | - | 207.721 | 207.721 | 1 |
| Araucária Nitrogenados S.A. | -48.281 | 91.217 | - | 42.877 | 42.877 | 59 |
| BBtur Viagens e Turismo LTDA em liquidação | -3.332 | 15.353 | - | - | - | 12.021 |
| Casa da Moeda do Brasil – CMB | -1.331 | 612.190 | - | 187.144 | 187.144 | 423.714 |
| Refinaria de Mucuripe S.A. | -531 | 81 | - | - | - | - |
| Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S.A. – Ceasaminas | -172 | 48.408 | - | 363 | 363 | 47.873 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest. Dados em R$ milhares.

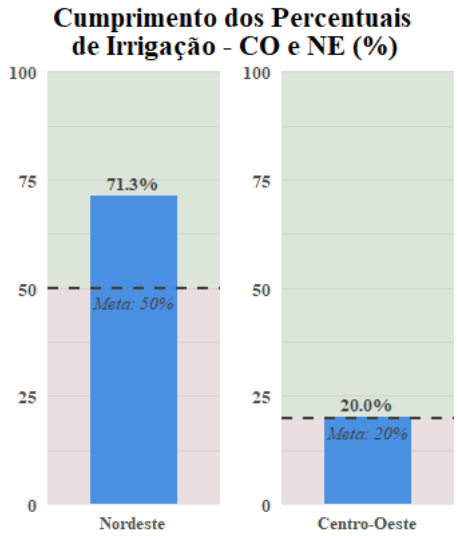
Assim, de acordo com a metodologia adotada por esta Corte, não houve, em 2024, utilização de aportes de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes. Tal metodologia foi consolidada no âmbito do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (Ministro Vital do Rêgo), pelo qual se definiu que o uso de aportes para despesas correntes configura indício de dependência econômica.

Nos termos do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, considera-se empresa estatal dependente aquela que recebe do ente controlador recursos para pagamento de despesas de custeio, inclusive com pessoal, ou de capital, excetuados os casos de aumento de participação acionária. O Decreto 10.690/2021, art. 2º, § 1º, reforça esse conceito e atribui à Secretaria Especial de Desestatização e à Secretaria Especial de Fazenda a responsabilidade pela classificação das estatais como dependentes.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

#### 4.1.1.7. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste




Em 2024, **a União cumpriu os percentuais mínimos de irrigação exigidos pela Constituição**: 71,31% dos recursos foram destinados ao Nordeste e 20,03% ao Centro-Oeste, superando os limites de 50% e 20% do art. 42 do ADCT.

Persistem, porém, lacunas sobre a destinação prioritária ao semiárido nordestino e a garantia de, no mínimo, 50% dos recursos a agricultores familiares. O Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) segue implementando solução tecnológica para consolidar esses dados. Até 7/3/2025, a solução apresentou informações gerais, com maior detalhamento para agricultura familiar no Centro-Oeste, mas sem o mesmo nível para o Nordeste, nem critérios claros de seleção dos municípios atendidos.

Como o tema já é monitorado desde a recomendação constante das Contas do Presidente de 2021, não houve um novo endereçamento neste momento.

Apesar do cumprimento formal, houve queda expressiva nos valores aplicados: R$ 121,22 milhões empenhados em 2024, 46,1% abaixo dos R$ 224,83 milhões de 2023. O PLOA previa R$ 40,5 milhões, ampliados para R$ 121,4 milhões após tramitação e ajustes, com quase 100% empenhados, e os percentuais mínimos para as regiões priorizadas foram respeitados ao longo de todas essas fases.

Do total, 10,7% (R$ 10,5 milhões) foram registrados no localizador “nacional”, fato que dificulta a identificação da localidade de aplicação, aspecto já observado no Acórdão 851/2013-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz (transitado em julgado), monitorado pelos Acórdãos 562/2023-Plenário e 1.750/2024-Plenário. Após as análises, algumas questões ficaram superadas, principalmente o envio de planos de ação a serem executados pelos órgãos responsáveis, mas ainda não foram completamente atendidos os itens 1.6.1.1 e 1.6.1.2 do Acórdão 562/2023-Plenário.

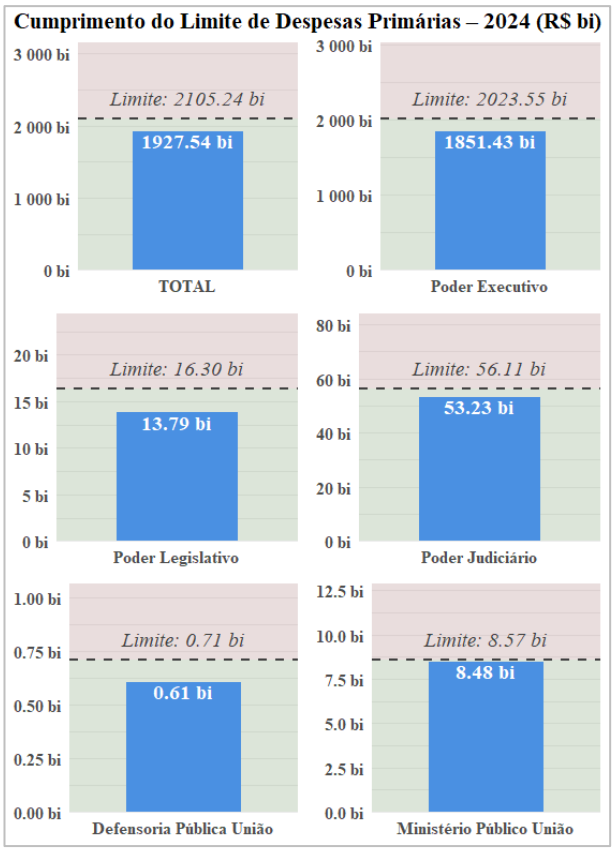
Uma recomendação nestas Contas, contudo, poderá adentrar em um tema de gestão de política de irrigação que seria mais bem endereçado em um processo específico, dado que a regionalização poderá ter um reflexo na gestão de recursos, que poderia demandar uma análise mais aprofundada com a participação de gestores, o que iria além do escopo deste processo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

#### 4.1.1.8. Limite de despesas primárias

Em 2024, primeiro ano de vigência efetiva do Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar 200/2023, a União cumpriu integralmente os limites de despesas primárias, bem como o de 95% das despesas obrigatórias em relação ao total de despesas primárias.




No acompanhamento bimestral dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, realizado nos termos do art. 3º, IV, "a", da Resolução-TCU 142/2001 (Acórdãos 1.211/2024, 1.854/2024, 330/2025, 532/2025 e 754/2025-TCU-Plenário, da minha relatoria), foram identificadas necessidades de bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo nos seguintes momentos: 1º bimestre (R$ 2,9 bilhões), 3º bimestre (R$ 11,2 bilhões), 4º bimestre (R$ 2,1 bilhões) e na avaliação extemporânea de novembro (R$ 4,3 bilhões).

O limite de despesas primárias para 2024 foi calculado com base nas despesas de 2023, corrigidas pelo IPCA acumulado entre julho de 2022 e junho de 2023 (3,16%), conforme o art. 4º da LC 200/2023. Acrescentou-se ainda um crescimento real de 1,70%, correspondente a 70% da variação real da receita primária (2,43%), conforme o art. 5º da mesma norma, e foram excluídas as transferências e as despesas previstas no art. 3º, § 2º, resultando em um limite de R$ 2.061.431,0 milhões.

Além disso, incorporaram-se ao limite do Poder Executivo:

a) R$ 28.007,1 milhões decorrentes da diferença na base de cálculo do IPCA (LC 200/2023, art. 4º, § 1º; LDO 2024, art. 23); e

b) R$ 15.805,3 milhões relativos ao crédito suplementar autorizado pelo art. 14 da LC 200/2023, vinculado ao crescimento real da receita estimada na primeira avaliação bimestral.

Assim, o limite final de despesas primárias apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional totalizou R$ 2.105.243,3 milhões, valor que foi respeitado, tanto na perspectiva agregada quanto na repartição individualizada por órgãos e poderes, em conformidade com o art. 3º da LC 200/2023.

Embora a verificação do cumprimento do limite se dê sob a ótica orçamentária (dotações), é relevante destacar que, entre janeiro e dezembro de 2024, foram efetivamente pagos R$ 1.927.536,5 milhões das despesas sujeitas aos limites do RFS.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas Primárias (R$ mi)**

| Discriminação | Base 2023 (a) | Limites 2024 (b) | Dotação atualizada (c) | Despesas Pagas 2024 (d) | Razão (e) = (d) / (c) |
|---|---|---|---|---|---|
| **TOTAL** | **1.964.882,1** | **2.105.243,3** | **2.105.243,3** | **1.927.536,5** | **91,56%** |
| **1. Poder Executivo** | **1.887.015,6** | **2.023.550,6** | **2.023.550,6** | **1.851.431,3** | **91,49%** |
| **2. Poder Legislativo** | **15.538,1** | **16.301,6** | **16.301,6** | **13.786,4** | **84,57%** |
| 2.1. Câmara dos Deputados | 7.463,3 | 7.830,0 | 7.830,0 | 6.301,4 | 80,48% |
| 2.2. Senado Federal | 5.493,6 | 5.763,6 | 5.763,6 | 5.141,1 | 89,20% |
| 2.3. Tribunal de Contas da União | 2.581,2 | 2.708,1 | 2.708,1 | 2.343,9 | 86,55% |
| **3. Poder Judiciário** | **53.485,1** | **56.113,2** | **56.113,2** | **53.225,9** | **94,85%** |
| 3.1. Supremo Tribunal Federal | 798,2 | 902,2 | 902,2 | 818,8 | 90,76% |
| 3.2. Superior Tribunal de Justiça | 1.876,3 | 1.958,0 | 1.958,0 | 1.788,3 | 91,33% |
| 3.3. Justiça Federal | 13.841,6 | 14.409,3 | 14.409,3 | 13.588,4 | 94,30% |
| 3.4. Justiça Militar da União | 674,4 | 707,4 | 707,4 | 672,2 | 95,02% |
| 3.5. Justiça Eleitoral | 9.121,0 | 9.569,1 | 9.569,1 | 8.744,8 | 91,39% |
| 3.6. Justiça do Trabalho | 23.567,6 | 24.549,6 | 24.549,6 | 23.657,8 | 96,37% |
| 3.7. Justiça do Distrito Federal e dos Territórios | 3.333,5 | 3.497,3 | 3.497,3 | 3.441,3 | 98,40% |
| 3.8. Conselho Nacional de Justiça | 272,5 | 520,3 | 520,3 | 514,2 | 98,83% |
| **4. Defensoria Pública da União** | **677,1** | **710,4** | **710,4** | **607,9** | **85,57%** |
| **5. Ministério Público da União** | **8.166,2** | **8.567,5** | **8.567,5** | **8.484,9** | **99,04%** |
| 5.1. Ministério Público da União | 8.062,4 | 8.458,9 | 8.458,9 | 8.377,9 | 99,04% |
| 5.2. Conselho Nacional do Ministério Público | 103,9 | 108,6 | 108,6 | 107,0 | 98,53% |

Fonte: STN – Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais 3º Quadrimestre de 2024.

Quanto à proporção entre despesas obrigatórias e o total das despesas primárias, o valor executado com aquelas foi de R$ 1.902.808,2 milhões, o que representa 90,4% da despesa primária total (R$ 2.105.243,3 milhões). Portanto, ficou abaixo do limite de 95% previsto no art. 8º da LC 200/2023, evitando-se a aplicação das vedações constitucionais previstas no art. 167-A da Constituição Federal.

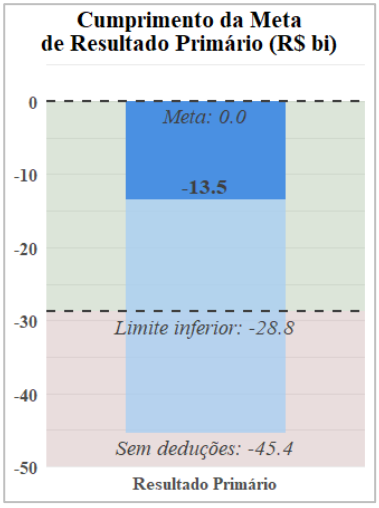


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

#### 4.1.2.1. Cumprimento das metas fiscais

**A União cumpriu as metas fiscais de 2024, tanto no âmbito do Governo Central quanto no das empresas estatais federais**. Esta seção examina a execução das metas fiscais estabelecidas na Lei 14.791/2023 (LDO 2024), bem como a consistência dos critérios utilizados na apuração do resultado primário. A análise complementa os dados apresentados na seção 2.3.4.




Resultados Primários do Governo Central e das empresas estatais federais

No exercício de 2024, a União cumpriu as metas de resultado primário tanto para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) quanto para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais.

Nos termos do art. 4º, § 1º, da LRF, a LDO deve trazer Anexo de Metas Fiscais, contendo metas anuais – em valores correntes e constantes – para receitas, despesas, resultados nominal e primário, além do montante da dívida pública para o exercício em questão e os dois seguintes. Com a entrada em vigor da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o RFS, passou a ser exigido, a partir de 2024, que:

a) a LDO estabeleça metas de resultado primário do Governo Central para o exercício corrente e os três subsequentes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º);

b) a elaboração, a aprovação e a execução da LOA estejam compatíveis com tais metas, observados os intervalos de tolerância de ±0,25% do PIB (art. 4º, § 5º, IV, da LRF).

A LDO 2024 (art. 2º e anexo IV) fixou, como meta de resultado primário para os OFSS, o valor de R$ 0,00, admitindo-se banda de tolerância entre superávit de R$ 28,8 bilhões e déficit de igual valor. Para o PDG, a meta foi de déficit de R$ 7,3 bilhões, resultando em um limite total de déficit primário de R$ 36,1 bilhões para o Governo Federal (limite inferior da meta para os OFSS, somado ao déficit do PDG).

As metodologias utilizadas por STN, Sest e Bacen para apuração diferem: os dois primeiros utilizam o método "acima da linha", apurando fluxos de caixa; o último emprega o método "abaixo da linha", baseado na variação da dívida líquida; conforme o art. 2º, § 4º, da LC 200/2023, a apuração oficial cabe ao Bacen.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Cumprimento das Metas Fiscais da LDO 2024 (R$ milhões)**

| Item | Projetado LDO 2024 | Realizado RACMF | Realizado PCPR |
|---|---|---|---|
| **Governo Central** | | | |
| **I. Receita Primária Total** | **2.682.922,6** | **2.679.441,6** | **2.679.442,0** |
| I.1. Receita Administrada pela RFB líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS | 1.787.382,6 | 1.690.020,4 | 1.690.020,0 |
| I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS | 636.360,2 | **641.155,5** | **641.155,0** |
| I.3. Receitas não Administradas pela RFB | 259.179,7 | 348.265,7 | 348.267,0 |
| **II. Transferências por Repartição de Receita** | **533.312,4** | **517.654,0** | **517.734,0** |
| **III. Receita Líquida (I – II)** | **2.149.610,1** | **2.161.787,6** | **2.161.708,0** |
| **IV. Despesa Primária Total** | **2.149.610,1** | **2.204.711,3** | **2.204.711,0** |
| IV.1. Benefícios Previdenciários | 918.310,2 | 938.544,5 | 938.545,0 |
| IV.2. Pessoal e Encargos Sociais | 385.745,9 | 367.355,4 | 367.385,0 |
| IV.3. Outras Despesas Obrigatórias | 309.972,9 | 358.388,1 | 358.388,0 |
| IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira | 535.581,2 | 540.423,3 | 540.423,0 |
| IV.4.1. Obrigatórias com Controle de Fluxo | 339.229,3 | - | - |
| IV.4.2. Discricionárias | 196.351,9 | - | - |
| **V. Resultado Primário Acima da Linha (III – IV)** | **0,0** | **(42.923,7)** | **(43.004,0)** |
| V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central | 281.949,9 | 254.465,4 | 254.385,0 |
| V.2 Resultado da Previdência Social | (281.949,9) | (297.389,1) | (297.389,0) |
| VI. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística | - | (2.440,6) | (2.361,0) |
| **VII. Resultado Primário Abaixo da Linha (V + VI)** | **-** | **(45.364,3)** | **(45.364,3)** |
| VIII. Meta OFSS (art. 2º, *caput*, da LDO-2024) | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| IX. Limite Inferior da Meta OFSS (art. 2º, § 1º, II, da LDO-2024) | (28.756,2) | (28.756,2) | (28.756,2) |
| X. Deduções da Meta OFSS | - | 31.884,6 | 31.884,6 |
| X.1. Calamidade Pública RS (Governo Central) | - | 29.020,3 | 29.020,3 |
| X.2. Emergência Climática (Governo Central) | - | 1.430,2 | 1.430,2 |
| X.3. Acórdão TCU 1.103/2024 (Governo Central) | - | 1.310,1 | 1.310,1 |
| X.4. Renúncia de Receita (Governo Central) | - | 124,0 | 124,0 |
| XI. Meta Ajustada (VIII – X) | (28.756,2) | (31.884,6) | (31.884,6) |
| XII. Limite Inferior da Meta Ajustada (IX – X) | (28.756,2) | (60.640,8) | (60.640,8) |
| XIII. Margem para o Limite Inferior da Meta Ajustada OFSS (VII – XII) | 28.756,2 | 15.276,5 | 15.276,4 |
| **Empresas Estatais Federais** | | | |
| **I. Resultado Empresas Estatais Federais** | **(7.312,1)** | **-** | **(6.734,3)** |
| II. Ajuste Resultado ENBPar | - | - | 463,1 |
| **III. Resultado Empresas Estatais Federais Ajustado (I + II)** | **(7.312,1)** | **(6.271,2)** | **(6.271,2)** |
| IV. Meta PDG (art. 3º, *caput*, da LDO-2024) | (7.312,1) | (7.312,1) | (7.312,1) |
| V. Deduções da Meta PDG | - | 1.901,1 | 1.901,1 |
| Ajuste PAC (Estatais) | - | 1.901,1 | 1.901,1 |
| VI. Meta Ajustada (IV - V) | (7.312,1) | (9.213,2) | (9.213,2) |
| IX. Margem para a Meta ajustada PDG (III - VI) | 0,0 | 2.942,0 | 2.942,0 |

Fontes: Tabela 4 do Anexo IV.1 de Metas Fiscais da LDO 2024, Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2024 (RACMF) e PCPR 2024. Adaptadas.

Durante 2024, foram autorizadas deduções da meta de resultado primário dos OFSS, totalizando R$ 31,9 bilhões, relativas a eventos atípicos:

a) R$ 29,02 bilhões em despesas decorrentes da calamidade no estado do Rio Grande do Sul (Decreto Legislativo 36/2024 e art. 65 da LRF), além de R$ 124 milhões em renúncia de IPI;

b) R$ 1,43 bilhão em despesas extraordinárias associadas à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 743;

c) R$ 1,31 bilhão em créditos extraordinários para o Judiciário e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário, Ministro Vital do Rêgo, transitado em julgado).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As metas fiscais, conforme demonstrado no Anexo IV.1 da LDO 2024 e confirmado pelo Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF) e pela Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), foram integralmente cumpridas.

Nesse contexto, é oportuno destacar que o Acórdão 754/2025-Plenário, da minha relatoria, tratou do modelo fiscal adotado pelo país ao promulgar o Regime Fiscal Sustentável (RFS). Naquela oportunidade, foi destacado que ele corresponde ao que é denominado pela literatura como "segunda geração de regras fiscais", adotado por países como Alemanha e Suécia e que, no Brasil, funciona em conjunto com o modelo de "primeira geração de regra fiscal", essencialmente contemplado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Tal modelo compreende regras mais sofisticadas e flexíveis, incorporando aspectos como qualidade do gasto, sustentabilidade fiscal de longo prazo e estabilização econômica, além de considerar o ciclo econômico e outras variáveis estruturais. Essas regras surgiram como resposta às limitações das anteriores, que falharam em conter excessos fiscais e se mostraram pró-cíclicas.

Ademais, seria inadequada, sob o aspecto hermenêutico, a interpretação expansiva de regras restritivas que veiculam ressalvas e exceções, que pode, inclusive, levar ao enfraquecimento do próprio modelo implementado pelo gestor da política pública.

Por tal motivo, propus e o Plenário concordou que o tema merece estudo aprofundado, em processo especificamente constituído para tal finalidade, que contemple análises mais amplas e profundas sobre o regime de regra fiscal adotado, bem como oportunizada a construção participativa de deliberações a que se refere a Resolução-TCU 315/2020. Assim, deixo de propor quaisquer outros endereçamentos complementares.

Compensação entre as Metas Fiscais do Governo Central e das empresas estatais federais

Conforme informado pela Secretaria de Orçamento Federal (peças 58 e 64 do TC 040.056/2023-6) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (peça 35 do mesmo processo), **não houve, em 2024, nenhuma compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (Governo Central) e para o Programa de Dispêndios Globais** (empresas estatais federais), seja durante a execução orçamentária seja para fins de aferição de cumprimento das metas.

Os resultados primários apurados pelo Banco Central indicaram déficits de R$ 45,4 bilhões para o Governo Central e de R$ 6,3 bilhões para as estatais federais, totalizando déficit de R$ 51,6 bilhões para o Governo Federal: esse valor representou um resultado R$ 18,2 bilhões superior à meta ajustada pela LDO, que previa déficit de até R$ 69,8 bilhões. Já o Governo Central superou o limite inferior da banda de tolerância em R$ 15,3 bilhões, enquanto as estatais federais apresentaram desempenho R$ 2,9 bilhões superior à sua meta individualizada – ambos considerando as deduções legais.

Dessa forma, as metas de resultado primário foram cumpridas, sem necessidade de compensações entre os blocos de metas.

Discrepância estatística entre as apurações do resultado primário

As diferenças entre os resultados primários apurados pela STN e pelo Bacen podem decorrer de dois fatores: ajustes metodológicos, que refletem divergências de critério na apuração entre os dois



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

órgãos, e discrepâncias estatísticas, que representam diferenças residuais não explicadas diretamente pelas metodologias aplicadas.

Os ajustes metodológicos são realizados previamente à mensuração da discrepância estatística, e promovidos de forma ativa, e podem ocorrer de ofício pela STN ou ser impostos administrativa ou politicamente por meio de alguma norma editada para esse fim específico.

Em 2024, a diferença total entre os dois cálculos foi de R$ 2,4 bilhões, tendo sido R$ 0,4 bilhão atribuídos a ajustes metodológicos e R$ 2,0 bilhões a discrepância estatística.

O único ajuste metodológico realizado foi o denominado "Caixa-Competência", no valor de R$ 428,4 milhões, e decorre da diferença de critérios na contabilização dos subsídios e subvenções: enquanto o Bacen os registra por competência, a STN os reconhece apenas no momento de pagar, o que gera defasagem temporal entre os registros (peça 47 do TC 040.056/2023-6), em cumprimento aos Acórdãos de Plenário 825/2015 (Ministro José Múcio Monteiro) e 3.297/2015 (Ministro Vital do Rêgo) do TCU.

Após as decisões, o Banco Central passou a contabilizar mensalmente os efeitos fiscais dos subsídios e subvenções pelo critério de competência na apuração "abaixo da linha", ao passo que a STN registra o impacto dessas operações apenas quando ocorrem os pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas. Como resultado, o efeito primário "abaixo da linha" em 2024 reflete os fatos geradores de janeiro a dezembro do ano, enquanto o resultado "acima da linha" abrange os pagamentos efetivamente realizados no período, mesmo que originados de competência anterior; esse descompasso temporal explica a diferença de R$ 428,4 milhões entre as duas estatísticas de resultado primário.

**Resultado Primário – Discrepância entre as mensurações "Acima da Linha" e "Abaixo da Linha" (R$ mi)**

| Discriminação | 2024 |
|---|---|
| 5. Resultado Primário Governo Central - Acima da Linha | (42.923,7) |
| 6. Ajustes Metodológicos | (428,4) |
| 6.1. Ajuste Metodológico Itaipu | - |
| 6.2. Ajuste Metodológico Caixa – Competência | *(428,4)* |
| 6.3. Ajuste Metodológico Recursos Não Sacados do PIS/PASEP (EC 126/2022) | - |
| 6.4. Ajuste Metodológico Compensações LC 194/2022 (pré-Acordo União e Estados/Distrito Federal) | - |
| 7. Discrepância Estatística | (2.012,2) |
| 8. Resultado Primário do Governo Central - Abaixo da Linha | (45.364,3) |
| 9. Discrepância | (2.440,6) |

Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional (edição fev/2025). Adaptada

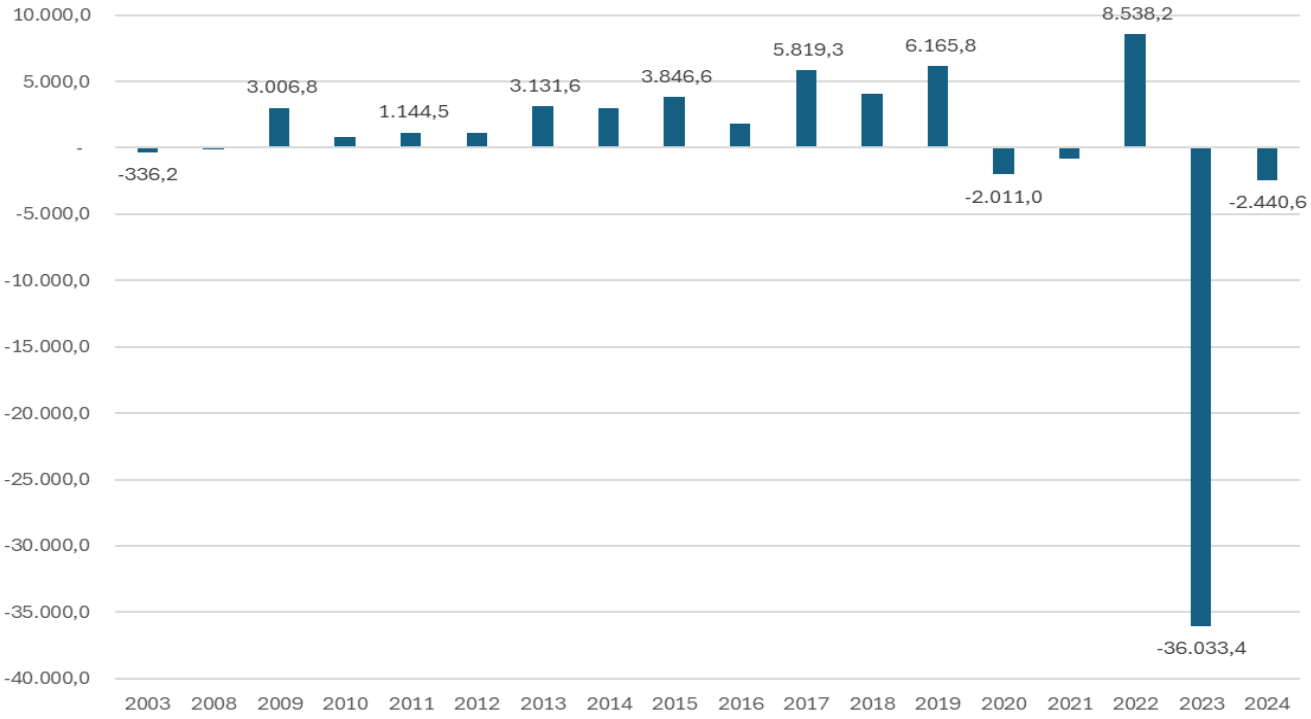
O Bacen (peça 66 do TC 040.056/2023-6) confirmou que, excluído esse ajuste metodológico, a discrepância estatística residual seria de R$ 2,0 bilhões, equivalente a 0,02% do PIB – valor considerado baixo em padrões internacionais.

Em comparação com 2023, quando a discrepância atingiu R$ 36 bilhões, os dados de 2024 indicam normalidade. O valor elevado verificado em 2023 proveio, majoritariamente, de dois ajustes metodológicos extraordinários: o reconhecimento dos recursos não sacados do PIS/Pasep (R$ 26,0 bilhões) e as compensações da União a estados e ao DF por perdas de ICMS no contexto da LC 194/2022 (R$ 7,7 bilhões).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Resultado Primário – Discrepância entre as mensurações "Acima da Linha" e "Abaixo da Linha" (R$ mi)**




Fonte: elaboração própria com dados do RTN referente a jan/2025.

* Valores de ajustes positivos indicam que o resultado "abaixo da linha" (Bacen) é maior que o resultado "acima da linha" (STN), enquanto valores de ajustes negativos indicam que o resultado "acima da linha" (STN) é maior que o resultado "abaixo da linha" (Bacen).

### 4.1.2.2. Conformidade da programação orçamentária e financeira

Em complemento à seção 2.3.3 deste relatório, apresentam-se os exames relativos aos demais aspectos dos acompanhamentos fiscais e da execução orçamentária e financeira da União em 2024, em cumprimento ao art. 3º, IV, "a", da Resolução-TCU 142/2001. A análise adotou metodologia centrada nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP), conforme previsto no art. 71, § 4º, da LDO 2024.

Empoçamento de recursos

O conceito de empoçamento foi inicialmente introduzido no RACMF do 2º quadrimestre de 2018 e, desde então, foi regulamentado pelo art. 8º, § 1º, do Decreto 11.927/2024. De acordo com essa norma, considera-se empoçamento a diferença entre o limite de pagamento autorizado e o valor efetivamente pago; a metodologia de apuração encontra-se detalhada em macrofunção específica do Siafi (art. 2º, § 4º, do referido decreto).

Compete à STN, com base na Lei 10.180/2001, realizar a apuração dos limites mensais de pagamento com vistas a boa administração de caixa e à compatibilidade entre execução orçamentária e limites financeiros. Em articulação com os órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, a secretaria é responsável pela programação financeira do Tesouro Nacional e pela supervisão da execução dos desembolsos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Nos termos do Decreto 93.872/1986 e do Decreto-Lei 200/1967, os ministérios e órgãos do Executivo, Legislativo e Judiciário devem aprovar os limites de saque de suas unidades orçamentárias em consonância com o cronograma de execução dos respectivos projetos. Limites superestimados ou baixa execução geram dois efeitos: (i) manutenção de recursos ociosos em detrimento de outras necessidades; e (ii) cumprimento da meta fiscal por meio de gestão ineficiente de caixa, resultando em excesso de resultado primário frente ao programado.

A situação compromete o princípio da eficiência (art. 37 da CF/88); o art. 8º do Decreto 11.927/2024 determinou que os órgãos comunicassem à STN, até 5/12/2024, os valores não utilizados até o fim do exercício, possibilitando seu remanejamento; já o § 2º impôs aos órgãos setoriais a busca ativa pela otimização dos cronogramas de pagamento.

Em 2024, o volume de recursos empoçados reduziu-se significativamente, sinalizando melhora na eficiência da programação orçamentária e financeira. O total de recursos não pagos em despesas discricionárias e obrigatórias foi de R$ 8,0 bilhões – o menor desde 2018 – contra R$ 18,0 bilhões em 2023, o que representa queda de 55,5%.

**Empoçamento de Recursos (2018-2024) R$ bilhões**

| Ano | Despesas Discricionárias e Obrigatórias | Emendas | Empoçamento Total |
|---|---|---|---|
| **2018** | 6,7 | 1,0 | 7,7 |
| **2019** | 14,3 | 3,0 | 17,4 |
| **2020** | 15,8 | 5,9 | 21,7 |
| **2021** | 13,9 | 2,4 | 16,3 |
| **2022** | 20,3 | 0,4 | 20,7 |
| **2023** | 18,0 | 1,8 | 19,8 |
| **2024** | 8,0 | 4,4 | 12,5 |

Fontes: Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2018 a 2024.

Em contrapartida, o empoçamento de emendas parlamentares impositivas cresceu de R$ 1,8 bilhão (2023) para R$ 4,4 bilhões (2024). Essa rubrica respondeu por 10,5% do limite de pagamentos definidos pelos decretos de programação, percentual superior ao das demais despesas. No entanto, esse aumento não decorre de falhas na programação, mas sim do impasse institucional entre os Poderes Legislativo e Judiciário sobre os critérios de transparência para execução das emendas coletivas, analisado no Acompanhamento do 5º bimestre (TC 026.099/2024-1, relator Ministro Jhonatan de Jesus).

**Empoçamento de Recursos em 2024**

R$ bilhões

| | Valor Pago (a) | Limite (b) | Empoçamento (b) - (a) | Empoçamento (%) |
|---|---|---|---|---|
| Despesas Discricionárias e Obrigatórias | 502,6 | 510,6 | 8,0 | 1,6% |
| Emendas Parlamentares ao Orçamento | 37,9 | 42,3 | 4,4 | 10,5% |
| **Total** | **540,4** | **552,9** | **12,5** | **2,3%** |

Fonte: Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2024.

Em 14/8/2024, o Ministro Flávio Dino, do STF, concedeu liminar na ADI 7697, suspendendo os pagamentos de emendas impositivas, salvo para obras em andamento e ações de calamidade pública; a liminar foi referendada em 16/8/2024 pelo Plenário da Corte, e, em resposta, foi aprovada a Lei Complementar 210/2024, que estabeleceu novas regras para proposição e execução de emendas parlamentares.

Posteriormente, em 2 e 3/12/2024, o Supremo autorizou, com restrições, a retomada da execução das emendas. Embora a LC 210/2024 tenha criado critérios, aquela corte impôs exigências



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

adicionais, que foram questionadas pelas advocacias da Câmara e do Senado e pela AGU; o Executivo, por sua vez, publicou a Portaria Conjunta MF/MPO/MGI/SRI-PR 115/2024, que disciplinou os procedimentos necessários para garantir segurança jurídica aos repasses.

Apesar da liberação parcial das emendas em dezembro, o impasse impediu a execução regular de parcela significativa desses recursos, afetando o fluxo de pagamentos. Assim, o elevado empoçamento de emendas em 2024 deveu-se, majoritariamente, à controvérsia entre os Poderes, e não à gestão orçamentária do Executivo.

Ainda assim, a redução do empoçamento das demais despesas compensou esse aumento, de modo que o total de recursos empoçados em 2024 ficou abaixo da média histórica da série, iniciada em 2018.

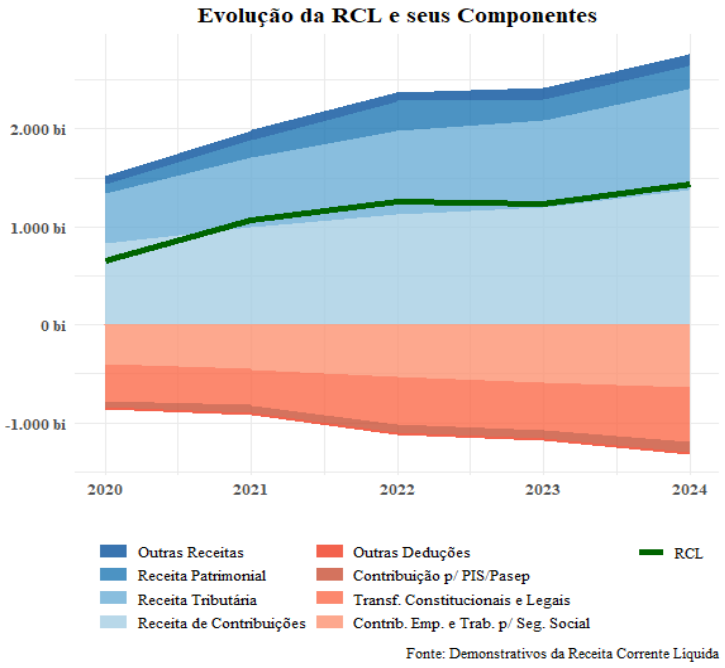
A Controladoria-Geral da União, em atendimento a recomendação do Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (Ministro Vital do Rêgo), incluiu, na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2024, o subitem 2.1.7, denominado "Execução Financeira – Limites autorizados x pagamentos (Empoçamento de Recursos)", que contém avaliação detalhada sobre a execução dos limites financeiros e o grau de empoçamento nos órgãos e entidades sujeitos à programação financeira.

### 4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida (RCL) da União em 2024 totalizou R$ 1.430 bilhões.

A tabela seguinte detalha os valores da RCL em 2024, enquanto o gráfico mostra a evolução de seus componentes, destacando o valor reduzido de 2020 (pandemia da covid-19) e o recorde histórico em 2024.

| Especificação | R$ milhões |
|---|---|
| **Receita Corrente (I)** | **2.758.253** |
| Receita Tributária | 1.028.018 |
| Receita de Contribuições | 1.377.481 |
| Receita Patrimonial | 241.592 |
| Receita Agropecuária | 21 |
| Receita Industrial | 10.653 |
| Receita de Serviços | 57.541 |
| Transferências Correntes | 363 |
| Receitas Correntes a Classificar | -1 |
| Outras Receitas Correntes | 42.584 |
| **Deduções (II)** | **1.328.217** |
| Transf. Constitucionais e Legais | 557.726 |
| Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social | 638.406 |
| Contrib. Plano Seg. Social do Servidor | 18.600 |
| Compensação Financeira RGPS/RPPS | 432 |
| Contr. p/ Custeio Pensões Militares | 9.214 |
| Contribuição p/ PIS/Pasep | 103.838 |
| **Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)** | **1.430.036** |




Fonte: Demonstrativos da Receita Corrente Líquida

Nos últimos cinco exercícios, a RCL correspondeu, em média, a 50% da receita corrente, composta, majoritariamente, por receitas de contribuições (50%), tributária (36%) e patrimonial (9%). As principais deduções foram: contribuições sobre a folha de salários (48%), transferências constitucionais e legais (42%) e PIS/Pasep (8%).



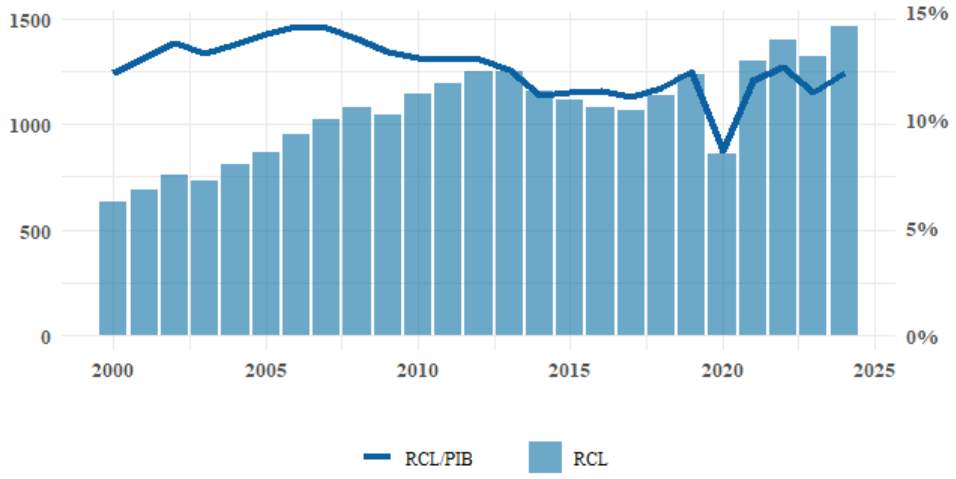
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em relação a 2023, a receita corrente cresceu R$ 341 bilhões (+14%), enquanto as deduções aumentaram R$ 145 bilhões (+12%), resultando em alta de R$ 196 bilhões (+16%) na RCL; esse crescimento refletiu o aumento das receitas de contribuições (+R$ 181 bilhões) e tributária (+R$ 140 bilhões).

As deduções, embora em alta, cresceram proporcionalmente menos, reforçando o avanço da RCL. Os maiores incrementos foram nas transferências constitucionais e legais (+R$ 73 bilhões), contribuições sobre a folha (+R$ 52 bilhões) e PIS/Pasep (+R$ 19 bilhões).

O gráfico abaixo apresenta a RCL em valores reais (ajustados pelo IPCA a preços de dezembro de 2024) para o período 2000-2024. Em 2020, a RCL caiu 30%, em termos reais, devido ao aumento das deduções durante a pandemia; em seguida, registrou alta de 51% em 2021 – variações de +8% em 2022 e -6% em 2023 – e nova alta de 11% em 2024, atingindo o recorde real de R$ 1.462 bilhões – 19% acima do valor de 2019.

**Evolução da RCL e proporção RCL/PIB**
**(em R$ bilhões, valores corrigidos para dez/2024)**




Fontes: IBGE, STN e Siafi

A relação RCL/PIB começou em 12% em 2000, atingiu 14% entre 2004 e 2008 e voltou a 12% em 2013. Desde então, oscilou entre 11% e 12%, exceto em 2020 (queda para 9%); em 2024, estabilizou-se novamente em 12%.

| Conceito | Critério | Destaque |
|---|---|---|



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

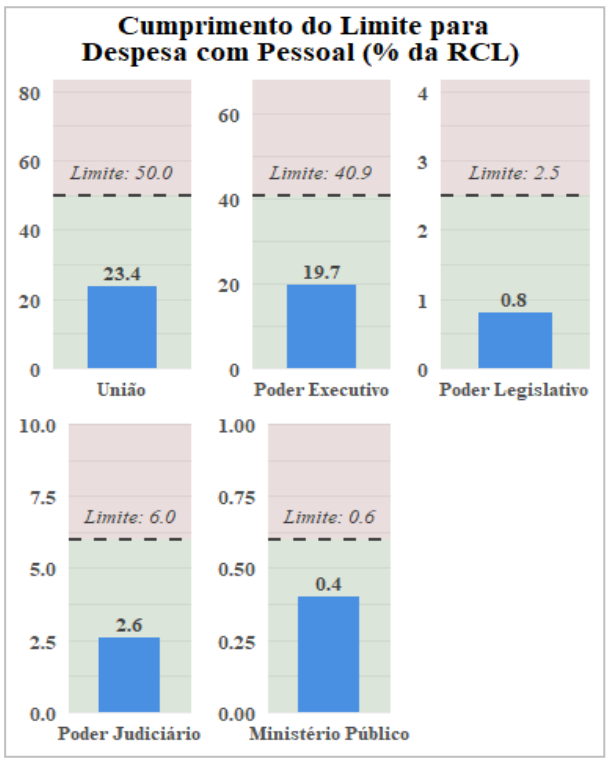
| | | |
|---|---|---|
| A Receita Corrente Líquida (RCL) equivale ao total das receitas correntes arrecadadas em um período de 12 meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social previstas no art. 195, I, "a", e II, da CF/1988; contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e pagamentos decorrentes da Lei Complementar 87/1996 e do art. 60 do ADCT (conforme disposto no art. 2º, IV, parágrafos da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal). | A RCL foi calculada conforme o art. 2º, IV e parágrafos, da LRF e a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). A apuração da RCL deve observar, ainda, a jurisprudência do TCU, especialmente os Acórdãos 476/2003 (Ministro Ubiratan Aguiar), 667/2008 (Ministro Valmir Campelo) e 4.074/2020 (Ministro Bruno Dantas), todos do Plenário e transitados em julgado. | A aferição precisa da RCL é fundamental, pois serve de parâmetro para o cálculo de vários limites fiscais, como despesa com pessoal, operações de crédito e garantias, além do valor da reserva de contingência a ser consignado na lei orçamentária anual. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

#### 4.1.2.4. Despesas com pessoal

**Nesta seção estão incluídas informações sobre os demais Poderes e órgãos autônomos, embora este relatório se refira somente às Contas do Presidente da República**.




O art. 169 da Constituição proíbe que a despesa com pessoal exceda limites fixados em lei complementar.

A LRF determina, no art. 19, que a despesa líquida de pessoal (DLP) da União não ultrapasse 50% da RCL, distribuída entre: i) 2,5% para o Legislativo (incluindo o TCU); ii) 6% para o Judiciário; iii) 40,9% para o Executivo (incluindo 3% destinados a órgãos e serviços específicos, como o Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF e ex-territórios); e iv) 0,6% para o MPU.

Dentro do limite do Poder Executivo, 3% são destinados à manutenção do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e da Defensoria Pública dos Territórios; à manutenção das polícias civil, penal e militar, do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e à assistência financeira ao Distrito Federal para serviços públicos de saúde e educação, por meio do FCDF; e aos servidores dos ex-territórios federais do Amapá e de Roraima.

A DLP corresponde à despesa bruta com ativos, inativos e pensionistas ("despesa com pessoal da União"), deduzidos itens como indenizações por demissão, decisões judiciais e despesas custeadas com recursos vinculados (art. 19, § 1º, da LRF). O cálculo é feito a partir do grupo orçamentário denominado "Pessoal e Encargos Sociais" (grupo de natureza de despesa 1).

A seguir, apresentam-se os valores consolidados de despesa com pessoal da União em 2023 e 2024, incluindo deduções e a despesa líquida que serve de base para verificação do cumprimento dos limites.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Demonstrativo da Despesa com Pessoal da União (R$ milhões)**

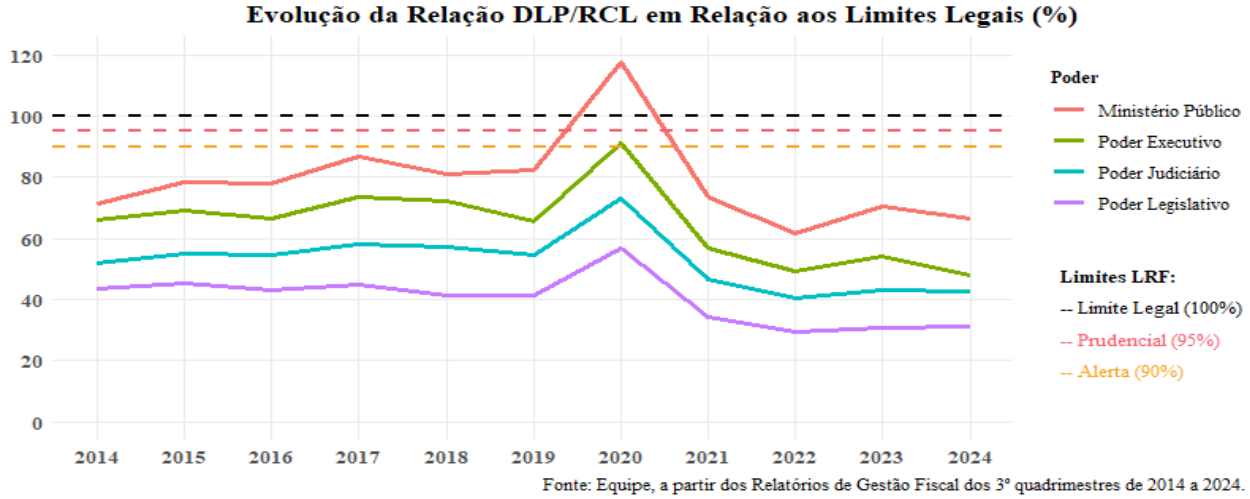
| Discriminação | Despesa Empenhada em 2023 | Despesa Empenhada em 2024 | Variação 2023/2024 |
|---|---|---|---|
| **Despesa Bruta com Pessoal (I)** | **395.007** | **394.127** | **-0,22%** |
| Pessoal Ativo | 217.616 | 218.828 | 0,56% |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 174.177 | 172.284 | -1,09% |
| Contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º) | 3.213 | 3.015 | -6,17% |
| Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente [1] | - | - | - |
| **Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)** | **74.203** | **59.011** | **-20,47%** |
| (-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 1.232 | 1.367 | 10,93% |
| (-) Decorrentes de Decisão Judicial | 21.884 | 4.631 | -78,84% |
| (-) Despesas de Exercícios Anteriores | 2.414 | 1.932 | -19,97% |
| (-) Inativos com Recursos Vinculados | 48.672 | 51.080 | 4,95% |
| **Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)** | **320.804** | **335.117** | **4,46%** |
| **Receita Corrente Líquida – RCL (IV)** | **1.233.715** | **1.430.036** | **15,91%** |
| **% sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%** | **26,00%** | **23,43%** | **-9,88%** |
| **Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL** | **616.857** | **715.018** | **15,91%** |
| **Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) 47,50% da RCL** | **586.015** | **679.267** | **15,91%** |

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2023 e de 2024.
1 Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução

Em 2024, a DLP da União foi de R$ 335 bilhões e a RCL de R$ 1.430 bilhões, resultando em uma relação DLP/RCL de 23,4%, abaixo dos limites máximo, de 50%, e prudencial (equivalente a 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre), de 47,5%. Também os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público da União (MPU), cumpriram os limites máximo e prudencial da despesa com pessoal estabelecidos pela LRF, conforme demonstrado na figura.

Ademais dos limites referenciados, quando a despesa atinge 90% do limite (art. 59, § 1º, II, da LRF), o TCU pode emitir alertas, o que não aconteceu no exercício sob exame.

O gráfico abaixo mostra a evolução da DLP em relação aos limites legal, prudencial e de alerta.



Fonte: Equipe, a partir dos Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2014 a 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em 2024, houve crescimento nominal nas despesas líquidas de todos os Poderes e do MPU: +17% no Legislativo, +3% no Executivo, +15% no Judiciário e +9% no MPU.

A DLP cresceu R$ 14,3 bilhões (+4,5% nominais) frente a 2023; em termos reais, permaneceu estável. Com a RCL crescendo 16% no mesmo período, o indicador DLP/RCL caiu de 26% (2023) para 23,4% (2024).

A despesa líquida especificamente do Poder Executivo foi de R$ 282 bilhões (86% da DLP total), incluindo despesas com o TJDFT, MPDFT, ex-territórios e o FCDF. Excluídas essas parcelas e as deduções legais, a despesa líquida do Executivo (Governo Federal) totalizou R$ 260 bilhões, alta de 2,8% em relação a 2023 (R$ 253 bilhões), conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Poder Executivo \1 – Governo Federal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal (R$ milhões)**

| Discriminação | 2023 | 2024 | Variação Nominal | Variação Percentual |
|---|---|---|---|---|
| **Despesa Bruta com Pessoal (I)** | **313.586** | **305.874** | **-7.712** | **-2,5%** |
| Pessoal Ativo | 163.879 | 160.164 | -3.715 | -2,3% |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 146.494 | 142.695 | -3.799 | -2,6% |
| Contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF) | 3.213 | 3.015 | -198 | -6,2% |
| Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente \2 | 0 | 0 | 0 | |
| **Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)** | **60.574** | **45.790** | **-14.784** | **-24,4%** |
| Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 927 | 796 | -131 | -14,2% |
| Decorrentes de Decisão Judicial | 21.866 | 4.617 | -17.249 | -78,9% |
| Despesas de Exercícios Anteriores | 1.092 | 1.004 | -88 | -8,1% |
| Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 36.688 | 39.374 | 2.685 | 7,3% |
| **Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)** | **253.013** | **260.084** | **7.071** | **2,8%** |

Fonte: RGFs do Poder Executivo do 3º quadrimestre de 2023 e de 2024.
\1 Excluídas as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com os servidores dos ex-territórios federais do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas pelo FCDF.
\2 Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

Os dados individualizados, publicados pelos órgãos, estão disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf), em cumprimento ao disposto no art. 162 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

### 4.1.2.5. Dívidas consolidada e mobiliária

Os limites para a Dívida Consolidada da União e para a Dívida Mobiliária Federal, previstos na Constituição Federal, ainda não foram efetivamente estabelecidos. O art. 52, VI, determina que cabe ao Senado Federal fixar os limites globais da dívida consolidada dos entes federativos, a partir de proposta do Presidente da República; já o art. 48, XIV, prevê que o Congresso Nacional deve estabelecer o montante da Dívida Mobiliária Federal, sem exigência de iniciativa reservada.

A LRF, em seu art. 30, determina que o Presidente da República apresente propostas de limites para essas dívidas, fixados como percentuais da RCL, podendo considerar a dívida líquida (deduzindo ativos específicos). Na Mensagem 1.069/2000, o Executivo sugeriu limitar a Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União a 350% da RCL, proposta incorporada ao Projeto de Resolução do Senado 84/2007, posteriormente arquivado em 2018 sem deliberação; a proposta de limites para estados e municípios resultou na Resolução do Senado Federal 40/2001.

Quanto à Dívida Mobiliária Federal, a Mensagem 1.070/2000 propôs limite de 650% da RCL, aprovado pela Câmara dos Deputados e remetido ao Senado como Projeto de Lei da Câmara 54/2009, também arquivado em 2014 sem apreciação final.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Apesar da ausência de limites formalmente estabelecidos, o Poder Executivo divulga, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), a apuração da Dívida Consolidada e da DCL, conforme determina o art. 55, I, "b", da LRF. Ao final de 2024, os dados do RGF indicaram: Dívida Mobiliária de R$ 9,77 trilhões (683,48% da RCL), Dívida Consolidada de R$ 9,97 trilhões (697,02% da RCL) e Dívida Consolidada Líquida de R$ 7,11 trilhões (497,17% da RCL).

**Em comparação a 2023, observou-se redução nos percentuais das dívidas bruta e mobiliária, refletindo o aumento de 15,91% da RCL**, e a DCL, por sua vez, manteve-se estável; ainda assim, todos os indicadores superaram os limites propostos originalmente no ano 2000.

Desde 2016, a DCL ultrapassa o limite proposto de 350% da RCL. A Dívida Mobiliária tem permanecido acima do limite sugerido, exceto nos 2º e 3º quadrimestres de 2022, quando esteve apenas acima do patamar de 585% da RCL – nível que corresponderia ao limite de alerta estabelecido pelo art. 59, § 1º, III, da LRF.

A definição formal desses limites é fundamental para que o endividamento federal observe os parâmetros da LRF, como já se exige dos demais entes da Federação, promovendo o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

A análise da sustentabilidade da dívida, à luz das recentes inovações legislativas, está detalhada no subitem 2.4 deste relatório. Além disso, o Tribunal de Contas da União realiza o acompanhamento contínuo da dívida pública com base na Resolução-TCU 322/2020, ademais de fiscalizações relacionadas à gestão fiscal e à tramitação dos projetos de lei orçamentária.

#### 4.1.2.6. Operações de crédito

No exercício de 2024, **a União cumpriu o limite para a contratação de operações de crédito**, definido na Resolução do Senado Federal 48/2007, conforme competência privativa prevista no art. 52 da Constituição Federal. O art. 7º da norma estabelece que o limite global para a contratação de operações de crédito pela União, em um exercício financeiro, é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL).

A apuração desse limite é feita a partir do somatório do valor de todas as operações de crédito que foram realizadas no exercício, mas são realizadas deduções nesse montante. Dentre as possíveis deduções, a principal, que tem representado a quase totalidade das deduções realizadas, se refere aos valores destinados à amortização e ao refinanciamento da dívida pública federal.

As informações sobre a apuração trazidas na PCPR, no âmbito do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, têm por origem o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo Federal, publicado quadrimestralmente, em cumprimento ao art. 55, I, "d" da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No decorrer do exercício de 2024, o valor das operações de crédito contratadas foi de R$ 1,91 trilhão, sendo a quase totalidade referente a operações mobiliárias internas, e o valor total das deduções contabilizadas alcançou R$ 1,67 trilhão.

Neste contexto, ao final de 2024 "o montante líquido das novas operações de crédito" a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R$ 240,66 bilhões, o que corresponde a 16,83% da RCL e, portanto, restou cumprido o limite de 60% da RCL estabelecido pelo Senado Federal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Convém considerar, no entanto, que o montante apurado poderia ser ainda menor, haja vista que a mencionada resolução permite também a dedução de montantes referentes a "operações de concessões de garantia", o que não tem sido realizado no RGF. Por outro lado, o montante apurado destoa significativamente da efetiva variação da dívida pública, haja vista que considera o montante das novas operações, mas não a apropriação de juros sobre o estoque remanescente.

Deste modo, convém registrar que, conforme dados do RGF, as Dívidas Consolidada e Mobiliária cresceram R$ 935 bilhões e R$ 983 bilhões em 2024, respectivamente. Já a Dívida Consolidada Líquida, que pode representar com mais exatidão o nível de endividamento, cresceu ainda mais (R$ 1.008 bilhões).

#### 4.1.2.7. Concessão de garantias

Em 2024, **a União cumpriu o limite para concessão de garantias em operações de crédito**, conforme estabelecido no art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007, nos termos da competência privativa prevista no art. 52 da Constituição Federal; esse limite corresponde a 60% da Receita Corrente Líquida (RCL).

A verificação do cumprimento ocorre com base no saldo devedor das obrigações financeiras garantidas ao final do exercício. Conforme a referida resolução, são consideradas garantias as fianças, os avais, as assunções de risco creditício, os seguros de crédito à exportação e demais compromissos que representem obrigação de adimplência financeira ou contratual por parte da União.

As informações apresentadas na PCPR e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo federal, publicado quadrimestralmente em cumprimento ao art. 55, I, "c", da LRF, indicam que o saldo devedor das garantias prestadas somava R$ 282,25 bilhões ao final do 3º quadrimestre de 2024, representando 19,74% da RCL – abaixo do limite estabelecido e inferior aos 23,71% registrados ao fim de 2023.

Tal redução, de R$ 47,92 bilhões (14,51%) em relação ao quadrimestre anterior, está em análise pelo TCU (TC 026.101/2024-6, minha relatoria, RGF do 3º quadrimestre de 2024, ainda em instrução e sem decisão de mérito). Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, a queda decorre da exclusão contábil de R$ 72,58 bilhões referentes a garantias concedidas a estados em Regime de Recuperação Fiscal, já provisionadas no passivo patrimonial, não sendo mais computadas nas contas de compensação dos atos potenciais passivos.

Considerando esse valor, o saldo total das garantias concedidas em 2024 alcançaria R$ 354,83 bilhões – o equivalente a 24,81% da RCL –, o que representaria crescimento nominal de R$ 62,31 bilhões (21,3%) no exercício; esse aumento está relacionado, em parte, à desvalorização cambial, dado que grande parcela das operações garantidas é indexada a moedas estrangeiras.

Ainda assim, mesmo com a inclusão do valor provisionado, a União permaneceu dentro do limite legal para concessão de garantias em operações de crédito no exercício de 2024.

Honras de garantias

No caso da concessão de garantias da União a entes subnacionais e suas entidades controladas, exige-se a apresentação de contragarantias de valor igual ou superior, conforme estabelece o art. 40, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; a vinculação de transferências constitucionais, por exemplo, visa mitigar o risco dessas operações para a União.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Apesar dessa exigência, a União, desde 2016, passou a ser acionada para honrar garantias concedidas – situação que não ocorria há mais de uma década. Entre 2016 e 2024, a União efetuou pagamentos superiores a R$ 75 bilhões em honras de garantias (valores históricos), com quase a totalidade referente a operações de crédito de estados.

Mais da metade desse valor foi direcionada ao estado do Rio de Janeiro, cuja adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), instituído pela Lei Complementar 159/2017, tornou recorrente a necessidade de honras. Posteriormente, com a alteração normativa introduzida pela Lei Complementar 178/2021, os estados de Goiás, Rio Grande do Sul e Minas Gerais também aderiram ao RRF: Minas Gerais, que detém o segundo maior volume honrado, teve seu Plano de Recuperação Fiscal homologado apenas em 6 de janeiro de 2025.

Diversos estados tiveram garantias honradas sem a possibilidade de execução imediata das respectivas contragarantias em razão de decisões liminares do Supremo Tribunal Federal. Contudo, até o final de 2024, a maior parte dessas pendências foi regularizada por meio de compensações promovidas pela União, conforme autorizado pela Lei Complementar 201/2023, e pela viabilização do refinanciamento do saldo remanescente.

De acordo com o Relatório Mensal de Garantias Honradas da Secretaria do Tesouro Nacional, restava, ao final de 2024, saldo de R$ 2,07 bilhões a recuperar; desse total, 74% eram passíveis de refinanciamento, enquanto o restante dependia de decisão judicial para definição do desfecho.

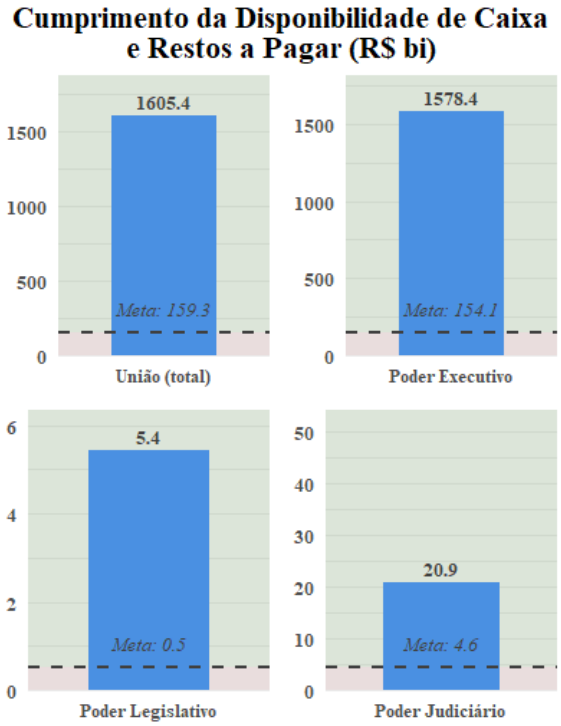
Dessa forma, **a União permaneceu em conformidade com o limite de concessão de garantias estabelecido na Resolução do Senado Federal 48/2007, ao passo que as pendências relativas à recuperação de honras seguem sendo gradualmente solucionadas**.

### 4.1.2.8. Disponibilidades de caixa e inscrição em restos a pagar

**Nesta seção estão incluídas informações sobre os demais Poderes e órgãos autônomos, embora este relatório se refira somente às Contas do Presidente da República. A situação detalhada do Poder Executivo encontra-se na seção 4.1.2.8.1**.

Ao final de 2024, **todos os Poderes e órgãos autônomos da União apresentaram disponibilidades de caixa suficientes para cobrir os restos a pagar inscritos, cumprindo a regra** do art. 42 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

A disponibilidade de caixa líquida corresponde aos recursos financeiros efetivamente disponíveis para pagamento de obrigações, após a dedução dos restos a pagar processados, dos não processados de exercícios anteriores e de outras obrigações exigíveis. A suficiência de caixa é apurada pela diferença entre essa disponibilidade líquida e os restos a pagar não processados (RPNP) do exercício.






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A verificação é promovida por meio do exame do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (DDCRP), integrante do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) a que se refere o art. 55, III, da LRF, e a responsabilidade pelas informações constantes no demonstrativo é dos próprios Poderes e órgãos da União mencionados no art. 20 da LRF, que devem assegurar a veracidade e completude dos dados divulgados.

Em 31/12/2024, a disponibilidade líquida antes da inscrição dos RPNP era de R$ 1.597 bilhões; após a inscrição de R$ 159 bilhões, restou uma suficiência de R$ 1.438 bilhões.

A responsabilidade pelas informações constantes no DDCRP recai sobre os próprios Poderes e órgãos da União mencionados no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que devem zelar pela veracidade e completude dos dados divulgados.

No entanto, durante a elaboração deste Relatório do Parecer Prévio, identificou-se uma inconsistência na apuração dos RPNP de exercícios anteriores, presentes na consulta elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a composição de seus demonstrativos – especificamente o Anexo V Consolidado e o Anexo V do Poder Executivo –, utilizada como referência por outros órgãos na formulação de seus próprios demonstrativos.

A inconsistência decorreu da não inclusão, na referida consulta, das contas criadas ao final de 2024 para atender ao art. 105 da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos), que trata da excepcionalidade ao cancelamento automático de restos a pagar, bem como das contas vinculadas à suspensão da execução das emendas RP 8 e 9, determinada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - APDF 854.

Essa falha afetou exclusivamente os demonstrativos do Poder Executivo, no montante de R$ 7,9 bilhões, e do Ministério Público da União (MPU), no valor de R$ 782 mil. O Poder Executivo encaminhou de imediato versões retificadas dos demonstrativos, cujas publicações serão examinadas no âmbito do acompanhamento do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do 3º quadrimestre de 2024 (TC 026.101/2024-6, da minha relatoria, sem apreciação conclusiva) ainda em instrução.

No caso do MPU, considerando-se o equívoco na consulta e a disponibilidade registrada no Anexo V do órgão (da ordem de R$ 577 milhões), optou-se por providenciar a retificação no mesmo acompanhamento do RGF do 3º quadrimestre de 2024.

A tabela a seguir apresenta as disponibilidades e as obrigações financeiras em 31/12/2024, devidamente ajustada conforme anteriormente explicado.

**Disponibilidades de Caixa e Restos a Pagar do Exercício em 31/12/2024 (em R$ milhões)**

| Poderes e Órgãos | Disponibilidade de caixa bruta | RPP de exercícios anteriores | RPP do exercício | RPNP de exercícios anteriores | Demais obrigações financeiras | Disponibilidade de caixa líquida (antes da inscrição de RPNP) | RPNP do exercício | Disponibilidade após a inscrição de RPNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f) = (a-(b+c+d+e)) | (g) | (h) = (f) - (g) |
| **Poder Executivo*** | **1.747.994** | **8.302** | **90.559** | **50.924** | **27.736** | **1.570.473** | **154.052** | **1.416.421** |
| **Poder Legislativo** | **5.895** | **12** | **276** | **117** | **65** | **5.425** | **539** | **4.886** |
| Câmara dos Deputados | 3.603 | 2 | 149 | 49 | 4 | 3.400 | 302 | 3.098 |
| Senado Federal | 1.575 | 9 | 97 | 43 | 61 | 1.365 | 121 | 1.244 |
| Tribunal de Contas da União | 717 | 0 | 31 | 25 | 0 | 661 | 116 | 545 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Poderes e Órgãos | Disponibilidade de caixa bruta | RPP de exercícios anteriores | RPP do exercício | RPNP de exercícios anteriores | Demais obrigações financeiras | Disponibilidade de caixa líquida (antes da inscrição de RPNP) | RPNP do exercício | Disponibilidade após a inscrição de RPNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f ) = (a-(b+c+d+e)) | (g) | (h) = (f) - (g) |
| **Poder Judiciário** | **22.848** | **121** | **739** | **427** | **664** | **20.897** | **4.611** | **16.286** |
| Supremo Tribunal Federal | 290 | 0 | 19 | 7 | 18 | 245 | 65 | 180 |
| Conselho Nacional de Justiça | 104 | 0 | 0 | 0 | 19 | 85 | 5 | 80 |
| Superior Tribunal de Justiça | 620 | 49 | 40 | 1 | 47 | 483 | 92 | 390 |
| Superior Tribunal Militar | 82 | 0 | 4 | 14 | 8 | 56 | 34 | 21 |
| Justiça Federal | 7.727 | 30 | 197 | 247 | 230 | 7.023 | 3.457 | 3.567 |
| Justiça Eleitoral | 3.623 | 33 | 97 | 89 | 113 | 3.291 | 422 | 2.869 |
| Justiça do Trabalho | 9.172 | 9 | 377 | 59 | 179 | 8.549 | 468 | 8.080 |
| Tribunal de Justiça do DF e Territórios | 1.231 | 1 | 5 | 9 | 50 | 1.166 | 67 | 1.099 |
| **Ministério Público da União** | 751 | 0 | 17 | 74 | 11 | 649 | 72 | 577 |
| **Conselho Nacional do Ministério Público** | **9** | **0** | **0** | **0** | **0** | **9** | **1** | **8** |
| **Defensoria Pública da União*** | **626** | **0** | **55** | **72** | **5** | **493** | **59** | **434** |
| **Total** | **1.777.499** | **8.434** | **91.592** | **51.543** | **28.476** | **1.597.454** | **159.276** | **1.438.178** |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2024.
*Os dados da Defensoria Pública da União estão incluídos nos dados do Poder Executivo.

A regularidade da inscrição de RPNP e sua compatibilidade com as disponibilidades financeiras em 2024 também estão sendo analisadas por esta Corte de Contas (TC 026.101/2024-6, da minha relatoria, sem deliberação colegiada) em instrução. Durante a fase instrutiva, constatou-se, ainda, que o Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região (TRT-13), embora apresentasse disponibilidade total positiva após a inscrição de RPNP, registrou disponibilidade negativa em fonte vinculada, sem recursos livres suficientes para compensar o desequilíbrio, impropriedade sanada em janeiro de 2025, mediante cancelamento de empenhos.

Na tabela seguinte, observa-se que a disponibilidade bruta cresceu 0,7%, enquanto a líquida, após a inscrição dos RPNP, recuou 0,9%; a inscrição de RPNP subiu de R$ 146 bilhões em 2023 para R$ 159 bilhões em 2024 (+8,8% nominal, +3,8% real).

Os valores de restos a pagar "do exercício ou de exercício anterior", apresentados no demonstrativo de disponibilidade de caixa seguinte, por questões conceituais, não coincidem com os valores dos restos a pagar "inscritos ou reinscritos" no exercício, apresentados na seção 2.5.1.4. Isso ocorre porque, ao final de cada exercício, a STN realiza a transferência do saldo dos restos a pagar não processados que foram liquidados e não pagos durante o exercício para a conta de restos a pagar processados a pagar. Isso acaba gerando uma nova inscrição de restos a pagar processados, apesar de se referir a saldos de empenhos de anos anteriores (compensados por uma redução de RPNP de exercícios anteriores).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

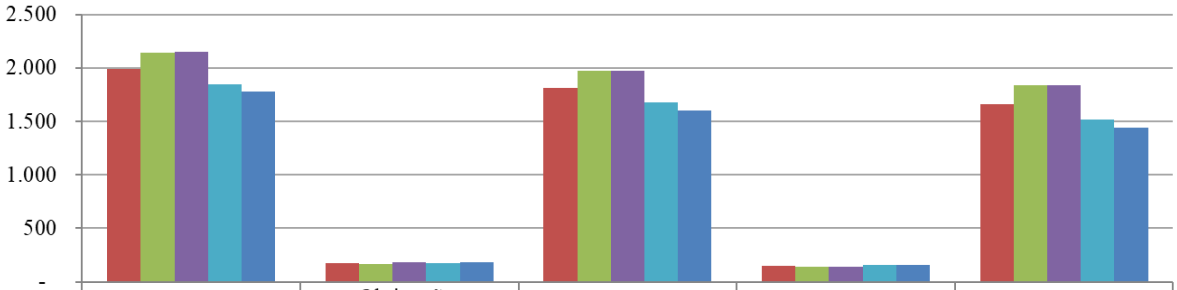
**Disponibilidades e Restos a Pagar da União – 2023 e 2024 (R$ milhões)**

| | 2023 | 2024 | Variação Nominal | Variação % |
|---|---|---|---|---|
| Disponibilidade de caixa bruta (I) | 1.764.679 | 1.777.499 | 12.820 | 0,7% |
| RPP de exercícios anteriores (II) | 6.452 | 8.434 | 1.983 | 30,7% |
| RPP do exercício (III) | 82.579 | 91.592 | 9.013 | 10,9% |
| RPNP de exercícios anteriores (IV) | 49.378 | 51.543 | 2.164 | 4,4% |
| Demais obrigações financeiras (V) | 28.987 | 28.476 | -511 | -1,8% |
| Disponibilidade de caixa líquida (VI)=(I)-(II)-(III)-(IV)-(V) | 1.597.283 | 1.597.454 | 172 | 0,01% |
| RPNP do Exercício (VII) | 146.422 | 159.276 | 12.855 | 8,8% |
| Disponibilidade após a inscrição de RPNP (VIII) = (VI) - (VII) | 1.450.861 | 1.438.178 | -12.683 | -0,9% |

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2023 e de 2024.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

O gráfico seguinte mostra a evolução dos dados corrigidos a preços de 2024.

**Disponibilidade e Restos a Pagar da União (R$ bilhões de 2024)**




| | Disponibilidade de Caixa Bruta (A) | Obrigações Financeiras, RPPs e RPNP de Exercícios Anteriores (B) | Disponibilidade de Caixa Líquida (C) = (A)-(B) | Inscrição de RPNP do Exercício (D) | Disponibilidade após a Inscrição de RPNP (E) = (C)-(D) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2020 | 1.988 | 173 | 1.815 | 151 | 1.664 |
| 2021 | 2.141 | 167 | 1.974 | 140 | 1.835 |
| 2022 | 2.150 | 178 | 1.972 | 137 | 1.835 |
| 2023 | 1.850 | 175 | 1.674 | 153 | 1.521 |
| 2024 | 1.777 | 180 | 1.597 | 159 | 1.438 |

As disponibilidades bruta, líquida e pós inscrição dos RPNP, que já haviam caído em 2023, continuaram a diminuir em 2024, com retrações de 3,9%, 4,1% e 4,9%, respectivamente. Em sentido inverso, as obrigações financeiras (incluindo os RPNP) aumentaram no exercício. Contudo, dada a significativa diferença de ordens de grandeza entre as disponibilidades e as obrigações, a redução da disponibilidade bruta constitui o fator preponderante para explicar a diminuição da disponibilidade após a inscrição de RPNP.

#### 4.1.2.8.1. Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo

Em 2024, o Poder Executivo federal cumpriu integralmente o art. 42 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A verificação do cumprimento dessa regra, que exige disponibilidade financeira suficiente para cobrir os RPNP, pode ser feita por dois critérios:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

i) global ou geral: avalia se a disponibilidade líquida total, após a inscrição dos RPNP, não é negativa, sem considerar a vinculação de recursos;

ii) por vinculação: analisa se os recursos vinculados a despesas específicas são suficientes para cobrir essas obrigações, exigindo recursos livres para compensar eventuais déficits. Esse é o critério adotado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e órgãos de controle, conforme o art. 8º, parágrafo único, da LRF, que determina a utilização exclusiva de recursos vinculados para sua finalidade, ainda que em exercício diferente do ingresso.

A apuração pode ser feita por grupos de fontes (ex.: educação, seguridade social, fundos) ou individualmente por fonte, e, na agregação por grupo, déficits de uma fonte podem ser compensados por superávits de outra do mesmo grupo.

Em 2023, foi implementada nova classificação de fontes e destinação de recursos, inviabilizando comparações com 2022; já em 2024, com a manutenção da nova classificação, foi possível comparar a variação anual por grupo de destinação.

A tabela a seguir apresenta a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2024, considerando o critério global e o critério de compensação de déficits entre fontes ou grupos. Na agregação por grupo, a suficiência é maior, pois fontes negativas podem ser compensadas por positivas do mesmo grupo; a suficiência positiva confirma o cumprimento integral do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo.

**Cumprimento do art. 42 da LRF em 2024 - Poder Executivo Federal (R$ milhões)**

| Critério | Suficiência Recursos Não Vinculados / Ordinários (A) | Valores Negativos (B) [1] | Suficiência Final (C) = (A) – (B) |
|---|---|---|---|
| Recursos Não Vinculados/Livres x Grupo de Destinação de Recursos com Insuficiência | 44.981 | -3.136 | 41.845 |
| Recursos Não Vinculados/Livres x Fontes Vinculadas com Insuficiência | 44.981 | -3.871 | 48.851 |
| **Critério Global - Soma de Todas as Disponibilidades** | | | **1.416.421** |

1. Soma das insuficiências em Fontes de Recursos ou Grupos de Destinação de Recursos.
Fonte: Siafi e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo Retificado e encaminhado ao TCU em 20/05/2025.

A tabela seguinte traz os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição dos RPNP, conforme os RGFs de 2023 e 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

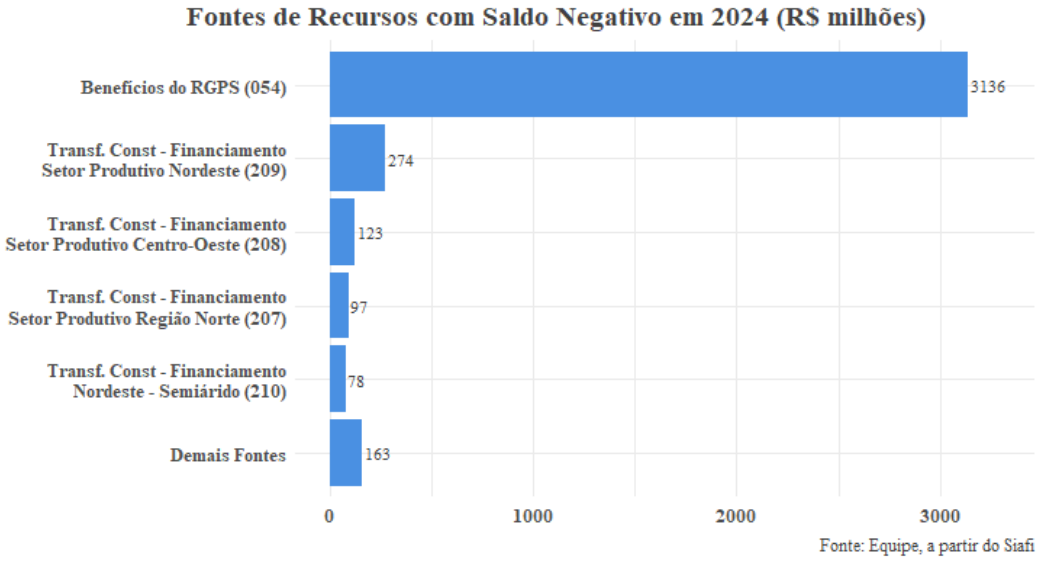
**Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição em RPNP – Poder Executivo Federal (R$ milhões)**

| Grupo de Destinação de Recursos | 2023 | 2024 | Variação Anual Nominal | Variação Anual Percentual |
|---|---|---|---|---|
| **Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)** | **58.964** | **44.981** | **-13.983** | **-23,7%** |
| **Total de Recursos Vinculados (II)** | **1.373.013** | **1.371.440** | **-1.573** | **-0,1%** |
| 1. Recursos Vinculados à Educação | 24.641 | 34.594 | -9.953 | 40% |
| 2. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência) | 57.435 | 70.651 | -13.217 | 23% |
| 3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS) | 217 | 522 | -306 | 141% |
| **4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)** | **-1.451** | **-3.136** | **1.685** | **116%** |
| 5. Recursos Vinculados à Dívida Pública | 957.776 | 871.306 | 86.470 | -9% |
| 6. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF, Municípios | 9.533 | 11.221 | -1.688 | 18% |
| 7. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas | 324.642 | 385.272 | -60.630 | 19% |
| 8. Recursos Extraorçamentários | 104 | 114 | -11 | 11% |
| 9. Recursos Não Classificados | 116 | 895 | -778 | 669% |
| **Total (III) = (I + II)** | **1.431.977** | **1.416.421** | **-15.556** | **-1,1%** |

Fonte: Equipe, a partir do Siafi.

Em 2024, houve disponibilidade negativa de R$ 3,14 bilhões no grupo "Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)", coberta pelos R$ 45 bilhões de recursos livres. A disponibilidade líquida total caiu 1,1% (R$ 15,6 bilhões) em relação a 2023, devido à redução de 23,7% (R$ 13,9 bilhões) em recursos livres e aumento de 0,1% (R$ 1,5 bilhão) em recursos vinculados.

Foram identificadas 15 fontes com insuficiência, destacando-se a relativa a Benefícios do RGPS (054), que concentrou 81% do déficit. O gráfico seguinte apresenta os saldos negativos das principais fontes.




Conclui-se que, em 2024, **o Poder Executivo cumpriu plenamente o art. 42 da LRF por todos os critérios, apesar da insuficiência registrada no grupo "Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)", compensada por recursos livres**.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

#### 4.1.2.9. Requisitos para instituição de renúncias de receitas tributárias

Em 2024, **verificou-se a inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 132, 135 e 142 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) no momento da elaboração de proposições legislativas, bem como de sanções de leis com vistas à concessão, à ampliação e à aplicação de benefícios tributários de que decorram renúncias de receitas**.

O art. 150, § 6º, da Constituição dispõe que os benefícios tributários devem ser concedidos por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo; já o art. 113 do ADCT impõe dever a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Por meio do art. 14 da LRF, exige-se que a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício tributário de que decorra renúncia de receita seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício no qual se inicia sua vigência e nos dois seguintes, e atenda ao disposto na LDO. Ademais, o artigo de lei requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e de que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação na forma de aumento permanente de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição; adicionalmente, as LDOs anuais estabelecem requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição de renúncias tributárias.

Com base nas informações prestadas pela RFB (TC 040.056/2023-6, peça 52, minha relatoria), foram instituídas 23 desonerações por meio de 19 normativos, conforme a tabela adiante. O valor estimado desses incentivos totaliza R$ 109,1 bilhões, assim distribuídos: R$ 45,1 bilhões em 2024, R$ 37,0 bilhões em 2025, R$ 25,1 bilhões em 2026 e R$ 1,9 bilhão em 2027.

Em relação ao exercício de 2023, houve redução do total de atos que concederam desonerações (30 contra 19), bem como importante declínio nominal (49,1%) do montante total estimado para os benefícios, ou seja, R$ 214,2 bilhões (de 2023 a 2026) contra R$ 109,1 bilhões (de 2024 a 2027).

Esse declínio está em consonância com a situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como com o comando contido no art. 4º da EC 109/2021, por meio do qual foi estabelecido o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, dispondo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB em oito anos. O plano foi enviado ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, em 15/9/2021, mediante o PL 3.203/2021, ainda sem apreciação (até a finalização deste relatório).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2024**

| Legislação | art. 113 do ADCT | art. 14 da LRF | Dispositivos da LDO 2024 | art. 150, § 6º, da CF |
|---|---|---|---|---|
| Medida Provisória 1.206/2024 | Sim | * | Sim | Sim |
| Lei 14.848/2024 | Sim | * | Sim | Sim |
| Lei 14.859/2024 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Lei 14.871/2024 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Decreto 12.052/2024 | * | Sim | Sim | * |
| Lei 14.902/2024 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Decreto 12.106/2024 | * | Sim | Sim | * |
| Lei 14.937/2024 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Lei 14.943/2024[1] | Sim | Não[1] | Não | Sim |
| Lei 14.948/2024 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 12.132/2024 | * | * | Sim | * |
| Lei 14.968/2024 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Decreto 12.175/2024 | * | Sim | Sim | * |
| Lei 14.973/2024 | Sim | Não | Não | Sim |
| Lei 15.042/2024 | Não | Não | Não | Sim |
| Medida Provisória 1.280/2024 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 15.075/2024 | Sim | Sim | Não | Sim |
| Portaria MF/MS 39/2024 | * | Sim | Sim | * |
| Portaria MF 2076/2024 | * | Sim | Sim | * |

* Não se aplica.
Fonte: RFB.
[1] No caso da Lei 14.943/2024, houve descumprimento do art. 14 da LRF na elaboração da lei pelo Congresso Nacional, mas posteriormente, na sanção, o Poder Executivo realizou a compensação da renúncia por meio do Decreto 12.127/2024.

No exercício de 2024, **embora a maioria dos atos normativos que instituíram benefícios fiscais tenham sido sancionados e/ou expedidos com a devida observância dos requisitos legais e constitucionais exigidos para renúncias de receita, registram-se alguns que não os atenderam**.

Em especial, verificou-se que as Leis 14.973/2024 (que estabelece a reoneração gradual da contribuição patronal sobre a folha de pagamento, incluindo municípios) e 15.042/2024 (que institui o Sistema Brasileiro de Comércio e Emissões de Gases de Efeito Estufa) foram sancionadas pelo Poder Executivo sem a comprovação do atendimento integral às exigências do art. 14 da LRF; no caso da Lei 15.042/2024, também não foi observado o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Quanto às Leis 14.871/2024 (depreciação acelerada para máquinas e equipamentos), 14.902/2024 (Programa Mobilidade Verde e Inovação – Programa Mover), 14.937/2024 (Letra de Crédito do Desenvolvimento – LCD) e 15.075/2024 (depreciação acelerada para navios-tanque), todas de iniciativa do Poder Executivo, observou-se o descumprimento dos arts. 132 (*caput* e §§ 2º e 3º) e 135 (*caput*) da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (LDO), que exigem a apresentação de memórias de cálculo suficientemente detalhadas para justificar as estimativas de renúncia de receita.

No que tange às Leis 14.859/2024 (redução de tributos no âmbito do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos – Perse), 14.943/2024 (benefícios fiscais ao farelo e óleo de milho), 14.968/2024 (revisão da política industrial para setores de TIC e semicondutores), além das já mencionadas Leis 14.973/2024 e 15.042/2024, apontou-se que, por ocasião da sanção de projetos de iniciativa do Congresso Nacional, o Poder Executivo também não atendeu aos requisitos legais estabelecidos na LDO 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Adicionalmente, as proposições legislativas que deram origem a essas normas – todas oriundas do Congresso Nacional – também não evidenciaram o cumprimento dos dispositivos do art. 113 do ADCT, do art. 14 (*caput* e incisos I e II) da LRF, bem como das exigências da LDO 2024.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradamente sobre a necessidade de cumprimento dos requisitos legais e constitucionais para concessão ou ampliação de benefícios tributários, inclusive quando se tratar da sanção de proposições legislativas de iniciativa parlamentar, conforme deliberado em diversas oportunidades por esta Corte.

| Deliberação | Subitem | Relator | Ano |
|---|---|---|---|
| Acórdão 747/2010-TCU-Plenário | 9.2 e 9.3 | Augusto Nardes | 2010 |
| Acórdão 809/2014-TCU-Plenário | 9.4 | Benjamin Zymler | 2014 |
| Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário | 9.1 | Raimundo Carreiro | 2014 |
| Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário | 1.6.1 | Augusto Nardes | 2016 |
| Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário | 9.1 | Bruno Dantas | 2019 |
| Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário | 9.1 | Raimundo Carreiro | 2019 |
| Acórdão 62/2020-TCU-Plenário | 9.3, 9.4 e 9.5 | Bruno Dantas | 2020 |
| Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário | 9.2 e 9.3 | Vital do Rêgo | 2020 |
| Acórdão 333/2022-TCU-Plenário | 9.2 | Walton Alencar Rodrigues | 2022 |
| Acórdão 440/2024-TCU-Plenário | 9.2 | Jorge Oliveira | 2024 |

Em diversos pareceres prévios sobre as Contas do Presidente da República – notadamente nos exercícios de 2016, 2017, 2019, 2021, 2022 e 2023 –, foram observadas irregularidades na instituição de benefícios tributários, o que motivou a emissão de alertas e recomendações ao Poder Executivo.

No tocante ao reiterado descumprimento, por parte do Congresso Nacional, dos requisitos legais exigidos para concessão ou ampliação desses benefícios, o Tribunal de Contas da União encaminhou deliberações específicas, destacando-se: subitem 9.2 do Acórdão 793/2016 -Plenário (Ministro Raimundo Carreiro); subitem 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018 -Plenário (Ministro José Mucio Monteiro); subitem 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020-Plenário (Ministro Vital do Rêgo); e subitem 9.1 do Acórdão 440/2024-Plenário (Ministro Jorge Oliveira).

Mais recentemente, ao acompanhar renúncias de receitas relativas ao exercício de 2023, também foram destacadas falhas no cumprimento dos requisitos constitucionais e legais tanto por parte do Executivo quanto do Legislativo. Em razão da reincidência dessas irregularidades, o TCU, por meio do Acórdão 735/2025- Plenário (Ministro Bruno Dantas, transitado em julgado), expediu ciência ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil da Presidência da República e às presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a necessidade de observar os requisitos constitucionais e legais por ocasião da sanção de leis que concedam ou ampliem benefícios tributários ou nas proposições legislativas e na análise de medidas provisórias que tratem da criação ou prorrogação de renúncias fiscais.

No exercício de 2024, verificou-se, mais uma vez, que o Poder Executivo descumpriu exigências da LDO ao não apresentar memórias de cálculo suficientes nas estimativas de renúncia de receita tributária, tanto na proposição de projetos quanto na sanção de leis originadas no Legislativo; adicionalmente, sancionou projetos parlamentares sem comprovar o cumprimento dos requisitos do art. 113 do ADCT e do art. 14 da LRF.

Por outro lado, diferentemente de anos anteriores, **todas as renúncias que entraram em vigor em 2024 foram precedidas da adoção de medidas compensatórias pelo Executivo**, conforme



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

estabelece o art. 14, § 2º, da LRF, o que assegurou a neutralidade fiscal dessas medidas no exercício. Desse modo, pode-se concluir que as renúncias de receitas tributárias concedidas em 2024 não tiveram o potencial de impactar as contas públicas no exercício, no que tange à adoção de medidas compensatórias.

Apesar desse avanço, a recorrência de falhas no cumprimento das exigências legais e constitucionais no processo de instituição de benefícios tributários, já reiteradamente registrada em pareceres prévios e ações de controle externo, impõe a necessidade de renovação do alerta quanto a essa irregularidade.

Por fim, embora o Congresso Nacional tenha mantido, em 2024, a prática de propor legislações sem demonstrar o atendimento integral aos dispositivos do art. 113 do ADCT, do art. 14 da LRF e da LDO vigente, não será proposta emissão de deliberação específica ao Legislativo, uma vez que o parecer prévio se restringe à análise da gestão sob responsabilidade do Poder Executivo.

| **IRREGULARIDADE** |
|---|
| Inobservância do disposto nos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), na elaboração e sanção das Leis 14.871/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024 e na sanção das Leis 14.859/2024, 14.943/2024, 14.968/2024, 14.973/2024, 15.042/2024 e 15.075/2024, descumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento da sanção da Lei 15.042/2024, e do dispositivo da LRF na sanção da Lei 14.973/2024, com vistas à concessão ou à ampliação de benefícios tributários de que decorram renúncias de receitas. |

| **ALERTA** |
|---|
| Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) no momento da elaboração e da sanção de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncias de receitas, bem como dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) quando da sanção de projetos de mesmo escopo. |

### 4.1.2.10. Requisitos para instituição de despesas obrigatórias de caráter continuado

No exercício de 2024, **não foram identificadas irregularidades na instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC) no âmbito da União**, consideradas as limitações técnicas e jurídicas que ainda cercam a matéria. Embora a LRF esteja em vigor desde 2000, persistem divergências interpretativas relevantes entre o Poder Executivo e esta Corte quanto aos requisitos legais para a criação dessas despesas, o que restringe a possibilidade de avaliação conclusiva e precisa sobre sua conformidade.

Nos termos do art. 17 da LRF, DOCC são despesas correntes instituídas por lei, medida provisória ou ato normativo, com execução legalmente exigida por prazo superior a dois exercícios. A criação dessas despesas exige: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua vigência e nos dois seguintes; (ii) demonstração da origem dos recursos; e (iii) compensação por meio de aumento permanente de receita ou redução permanente de outra despesa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Desde 2019, o TCU tem acompanhado, de forma sistemática, o cumprimento do dispositivo legal (Acórdãos 2.195/2020-Plenário, Ministro Bruno Dantas, e 929/2023-Plenário, Ministro Jorge Olivera, ambos transitado em julgado). O Acórdão 333/2022-Plenário, por sua vez (Ministro Walton Alencar Rodrigues, transitado em julgado), determinou ao então Ministério da Economia e à Casa Civil a elaboração de plano de ação para viabilizar a publicação de demonstrativo consolidado sobre tais despesas, cuja periodicidade foi posteriormente fixada como anual (Acórdão 929/2023-TCU-Plenário, Ministro Jorge Oliveira, transitado em julgado).

Em 2021, foi examinada a interpretação do Poder Executivo de que as DOCC relativas a pessoal estariam sujeitas exclusivamente ao art. 169 da CF, sem necessidade de compensação (Acórdãos 1.961/2023-Plenário, Ministro Aroldo Cedraz, e 2.489/2024, Ministro Vital do Rêgo, ambos transitado em julgado). A decisão foi no sentido da necessidade de compensação, mantendo-se a divergência no tocante à forma de sua operacionalização.

No Acórdão 440/2024-Plenário (Ministro Jorge Oliveira, transitado em julgado), que tratou das DOCC de 2022, o Tribunal reconheceu a persistência das dificuldades e questionou a prática de considerar a simples inclusão da despesa nas LOAs subsequentes como medida compensatória suficiente.

E mais recentemente (Acórdão 735/2025-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas) foi avaliado o início da implementação do plano de ação e as medidas compensatórias relativas aos subsídios financeiros, tendo o Tribunal ressaltado que a consignação orçamentária, isoladamente, não é suficiente como medida compensatória, mas optando por aguardar avanços no plano para eventual atuação mais incisiva do Tribunal.

Em 2024, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento encaminharam quadro consolidado de DOCC criadas ou prorrogadas, com base em informações setoriais. Todavia, mantiveram-se divergências de interpretação em relação à necessidade e à forma de compensação, especialmente sobre despesas com pessoal e subsídios financeiros.

Diante da ausência de definições jurídicas consolidadas sobre o tema, e considerando que o processo específico que examina as DOCC instituídas em 2024 (TC 026.098/2024-5, minha relatoria, sem apreciação de mérito) ainda está em trâmite, entende-se mais prudente postergar eventuais manifestações conclusivas sobre sua regularidade ou impropriedade para o julgamento daquele feito, que permitirá análise mais detalhada e contextualizada da matéria.

### 4.1.3. Metas e prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 (Lei 14.791/2023) não estabeleceu metas operacionais, diversamente do que dispõe o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, fato que impossibilita a aferição do cumprimento de metas no exercício.

Constitucionalmente, a LDO deve definir prioridades e metas da Administração Pública federal, orientando a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento anual. No entanto, o Projeto de LDO (PLDO) de 2024 remetia a definição de metas e prioridades ao Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, que não foi aprovado durante a tramitação da LDO; o art. 4º do PLDO previa que as metas e as prioridades constariam no PPA e seriam consideradas, em caráter indicativo, no processo orçamentário.

Durante a tramitação, o Congresso Nacional acrescentou ações prioritárias em anexo ao referido art. 4º e no texto legal. Contudo, o Presidente da República vetou esse anexo, veto este mantido,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

exceto quanto à Ação 15YQ – "Reforma, Ampliação e Reaparelhamento do Aeroporto de Santa Rosa/RS".

Assim, as prioridades ficaram estabelecidas: (i) nos incisos do art. 4º da Lei 14.791/2023; (ii) no Anexo VII da mesma lei, quanto à ação cujo veto foi derrubado; e (iii) no art. 3º da Lei 14.802/2024, que aprovou o PPA 2024-2027.

O Anexo VI do PPA 2024-2027 vincula cada prioridade a programas orçamentários, que por sua vez estão associados a objetivos específicos. Adicionalmente, cada objetivo está construído com a estipulação de um indicador de objetivo, uma unidade de medida e as metas anuais a serem alcançadas, definidas para os exercícios de 2024 a 2027. Ressalta-se que o indicador de objetivo descreve o que será perseguido no âmbito de cada objetivo específico.

Segundo o art. 2º, XI, da Lei do PPA 2024-2027, o objetivo específico deve corresponder a um "detalhamento (...) que declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas". Assim, abaixo dele, são previstas também entregas, definidas como o atributo que "declara produtos (bens ou serviços) relevantes" (inciso XXII). Cada entrega possui um indicador e uma meta para cada um dos quatro exercícios do PPA.

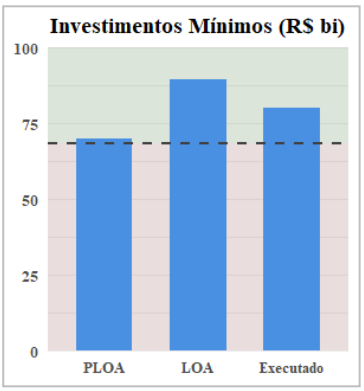
Ademais, o Ministério do Planejamento publicou relatórios em que lista as entregas que seriam vinculadas a cada uma das prioridades do PPA (https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/publicacoes-1).

Diante das constatações acima relatadas, conclui-se que houve avanço institucional nesse quesito, na medida em que o PPA 2024-2027 trouxe o detalhamento das metas associadas às prioridades, situação que não se verificou em anos anteriores, consoante relatado nos relatórios pretéritos de apreciação da prestação de contas do presidente da República.

## 4.2. Outras ações de controle externo

### 4.2.1 Investimentos mínimos previstos pelo Regime Fiscal Sustentável

No exercício de 2024, foi cumprida a exigência de programação mínima de 0,6% do PIB em despesas com investimentos, conforme o art. 10 da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável – RFS).




Segundo o PLN 29/2023 (PLOA 2024), o PIB estimado para o ano era de R$ 11,4 trilhões, fixando o valor mínimo de investimentos em R$ 68,5 bilhões. O PLOA 2024 alocou R$ 69,7 bilhões, dos quais R$ 58,9 bilhões no grupo de natureza de despesa (GND) 4 e R$ 10,8 bilhões no GND 5; a LOA 2024 (Lei 14.822/2024), por sua vez, programou R$ 89,3 bilhões: R$ 79,7 bilhões no GND 4 e R$ 9,4 bilhões no GND 5.

Para fins de verificação do cumprimento da norma, foram consideradas despesas do GND 4 e, no GND 5, aquelas voltadas a programas habitacionais segundo o art. 10, § 1º, II, da LC 200/2023, reunidas na ação "00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)".

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento, interpreta que o dispositivo exige apenas a programação da despesa, não abrangendo sua execução. Ainda assim, a execução orçamentária de 2024 somou R$ 79,9 bilhões em investimentos, valor superior



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ao mínimo legal; com base no PIB efetivo de R$ 11,7 trilhões, o piso de investimento seria de R$ 70,2 bilhões, também atendido.

Observou-se, contudo, que a Prestação de Contas do Presidente da República de 2024 não apresentou informações sobre o cumprimento do art. 10 da LC 200/2023. Recomenda-se, portanto, que a Controladoria-Geral da União passe a evidenciá-lo nas próximas prestações de contas.

| **RECOMENDAÇÃO** |
| --- |
| À Controladoria-Geral da União que apresente, anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República, informações sobre o cumprimento do disposto no art. 10 da Lei Complementar 200/2023. |

### 4.2.2 Ações do Programa de Recuperação do Rio Grande do Sul (Recupera RS)

Entre abril e maio de 2024, o estado do Rio Grande do Sul (RS) enfrentou grave calamidade decorrente de desastres naturais, que devastaram centenas de municípios, fato que ensejou que o governo estadual declarasse estado de calamidade pública em quase 400 cidades e o Congresso Nacional reconhecesse formalmente a situação em parte do território nacional.

De modo a acompanhar as ações de reconstrução no estado, o TCU instituiu o Programa Recupera Rio Grande do Sul – Recupera/RS, com o objetivo de avaliar contratações, obras de infraestrutura, medidas de defesa civil e a conformidade das ações federais com as normas fiscais.

Até 31/12/2024, foram editadas 23 Medidas Provisórias (MP), que abriram créditos extraordinários, no valor total de R$ 60,9 bilhões: desse montante, R$ 56,87 bilhões foram empenhados e liquidados e R$ 49,03 bilhões pagos, dos quais 81% se destinavam ao enfrentamento da calamidade no Rio Grande do Sul.

Tais despesas foram excluídas do cálculo para limitação de empenho (contingenciamento) e da apuração das metas fiscais, conforme disposto na Lei Complementar 101/2000, e permaneceram de fora da base de cálculo e dos limites individualizados previstos no art. 3º, § 2º, II, da Lei Complementar 200/2023.

Ademais, a União anunciou a suspensão, por três anos, da dívida do estado para com ela, permitindo uma economia de R$ 14 bilhões em pagamentos e uma redução de R$ 16,5 bilhões no estoque da dívida; os recursos foram destinados a obras de reconstrução e resiliência climática, conforme escolha do próprio ente.

Para mais, o governo federal realizou gastos diretos com ações de defesa civil, alimentação, saúde, infraestrutura, transferências a entes federativos e pessoas físicas e financiamento a empresas e agricultores, além de haver adotado medidas não orçamentárias, como prorrogação de tributos e antecipação de benefícios.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Principais ações e recursos destinados aos efeitos da calamidade socioambiental**

| Ação empreendida | Valor | Descrição |
|---|---|---|
| Suspensão da dívida do estado (RS) | R$ 14 bilhões (suspensão) e R$ 16 bilhões (redução no saldo devedor) | Valores destinados ao FUNRIGS – fundo para obras e programas de reconstrução e resiliência climática |
| Auxílio Reconstrução (00WD) | R$ 2,29 bilhões | Apoio financeiro a famílias desalojadas ou desabrigadas no RS. Transferência direta a pessoas físicas. |
| Programa BNDES Emergencial | R$ 20 bilhões | Linhas de crédito do BNDES para pessoas físicas e jurídicas em áreas de calamidade pública (8 mil operações até dez/2024). |
| Fundo Garantidor de Operações (FGO) | R$ 4,5 bilhões | Integralização de cotas do FGO para garantia de operações de crédito. |
| Pronampe – Subvenção Econômica | R$ 2 bilhões | Apoio a micro e pequenas empresas. |
| Fundo de Arrendamento Residencial – FAR | R$ 2,8 bilhões | Integralização de cotas para habitação. |
| Pronaf – Subvenção econômica | R$ 1,98 bilhões | Apoio à agricultura familiar. |
| Antecipação da compensação por perdas de ICMS e do pagamento de precatórios federais | R$ 4,41 bilhões | Antecipação da compensação ao estado do RS pelas perdas de arrecadação e pagamentos de precatórios federais previstos para 2025. |
| Medidas não orçamentárias | Não monetizado diretamente | Prorrogação de prazo de recolhimento de tributos e a antecipação de benefícios como FGTS, Auxílio-Gás, Bolsa Família e BPC |

Fonte: Painel do Orçamento Federal – SIOP

Foram promovidas alterações nas leis orçamentárias de 2024 para facilitar o direcionamento e o remanejamento de emendas parlamentares a municípios em calamidade, tendo a exigência de impedimentos técnicos para abertura de créditos suplementares sido dispensada nesses casos.

Do ponto de vista fiscal, não foram identificadas irregularidades. Contudo, o arranjo criado pela Medida Provisória 1.278/2024 ainda está sob análise em auditoria operacional do TCU (TC



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

025.632/2024-8, Ministro Bruno Dantas, sem deliberação proferida). A medida trata da participação da União no Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (FIRECE), de natureza privada e gerido pela Caixa Econômica Federal, que recebeu, em 2024, o aporte federal de R$ 4,2 bilhões (Medida Provisória 1.282/2024).

### 4.2.3 Conformidade orçamentária do Programa Pé-de-Meia

Instituído pela Lei 14.818/2024 e regulamentado pelo Decreto 11.901/2024, o Programa Pé-de-Meia é um incentivo financeiro-educacional financiado por meio do Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem), de natureza privada e com patrimônio próprio, atualmente administrado pela Caixa Econômica Federal.

O programa é operacionalizado por meio da transferência de recursos ao Fipem, que está autorizado a receber valores do Fundo Social, do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Até 2024, foram alocados R$ 12,1 bilhões ao referido fundo de incentivo, dos quais R$ 6,1 bilhões em 2023 (via integralização de cotas pela União) e R$ 6 bilhões em 2024 (transferência direta do FGEDUC).

Em análise preliminar recente (Acórdão 61/2025-TCU-Plenário, Ministro Augusto Nardes, não transitado em julgado), esta Corte de Contas concluiu que:

- A utilização de recursos do Fundo Social seguiu a programação orçamentária e fiscal adequada (havendo ação orçamentária específica), com recolhimento dos recursos previamente à Conta Única do Tesouro Nacional (CUTN) e registro no Orçamento Geral da União (OGU);
- Os impactos fiscais são capturados pelas estatísticas do Banco Central da mesma forma que ocorre com outras despesas, ou seja, a despesa com o envio de recursos ao Fipem se assemelha a outras típicas realizadas pela União, tanto pelo aspecto orçamentário quanto pelo fiscal;
- Por outro lado, a transferência direta de recursos do FGO e do FGEDUC ao Fipem, sem prévia autorização orçamentária, pode violar os princípios da unidade, legalidade, anualidade e universalidade, previstos na Constituição e na Lei 4.320/1964, visto que, em interpretação precária do disposto nas Leis 12.087/2009 (art. 9º, § 5º) e 14.818/2024 (art. 15, *caput* e § 1º) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), tais valores deveriam ser registrados como receita orçamentária da União e submetidos à existência de disponibilidade orçamentária e financeira.

Por conta deste último ponto, a referida decisão concedeu inicialmente medida cautelar proibindo o uso de recursos do FGO e FGEDUC no programa Pé-de-Meia sem prévio recolhimento à CUTN nem inclusão na LOA, mas a suspendeu, por meio do Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, em virtude da existência de perigo da demora reverso, consistente na inviabilidade de pagamento a populações vulneráveis.

A justificativa para a concessão da cautelar decorreu do arranjo adotado, que poderia implicar riscos fiscais e econômicos relevantes.

Trata-se, no entanto, de exame precário e preliminar, não havendo, ainda, análise de mérito conclusiva sobre a regularidade orçamentária e fiscal do programa. Ainda assim, a decisão já determinou ao Executivo que, em até 120 dias, inicie o processo legislativo para regularizar o arranjo orçamentário



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

do programa e autorizou, excepcionalmente e de forma temporária, a continuidade da execução do programa com recursos do Fipem até deliberação do Congresso Nacional.

### 4.3. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2024, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

Irregularidade

1. Inobservância do disposto nos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), na elaboração e sanção das Leis 14.871/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024 e na sanção das Leis 14.859/2024, 14.943/2024, 14.968/2024, 14.973/2024, 15.042/2024 e 15.075/2024, descumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento da sanção da Lei 15.042/2024, e do dispositivo da LRF na sanção da Lei 14.973/2024, com vistas à concessão ou à ampliação de benefícios tributários de que decorram renúncias de receitas (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

2. Divergências, em grande parte não justificadas, entre os dados constantes na PCPR 2024 e os divulgados por fontes oficiais como Ministério da Fazenda, PGFN, AGU, Siafi e RFB, envolvendo valores do estoque da dívida ativa, arrecadação e parcelamentos, o que compromete a transparência, a fidedignidade das informações e a avaliação do cumprimento do disposto no art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal (seção 2.3.6);
3. Existência de fontes com saldos negativos, no valor de R$ 5 bilhões ao final do exercício de 2024, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, indicando a emissão de empenhos de despesas à conta de fontes de receitas que não se realizaram segundo planejado, em desconformidade com o parágrafo único do art. 8º da LRF (seção 2.5.1.3).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

## 5.1. Introdução

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões dos trabalhos de auditoria financeira integrada com conformidade realizados nas informações patrimoniais, financeiras e orçamentárias apresentadas nas demonstrações contábeis dos órgãos integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), discriminados na tabela adiante, e no processo de consolidação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), referentes ao exercício de 2024.

Esses trabalhos têm por objetivo subsidiar a emissão de opinião sobre se as mencionadas demonstrações contábeis refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira consolidada da União em 31 de dezembro de 2024, o desempenho consolidado de suas operações, os seus fluxos de caixa consolidados e a execução orçamentária do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e o marco legal e regulatório aplicável.

O conjunto completo de demonstrações auditadas compreende o Balanço Patrimonial e o Balanço Orçamentário de 31 de dezembro de 2024, a Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Os trabalhos foram realizados com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que realizou auditoria e certificação de parte dos componentes significativos do BGU, em cumprimento à finalidade prevista no art. 74, IV, da Constituição Federal, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. As auditorias (na verdade, "revisões") realizadas pelo órgão de controle interno foram, em sua maioria, empreendidas na modalidade "asseguração limitada".

**Componentes significativos selecionados para a auditoria do BGU 2024 (R$ bi)**

| Componente | Instituição certificadora | Dotação orçamentária jan/2024 | % sobre o Orçamento | Ativos Dez/2023 | % sobre o Ativo |
|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Fazenda | TCU | 3.051,93 | 56,42% | 3.949,96 | 49,43% |
| Ministério da Previdência Social | TCU | 929,80 | 17,19% | 353,85 | 4,43% |
| Min. do Desenvolvimento e Assistência | CGU | 281,87 | 5,21% | 86,52 | 1,08% |
| Ministério da Educação | CGU | 208,02 | 3,85% | 194,19 | 2,43% |
| Ministério da Saúde | CGU | 232,06 | 4,29% | 44,38 | 0,56% |
| Ministério da Defesa | TCU | 126,68 | 2,34% | 410,84 | 5,14% |
| Ministério do Trabalho e Emprego | CGU | 110,26 | 2,04% | 491,12 | 6,15% |
| Ministério dos Transportes | CGU | 56,39 | 1,04% | 508,25 | 6,36% |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | CGU | 6,13 | 0,11% | 784,84 | 9,82% |
| **Total** | **-** | **5.003,14** | **92,49%** | **6.823,95** | **85,40%** |

Fonte: Anexo I da Portaria - TCU 52/2024 e Tesouro Gerencial

As opiniões de auditoria emitidas para cada ministério e para o BGU são formadas a partir de níveis de materialidade diferentes, sendo os dos ministérios necessariamente inferiores aos do BGU: assim, distorções consideradas relevantes nas demonstrações contábeis daqueles não têm a mesma



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

relevância nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU). Ademais, em razão do disposto no art. 18, § 1º, da Decisão Normativa-TCU 198/2022, alguns resultados das auditorias realizadas em componentes podem não ser utilizados no Balanço Geral da União.

Ao todo, onze distorções e uma limitação à obtenção de evidência compuseram a base da opinião com ressalva do BGU, sendo nove distorções das auditorias do TCU e duas das auditorias da CGU, conforme indicado na tabela seguinte.

**Distorções utilizadas na formação da opinião do BGU**

**Valores em: R$ bilhões**

| UPC Significativa | Total das distorções identificadas | Valor utilizado no BGU | % |
|---|---|---|---|
| Ministério dos Transportes (MT) | 33,1 | 30,0 | 91% |
| Ministério da Saúde (MS) | 1,4 | 0,0 | 0% |
| Ministério da Educação (MEC) | 3,2 | 0,0 | 0% |
| Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) | 0,0 | 0,0 | 0% |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) | 7,5 | 7,3 | 98% |
| Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) | 1,7 | 0,0 | 0% |
| **Total** | **46,9** | **37,3** | **80%** |

**Fonte:** TC 017.471/2024-9.

Foram incorporadas, a este capítulo, somente as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Especificamente o valor de R$ 2,9 bilhões de distorções no MEC deixou de ser utilizado porque a equipe de auditoria avaliou não ter segurança razoável quanto à adequação e suficiência da evidência obtida.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controle, deixaram de ser incorporados ao presente capítulo, pois nenhum deles representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem encaminhamento no nível das Contas do Presidente da República. Entretanto, foram objeto de propostas de determinação, recomendação ou ciência aos respectivos gestores responsáveis pelos órgãos e entidades indicados na tabela acima, nos processos de auditoria individuais.

Conforme requerido pelo art. 22, parágrafo único, da Decisão Normativa TCU 198/2022, divulgamos os referenciais e os percentuais de materialidade adotados na auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU). Em termos gerais, materialidade representa o limiar acima do qual distorções ou omissões podem influenciar a opinião sobre as demonstrações financeiras.

Para fins de sua delimitação, considerou-se que a despesa orçamentária empenhada é o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União, pois a execução de todos os programas e ações governamentais depende, fundamentalmente, do orçamento público para seu financiamento.

A materialidade global do BGU foi determinada em R$ 72,0 bilhões, equivalentes a 1,47% do total das despesas empenhadas no exercício de 2024. A materialidade para execução da auditoria foi



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

estabelecida em R$ 36,0 bilhões, representando 50% da materialidade global, e o limite para acumulação de distorções (LAD) em R$ 1,8 bilhão, correspondente a 2,5% da materialidade global.

As conclusões que serviram de base para fundamentação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União se encontram descritas de forma detalhada nos tópicos a seguir, organizadas em duas seções: 5.2. Achados de auditoria e 5.3. Opinião de auditoria sobre o Balanço Geral da União.

## 5.2. Achados de auditoria

### 5.2.1. Distorções de valor

Processo de consolidação das demonstrações contábeis

#### 5.2.1.1. R$ 7 bilhões em obrigações e encargos inexistentes devido à não exclusão de transações intragrupo nas demonstrações consolidadas

(TC 017.471/2024-9 – Demonstrações Consolidadas da União, Acórdão 1.172/2025-Plenário)

De acordo com a NBC TSP 17, item 40 (c), na elaboração das demonstrações contábeis consolidadas, devem ser eliminados, integralmente, ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas, despesas e fluxos de caixa relacionados a transações entre entidades do mesmo grupo econômico. Ademais, o § 1º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as operações intragovernamentais devem ser excluídas das demonstrações conjuntas.

Os procedimentos de auditoria sobre o processo de consolidação identificaram saldos e transações intragrupo não eliminados, totalizando R$ 21,2 bilhões na posição de 30/9/2024. Esses valores correspondiam a direitos e obrigações inexistentes para a União e comprometiam a fidedignidade das demonstrações financeiras, em sua maior parte relacionados a “Créditos Previdenciários do RPPS” e “Compensação Previdenciária - Intra OFSS”, ao mesmo tempo direito e obrigação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FGRPS).

Após comunicação dos achados, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) promoveu a correção parcial dos registros, de modo que, na posição de 31/12/2024, restaram R$ 2,3 bilhões classificados no passivo como “Demais Obrigações a Longo Prazo”, que decorre principalmente de participações da União em estatais dependentes que não foram eliminadas no processo de consolidação, e R$ 4,7 bilhões na VPD de Encargos Patronais. No primeiro caso, 44,8% das transações estão relacionadas à Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba).

Não houve proposição de encaminhamento para a questão, uma vez que o subitem 9.1.1 do Acórdão 1.424/2024-TCU-Plenário, Ministro Vital do Rêgo, já havia tratado do assunto nas Contas de 2023 de modo semelhante e permanece em monitoramento.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Bens imóveis

### 5.2.1.2. R$ 26,5 bilhões em ferrovias não reconhecidos nos ativos da União

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1685712, do Ministério dos Transportes, subitem 2.1.1)

Com fundamento no item 9 da NBC TSP 05, que dispõe sobre o reconhecimento de ativos de concessão de serviços, os testes de auditoria identificaram que três ferrovias concedidas às empresas Vale e Rumo Malha Norte S.A. não estavam reconhecidas como ativos da União. Essa situação já havia sido objeto da Auditoria Anual de Contas de 2022, realizada no então Ministério da Infraestrutura – desmembrado em Ministério dos Transportes e Ministério de Portos e Aeroportos.

O efeito dessa distorção na posição de 31/12/2024 é a subavaliação em R$ 26,5 bilhões do imobilizado, bem como o aumento do valor absoluto da conta de "resultados acumulados", no patrimônio líquido, a qual apresenta saldo negativo. O Ministério dos Transportes efetuou o registro contábil provisório das três ferrovias em março de 2025, utilizando o valor estimado pela SFC/CGU com base no método de mensuração adotado pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério dos Transportes do exercício de 2024, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo acompanhadas por esse órgão de controle interno.

### 5.2.1.3. R$ 24,0 bilhões de reconhecimento indevido de reavaliação negativa de bens imóveis no resultado patrimonial do período, em vez de sua apropriação direta ao patrimônio líquido

(TC 015.404/2024-2 – Auditoria do Ministério da Defesa, subitem 3.1.1.1, Acórdão 1.125/2015-Plenário, da minha relatoria)

Conforme disposto na NBC TSP 07, itens 54 a 56, e no MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 11.4.1, p. 231, no caso de aumento do valor contábil de um ativo em decorrência de reavaliação, tal acréscimo deve ser registrado em conta de reserva de reavaliação, diretamente no patrimônio líquido, exceto quando se tratar de reversão de decréscimo anteriormente reconhecido no resultado, situação em que o aumento deve ser alocado ao resultado do período. Por outro lado, se a reavaliação resultar em diminuição do valor do ativo, essa redução deve ser registrada nas contas de resultado, salvo se houver saldo na reserva de reavaliação da classe correspondente, o qual deve ser utilizado até o limite, e o excedente haverá de ser reconhecido no resultado do exercício.

Identificou-se o reconhecimento indevido de R$ 24,0 bilhões como variação patrimonial diminutiva no resultado patrimonial do período, embora houvesse saldo na reserva de reavaliação da classe de bens imóveis correspondente. O motivo para a distorção foi o fato de os registros referentes às reavaliações de bens imóveis em 2024 serem reconhecidos baseando-se no Registro Imobiliário Patrimonial (RIP) de cada imóvel, de forma mais detalhada, e não no nível da classe de ativos, como exigem as normas contábeis.

O efeito dessa distorção nas demonstrações contábeis de 2024 é a superavaliação em R$ 24,0 bilhões dos saldos das contas de Demais Reservas, no patrimônio líquido, e da VPD de Reavaliação,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas, reduzindo indevidamente, pelo mesmo valor, o Resultado Patrimonial do Exercício na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de encaminhamento ao Ministério da Defesa, aos Comandos da Marinha, da Aeronáutica e do Exército Brasileiro e à STN, no Acórdão 1.125/2025-Plenário, da minha relatoria, que será monitorada na próxima auditoria.

#### 5.2.1.4. R$ 4,8 bilhões reconhecidos a menor em bens imóveis devido a registros contábeis por valores divergentes dos apurados nos respectivos laudos de reavaliação

(TC 015.404/2024-2 – Auditoria do Ministério da Defesa, subitem 3.1.1.3, Acórdão 1.125/2025-Plenário, da minha relatoria)

Conforme o item 50 da NBC TSP 07 e o MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 11.4, p. 230, quando um item de ativo imobilizado é reavaliado, a depreciação acumulada deve ser eliminada contra o valor contábil bruto, e o seu valor contábil líquido é ajustado para o valor reavaliado.

Os testes de auditoria identificaram R$ 4,8 bilhões reconhecidos a menor em bens imóveis, em decorrência de registros contábeis por valores divergentes daqueles consignados nos respectivos laudos técnicos de reavaliação. O efeito dessa distorção nas demonstrações contábeis de 2024 é a subavaliação do Imobilizado e da conta Demais Reservas, no patrimônio líquido.

O valor da distorção foi determinado com base no efeito líquido dos registros contábeis incorretos. Parte dos 1.723 laudos de avaliação de imóveis do Ministério da Defesa (1.714 da Aeronáutica e 9 da Marinha) foi registrada por valores inferiores aos apurados (R$ 9,5 bilhões), enquanto outra parte foi registrada por valores superiores (R$ 4,7 bilhões), resultando, assim, em um efeito líquido negativo de R$ 4,8 bilhões.

Para corrigir a distorção, formularam-se propostas de encaminhamento ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha e da Aeronáutica, no Acórdão 1.125/2025-Plenário, da minha relatoria, que serão monitoradas na próxima auditoria.

#### 5.2.1.5. R$ 4,4 bilhões em bens imóveis que se encontram em discussão judicial ou em processo administrativo reconhecidos indevidamente como ativos

(TC 015.404/2024-2 – Auditoria do Ministério da Defesa, subitem 3.1.1.4, Acórdão 1.125/2025-Plenário)

A NBC TSP 07, item 14, estabelece que um imobilizado seja reconhecido como ativo apenas se for provável que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços associados ao item fluirão para a entidade. Já a NBC TSP 03, item 39, proíbe o reconhecimento de ativos contingentes, definidos pelo MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 17.1, p. 294, como possíveis ativos dependentes de eventos futuros incertos. Em conformidade, a Macrofunção Siafi 02.03.44 (Bens Imóveis), de 21/8/2023, subitem 5.1.4, determina que bens imóveis em disputa não sejam reconhecidos como ativos, mas registrados em contas de controle e evidenciados como ativos contingentes em notas explicativas.

Apesar dessas orientações normativas, a auditoria constatou o reconhecimento de bens imóveis em discussão judicial ou em processo administrativo, que alcançam o montante de R$ 4,4 bilhões e causam a superavaliação do Imobilizado e a redução do valor absoluto da conta de Resultados Acumulados, no patrimônio líquido, a qual apresenta saldo negativo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de encaminhamento ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, da Aeronáutica e do Exército, no Acórdão 1.125/2025-Plenário, da minha relatoria, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

Provisões

**5.2.1.6. R$ 15,5 bilhões reconhecidos a maior em provisões devido a erros de preenchimento e incorreção das estimativas de indenizações da União**

(TC 017.309/2024-7 – Auditoria do Ministério da Fazenda, subitem 3.1.1, Acórdão 1093/2025-Plenário)

O MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 17.2, p. 294, conceitua provisão como obrigação presente, derivada de eventos passados, cujo pagamento se espera que resulte em saída de recursos para a entidade. Destaque-se que, em relação a essas obrigações, há incertezas quanto ao prazo ou ao valor envolvidos na sua liquidação.

Ao examinar as provisões para perdas judiciais ou administrativas, a auditoria apontou erros de registros e majoração da estimativa relativamente aos valores constantes nos processos judiciais referentes a indenizações da União ao setor sucroalcooleiro, causando distorção na informação apresentada na posição de 31/12/2024.

O efeito dessa distorção nas demonstrações contábeis de 2024 é a superavaliação em R$ 15,5 bilhões das Provisões a Longo Prazo, no passivo, e da VPD de Constituição de Provisões, bem como a redução, pelo mesmo valor, do Resultado Patrimonial do Exercício na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Para corrigir a falha, formulou-se proposta de deliberação à Advocacia-Geral da União no Acórdão 1093/2025-Plenário, da minha relatoria, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

Créditos a Receber

**5.2.1.7. R$ 10,8 bilhões não reconhecidos na estimativa de perdas de créditos a receber**

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1633981, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, subitem 2.1.1; e Relatório de Avaliação SFC/CGU 1685712, do Ministério dos Transportes, subitem 2.1.4)

Segundo o MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 3.2.2, p. 175, os riscos de recebimento de direitos relativos a créditos são reconhecidos em conta redutora de ajuste para perdas. Nesse contexto, a Macrofunção Siafi 02.03.42 (Ajustes para Perdas Estimadas), de 28/4/2023, orienta a utilização de metodologia baseada no histórico de recebimentos passados para mensurar o ajuste para perdas em créditos a receber.

A auditoria do Ministério do Desenvolvimento Agrário constatou a ausência de ajuste para perdas dos créditos a receber referentes à regularização fundiária e à reforma agrária, estimado pela equipe de auditoria em R$ 7,3 bilhões; além disso, a auditoria do Ministério dos Transportes verificou a insuficiência de R$ 3,5 bilhões no valor registrado como ajuste para perdas da dívida ativa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Tais falhas distorcem a informação referente ao montante mais provável de recebimento desses créditos, superestimando seu valor em R$ 10,8 bilhões; assim, o saldo de Créditos a Longo Prazo apresentado nas demonstrações contábeis de 2024 está superavaliado.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do exercício de 2024 dos respectivos ministérios, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo acompanhadas por esse órgão de controle interno.

Compensação Previdenciária

**5.2.1.8. R$ 9,23 bilhões de créditos previdenciários e R$ 5,3 bilhões de obrigações com créditos previdenciários reconhecidos a maior em razão de erro na mensuração nos valores dos requerimentos de compensação previdenciária pendentes de análise**

(TC 017.467/2024-1 – Auditoria do INSS, incluindo o FRGPS, subitem 3.1.1, Acórdão 1094/2025-Plenário)

Os direitos e as obrigações de compensação previdenciária são reconhecidos com base nos requerimentos apresentados pelos regimes instituidores aos regimes de origem, em conformidade com o MCASP, 10ª ed., parte III, subitem 4.6.1, p. 444, que estabelece que os registros patrimoniais devem observar os valores integrais referentes às obrigações e aos direitos de compensação previdenciária.

A auditoria constatou o reconhecimento a maior de R$ 9,23 bilhões em créditos e de R$ 5,3 bilhões em obrigações referentes à compensação previdenciária por erro de formatação nas datas dos requerimentos apresentados, gerando contagem de tempo equivocada para fins de apuração dos valores a compensar.

Essas distorções resultaram na superavaliação dos Créditos a Longo Prazo em R$ 9,23 bilhões e das Demais Obrigações a Longo Prazo em R$ 5,3 bilhões, bem como na redução em R$ 3,4 bilhões do valor absoluto da conta de Resultados Acumulados, no patrimônio líquido, a qual apresenta saldo negativo.

Para corrigir a distorção, formulou-se no Acórdão 1094/2025-Plenário, da minha relatoria, encaminhamento que será monitorado na próxima auditoria de contas anuais.

**5.2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação**

Provisões

**5.2.2.1. R$ 64,0 bilhões relacionados à redução de provisões, classificada incorretamente como ganhos com desincorporação de passivos**

(TC 014.798/2024-7 – Auditoria do Ministério da Fazenda - Receitas e Créditos Tributários, subitem 3.1.1, Acórdão 1095/2025-Plenário)

Segundo o MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 17.2.2.2, p. 297 e 298, quando não houver mais incertezas quanto ao valor e ao prazo, um passivo deixará de ser uma provisão, devendo ser reconhecida a obrigação a pagar correspondente. Nos casos em que o valor da obrigação seja inferior ao provisionado, deverá ser registrada uma variação patrimonial aumentativa com a reversão da provisão.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

No exame das provisões administrativas e judiciais da União, a auditoria identificou uma redução de R$ 64,0 bilhões, classificada indevidamente como ganho decorrente da desincorporação de passivos. Desse montante, R$ 46,2 bilhões referem-se à utilização de créditos tributários para compensação de débitos por parte dos contribuintes durante exercício de 2024; já os R$ 17,8 bilhões restantes decorrem de revisão das estimativas originais, cujo valor se revelou menor que o inicialmente provisionado.

O efeito dessa distorção nas demonstrações contábeis de 2024 é a superavaliação de R$ 64,0 bilhões na VPA de Ganhos com Desincorporação de Passivos, bem como a subavaliação das contas de VPA relacionadas a tributos compensados, em R$ 46,2 bilhões, e a da VPA de Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas, em R$ 17,8 bilhões.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional no Acórdão 1095/2025-Plenário, da minha relatoria, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

Bens imóveis

#### 5.2.2.2. R$ 8,2 bilhões em terrenos e glebas divulgados em classes incorretas do ativo imobilizado

(TC 015.404/2024-2 – Auditoria do Ministério da Defesa, subitens 3.1.2.1 e 3.1.2.2, Acórdão 1.125/2025-Plenário)

A NBC TSP 07, item 52, dispõe sobre as classes de ativo imobilizado, e o MCASP, 10ª ed., parte II, subitem 11.1, p. 222, define os bens imóveis classificados como de uso especial, compreendendo edifícios, terrenos e glebas, entre outros. A especificação desses imóveis é detalhada no Manual de Utilização do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União (SPIUnet), de 2019, p. 51, no qual se afirma que o imóvel sem benfeitoria é classificado como terreno ou gleba; caso contrário, a conta contábil deverá ser selecionada de acordo com o tipo de destinação.

Em desacordo com os critérios apresentados no referido manual, a auditoria identificou R$ 2,6 bilhões em imóveis com benfeitorias, classificados indevidamente como terrenos e glebas, e R$ 10,7 bilhões em terrenos e glebas sem benfeitorias, identificados como de outras classes de bens imóveis.

Essa distorção tem um efeito líquido de R$ 8,2 bilhões sobre as divulgações referentes ao ativo imobilizado, presentes nas notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2024.

Para corrigi-la, formularam-se propostas de deliberação ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Marinha, da Aeronáutica e do Exército no Acórdão 1.125/2025-Plenário, da minha relatoria, que serão monitoradas na próxima auditoria de contas anuais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 5.2.3. Limitações à obtenção de evidência suficiente e apropriada

Bens imóveis

#### 5.2.3.1. R$ 101,2 bilhões relativos a bens imóveis apresentados nas demonstrações contábeis do Ministério da Defesa não passíveis de verificação

(TC 015.404/2024-2 – Auditoria do Ministério da Defesa, subitem 3.1.3.1, Acórdão 1.125/2025-Plenário)

Na auditoria do imobilizado do Ministério da Defesa, parte dos laudos de avaliação dos bens imóveis da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, requeridos para fins de teste e que somam R$ 101,2 bilhões, não foi apresentada até o encerramento da auditoria. Desse modo, não foi possível obter evidência apropriada e suficiente sobre tal valor, configurando, portanto, limitação ao alcance da auditoria, nos termos da NBC TASP 260, itens 16.b e A21, e NBC TASP 705, item 6.b.

Ressalte-se que aquele ministério, em conjunto com os comandos militares, executa plano de ação para mitigar a limitação identificada, e sua execução será objeto de monitoramento na próxima auditoria de contas anuais, com a finalidade de acompanhar as medidas adotadas para melhorar a gestão dos bens imóveis sob responsabilidade pastas ministerial até sua completa implementação, conforme prolatado no subitem 9.4.1 do Acórdão 1.460/2024-TCU-Plenário, Ministro Vital do Rêgo.

## 5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União

Opinião com ressalva

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I e IV, da Constituição Federal de 1988, e nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), compreendendo o Balanço Patrimonial e o Balanço Orçamentário de 31 de dezembro de 2024, a Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a das Mutações do Patrimônio Líquido, além das correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, conforme descritos na seção a seguir "Base para opinião com ressalva", as demonstrações contábeis consolidadas acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira consolidada da União em 31 de dezembro de 2024, o desempenho consolidado de suas operações, os seus fluxos de caixa consolidados e a execução orçamentária do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Base para opinião com ressalva

Detectamos distorções de valor, de classificação e de divulgação e não obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre parcela do ativo imobilizado. Os efeitos das distorções e os



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

possíveis efeitos da impossibilidade de obter evidência apropriada e suficiente nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentados a seguir:

Distorções de valor

O **Ativo Não Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 5.998.384 milhões, está subavaliado em R$ 7.410 milhões. Essa distorção decorre de um efeito líquido da subavaliação do Imobilizado (R$ 26.911 milhões) e da superavaliação dos Créditos a Longo Prazo (R$ 19.501 milhões). A distorção no Imobilizado decorre do não reconhecimento de ativos ferroviários (R$ 26.490 milhões), do reconhecimento de bens imóveis por valores divergentes dos laudos de reavaliação (R$ 4.787 milhões) e do reconhecimento indevido de imóveis em discussão judicial ou administrativa (R$ 4.366 milhões); já os Créditos a Longo Prazo estão distorcidos devido à insuficiência da estimativa de perdas (R$ 10.841 milhões) e ao reconhecimento a maior de créditos de compensação previdenciária (R$ 8.660 milhões).

O **Passivo Não Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 11.458.861 milhões, está superavaliado em R$ 23.048 milhões. Tal distorção decorre do reconhecimento a maior das Provisões a Longo Prazo (R$ 15.450 milhões), devido a incorreções nas estimativas de indenizações, e do reconhecimento a maior das Demais Obrigações a Longo Prazo (R$ 7.598 milhões), em razão de erros na mensuração da compensação previdenciária e da manutenção de transações intragrupo nas demonstrações consolidadas.

O **Patrimônio Líquido** apresentado no Balanço Patrimonial está negativo, caracterizando situação de Passivo a Descoberto de R$ 5.910.073 milhões, valor superavaliado em R$ 31.036 milhões em decorrência do reconhecimento de imóveis por valores divergentes dos laudos técnicos e da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R$ 19.238 milhões), bem como da existência de distorções no saldo inicial de 2024 relacionados a exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais diminutivas sobre os Resultados Acumulados (R$ 50.274 milhões).

As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.675.580 milhões, estão superavaliadas em R$ 43.270 milhões. A distorção decorre da insuficiência da estimativa de perdas e do registro indevido da reavaliação de bens imóveis na conta de Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas (R$ 23.116 milhões), do reconhecimento a maior na conta de Constituição de Provisões (R$ 15.450 milhões), por incorreções nas estimativas de indenizações, e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R$ 4.704 milhões); por conseguinte, o Resultado Patrimonial do Período, negativo em R$ 628.125 milhões, apresenta déficit a maior em R$ 43.270 milhões.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.047.455 milhões, contêm registros no valor de R$ 64.030 milhões, classificados incorretamente. Trata-se de classificação errônea de Reversão de Provisões e Ajustes para Perda (R$ 17.800 milhões) e de Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a tributos compensados (R$ 46.230 milhões) como Ganhos com Desincorporação de Passivos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As **notas explicativas** do item 9 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial estão distorcidas em R$ 8.191 milhões em razão da divulgação incorreta de terrenos e glebas em outras classes de bens imóveis.

Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente

O Imobilizado está registrado por R$ 2.608.287 milhões nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de 31/12/2024. Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de R$ 101.237 milhões relativos ao Imobilizado do Ministério da Defesa diante da não apresentação de laudos de avaliação patrimonial referentes a imóveis; consequentemente, não foi possível determinar se havia necessidade de ajustar esses valores.

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) e as Normas Internacionais (ISSAI), emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai), equivalentes, no Brasil, às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis à Auditoria de Informação Contábil Histórica para o Setor Público (NBC TASP), emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC) e adotadas no contexto deste trabalho; nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada "Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis".

Somos independentes em relação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, entidades responsáveis por elaborar e divulgar as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) de acordo com os princípios éticos relevantes previstos no Código de Ética (ISSAI 130) e nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI), cumprindo com as demais responsabilidades éticas segundo tais regras; acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis

A Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, é responsável por elaborar a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) apresentada anualmente, cujas informações são provenientes de diversos órgãos e entidades daquele Poder.

Nossa opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União não abrange outras informações que integram o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República e sobre elas não expressamos nenhuma forma de conclusão de auditoria.

Em conexão com a auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, nossa responsabilidade é a de ler o relatório PCPR e, ao fazê-lo, considerar se está, de forma relevante, inconsistente com as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou, de outra maneira, aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluirmos haver distorção relevante no referido relatório, somos requeridos a comunicar o fato.

Como descrito na seção "Base para opinião com ressalva", as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União estão afetadas, de forma importante, mas não generalizada, pelas distorções



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

apresentadas. Assim, essas outras informações que integram o relatório PCPR, por conterem as demonstrações contábeis e a elas fazerem referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicados naquela seção.

Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis consolidadas

A Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda, é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, conforme previsto no Decreto 11.344/2023, art. 36, inciso XX, e na Lei 10.180/2001, arts. 16 e 17, inciso I, c/c o art. 18, inciso VI, e pelos controles internos que ela própria determinou como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.

Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas

Nosso objetivo é o de obter segurança razoável de que as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU), tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir Certificado de Auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável constitui em alto nível de segurança, mas não em garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

A partir de julgamento e ceticismo profissionais, e de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria TCU 280/2010, e com os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, conduzimos todo o trabalho, com o qual, à luz das normas brasileiras e internacionais de auditoria aplicáveis ao setor público, chegamos às conclusões aqui apresentadas. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União – independentemente se causada por fraude ou erro – e planejamos e executamos os procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver burla dos controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.

- Obtivemos entendimento dos controles internos para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas.

- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações.

- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

• Obtivemos evidência de auditoria referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio da União para expressar opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU) e somos responsáveis pela direção, supervisão e execução da auditoria do BGU e, consequentemente, pela opinião de auditoria sobre as demonstrações consolidadas.

• Comunicamo-nos com os responsáveis pela elaboração e divulgação dessas demonstrações a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria – inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.

• Fornecemos também aos responsáveis pela governança declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando cabíveis, as respectivas salvaguardas.

Materialidade

Conforme requerido pelo art. 22, parágrafo único, da Decisão Normativa TCU 198/2022, divulgamos os referenciais e os percentuais de materialidade adotados na auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (BGU).

Para fins de definição da materialidade, considerou-se que a despesa orçamentária empenhada é o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União, tendo em vista que a execução de todos os programas e ações governamentais depende, fundamentalmente, do orçamento público para seu financiamento.

Foram consideradas relevantes, em termos quantitativos, as distorções que, individualmente ou em conjunto, se aproximaram ou superaram a Materialidade Global (MG), fixada em 1,47% das despesas empenhadas em 2024, o que equivale a R$ 72.006 milhões; já a materialidade para fins de execução da auditoria foi estabelecida em 50% da MG (R$ 36.003 milhões), enquanto o limite para acumulação de distorções foi fixado em 2,5% da MG (R$ 1.800 milhões).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2019 a 2023 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

Consolidação das análises

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 31 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento, 14 foram consideradas implementadas, 15 em implementação e duas não implementadas.

Todas as 17 recomendações não implementadas serão objeto de nova rodada de monitoramento junto às Contas do Presidente da República do exercício de 2025.

**Nível de atendimento das recomendações**

| Recomendações | 2015 | 2016 | 2017 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Subtotal |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Implementada | 1 | 1 | 0 | 3 | 4 | 2 | 0 | 3 | 14 |
| Em implementação | 0 | 2 | 1 | 0 | 8 | 2 | 0 | 2 | 15 |
| Não implementada | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| **Total** | **1** | **3** | **1** | **3** | **13** | **4** | **1** | **5** | **31** |

Fonte: elaboração própria.

Registre-se que as deliberações relativas à auditoria financeira do Balanço Geral da União, a partir de 2022, passaram a ser monitoradas nos processos específicos que servem de base para a elaboração do capítulo 5 deste Relatório.

Alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente dos anos anteriores não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às "Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU", salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante haver recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para concretizar as medidas sugeridas por este Tribunal no Parecer Prévio.

Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, as recomendações e os alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e confiabilidade das informações contábeis da União.

## 6.1. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2023

### 6.1.1. Deliberação original: CG2023 – 3.1

Recomendar ao Poder Executivo que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Análise

Durante a avaliação da dívida ativa na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2023, concluiu-se que, apesar das informações apresentadas e dos dados disponíveis em formato aberto por diversos órgãos, não havia pleno cumprimento dos requisitos legais de transparência ativa; em especial, observou-se a ausência de apresentação dos dados em formato de fácil leitura e visualização pelo público.

No âmbito da PCPR 2023, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) já havia informado a existência de painel público com dados sobre os créditos sob sua gestão. De forma semelhante, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) apresentou, na PCPR 2024, seu próprio painel de dívida ativa; já a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC) e a Receita Federal do Brasil (RFB) comunicaram, em resposta à recomendação, que estão em fase de desenvolvimento de ferramentas semelhantes e a Procuradoria-Geral da União (PGU), durante a avaliação da PCPR 2024, que está em processo de criação de seu respectivo painel.

Diante do reconhecimento unânime, por parte dos órgãos envolvidos, quanto à importância de disponibilizar os dados de dívida ativa de forma acessível ao cidadão, e considerando as iniciativas já implementadas (caso da PGF) e aquelas em fase de implantação (PGU, PGBC e RFB), constata-se que a recomendação segue em implementação; o objetivo é garantir a divulgação das informações em conformidade com o art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.1.2. Deliberação original: CG2023 – 3.2

À Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o subitem 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário na apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023.

Análise

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2023 revela que o Anexo 12 foi republicado para incorporar a Receita Corrente Líquida (RCL) estimada na Lei 14.535/2023, conforme determina o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o subitem 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário.

Nas Contas de Governo de 2023, o valor da RCL utilizado para o cálculo do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde foi aquele constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023), equivalente a R$ 1.150,96 bilhões; já o valor considerado na republicação do RREO baseou-se na estimativa do Demonstrativo da RCL do 1º quadrimestre de 2023, que totalizou R$ 1.152,18 bilhões.

Em razão dessa diferença, o valor mínimo exigido para aplicação em saúde divulgado no RREO do 6º bimestre foi de R$ 172,83 bilhões, enquanto, nas Contas de Governo, constou o montante



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de R$ 172,64 bilhões; apesar da divergência, o total efetivamente aplicado em 2023 – R$ 179,81 bilhões – superou ambos os valores, assegurando o cumprimento da exigência constitucional.

No exercício de 2024, observou-se que o valor do mínimo constitucional em saúde divulgado no RREO do 6º bimestre (R$ 214,51 bilhões) foi calculado com base na RCL de 2024 (R$ 1.430,04 bilhões), em conformidade com o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.1.3. Deliberação original: CG2023 – 3.3

À Controladoria-Geral da União (CGU), em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, que faça constar anualmente, da Prestação de Contas do Presidente da República, tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais, em que estejam incluídas expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil (Bacen), para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas empresas estatais federais.

Análise

No exercício de suas atribuições, a CGU articulou informações para a PCPR em interlocução com Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), Ministério da Fazenda (MF), Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e Bacen, resultando na inclusão, na IN SFC/CGU 42/2024, de dispositivos para sistematizar o cumprimento da deliberação do TCU.

Os Anexos I e III da IN determinaram a inserção, no item "Política Monetária e Fiscal" da PCPR 2024, de dados validados pelo banco, como a análise do resultado primário "abaixo da linha" (desagregado por Governo Central, regionais e estatais), a trajetória da dívida pública e a necessidade de financiamento do setor público; já o Anexo IV atribuiu à STN a apresentação do resultado primário "acima da linha", com metas e resultados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (arts. 2º e 3º da LDO 2024).

Essas informações foram consolidadas nos subitens 1.1.4.4 (Capítulo I – Política Fiscal) e 2.1.3 (Capítulo II – Resultado Primário do Governo Central) da PCPR 2024, destacando-se a tabela "Meta LDO x Resultado Realizado – Janeiro a Dezembro de 2024", que apresenta valores previstos, ajustados e realizados, além de análises de compensações e desvios apurados pelo Bacen.

Conclui-se que a recomendação foi integralmente atendida, com incorporação normativa, implementação técnica e sistematização, superando a lacuna da PCPR 2023. Tais avanços, que devem permanecer nas próximas edições, reforçam a transparência, o controle das metas fiscais e a governança da prestação de contas.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 6.1.4. Deliberação original: CG2023 – 3.4

À Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, que faça constar anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República, as informações relativas ao empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitos aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8° da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa.

Análise

A CGU articulou com CC/PR e MF a inclusão de um item na IN SFC/CGU 42/2024, exigindo da STN informações detalhadas sobre a execução financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme previsto no subitem 2.1.7 da PCPR 2024 (“Execução Financeira – Limites autorizados x pagamentos”).

O Capítulo VI da PCPR 2024 (subitem 6.4.2.5) consolida dados e analisa as causas do empoçamento de recursos, incluindo histórico e medidas de gestão adotadas.

Assim, a deliberação foi integralmente cumprida, reforçando a base normativa e metodológica para futuras PCPRs; essa estruturação fortalece o controle, aumenta a transparência na gestão de caixa e aprimora o planejamento financeiro do governo federal.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.1.5. Deliberação original: CG2023 – 3.5

À Casa Civil da Presidência da República, em face da competência atribuída pelo art. 3°, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, que adote providencias efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitos aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8° da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenario, e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.

Análise

A Casa Civil reconheceu a complexidade do problema do empoçamento de limites financeiros, cuja origem decorre de fatores estruturais e transversais na Administração Pública. Para atender à deliberação, articulou-se com STN, MF, MPO e CGU para elaborar medidas mitigadoras.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A principal delas foi a obrigatoriedade, prevista na IN SFC/CGU 42/2024, de incluir na PCPR informações detalhadas sobre a execução financeira, diferenciando limites autorizados e valores pagos. Essa exigência foi atendida no subitem 2.1.7 do Capítulo II e na seção "Análise sobre o Empoçamento de Limites Financeiros no Poder Executivo Federal", do Capítulo VI da PCPR 2024.

Houve avanço técnico: a PCPR 2024 passou a consolidar séries históricas, analisar causas e propor melhorias na gestão de caixa, alinhando-se ao Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário, que demanda ações coordenadas.

No entanto, ainda falta norma específica ou instrumento vinculante pela Casa Civil estabelecendo procedimentos obrigatórios de controle para as unidades setoriais, bem como indicadores padronizados de monitoramento para aferir a efetividade das ações.

Assim, embora as iniciativas sejam positivas, a ausência de regulamentação específica impede o reconhecimento do cumprimento integral da deliberação, que exige "providências efetivas e concretas" de caráter estrutural.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

## 6.2. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2022

### 6.2.1. Deliberação original: CG2022 – 3.2.

Ao Poder Executivo que adote medidas para garantir o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria-Geral Federal (PGF), de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

Análise

A Dívida Ativa administrada pela PGF engloba os créditos, tributários ou não, pertencentes às autarquias e fundações públicas federais, à exceção do Banco Central. Desde 2016, a PGF utiliza o módulo Sapiens Dívida, da Advocacia-Geral da União, na gestão dos créditos, possibilitando, entre outros objetivos, identificar a situação de cada crédito público no momento da arrecadação (inscrito, protesto, parcelamento e ajuizamento).

Conforme constatado na PCPR 2022, a PGF realiza os registros de inscrição, suspensão, parcelamento e extinção, mas não tem acesso a todos os dados: parte das entidades usa o Sapiens, enquanto outras mantêm sistemas próprios (Sicafi, Sigec/Anatel, Sigec/Anac, MV2, SGI etc.).

Essa fragmentação motivou recomendação no Relatório das Contas de 2019 (CG2019-3.9, p. 388), que determinou a divulgação completa e padronizada do saldo e da arrecadação da dívida ativa das autarquias e fundações; o TCU considerou a orientação apenas parcialmente cumprida, salientando que os riscos seriam eliminados apenas com gestão integral via Sapiens Dívida.

A integração não se concretizou nem em 2019 nem na PCPR 2022, que renovou a recomendação. Na PCPR 2023, a PGF limitou-se a: (i) incluir a Autoridade Nacional de Proteção de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Dados na base de entidades e (ii) atualizar os valores da Agência Nacional de Mineração; não houve avanços na criação de uma base de dados única.

Na Nota 00005/2023/SEDIVA, a PGF reconheceu a necessidade de solução tecnológica para integrar os créditos, mas alegou que a centralização excede suas competências e solicitou o redirecionamento da demanda.

A Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – SGD/MGI (Nota Técnica 50039/2023) relatou tentativas frustradas de criar sistema centralizado, previstas no art. 8º, § 3º, do Decreto 9.194/2017:

i) 2018-2020 – tratativas para usar o Sistema Arco (Anatel) para centralização, com celebração de acordo com diversos órgãos e projeto-piloto no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS): abandonado; tentativa de incluir a STN, que exigiu novo comitê de governança: ante a negativa, a secretaria deixou o projeto;

ii) 2021-2022 – novo ACT com o INSS para solução desenvolvida pelo Serpro; elaboração de decreto para instituir comitê gestor: sobrestado por falta de definição de um órgão central;

iii) 2023-início de 2024 – retomada das discussões entre MGI e PGF: ainda sem medidas concretas.

A SGD/MGI concluiu que, sem um órgão técnico central definido, é inviável desenvolver ou adaptar a solução integrada, e o TCU, na PCPR 2023, registrou a não implementação e manteve o monitoramento.

Na PCPR 2024, a PGF reconheceu a permanência do problema, embora relate integrações pontuais (ANM, Inmetro, Ibama) com ganho arrecadatório. Enviou ao MGI proposta para que este indicasse órgão responsável pela coordenação e gestão dos sistemas estruturadores: o expediente foi remetido à Casa Civil, sem avanço.

Diante da não implementação reconhecida e da estagnação das tratativas, urge que o Poder Executivo designe órgão competente e adote as medidas necessárias para viabilizar, em base única acessível à PGF, o registro e a divulgação completos do estoque e da arrecadação da dívida ativa de todas as autarquias e fundações federais, em cumprimento à recomendação do TCU.

Conclusão

Não implementada. Monitorar no ano seguinte.

## 6.3. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2021

### 6.3.1. Deliberação original: CG2021 – 3.3.

Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma+Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham a substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes a efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021 (seção 4.1.1.3).

Análise

A recomendação se fundamenta no fato de que, em todos os anos, volumes expressivos de recursos federais são repassados aos entes subnacionais, na forma prevista na LC 141/2012, sem que o Ministério da Saúde e demais órgãos federais realizem o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa desses recursos.

A medida busca identificar o credor final e assegurar rastreabilidade, comparabilidade e publicidade dos dados relativos à aplicação dos recursos, em conformidade com a CF (arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16), a LC 141/2012 (art. 13, §§ 2º e 4º), a LC 101/2000 (art. 48-A, I) e a Lei 14.194/2021 (arts. 16 e 17).

No Parecer Prévio sobre as Contas de Governo de 2021, os alertas 4.1 e 4.2 destacaram, respectivamente, a ausência de regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012 – necessária para identificar o credor final quando o recurso é aplicado pelos entes ou sub-repassado ao terceiro setor – e a dificuldade de monitorar, avaliar e controlar sistematicamente a política nacional de saúde.

No Parecer sobre as Contas de Governo de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar), já se havia expedido a recomendação 3.6 ao Executivo federal, com base na CF, art. 71, I, e na LRF, art. 59, para regulamentar mecanismos de monitoramento, avaliação e controle social da eficiência dos recursos federais da saúde transferidos a estados e municípios.

Conforme a PCPR 2024, o STF, na ADPF 854, determinou maior transparência nas emendas parlamentares, especialmente as da área da saúde; em 20/4/2024, o MGI apresentou plano para migrar tais transferências ao Transferegov.br até 23/3/2025, atendendo ao Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário e permitindo rastreabilidade em tempo real por este Tribunal e CGU.

Em dezembro de 2024, aquele sistema passou a operar mais uma modalidade de parceria, totalizando 23 tipos de transferências e parcerias da União.

O Ministério da Saúde informou que a Diretoria-Executiva do FNS prossegue na internalização das transferências da saúde na plataforma; reuniões técnicas com o MGI já definiram o registro de programas, a API do InvestSUS e os requisitos de integração de empenhos.

Apesar das sucessivas recomendações, o Executivo permanece omisso na regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012. A lacuna compromete a completude, a fidedignidade e a divulgação centralizada dos dados de transparência (rubricas, sub-repasses e credores finais), em afronta, entre outros, aos arts. 163-A e 165, § 16, da CF; aos arts. 4º, I, "e", 48, § 1º, III, e 50, § 3º, da LRF; e ao art. 39, II, da LC 141/2012.

A avaliação dos resultados também se fragiliza quando as contratações são pulverizadas e carecem de comparabilidade, rastreabilidade e publicidade: em 2024, estados e municípios executaram 71% (R$ 152,03 bi) dos gastos federais em ações e serviços públicos de saúde.

O art. 16 da LDO 2024 – repetido na LDO 2025 (Lei 15.080/2024) – determina que as transferências possibilitem o controle dos valores e custos e associem despesa a resultados, priorizando a análise de eficiência.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O TCU continuará a monitorar a implementação da recomendação 3.3 até seu pleno atendimento.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.3.2. Deliberação original: CG2021 – 3.4

Ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica, de forma que a soma dos valores executados com os valores dos referidos impedimentos perfaça a integridade dos montantes fixados nos termos dos §§ 9º, 11, 12 e 17 do mesmo artigo, observado o critério de correção previsto no inciso II do § 1º do art. 107 c/c o art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 113/2021 (Seção 4.1.1.4).

Análise

O monitoramento das Contas do Presidente da República de 2023 concluiu que as medidas adotadas pelo Poder Executivo permitem identificar, nos relatórios indicados, a execução orçamentária e financeira das emendas individuais e de bancada, inclusive com os devidos esclarecimentos sobre os valores apresentados, conforme os subitens 2.5.8.1 e 2.5.8.2 da PCPR 2023.

Quanto à justificativa dos impedimentos de ordem técnica, constatou-se que o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) gera, de forma sistematizada, as causas desses impedimentos, registradas pelos órgãos executores das emendas, apresentando tipos e métricas – ao menos para as emendas individuais – em conformidade com os normativos aplicáveis; o Ministério do Planejamento e Orçamento também disponibiliza relatórios abertos sobre programações de emendas com execução inferior a 100% e seus correspondentes impedimentos técnicos.

Confirma-se, assim, a existência de mecanismos eficazes para monitorar a execução descentralizada das emendas individuais e de bancada, com justificativas sistematizadas para os impedimentos técnicos.

Entretanto, o monitoramento não considerou a recomendação como cumprida, porque persistia divergência entre o Poder Executivo e o TCU acerca do conceito de execução financeira de tais emendas.

Documentos inseridos no e-Aud/CGU, e reproduzidos na PCPR 2024, registram as providências adotadas pela Casa Civil da Presidência da República (CC/PR), pela Secretaria de Relações Institucionais (SRI/PR) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) para atender à recomendação.

A Casa Civil, por meio da Subsecretaria de Governança (SAG), passou a adotar o critério defendido pelo TCU: considerar, como execução financeira, a soma dos pagamentos efetuados no exercício e dos restos a pagar quitados, observados os limites do § 17 do art. 166 da Constituição: esse consenso foi formalizado em reunião técnica promovida pela própria Casa Civil, com participação da CGU, STN e SRI, eliminando a controvérsia interpretativa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Desse modo, considera-se a recomendação integralmente implementada.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.3.3. Deliberação original: CG2021 – 3.4

Ao Ministério da Economia, para que identifique, de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT.

Análise

A recomendação visa identificar, portanto, com precisão, as referidas ações de irrigação a fim de comprovar o cumprimento do citado art. 42.

Proferida em 2021, ela permanecia parcialmente descumprida até o fim de 2023, razão pela qual o parecer prévio daquele exercício registrou a falta de informações detalhadas, classificando-a como impropriedade.

Em 2024, o MIDR adotou medidas corretivas: publicou a Nota Técnica 33/2024, que discrimina as ações de irrigação e as áreas com predominância de agricultura familiar, e a Nota Técnica 47/2024, que disponibiliza painel em Power BI (https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/irrigacao/painel-sobre-os-dados-da-subfuncao-607) para dar transparência a esses dados.

Consulta ao painel em 7/3/2025 revelou apenas valores agregados aplicados em irrigação no Nordeste e no Centro-Oeste; embora haja maior detalhamento dos projetos para agricultura familiar nesta última Região, faltam informações específicas sobre os projetos naquela.

Para a Região Nordeste, também se deve divulgar o critério de seleção dos municípios beneficiados, demonstrando a priorização do semiárido prevista no art. 42, II, do ADCT.

Assim, até o encerramento do exercício analisado, ainda não existiam dados suficientes para identificar minuciosamente as ações de irrigação no semiárido nem as destinadas à agricultura familiar nas duas regiões: a recomendação 3.7 da CG2021 permanece em implementação e deverá ser monitorada no próximo exercício.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.3.4. Deliberação original: CG2021 – 3.10

Ao Ministério da Economia, à Secretaria de Previdência (Sprev/ME) e ao INSS que enviem plano de ação a este Tribunal, em até 180 dias, com os respectivos prazos e responsáveis, definindo a programação dos trabalhos para elaboração do passivo atuarial do RGPS, bem como para redução, com a segurança necessária, do estoque de pedidos de concessão digitalizados a níveis aceitáveis e para



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

garantia da adequada gestão e apuração dos processos físicos de benefícios fraudados, que atualmente se encontram nas agências da autarquia.

Análise

Quanto ao plano de ação para mensurar o passivo atuarial do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), este não foi apresentado pelo gestor. Em substituição, o TCU instaurou o TC 015.219/2023-2 para produzir conhecimento técnico sobre os impactos da NBC TSP 29 – Benefícios Sociais no reconhecimento desses passivos.

Aquela norma, convergida da IPSAS 42, estabelece diretrizes para a divulgação de informações detalhadas sobre benefícios sociais, porém – ao contrário da NBC TSP 15, aplicável ao RPPS – não impõe cálculo atuarial para o RGPS. Hoje, as projeções atuariais do regime aparecem apenas no anexo de metas fiscais da LDO e nas notas explicativas das demonstrações contábeis do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS): por não haver exigência normativa de mensuração atuarial, considera-se esta parte da recomendação superada.

Relativamente à redução do estoque de pedidos de concessão, o Ministério da Previdência Social e o INSS lançaram, em julho de 2023, o Portal de Transparência Previdenciária, que divulga deferimentos, indeferimentos e os indicadores Tempo Médio de Concessão (TMC) e Tempo de Concessão Líquido (TMS-liq.), permitindo acompanhar mensalmente a fila de requerimentos.

O TCU monitora o tema "filas do INSS" na Lista de Alto Risco (LAR). O acompanhamento mais recente (TC 019.644/2024-8) reconheceu avanços obtidos por iniciativas como o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS), o Atestmed e a Perícia Médica Conectada, que reduziram o tempo de espera divulgado no portal.

Contudo, no Acórdão 127/2025-TCU-Plenário, o relator, Ministro Bruno Dantas, apontou que a capacidade operacional do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS) – este temporário – continuam insuficientes; assim, o assunto permanecerá na LAR e será revisto em dois anos.

Portanto, conclui-se que a parte da recomendação relativa à redução do estoque de pedidos de concessão de benefícios foi implementada.

Conclusão

Considerar não mais aplicável a primeira parte da deliberação, que trata de elaboração do passivo atuarial do RGPS, e implementada a segunda parte, relacionada à redução do estoque de pedidos de concessão de benefícios: não monitorar no ano seguinte.

## 6.4. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2020

### 6.4.1. Deliberação original: CG2020 – 3.11

À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

a) quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

b) quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência, previstos nos arts. 37, *caput*, e 163- A da Constituição Federal, e com os arts. 3º da Lei 12.527/2011 e 48 da Lei Complementar 101/2000.

Análise

Primeiramente, convém contextualizar as recomendações em exame.

As emendas de relator-geral (RP9) destinavam-se, originalmente, apenas a corrigir erros ou omissões da proposta orçamentária; a partir de 2020, passaram a incluir novas despesas na LOA. Sua principal fragilidade era a impossibilidade de identificar os parlamentares ou demais responsáveis pela indicação dos recursos, o que levou a imprensa a chamá-las de "orçamento secreto".

Na apreciação das Contas da Presidência de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), este Tribunal apontou essa falta de transparência e expediu as recomendações 3.11-a e 3.11-b, instaurando, paralelamente, o TC 014.379/2021-0 (rel. Ministro Aroldo Cedraz) para acompanhar especificamente o tema.

Em dezembro de 2022, o STF declarou inconstitucionais as despesas fixadas por emendas RP9 (ADPFs 850, 851, 854 e 1.014) e determinou que todos os órgãos que empenharam, liquidaram ou pagaram valores dessa rubrica, de 2020 a 2022, publicassem – em 90 dias – dados completos sobre serviços, obras, compras e respectivos solicitantes e beneficiários: o TCU, no âmbito do TC 014.379/2021-0, passou então a fiscalizar o cumprimento dessa decisão.

Em 1º/8/2024, ainda na ADPF 854, o Ministro Flávio Dino, da Suprema Corte, suspendeu o pagamento dos restos a pagar de RP9 até que houvesse plena transparência; em 6/3/2025, aquele tribunal homologou plano de trabalho apresentado pelos Poderes Executivo e Legislativo, autorizando a execução das emendas de 2025 desde que observadas as condições do art. 21 da decisão e determinando o acompanhamento da implementação do plano.

Quanto às providências adotadas, a Secretaria de Gestão e Inovação do MGI (SEGES/MGI) informou, na Nota Informativa 43.213/2023, que a Diretoria de Transferências e Parcerias da União (DTPAR) tem integrado novas modalidades de repasses ao sistema Transferegov e divulgando painéis públicos. A Nota 2.269/2025, também daquela secretaria, indicou a elaboração de plano conjunto com o Ministério da Saúde e o FNS para migrar transferências da saúde ao mesmo sistema; já em dezembro de 2024, aquele sistema incorporou a modalidade da Lei de Incentivo à Reciclagem, totalizando 23 tipos de transferências.

O painel público do Transferegov (https://dd-publico.serpro.gov.br/extensions/gestao-transferencias/gestao-transferencias.html) traz dados sobre transferências discricionárias, legais, fundo a fundo, TED e especiais, incluindo as classificadas como "Tipo Parlamentar". É possível identificar a unidade federativa, o município, a modalidade de contratação e o objeto, mas não o parlamentar ou o beneficiário final, lacunas que comprometem a rastreabilidade exigida para as emendas RP9.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

No Portal da Transparência (https://portaldatransparencia.gov.br/emendas/adpf854), a CGU divulga planilhas encaminhadas pelo Congresso com informações sobre apoiadores, órgãos beneficiados e informações de natureza orçamentária referentes às emendas RP8 e RP9, sem constar, da mesma forma, detalhes sobre a destinação final dos recursos ou a execução das despesas.

Embora o Executivo, em coordenação com outros órgãos, tenha avançado – como reconhecido pelo STF, em 26/2/2025, na ADPF 854 – na reformulação do Portal da Transparência, na criação de contas específicas para transferências fundo a fundo, na migração para o Transferegov e na edição da LC 210/2024, as medidas ainda não atendem integralmente às recomendações do TCU.

Enquanto subsistirem restos a pagar vinculados às emendas RP9, caberá a esta Corte zelar pela transparência desses recursos; como o TCU ainda não deliberou em definitivo no TC 014.379/2021-0 e persistem saldos a pagar, propõe-se manter o monitoramento das recomendações.

Conclusão

Recomendação 3.11, itens "a" e "b", em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.4.2. Deliberação original: CG2020 – 3.13

À Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama):

a) (implementada em anos anteriores);

b) (implementada em anos anteriores);

c) (implementada em anos anteriores);

d) definir procedimentos gerenciais e roteiro contábil que permitam reconhecer adequadamente as inscrições e as baixas dos créditos de Dívida Ativa no período, em especial as diferentes modalidades de baixas dos créditos;

e) reconhecer os créditos a receber provenientes da constituição definitiva das multas decorrentes de autos de infração emitidos pela autarquia, bem como eventual conta de ajuste para perdas, procedendo à conciliação periódica entre os créditos a receber com os créditos inscritos na conta de dívida ativa não tributária;

f) (implementada em anos anteriores); e

g) adotar estratégia para assegurar a transferência, aos seus servidores, do conhecimento relativo ao modelo de dados do sistema Sicafi, suas respectivas regras de negócio, entre outros aspectos da solução, visando à internalização desse conhecimento à própria Autarquia, para mitigar o risco de dependência excessiva da contratada, em atenção ao art. 35, inciso III, da IN 01/2019 (seção 5.3.1.7).

Análise

Inicialmente, destaca-se que a recomendação da alínea "d" foi analisada e considerada implementada durante a apreciação das Contas de Governo de 2022, de modo que o monitoramento não precisa prosseguir. Persistem, contudo, possibilidades de aperfeiçoamento na rotina correspondente, conforme venham a surgir demandas de futuras auditorias financeiras conduzidas por este Tribunal.

Quanto à alínea "e", o Ofício 2627/2024/GABIN, de 5 de novembro de 2024, encaminhado pelo presidente do Ibama, informa ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima que estão em



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

curso ações de integração de sistemas, cobrança administrativa, registro e constituição de créditos, inscrição em dívida ativa e conciliação dos créditos a receber: a recomendação, portanto, permanece em fase de implementação.

Em relação à alínea "g", a autarquia estabeleceu cronograma inicial com 15 ações, depois ajustado para dez, conforme o Despacho 17707736/2023-CSI/CGTI/Diplan, de 1º de dezembro de 2023. Segundo o mesmo ofício, nove dessas dez etapas já foram concluídas, afora a relacionada à realização de concurso público para prover cargos de tecnologia da informação – infraestrutura, sistemas e dados. O documento acrescenta que dez servidores aprovados em 2022 para o cargo de analista administrativo foram realocados para a coordenação de TI, conforme sua formação e interesse.

Verifica-se, assim, que o órgão adotou providências complementares, como programas de treinamento e a instituição de política de governança de TI, que deverão ganhar consistência com o provimento dos cargos restantes.

Diante do exposto, conclui-se que a determinação da alínea "g" está implementada.

Conclusão

Implementada a alínea "g", e em implementação a alínea "e". Monitorar a alínea "e" no ano seguinte.

### 6.4.3. Deliberação original: CG2020 – 3.14.

À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, na qualidade de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, que realizem estudo sobre a natureza e a necessidade de reconhecimento e consolidação das informações patrimoniais, orçamentárias, financeiras e atuariais do Fundo de Assistência ao Pessoal (Faspe) e do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) no Balanço Geral da União (seção 5.3.14).

Análise

A Nota Técnica SEI 59/2024/MF, de 10 de janeiro de 2024, registra que a STN e o Bacen não convergiram quanto à natureza dos recursos do Faspe nem sobre o registro de suas receitas e despesas no Balanço Geral da União. Após estudos técnicos e pareceres jurídicos, a Coordenação-Geral de Contabilidade da União decidiu submeter a questão ao TCU: a determinação, portanto, continua sem atendimento.

Quanto ao Proagro, a Subsecretaria de Contabilidade Pública informou, na mesma nota técnica, que respondeu, em setembro de 2023, aos questionamentos do Bacen sobre a integração dos dados no BGU, sem retorno: assim, a recomendação segue em fase de implementação.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.4.4. Deliberação original: CG2020 – 3.15.

À Casa Civil da Presidência da República e ao Banco Central do Brasil:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a) registrar no Siafi, em unidade vinculada aos OFSS, todos os créditos inscritos em dívida ativa (incluindo os parcelados) que não sejam relacionados ao Orçamento de Autoridade Monetária;

b) instituir metodologia para o cálculo de ajuste para perdas relacionado aos créditos inscritos em dívida ativa que considere, minimamente:

b.1) o fluxo de recebimento (valores, duração dos pagamentos, tempo da cobrança etc.), as perspectivas de sucesso das cobranças, a situação do devedor, a existência de garantias e a inadimplência, procedendo à revisão dos valores contabilizados; e

b.2) (implementada em anos anteriores).

c) (implementada em anos anteriores); e

d) (implementada em anos anteriores).

Análise

A Nota Técnica 760/2023/GECON/DEAFI/BCB, de 15/9/2023, registra que a contabilidade do Bacen é executada pelos Órgãos 25201 (orçamento fiscal e da seguridade social) e 25280 (autoridade monetária), cujos saldos são consolidados: na dívida ativa, créditos com expectativa de recebimento integram o ativo do órgão 25280; os irrecuperáveis ou imateriais são alocados no 25201.

Na nota, argumenta-se que, pelo fato de o Bacen ser entidade com única personalidade jurídica, não seria viável distinguir os créditos referentes à atuação como autoridade monetária daqueles relacionados à função não monetária. Como exemplo, menciona a liquidação de instituição financeira em litígio judicial: o crédito nasce na autoridade monetária, mas eventual decisão contrária ao Bacen resultaria em precatório pago pelo orçamento fiscal.

Tal argumento não se sustenta: a contabilidade pode reclassificar o crédito após a sentença, e as próprias Contas de Governo de 2020 já apontaram distinções entre créditos da autarquia e da autoridade monetária.

A nota técnica assume o risco da recomendação e remete a decisão à Diretoria de Administração, contudo o sistema E-aud ainda não registra evidência de que seu posicionamento tenha sido incorporado à política contábil da instituição: assim, a recomendação da alínea "a" permanece não implementada.

Quanto ao ajuste para perdas (alínea "b.1"), o Bacen ainda analisa a metodologia a adotar segundo a IFRS 9 – Instrumentos Financeiros, que exige considerar fatores de risco e probabilidade de inadimplência: portanto, essa recomendação segue em fase de implementação.

Conclusão

Não implementada a alínea "a", e em implementação a alínea "b.1". Monitorar as alíneas "a" e "b.1" no ano seguinte.

### 6.4.5. Deliberação original: CG2020 – 3.16.

À Casa Civil da Presidência da República e à Fundação Nacional do Índio (Funai) que:

a) (implementada em anos anteriores);

b) (implementada em anos anteriores);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

c) (implementada em anos anteriores);

d) (implementada em anos anteriores);

e) regularizem as informações sobre as propriedades junto aos respectivos cartórios de registro de imóveis, especialmente no que se refere à propriedade da União e à harmonização do tamanho dos imóveis, bem como corrijam, ou atualizem, as informações cadastradas no SPIUNet; e

f) promovam a revisão e a conciliação das informações do Sistema Indigenista de Informações, a fim de que sua base de dados seja confiável e fidedigna (seção 5.4.2).

Análise

Conforme a Informação Técnica 1/2025/CORI/CGAF/DPT-FUNAI, de 8/1/2025, a execução da recomendação avança lentamente por falta de resposta dos cartórios sobre a atualização das matrículas. Das 130 terras indígenas identificadas, 58 têm processos concluídos, 16 estão em georreferenciamento, 21 encontram-se parcialmente regularizadas e 35 continuam paralisadas pela inércia das serventias.

O SPIUnet segue impossibilitado de alterar os Registros Imobiliários Patrimoniais (RIP) porque a Secretaria do Patrimônio da União está em migração para o novo SPUnet, que, por enquanto, aceita apenas novos cadastros; já o Sistema Indigenista de Informações tem sido atualizado gradualmente, acompanhando cada regularização.

Diante desses dados, a recomendação permanece em fase de implementação.

Conclusão

Recomendações das alíneas “e” e “f” em implementação, com monitoramento programado para o ano seguinte.

**6.4.6. Deliberação original: CG2020 – 3.17.**

À Casa Civil da Presidência da República e ao Fundo de Compensação das Variações Patrimoniais:

a) reavaliar, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional,

a.1) (implementada em anos anteriores);

a.2) (implementada em anos anteriores); e

a.3) os requisitos a serem observados para classificação da dívida no curto prazo, objetivando melhor representar a obrigação no circulante.

b) revisar a rotina contábil mensal e a documentação de suporte adotadas para movimentação de saldo entre as contas contábeis “Provisão Riscos Expirados” e “Resíduo de Contratos Liquidados FCVS”, de forma que a movimentação contábil reflita efetivamente o aumento e redução da dívida do Fundo;

c) (implementada em anos anteriores);

d) aprimorar e reformular os campos do Relatório FCVS344201 da Dívida Bruta, a fim de possibilitar:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(d.1) a uniformização, para a Dívida Vincenda e a Dívida Vencida, do procedimento de composição da Dívida Bruta Total;

(d.2) melhor entendimento quanto aos valores das colunas "Exercício Anterior", "Exercício Atual" e "Total";

d.3) discriminação somente das transações que, de fato, alterem o saldo da dívida, ou seja, inclusões e exclusões que representem, respectivamente, novas obrigações e baixa de dívida; e

(d.4) discriminação dos valores de principal, juros e atualização monetária, segregados por prazo da quitação da dívida, para subsidiar os registros mensais.

e) (excluída); e

f) (implementada em anos anteriores).

Análise

A administração do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) está a cargo da Caixa Econômica Federal (Caixa), nos termos da Lei 10.150/2000 e do art. 14 do Decreto 4.378/2022.

Em resposta à recomendação da alínea "a.3", a Caixa informou, por meio do Ofício 029/2025/DEFUS/GECVS/GECTC, de 12/2/2025, que a medida tem sido adotada desde as demonstrações contábeis de 2022. A partir desse exercício, a conta "Demais Obrigações de Curto e Longo Prazos" passou a incluir, como dívida de curto prazo, apenas os contratos em processo de novação com manifestação expressa do banco, cuja liquidação é esperada em até 12 meses; a parcela de longo prazo foi zerada, porque não há contratos nessa condição; os contratos homologados sem manifestação da Caixa foram reclassificados como "Resíduos de Contratos Liquidados – Homologados": assim, considera-se a recomendação implementada.

Quanto à alínea "b", a Caixa desenvolveu a funcionalidade solicitada e, no momento, realiza testes prévios à implantação. Até sua entrada em produção, permanece em uso o Relatório FCVS344201 – Dívida Bruta do FCVS, garantindo que as inclusões e as exclusões de contratos se reflitam corretamente na contabilidade: por isso, a recomendação encontra-se em fase de implementação.

No tocante à alínea "d", a área de Tecnologia da Informação substituiu os relatórios antigos por três novos demonstrativos de dívidas do FCVS e criou um quarto relatório, específico de deduções. Esse documento adicional já foi concluído e está em ambiente de testes, devendo ser migrado para produção no segundo semestre de 2025, e, em 11/6/2024, a Caixa enviou ao Conselho Curador do FCVS, por meio da CE GECVS 093/2024, protótipos desses relatórios para inclusão no sistema e-AUD da CGU, via Secretaria do Tesouro Nacional. Até a conclusão dessa etapa, a instituição continua a basear seus registros contábeis no Relatório FCVS344201: dessa forma, a recomendação da alínea "d" permanece em implementação.

Conclusão

Considerar implementada a deliberação da alínea "a.3", e em implementação as das alíneas "b" e "d". Monitorar as alíneas "b" e "d" no ano seguinte.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 6.4.7. Deliberação original: CG2020 – 3.20.

À Secretaria de Previdência Social do Ministério da Economia que envie Plano de Ação para implementação da Unidade Gestora Única, no prazo de 90 dias, informando as etapas, o cronograma e as ações a serem realizadas para mitigar as limitações identificadas no decurso da elaboração do plano.

Análise

A Nota Técnica SEI 638/2024/MGI informa que a Portaria ME 562/2019 criou grupo de trabalho para estudar a implantação de uma unidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis da União. O processo de centralização, porém, começou antes, com os Decretos 9.498/2018 e 10.620/2021, e foi suspenso pelo Decreto 11.756/2023.

Enquanto isso, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos administra 170.682 aposentados e pensionistas da Administração direta, e o INSS, 49.646 da indireta. A Emenda Constitucional 103/2019 incluiu o § 20 no art. 40 da Constituição, determinando a criação de uma única unidade gestora do RPPS e prevendo em lei complementar a fixação de normas gerais, inclusive prazo máximo de dois anos para instituir essa entidade.

Para cumprir o comando constitucional, o Executivo enviou ao Congresso o PLP 189/2021, que propõe unificar a gestão no instituto. O governo, contudo, estuda apresentar substitutivo que crie pessoa jurídica própria para a função, dependente de aprovação legislativa; até que a lei complementar seja aprovada, a centralização continua suspensa: cada órgão mantém a gestão de seus aposentados e pensionistas, exceto os já transferidos pelo Decreto 10.620/2021.

Embora ainda não exista plano de ação enviado ao TCU, a criação do grupo de trabalho, as mudanças constitucionais e a tramitação do PLP 189/2021 evidenciam esforços para atender ao § 20 do art. 40 da Constituição, razão pela qual a recomendação é considerada implementada.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

## 6.5. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2019.

### 6.5.1. Deliberação original: CG2019 – 3.13.

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que apresente ao Tribunal de Contas da União em até 180 dias:

a) as providências adotadas para conciliação e ajuste dos saldos de "Adiantamento para Futuro Aumento de Capital" registrados no ativo da União para refletir os recebimentos de valores pelas empresas investidas, considerando, nesse ajuste, as distorções de classificação identificadas neste trabalho, que foram abordadas no TC 033.588/2019-8; e

b) (implementada em anos anteriores).

Análise

Na etapa de monitoramento CG2022, a STN informou, pelo Ofício SEI 249534/2022/ME (16/09/2022), que quatro estatais ainda precisavam ajustar seus saldos de Adiantamento para Futuro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Aumento de Capital (AFAC): Empresa de Planejamento e Logística – EPL (já incorporada pela Infra S.A.), Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh); Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern); e Companhia Docas do Pará (CDP). No Despacho SEI 37290726, de 15/9/2023, o órgão reconheceu avanços, mas reiterou a pendência de alguns ajustes.

Em 16/1/2024, via e-AUD, comunicou que apenas a Codern permanecia em conciliação Infra S.A., Ebserh e CDP já haviam regularizado os saldos, o que foi confirmado em consulta efetivada em 7/3/2025 ao Tesouro Gerencial, que mostra lançamentos de dez/2023 no Siafi para essas empresas.

Aquela mesma consulta revelou lançamentos de nov./2024 que corrigiram o AFAC da Codern, encerrando todas as pendências: assim, considera-se a deliberação plenamente cumprida.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.5.2. Deliberação original: CG2019 – 3.16.

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional, que:

a) (implementada em anos anteriores);

b) realize estudo técnico, com mapeamento de todos os impactos – legais, fiscais, contábeis, orçamentários, operacionais, de custo e outros –, bem como elabore plano de ação relacionado à adoção da metodologia com base na taxa interna de retorno para reconhecimento das despesas com serviços e amortização da dívida, a fim de registrar com fidedignidade seus aspectos orçamentário e patrimonial, em atendimento aos arts. 89 e 98 da Lei 4.320/1964 e ao art. 15 da Lei 10.180/2001, em consonância com o disposto nas Normas Brasileiras de Contabilidade TSP Estrutura Conceitual e TSP 02 e, subsidiariamente, IPSAS 29, apresentando os resultados ao Tribunal no prazo de 180 dias (seção 5.3.2.1);

c) padronize, já para o exercício de 2020, os procedimentos contábeis de registro dos juros e encargos negativos de empréstimos a receber, a fim de evitar que fatos semelhantes sejam registrados em contas de naturezas e funções distintas e de forma que a Demonstração das Variações Patrimoniais comunique ao usuário da informação contábil as variações positivas e negativas relacionadas ao título empréstimos e financiamentos concedidos, em observância às características qualitativas da representação fidedigna, comparabilidade e compreensibilidade, e aos itens 8.37 e 8.45 a 8.57 previstos na NBC TSP Estrutura Conceitual (seção 5.3.2.4);

d) (implementada em anos anteriores);

e) (implementada em anos anteriores);

f) (implementada em anos anteriores); e

g) (implementada em anos anteriores).

Análise

Na auditoria do Balanço Geral da União de 2019 (TC 033.588/2019-8), verificou-se que a STN calculava juros e amortização da dívida federal com base na Portaria STN 442/2000, aplicando a taxa de juros sobre o valor nominal dos títulos e sem deduzir a inflação das NTN-F. Esses procedimentos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

contrariavam a NBC TSP – Estrutura Conceitual, que impõe mensuração pelo custo amortizado e pelo juro efetivo real. Atendendo ao Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, a secretaria analisou os impactos, definiu cronograma e, em novembro de 2023, passou a empregar a metodologia prevista na Nota Técnica SEI 3028/2023/MF: a auditoria financeira de 2024 (TC 017.309/2024-7) confirmou que toda a contabilização de cupons já segue o novo critério, caracterizando o pleno atendimento da alínea "b".

No tocante à alínea "c", a auditoria de 2020 no então Ministério da Economia (TC 033.445/2020-6) constatou ter a STN solicitado a criação, no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP-Federação), de conta específica de Variação Patrimonial Diminutiva para registrar juros e encargos negativos de empréstimos a receber. Enquanto a nova conta não entrava em vigor, utilizou-se, em 2020, a 3439x.01.03 – Atualização Monetária Negativa. A partir de 2021, os lançamentos passaram para a conta 3435x.01.00, que, conforme o PCASP 2024, registra variações cambiais ou monetárias que reduzam o valor de empréstimos concedidos: com a rotina definitiva implantada, a determinação da alínea "c" também se encontra integralmente cumprida.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

## 6.6. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2017.

### 6.6.1. Deliberação original: CG2017 – 1.13.

À Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e respectivas superintendências regionais, que proceda à pertinente atualização das planilhas de preços referenciais de imóveis rurais destinados à implantação de assentamento de reforma agrária, conforme estabelece o art. 115, inciso I, alínea "c", da Portaria-Incra/P49/2017 (Regimento Interno da autarquia), a fim de que esses bens sejam fidedignamente representados no Balanço Geral da União (seção 5.3.1.5).

Análise

No ciclo anterior de monitoramento, o Incra avançou na coleta de dados para elaborar as Planilhas de Preços Referenciais de Terras (PPR) e os Relatórios de Análise dos Mercados de Terras (RAMT), prevendo concluir PPR atualizadas para todos os Mercados Regionais de Terras (MRT) até janeiro de 2023.

Nesta etapa, porém, o sistema e-AUD registra apenas uma planilha de preços, sem aprovação ou certificação que comprove sua fidedignidade.

Assim, a recomendação permanece em fase de implementação, exigindo acompanhamento contínuo.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 6.7. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2016.

### 6.7.1. Deliberação original: CG2016 – 3.1.13.

À Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) que, em conjunto, adotem as providências necessárias para o desenvolvimento de metodologia e o reconhecimento dos encargos incidentes sobre os créditos oriundos de regularização fundiária, em observância à legislação aplicável e ao item 4.3.2 do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Análise

Conforme informado nos ciclos anteriores de monitoramento, a STN transferiu ao instituto a responsabilidade de implementar a deliberação. Registros do sistema e-AUD mostram que, em outubro de 2023, a autarquia expediu três orientações técnicas relativas à conta 1.2.1.2.1.98.08, disciplinando: (i) o reconhecimento dos encargos financeiros; (ii) os ajustes de exercícios anteriores; e (iii) a reclassificação de obrigações de longo para curto prazo.

Considera-se, portanto, a deliberação cumprida, sem prejuízo de futuras auditorias financeiras que poderão examinar eventuais distorções relevantes nessa rubrica.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.7.2. Deliberação original: CG2016 – 3.1.18.

Ao Incra que corrija a divergência de dados entre o quantitativo da área destinada à reforma agrária, constante do Sipra, e o do seu acervo fundiário, disponibilizado na internet, promovendo os ajustes que se fizerem necessários a completa exatidão da informação sobre a área dos seus bens imóveis.

Análise

Conforme o Ofício Conjunto 2/2024, de 26/1/2024, o plano de ação para cumprir a recomendação seguia em execução, com término previsto para abril de 2024. Esse ofício é o último documento inserido no e-AUD, e, até o momento, não há registro de conclusão das ações: portanto, a recomendação continua em fase de implementação.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.7.3. Deliberação original: CG2016 – 3.1.29.

Aos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, da Cultura, do Esporte e à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário que tomem as medidas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

necessárias para reconhecer a depreciação dos seus bens móveis, nos termos do disposto no item 7.3 da parte II do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Procedimentos Contábeis Patrimoniais).

Análise

O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação informou, pelo Ofício 9 573/2023/MCTI, de 7/8/2023, que o Instituto Nacional da Mata Atlântica (Ofício 129/2023/INMA) sanou a depreciação dos bens móveis, atendendo à recomendação.

O Ministério da Cultura instaurou dois processos administrativos (Ofício 1068/2023/CGRL/SPOA, 13/12/2023) – inventário de seus bens móveis e contratação de gestão patrimonial da Cinemateca Brasileira, abrangendo inventário, saneamento do ativo e conciliação físico-contábil –, que deverão regularizar a ausência de depreciação.

O Ministério do Esporte comunicou, pelo Ofício 185/2023/MESP/SE/CGOFC, de 27/12/2023, que incluiu seus bens no Sistema Integrado de Gestão Patrimonial (Siads) a partir de 2020, registrou depreciação retroativa a 2018 e passou a processá-la mensalmente, conforme a Portaria MGI 43/2023.

Balanços patrimoniais do Incra demonstram o reconhecimento da depreciação dos bens da extinta Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário.

Conclui-se, portanto, que a deliberação permanece em implementação, pois o Ministério da Cultura ainda não concluiu as providências; o tema deverá ser monitorado na próxima apreciação das Contas do Presidente da República. Quanto aos órgãos que declararam cumprimento, futuras auditorias financeiras do TCU verificarão a fidedignidade dos registros contábeis e eventuais distorções relevantes.

Conclusão

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

## 6.8. Recomendações sobre as Contas da Presidente da República de 2015.

### 6.8.1. Deliberação original: CG2015 – 1.3.14.

Ao Poder Executivo federal, que adote medidas para quitar o passivo existente e impedir o surgimento de novos débitos da União com instituições financeiras decorrentes de tarifas devidas pela prestação de serviços na operacionalização de políticas públicas e programas de governo, uma vez que tais dívidas podem comprometer a boa execução dessas ações.

Análise

Conforme a Nota Técnica SEI 1989/2023/MF, de 15/9/2023, levantamento feito nos dez ministérios que contratam instituições financeiras para executar pagamentos federais registrou restos a pagar de R$ 310 milhões no início de 2023, reduzidos para R$ 32,5 milhões no terceiro trimestre; cinco ministérios já liquidaram integralmente seus débitos.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar informou que o Incra não se manifestou sobre o saldo de R$ 276,6 mil inscrito em seu nome. Embora as Contas de Governo de 2022 apontem débito de R$ 2,8 milhões do Incra junto ao Banco do Brasil, a autarquia contestou o valor e levou a divergência à Câmara de Mediação e Conciliação da Administração Pública Federal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O Executivo tem incluído dotações específicas na LOA para quitar esses passivos; o saldo atual é irrisório se comparado ao de 31/12/2015, que motivou a recomendação: R$ 8,3 bilhões com o Banco do Brasil e R$ 20 bilhões com o BNDES.

Diante da forte redução do passivo, da baixa materialidade do valor remanescente e da possibilidade de monitoramento de novos débitos pelo TCU, considera-se a recomendação integralmente implementada.

Conclusão

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao país diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que se encerrou.

É o mais abrangente produto do controle externo e constitui etapa essencial no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional e prover a sociedade com elementos técnicos e informações indispensáveis para avaliar a atuação do Poder Executivo federal na condução dos negócios do Estado; assim, pela 90ª vez, o TCU cumpre essa solene tarefa.

Consoante a Lei 8.443/1992, as Contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal: referem-se ao período de 1º/1 a 31/12/2024, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

A opinião desta Corte materializa-se em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, I, da Constituição Federal, cujo objetivo é verificar se as contas retratam, adequadamente, as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial consolidadas ao término do exercício, bem como aferir o cumprimento dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, em especial das normas aplicáveis à execução dos orçamentos da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o Tribunal de Contas da União expeça Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República, o Relatório sobre as Contas agrega informações dos demais Poderes, oferecendo visão abrangente de toda a Administração federal.

Conforme o art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o Relatório inclui ainda: i) avaliação do cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legitimidade, eficiência, economicidade e alcance de metas, bem como da consonância das metas com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; ii) análise dos impactos da gestão financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do país; e iii) verificação do atendimento aos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O Relatório tem por objetivos:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;
- fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- avaliar a atuação setorial, com ênfase na confiabilidade das informações de desempenho das ações governamentais;
- embasar a opinião sobre a conformidade do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras; e
- monitorar as deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores.

Em 2024, três eventos tiveram especial relevância para as finanças públicas: i) o início de vigência do Regime Fiscal Sustentável, instituído pela Lei Complementar 200/2023; ii) o reconhecimento do estado de calamidade pública no Rio Grande do Sul, por meio do Decreto Legislativo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

36/2024, com impacto de vários bilhões de reais nas contas federais; e iii) a regulamentação da reforma tributária sobre o consumo, cujo período de transição vai de 2026 a 2033.

O Regime Fiscal Sustentável tem o objetivo de manter a trajetória da dívida em níveis sustentáveis, conforme dispõe o art. 164-A da Constituição Federal. Já a Reforma simplificou, de forma significativa, o sistema de tributação sobre bens e serviços ao substituir diversos tributos indiretos, como ICMS, ISS, PIS e Cofins, por apenas dois sobre o valor agregado – Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) –, e ao instituir o Imposto Seletivo (IS), de caráter extrafiscal, aplicável a produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente; essas mudanças visam a não cumulatividade plena, alíquota única, e tributação no destino, reduzindo a complexidade e as distorções do sistema atual.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2)

**Indicadores macroeconômicos e política monetária (subitens 2.1 e 2.2)**

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R$ 11,74 trilhões no exercício de 2024, resultado 3,4% superior, em termos reais, ao de 2023 (R$ 11,36 trilhões); o PIB per capita de 2024 foi R$ 55.247,45, variação real positiva de 3% em relação ao ano anterior.

O consumo das famílias registrou 63,8% do PIB em 2024, acréscimo de 4,8% relativamente a 2024, enquanto o consumo do governo (18,8% do PIB) subiu 1,9%; a Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) chegou a 16,9% em 2024, tendo sido de 16,4% no ano anterior.

A carga tributária da União, estados e municípios em percentual do PIB em 2024 foi de 32,32% – aumento de 2,06 p.p. em comparação a 2023 –, retomando o período de crescimento que se iniciou em 2020 e foi interrompido em 2023; as três esferas apresentaram aumento de carga, tendo o valor líquido da União crescido1,4 p.p., o dos estados 0,4 p.p. e o dos municípios 0,1 p.p.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 74,2 bilhões, resultado da diferença entre exportações (US$ 337,0 bilhões) e importações (US$ 262,9 bilhões), e o saldo das reservas internacionais atingiu US$ 329,7 bilhões em 2024, variação negativa de 7,1% em comparação com o ano anterior.

Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2024 foi de 4,83%, superior ao teto da meta estabelecido (4,5%) pelo Conselho Monetário Nacional e à variação acumulada do IPCA em 2023, de 4,62%. O desvio de 1,83 p.p. em relação ao centro da meta (3%) decorreu principalmente de quatro fatores: i) inflação importada (0,72 p.p.), impulsionada pela alta de preços externos e pelo câmbio; ii) inércia dos reajustes do ano anterior (0,52 p.p.); iii) redução da folga produtiva da economia – a chamada "lacuna de produção" – (0,49 p.p.); e iv) expectativas de inflação ainda acima da meta (0,30 p.p.); juntos, esses componentes explicam a maior parte da pressão inflacionária observada no ano.

Em 2024, a trajetória da taxa básica de juros (Selic) esteve marcada por três fases bem definidas. O ano começou ainda sob o ciclo de flexibilização, iniciado em agosto de 2023, período em que sinais de desaceleração inflacionária permitiram ao Comitê de Política Monetária (Copom) reduzir gradualmente a Selic de 13,75% para 10,50% ao ano.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Na sequência, diante da elevação das projeções de inflação, da resiliência da atividade econômica e das pressões persistentes no mercado de trabalho, o comitê optou por interromper os cortes: as decisões de junho e julho mantiveram a taxa em 10,50%, refletindo postura de maior cautela.

A partir de setembro, contudo, a Selic subiu para 10,75% em setembro, 11,25% em novembro, encerrando o exercício em 12,25% ao ano na reunião de dezembro; esse movimento ascendente visou reconduzir a inflação à meta em um contexto de demanda interna aquecida, câmbio depreciado e expectativas de inflação mais instáveis.

O mercado de trabalho permaneceu aquecido, com forte geração de empregos formais e crescimento da renda média real. A taxa de desocupação atingiu os menores níveis da série histórica, enquanto o rendimento médio e a renda das famílias mantiveram trajetória de alta. Ao longo do ano, a taxa de desocupação apresentou queda contínua, alcançando 6,6% no trimestre encerrado em dezembro – menor nível desde o início da série histórica da PNAD Contínua.

**Política fiscal (subitem 2.3)**

Em 2024, a arrecadação de receitas primárias líquidas do governo federal totalizou R$ 2,16 trilhões, ficando R$ 30,2 bilhões (1,38%) abaixo da estimativa fixada na LOA 2024. Embora a Receita Primária Líquida (RPL) tenha alcançado 18,3% do PIB – resultado superior ao registrado em 2023 –, a composição da arrecadação revelou fragilidades, especialmente com a significativa frustração das receitas associadas ao voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e às concessões e permissões.

As despesas primárias somaram R$ 2,20 trilhões (18,8% do PIB), patamar estável frente aos anos anteriores, mas com rearranjos internos relevantes. Executaram-se R$ 16,2 bilhões (+0,7%) além do autorizado na LOA, concentrados em despesas obrigatórias – sobretudo benefícios previdenciários e assistenciais –, impulsionadas por pressões estruturais e eventos extraordinários.

Com isso, o resultado primário do Governo Central totalizou déficit de R$ 45,4 bilhões, após o de R$ 264,5 bilhões em 2023 (-2,43% do PIB).

Convém lembrar que, por força da EC 114/2021, o pagamento de precatórios foi limitado em 2022. Contudo, o STF, ao julgar o mérito das ADIs 7047 e 7064 em 2023, declarou inconstitucional esse teto, resultando na quitação de R$ 92,4 bilhões naquele ano; o adiamento em 2022 e o pagamento concentrado no ano seguinte distorceram os resultados fiscais de ambos os exercícios.

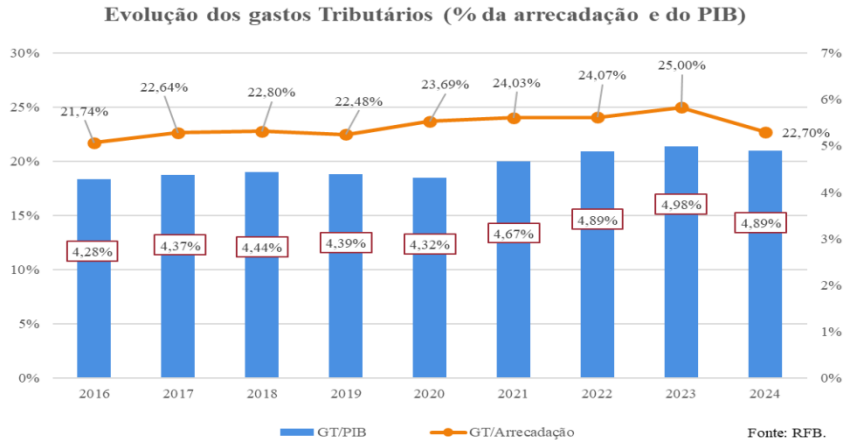
Com relação ao resultado nominal, de 2015 a 2022 (exceto 2020), o déficit reduziu de 8,6% para 4,5% do PIB, movimento interrompido após 2022, com alta para 8,0% do PIB em 2023 e resultado ainda elevado – 7,7% do PIB – em 2024.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios alcançaram o montante projetado de R$ 678,4 bilhões em 2024, o que corresponde a 31,4% sobre a RPL e a 5,89% do PIB: R$ 563,5 bilhões referem-se a benefícios tributários e R$ 114,9 bilhões a benefícios financeiros e creditícios.

Quanto ao total dos gastos tributários que vigoraram durante 2024, projetou-se o valor de R$ 563,5 bilhões contra R$ 541,1 bilhões em 2023, ou seja, aumento nominal de 4,1%. O gráfico seguinte demonstra a evolução desses montantes no período 2016-2024, como proporção da arrecadação e do PIB.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




A tabela abaixo apresenta a distribuição dos principais gastos tributários e previdenciários, por tributo, para 2024; cabe destaque aos benefícios referentes à Cofins (23,8%), ao IRPJ (19,1%) e ao IRPF (17,1%).

**Gastos Tributários por Tributo – Projeção para 2024 (R$ milhões)**

| Pos | Tributo / Gasto Tributário | Valor | % | % acum |
|---|---|---|---|---|
| 1 | COFINS | 133.858 | 23,8% | 23,8% |
| 2 | IRPJ | 107.461 | 19,1% | 42,8% |
| 3 | IRPF | 96.578 | 17,1% | 60,0% |
| 4 | Contrib. Prev. Social | 93.985 | 16,7% | 76,6% |
| 5 | CSLL | 34.993 | 6,2% | 82,8% |
| 6 | PIS-PASEP | 27.629 | 4,9% | 87,7% |
| 7 | IRRF | 24.249 | 4,3% | 92,1% |
| 8 | Demais | 44.786 | 7,9% | 100,0% |
| | TOTAL | 563.569 | | |

Fonte: RFB.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, 39 fundos e programas, em 2024, foram contemplados com benefícios financeiros e creditícios que somaram R$ 114,86 bilhões. O segmento social continuou sendo o principal destino, respondendo por mais de 70% do total concedido, impulsionado por programas como o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS), o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV); em termos regionais, a maior parte dos benefícios tributários concedidos pela União foi destinada à Região Sudeste, que concentrou 50,8% do total.

Em 2024, o déficit consolidado dos regimes de previdência pública da União alcançou R$ 418,9 bilhões, resultado de receitas de R$ 691,1 bilhões e despesas de R$ 1,11 trilhão. Em valores reais, o montante é 6,5% inferior ao observado em 2023 (R$ 448,0 bilhões, já corrigidos pela inflação); o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) respondeu por 72,5% desse desequilíbrio, reafirmando-se como o principal fator de pressão sobre as contas previdenciárias.

Parte da queda em 2024 decorre da forte redução nos gastos com precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV) vinculados a benefícios previdenciários: R$ 27,3 bilhões, ante R$ 56,8 bilhões em 2023.

Entre 2016 e 2024, o déficit previdenciário cresceu, em termos reais, a uma taxa média anual de 5,3%, bem acima do ritmo das demais despesas primárias (0,5%) e do PIB (1,4%). O pico da série ocorreu em 2020 (R$ 464,9 bilhões), impulsionado pela pandemia; depois houve recuo em 2021, estabilidade relativa em 2022-2023 e nova retração em 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A previdência urbana (RGPS) arrecadou R$ 630,8 bilhões (+3,53% ante 2023), enquanto as despesas com benefícios somaram R$ 712,6 bilhões (+2,98%); já a previdência rural apresentou forte desequilíbrio: arrecadou apenas R$ 9,9 bilhões, cobrindo somente 5,2% dos R$ 191,3 bilhões em benefícios pagos pela União. Responsável por 60% do déficit no RGPS, o modelo rural opera mais como assistência social do que como seguro contributivo devido à baixa cobertura de contribuintes.

A pressão fiscal das despesas previdenciárias e o enfrentamento do déficit passam por desafios estruturais, que incluem cobertura previdenciária insuficiente (apenas 37,6% em serviços domésticos e 40,2% na construção), disparidades regionais (Norte: 58%; Nordeste: 58,5% vs. média nacional de 69,8%) e 5,4 milhões de idosos desprotegidos (dados de 2022). Agravando esse cenário, o Brasil enfrenta rápida transição demográfica: a fecundidade caiu para 1,57 filho por mulher (2023) e a expectativa de vida deve chegar a 83,9 anos até 2070, pressionando a relação entre contribuintes e beneficiários.

Diante desse cenário, é imperativo reconhecer que a seguridade social, e a previdência social como parte dela, representa compromisso coletivo, demandando a definição de novas fontes de financiamento, já que as contribuições sobre o trabalho formal já operam em elevado nível de pressão sobre esse segmento, sem perspectivas de melhora, especialmente considerando a trajetória insustentável da razão entre contribuintes e beneficiários.

**Dívida pública (subitem 2.4)**

Em 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF), como proporção do PIB, apresentaram elevação em relação a 2023. Esse comportamento indica que os fatores de aumento da dívida – como os encargos com juros, o déficit primário e outras pressões fiscais – superaram os efeitos de contenção, notadamente o crescimento econômico. Além disso, observou-se deterioração em indicadores associados ao custo (DPF) e à qualidade da dívida, ainda que tenha havido melhora no prazo médio de vencimento.

A exposição fiscal da União aos riscos associados à inadimplência de estados, municípios e Distrito Federal, tanto como credora direta quanto como garantidora de obrigações, é significativa devido aos altos valores das operações de crédito contratadas.

**Orçamento público (subitem 2.5)**

A LOA 2024 estimou receitas em R$ 5.415 bilhões e fixou despesas de R$ 5.414 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

As receitas arrecadadas somaram R$ 4.862 bilhões (10,19% abaixo da previsão); a arrecadação de receitas correntes (R$ 2.781 bilhões) ficou 0,98% abaixo do estimado e de receitas de capital 20,13% aquém da previsão, estando tal decréscimo concentrado principalmente nas operações de crédito.

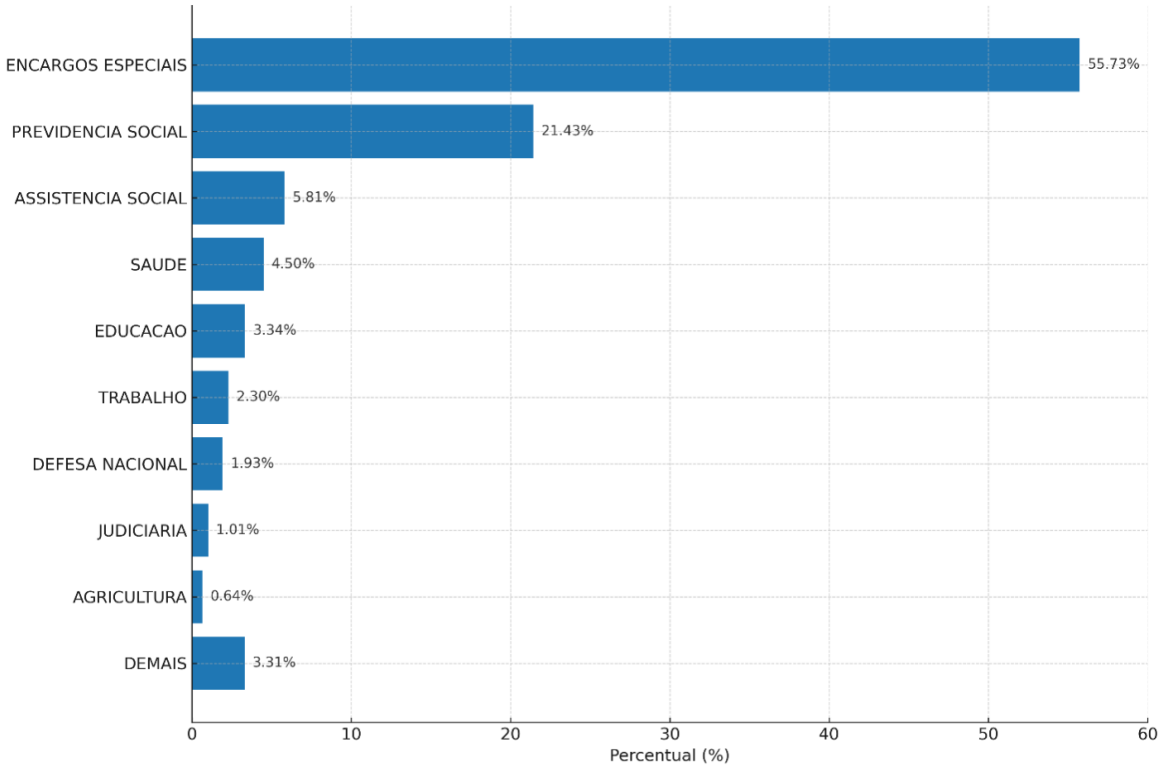
A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os OFSS foi de R$ 5.518,88 bilhões, acréscimo de 1,94% (ou R$ 105,18 bilhões) em relação ao fixado na LOA, dos quais foram empenhados R$ 4.898,39 bilhões (88,76% da despesa autorizada).

A função Encargos Especiais concentra grande parte das dotações em razão de contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública, além de conter os valores do FPE e do FPM e dos pagamentos de sentenças judiciais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Empenho da despesa por função – 2024




Fonte: Tesouro Gerencial.

Com relação aos gastos com as funções Previdência Social (R$ 1.049 bilhões) e Assistência Social (R$ 284 bilhões), estes somaram em 2024, em conjunto, R$ 1,34 trilhão, o equivalente a 27,24% do total das despesas empenhadas.

A função Assistência Social manteve elevados níveis de dispêndios em 2024 (R$ 284 bilhões), com crescimento real de 1,14% (R$ 3,2 bilhões) em relação ao exercício de 2023.

Do saldo de RAP de exercícios anteriores, de R$ 60 bilhões ao final de 2024, foram reinscritos R$ 55,5 bilhões em 2025, os quais, somados aos R$ 255,3 bilhões inscritos no ano, resultam no saldo de RAP de R$ 310,8 bilhões para o exercício de 2025 (conforme valores da STN); deste montante, 32,2% (R$ 100,0 bilhões) processados e 67,8% (R$ 210,8 bilhões) não processados.

Resultados da atuação governamental (Capítulo 3)

O Capítulo 3 deste relatório dedica-se à avaliação dos resultados da atuação governamental em 2024. Examina-se, em perspectiva internacional, a evolução dos indicadores de desenvolvimento econômico e social do Brasil, para, em seguida, avaliar-se o cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 e aprofundar-se na análise de dez programas finalísticos considerados estratégicos, verificando a coerência de seus objetivos, indicadores e metas, bem como o grau de execução alcançado.

**Indicadores de desenvolvimento econômico e social (subitem 3.1)**

No panorama internacional, o Brasil revelou desempenho com contrastes: demonstra capacidade de avançar com relação a indicadores de resultado final, como crescimento econômico e expectativa de vida, mas enfrenta desafios persistentes em fatores estruturais cruciais, como educação



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

básica, infraestrutura, inovação e governança: as desigualdades internas e a fragilidade institucional são apontadas como limitadores crônicos do desenvolvimento.

Em 2024, o crescimento do PIB brasileiro (3,4%) superou a média global e regional, mas caiu para a nona posição entre as maiores economias; indicadores como poupança e investimento permanecem baixos, enquanto a dívida pública é elevada em comparação a economias emergentes.

No tocante ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 2023, o Brasil ficou na 84ª posição, com grande impacto negativo das desigualdades internas (queda para 94º no IDH ajustado à desigualdade).

Em relação ao Índice Global de Inovação 2024, o país ocupou a 50ª posição, com destaque negativo para a área de "Instituições" (103ª) e piora nos indicadores de investimento em ciência e inovação.

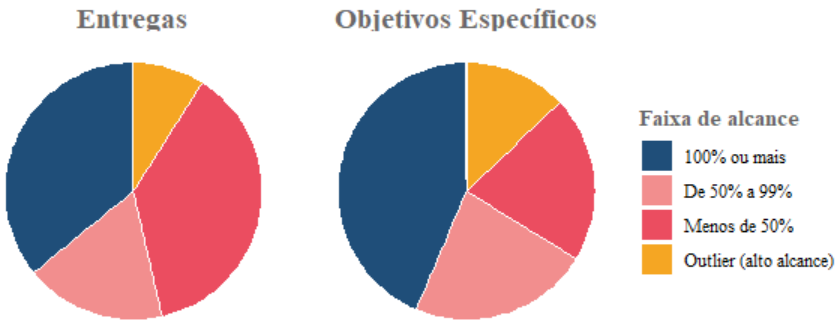
O Índice de Competitividade Mundial 2024 mostra o Brasil na 62ª posição, refletindo declínios em eficiência governamental e infraestrutura, apesar de melhora no pilar de desempenho econômico.

Quanto ao Índice ODS de 2024, ficou na 52ª posição, com apenas dois dos 17 objetivos plenamente alcançados e desafios críticos em cinco deles; por outro lado, no Índice de Progresso Social (relatório de 2025), tendo sido o país que mais melhorou desde 2023, alcançando a 55ª posição. O Índice de Percepção da Corrupção (IPC) aumentou em 2024, com o Brasil obtendo 34 pontos, isto é, queda em relação aos 36 de 2023, fazendo-o ocupar a 44ª posição entre os 47 países listados no referido índice.

**Plano Plurianual (subitens 3.2 e 3.3)**

A análise do alcance de metas do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, em seu primeiro ano de vigência, considerou 350 objetivos específicos e 1.802 entregas, após diversas exclusões por questões metodológicas, como metas zeradas, sem apuração ou com polaridade indefinida. Observou-se que 43,4% das metas dos objetivos específicos e 35,9% das metas das entregas foram cumpridas ou superadas.

**Distribuição do alcance das metas por tipo de atributo**




Fonte: Equipe a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)

As principais restrições apontadas pelos órgãos para o não alcance das metas foram a falta de pessoal ou capacitação, a insuficiência orçamentária e a estrutura organizacional inadequada.

A análise de dez programas finalísticos do PPA 2024-2027 (seção 3.3), que respondem por 72,5% dos empenhos em programas finalísticos em 2024, revelou fragilidades recorrentes na formulação de objetivos específicos, indicadores e metas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em muitos casos, os indicadores medem apenas produtos (entregas), em vez de resultados (impactos sobre o público-alvo), empregam termos vagos, não explicitam a relação causal entre ações e resultados e carecem de desagregações territorial e demográfica; verificaram-se também problemas de integralidade e confiabilidade dos indicadores, além de metas pouco neutras, pouco específicas, irrealistas ou de relevância limitada.

Dos 69 objetivos específicos avaliados, nove metas foram rejeitadas por fragilidades críticas. Nos dez programas analisados, o alcance médio das metas válidas foi de 76% para os objetivos específicos e de 56% para as entregas, e o Bolsa Família destacou-se como o único programa a alcançar 100% de suas metas válidas.

**Desempenho dos programas no alcance das metas**

| Programa | Atributo | Nº Total de Metas | Metas Válidas | Metas Alcançadas | Alcance Médio |
|---|---|---|---|---|---|
| 2314 - Previdência Social | Objetivo | 5 | 4 | 50% | 103% |
| | Entrega | 10 | 9 | 33% | 100% |
| 2317 - Desenvolvimento Regional | Objetivo | 3 | 2 | 50% | 61% |
| | Entrega | 9 | 7 | 57% | 89% |
| 2321 - Recursos Hídricos | Objetivo | 4 | 4 | 50% | 94% |
| | Entrega | 132 | 117 | 21% | 51% |
| 3102 – Mineração | Objetivo | 6 | 1 | 0% | -143% |
| | Entrega | 28 | 25 | 63% | 124% |
| 3106 - Transporte Rodoviário | Objetivo | 5 | 5 | 20% | 70% |
| | Entrega | 274 | 188 | 11% | 25% |
| 3901 - Transporte Ferroviário | Objetivo | 3 | 3 | 33% | 38% |
| | Entrega | 38 | 22 | 18% | 26% |
| 5111 - Educação Básica | Objetivo | 23 | 5 | 20% | 71% |
| | Entrega | 60 | 45 | 45% | 97% |
| 5113 - Educação Superior | Objetivo | 12 | 3 | 67% | 114% |
| | Entrega | 44 | 40 | 55% | 99% |
| 5119 - Atenção Primária à Saúde | Objetivo | 3 | 3 | 67% | 95% |
| | Entrega | 27 | 24 | 33% | 84% |
| 5128 - Bolsa Família | Objetivo | 4 | 3 | 100% | 103% |
| | Entrega | 6 | 6 | 100% | 116% |
| **Total** | **Objetivo** | 68 | 33 | 45% | 76% |
| | **Entrega** | 628 | 483 | 27% | 56% |

Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4)

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação com as normas regentes no âmbito das finanças públicas; para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2024 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à LDO 2024, à LOA 2024 e à LRF.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Os principais pontos de cada tópico estão sintetizados na sequência.

**Abertura de créditos adicionais (subitem 4.1.1.1)**

Em 2024, foram abertos R$ 105,2 bilhões em créditos adicionais nos OFSS. Desse montante, R$ 66,8 bilhões corresponderam a créditos extraordinários, dos quais 89% (R$ 59,35 bilhões) se destinaram ao Rio Grande do Sul para enfrentar a calamidade socioambiental de maio.

Entre esses créditos, destaca-se a Medida Provisória 1.282/2024, que autorizou o repasse de R$ 6,5 bilhões para a integralização de cotas no Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece).

O plano de aplicação do Firece, previsto para vigorar até dezembro de 2031, suscita dúvidas quanto ao requisito de urgência que legitima créditos extraordinários, pois estes devem cobrir despesas imprevisíveis e exigir resposta imediata (art. 167, § 3º, CF). Embora a Medida Provisória 1.282/2024 – que integralizou R$ 6,5 bilhões ao fundo – atenda à urgência inicial provocada pela calamidade no Rio Grande do Sul, sua execução plurianual revela uso atípico dessa ferramenta: os valores foram pagos e registrados em 2024, excluídos dos limites fiscais, mas as despesas futuras não concorrerão com o teto de gastos, criando folga nos próximos exercícios e aumentando o endividamento de curto prazo.

A MP tem força de lei desde a edição, mas sua eficácia permanente depende da conversão pelo Congresso; a Comissão Mista de Orçamento apoiou a medida, reconhecendo compatibilidade com o PPA 2024-2027. Ainda assim, o Tribunal de Contas da União analisa, no processo TC 025.632/2024-8, o uso de fundos privados para políticas públicas.

Assim, diante do risco de comprometer o espaço fiscal de outras áreas e fragilizar a credibilidade do arcabouço fiscal, propôs-se alerta ao Poder Executivo, nos termos do art. 59, § 1º, V, da LRF, de que o estado de calamidade não dispensa a responsabilidade de preservar a sustentabilidade da dívida pública.

**Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (subitens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)**

Em 2024, a União aplicou (empenhou) R$ 110,87 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cumprindo, portanto, o mínimo exigido pela CF, que foi de R$ 108,61 bilhões no ano.

Quanto ao mínimo constitucional da saúde, verificou-se que, em 2024, foram aplicados (empenhados) R$ 215,92 bilhões pela União, montante R$ 1,42 bilhão superior ao mínimo exigido para o exercício (R$ 214,51 bilhões).

Registre-se ainda a significativa elevação dos mínimos da educação e da saúde verificada entre 2023 e 2024 ante a revogação da EC 95/2016 e a volta da vigência das regras de correção anteriormente estabelecidas para os dois citados mínimos constitucionais.

No exercício de 2024, a União atendeu aos percentuais mínimos de irrigação estabelecidos na Constituição para o Nordeste e o Centro-Oeste. Do total executado na subfunção orçamentária 607 - Irrigação, foram destinados 71,31% à primeira região e 20,03% à segunda, superando os percentuais de 50% e 20% exigidos pelo art. 42 do ADCT.

**Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (subitem 4.1.1.4)**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Da análise da execução orçamentária de 2024, concluiu-se que a totalidade da dotação inicial foi empenhada – já ajustada pela exclusão dos impedimentos de ordem técnica (R$ 392,02 milhões) –: dos R$ 24,69 bilhões empenhados, R$ 3,27 bilhões (13,2%) foram inscritos em restos a pagar.

Quanto às emendas de bancada, R$ 80,8 milhões (0,94%) deixaram de ser empenhados em razão de impedimentos de ordem técnica, permanecendo R$ 8,48 bilhões de execução obrigatória, valor que foi integralmente empenhado no exercício; assim, a execução orçamentária dessas emendas alcançou 100% do montante de execução obrigatória aprovado na LOA, já descontados os impedimentos.

Considerando-se ainda o pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores, a execução financeira das programações provenientes de emendas individuais e de bancada atingiu, respectivamente, 90,8% e 84,8%: tais percentuais ficaram aquém do mínimo estabelecido nos §§ 11, 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

Embora a CF imponha a execução integral das emendas parlamentares, a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2024 não apresenta justificativas para a não execução de 9,2% das emendas individuais nem de 15,2% das de bancada.

Por essa razão, recomenda-se que a Controladoria-Geral da União, exercendo a competência prevista no art. 24, X, da Lei 10.180/2001 e no art. 11, VIII, do Decreto 3.591/2000, inclua anualmente na PCPR informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais e de bancada, discriminando os valores não executados e os respectivos impedimentos ao cumprimento do § 11 c/c os §§ 12, 13, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal.

**“Regra de ouro” (subitem 4.1.1.5)**

No exercício de 2024, a União cumpriu a “regra de ouro”, com margem de suficiência de R$ 76,4 bilhões, resultado da diferença entre as despesas de capital executadas (R$ 1,88 trilhão) e de operações de crédito consideradas (R$ 1,80 trilhão).

O art. 22 da LDO 2024 dispõe que o PLOA e a LOA 2024 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional; a lei orçamentária anual foi aprovada com R$ 180,4 bilhões de despesas condicionadas.

Ao longo do exercício, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, e em conformidade com o autorizado pelo § 3º do art. 23 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), foi possível efetuar o remanejamento de fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas por meio da Portaria SOF/MPO 76/2024, observado o disposto no art. 52, § 1º, inciso III, alínea “a”, da LDO 2024.

Em relação às projeções de médio prazo, a STN apurou montantes que suscitam preocupações para a margem de suficiência da “regra de ouro”, estimando riscos de deterioração nas expectativas para os exercícios compreendidos entre 2026 e 2030.

Destaque-se que a margem da “regra de ouro” depende de variáveis sujeitas a elevado grau de incerteza, como os resultados primários do período, o que reforça a necessidade de acompanhamento contínuo da norma constitucional.

**Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (subitem 4.1.1.6)**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

No exercício de 2024, não foi identificada execução de despesas acima dos valores fixados nos créditos orçamentários ou adicionais estabelecidos na LOA e em suas alterações posteriores.

A partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG), verificou-se que, em 2024, 15 empresas tiveram déficit corrente; em comparação com 2023, o número de empresas que apresentaram déficit corrente em 2024 aumentou 15,3%, saindo de 13 para 15 empresas.

Dessas, três (ECT, BNDESPAR e Refinaria Mucuripe S.A.) tiveram referido déficit maior que o caixa inicial. Entretanto, não receberam aportes de capital do Tesouro Nacional; no caso da Infraero, que recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional e cujo resultado corrente foi negativo, constata-se que referido déficit foi integralmente coberto pelo caixa inicial (Disponível Inicial).

**Limite de Despesas Primárias (subitem 4.1.1.8)**

Em 2024, primeiro ano de efetiva vigência do Regime Fiscal Sustentável (RFS), estabelecido pela Lei Complementar 200/2023, a União cumpriu o limite de despesas primárias (R$ 2.105 bilhões) e o limite de 95% das despesas obrigatórias como proporção das despesas primárias totais.

Por fim, em 2024, a proporção da despesa primária obrigatória (R$ 1.903 bilhões) em relação à despesa primária total (R$ 2.105 bilhões) foi de 90,4%. Dessa forma, foi cumprido o comando contido na LC 200/2023, art. 8º, segundo o qual, ao ser verificado, relativamente ao exercício financeiro anterior, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites, a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total for superior a 95%, se aplicarão as vedações previstas na Constituição Federal (art. 167-A, incisos I a IX) visando à contenção de despesas.

**Cumprimento das metas fiscais (subitens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)**

O art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024 determinou que a execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) fosse compatível com a obtenção de resultado primário nulo (R$ 0,00) para os OFSS – que abrange o Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central). Para aferição do cumprimento da meta, estabeleceu-se faixa de tolerância de ± R$ 28,8 bilhões; já o art. 3º da mesma LDO fixou meta de déficit primário de R$ 7,3 bilhões para o PDG das estatais dependentes. Considerando-se a banda inferior da meta dos OFSS (- R$ 28,8 bilhões) e o déficit autorizado para o PDG, o limite global de déficit primário do governo federal em 2024 foi de R$ 36,1 bilhões.

No decorrer do exercício houve, contudo, eventos atípicos que autorizaram deduções da meta dos OFSS, totalizando R$ 31,8 bilhões, a saber:

- Calamidade pública no Rio Grande do Sul – abatimento de R$ 29 bilhões relativo às despesas de enfrentamento da calamidade reconhecida pelo Decreto Legislativo 36/2024, em consonância com o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal; somou-se à renúncia de receita do IPI, estimada em R$ 124 milhões (Nota Cetad/Coest 60/2024);
- Emergência climática (ADPF 743) – abatimento de R$ 1,4 bilhão, decorrente de créditos extraordinários;
- Crédito extraordinário para o Judiciário e o CNMP – abatimento de R$ 1,3 bilhão autorizado pelo Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário (relator Ministro Vital do Rêgo).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A meta fiscal foi cumprida. O Governo Central encerrou 2024 com déficit primário de R$ 45,4 bilhões (sem incluir estatais); subtraindo-se as deduções legais de R$ 31,8 bilhões, o resultado ajustado cai para - R$ 13,6 bilhões, valor que se encontra dentro da faixa de tolerância (- R$ 28,8 bilhões); assim, a meta para os OFSS foi respeitada com folga de R$ 15,2 bilhões.

**Receita corrente líquida e despesas com pessoal (subitens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)**

A receita corrente de 2024 em relação a 2023 apresentou acréscimo nominal de R$ 341 bilhões, ou seja, cerca de 14%; em contrapartida, as deduções (transferências constitucionais, contribuições de empregados e trabalhadores para a seguridade social etc.) aumentaram cerca de R$ 145 bilhões, ou 12%. Tal variação positiva, de R$ 145 bilhões nas deduções, proporcionalmente menor que o aumento da receita corrente, também contribuiu para o aumento nominal da RCL, variação concentrada no aumento das transferências constitucionais e legais (R$ 73 bilhões), das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (R$ 52 bilhões) e das contribuições para o PIS/Pasep (R$ 19 bilhões).

A RCL apresentou crescimento real de 51% em 2021, variações de 8% e -6% em 2022 e 2023, respectivamente, e aumento real de 11% em 2024, atingindo a máxima histórica de R$ 1.462 bilhões; em relação a 2019, a RCL de 2024 apresentou crescimento real de 19%.

**Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (subitens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)**

A Constituição Federal e a LRF preveem o estabelecimento de limites para a Dívida Consolidada da União e a Dívida Mobiliária Federal, que, contudo, ainda não foram fixados.

Apesar da falta de limites oficiais, o governo publica dados sobre a dívida pública nos Relatórios de Gestão Fiscal. No final de 2024, a Dívida Mobiliária era de R$ 9,77 trilhões (683,48% da RCL) e a Dívida Consolidada de R$ 9,97 trilhões (697,02% da RCL); a Dívida Consolidada Líquida atingiu R$ 7,11 trilhões (497,17% da RCL).

Em 2024, a União cumpriu o limite para a contratação de operações de crédito, conforme definido pela Resolução do Senado Federal 48/2007, que estabelece o teto de 60% da RCL. O cálculo desse limite considera o somatório de todas as operações de crédito realizadas, com deduções significativas para amortização e refinanciamento da dívida pública federal.

No decorrer do exercício, o total de operações de crédito contratadas foi de R$ 1,91 trilhão, com deduções de R$ 1,67 trilhão, resultando no montante líquido de R$ 240,66 bilhões, ou 16,83% da RCL, abaixo do limite de 60%.

A metodologia de apuração não considera deduções adicionais permitidas e não reflete adequadamente a variação da dívida pública ao não considerar a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. As Dívidas Consolidada e Mobiliária aumentaram R$ 935 bilhões e R$ 983 bilhões em 2024, respectivamente, e a Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 1.008 bilhões; mesmo assim, a União cumpriu o limite estabelecido.

Além disso, a União também cumpriu o limite para a concessão de garantias em operações de crédito, também de 60% da RCL, segundo aquela resolução do Senado. Ao final de 2024, o saldo devedor das garantias prestadas somava R$ 282,25 bilhões, ou 19,74% da RCL, e o saldo apurado ao final de 2024 apresentou queda significativa de 23,71% em relação ao mesmo período de 2023; tais



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

garantias são predominantemente utilizadas para operações de crédito realizadas por estados e DF, responsáveis por quase 70% do saldo devedor apurado.

**Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (subitens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)**

Ao término de 2024, todos os Poderes da República e os órgãos autônomos da União encerraram o exercício com caixa suficiente para liquidar os restos a pagar então inscritos, observando o art. 42 da LRF.

A conformidade com esse dispositivo – que exige disponibilidade financeira para cobrir restos a pagar não processados (RPNP) – pode ser aferida por dois métodos, ambos atendidos pelo Poder Executivo: pelo critério global, que desconsidera a vinculação entre fontes de recursos e suas destinações, constatou-se folga de aproximadamente R$ 1,438 bilhão; pelo critério que respeita as vinculações, é necessário que existam recursos livres bastantes para compensar eventuais saldos negativos de fontes específicas; nesse parâmetro, a disponibilidade de recursos livres alcançou R$ 45 bilhões, montante que cobriu integralmente o déficit de caixa registrado nos recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Assim, o Executivo cumpriu integralmente o art. 42 da LRF em 2024, tanto sob a ótica global quanto sob a ótica da vinculação de recursos.

**Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)**

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2024 com relação ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 14 da LRF, 131 a 134 e 143 da LDO 2024.

Em 2024, foram instituídas 23 desonerações tributárias (por meio de 19 atos normativos), no montante estimado de R$ 109,1 bilhões, assim distribuídos: R$ 45,1 bilhões em 2024, R$ 37,0 bilhões em 2025, R$ 25,1 bilhões em 2026 e R$ 1,9 bilhão em 2027.

Verificou-se inobservância do disposto nos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) quando da elaboração e sanção das Leis 14.871/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024, no momento da sanção das Leis 14.859/2024, 14.943/2024, 14.968/2024, 14.973/2024, 15.042/2024 e 15.075/2024, bem como descumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), ao ser sancionada a Lei 15.042/2024, e do dispositivo da LRF na sanção da Lei 14.973/2024, com vistas à concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorram renúncias de receitas.

Em razão dessas falhas, o Tribunal registrou a irregularidade e emitiu alerta ao Poder Executivo pelo descumprimento dos dispositivos legais mencionados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas obrigatórias de caráter continuado (subitem 4.1.2.10)**

Não obstante os achados levantados nos acompanhamentos de exercícios anteriores e as deliberações já proferidas – bem como aquelas ainda pendentes de apreciação definitiva –, persistem controvérsias jurídicas relevantes, ainda não plenamente amadurecidas, quanto à conformidade das compensações relativas às Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs), sobretudo as referentes a despesas de pessoal e subsídios financeiros.

Ademais, o processo TC 026.098/2024-5, que trata especificamente das DOCCs instituídas em 2024, permanece em tramitação; nele será analisada a implementação da primeira etapa do plano de ação mencionado. Por essa razão, considera-se mais prudente, e tecnicamente adequado, reservar eventuais conclusões sobre a existência de irregularidades ou impropriedades para aquele feito, no qual a matéria poderá ser examinada de forma mais aprofundada e contextualizada.

**Metas e prioridades LDO (subitem 4.1.3)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Lei 14.791/2023) cumpriu o § 2º do art. 165 da Constituição ao fixar, em seu Anexo VII, as metas e prioridades da Administração Pública federal para o referido exercício. Além disso, o próprio diploma remeteu à elaboração da Lei Orçamentária Anual a observância das prioridades estabelecidas no Plano Plurianual 2024-2027; esse comando foi concretizado pela Lei 14.802/2024, que instituiu o PPA 2024-2027, trazendo, no art. 3º, a lista de prioridades nacionais e, no Anexo VI (art. 6º, VI), o detalhamento das metas correspondentes, em plena consonância com o art. 165 da Constituição.

Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2024 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2024.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2015 a 2023 (Capítulo 6)

No Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela execução orçamentária, gestão dos recursos públicos federais e confiabilidade das demonstrações contábeis, com o objetivo de reforçar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Uma das diretrizes do Relatório referente ao exercício de 2024 consubstanciou-se no acompanhamento das deliberações constantes das Contas de 2015 a 2023: das 31 recomendações examinadas, 14 foram consideradas implementadas, 15 estão em fase de implementação e 2 permanecem não implementadas; as 17 recomendações ainda pendentes serão novamente monitoradas durante a análise das Contas do exercício de 2025.

Desde 2022, as deliberações relativas à auditoria financeira do Balanço-Geral da União passaram a ser acompanhadas em processos específicos, que subsidiam o Capítulo 5 deste Relatório. Quanto aos alertas emitidos em Pareceres Prévios de exercícios anteriores, eles só precisam ser tratados separadamente no Capítulo "Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU" quando isso for expressamente determinado no próprio Parecer ou quando o Poder Executivo assim julgar pertinente.

Embora existam recomendações ainda não implementadas, o monitoramento evidencia esforços concretos dos órgãos e entidades do Poder Executivo para atender às orientações do TCU. Mesmo sem caráter coercitivo, as recomendações e os alertas desta Corte vêm motivando ações preventivas, corretivas e de aprimoramento da gestão, contribuindo para evitar irregularidades, sanar distorções e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade da execução orçamentária e a fidedignidade das informações contábeis da União.

Conclusão

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2024, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Desse modo, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião pela aprovação, com ressalva, quanto à execução dos orçamentos e gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução-TCU 291/2017, exceto pelas distorções descritas anteriormente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

Diante do exposto, apresentam-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

Submeto à apreciação deste Plenário, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o relatório e a minuta de parecer prévio relativos às contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, referentes ao exercício financeiro de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2024.

2. Conforme estabelece a Carta Magna, compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as referidas contas, anualmente apresentadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que será elaborado em 60 dias após o seu recebimento.

3. A Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992, art. 36, parágrafo único) prevê que as Contas do Presidente da República consistem nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo acerca da execução orçamentária, em conformidade com o § 5º do art. 165 da Constituição.

4. A análise empreendida por esta Corte visa prover ao Congresso Nacional subsídios técnicos para o julgamento dessas contas, em consonância com sua competência constitucional (art. 49, inciso IX, da CF/88).

5. O processo foi distribuído por sorteio, em sessão ordinária do Plenário, conforme previsto no art. 155 do Regimento Interno do TCU, mecanismo que observa o critério da alternatividade, garantindo a necessária rotatividade equitativa entre os ministros no exercício de tal relatoria.

6. A Resolução-TCU 291/2017 disciplina o escopo e os critérios de análise a serem observados nesta prestação de contas. Entre os aspectos avaliados, destacam-se: (i) fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) regularidade da execução dos orçamentos da União e da gestão dos recursos públicos federais, à luz das diretrizes constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

7. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas é composta por (i) parecer prévio, no qual estão explicitadas as opiniões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e sobre a regularidade da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais, bem como o encaminhamento final de recomendação pela aprovação ou rejeição das contas; e (ii) relatório, em que estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam, de forma circunstanciada, o parecer desta Corte.

8. A conclusão do parecer prévio deve indicar, conforme o art. 11 da referida resolução, a aprovação ou a rejeição das contas, observando-se a materialidade, a gravidade e a repercussão negativa das irregularidades ou distorções identificadas. Essa conclusão pode ser emitida sem ressalvas, com ressalvas ou de forma adversa, conforme o conjunto dos achados de auditoria e os critérios estabelecidos.

9. Destaco que, embora esta Corte emita parecer prévio exclusivamente sobre as Contas do Presidente da República, o relatório elaborado abrange informações relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública da União, fornecendo ao Congresso Nacional panorama abrangente da situação fiscal e da gestão pública federal; as dos demais Poderes e órgãos autônomos, no entanto, não estão sob apreciação, visto que serão objeto de julgamento pelo TCU em processos específicos.

10. Os trabalhos para instrução das contas do exercício de 2024 envolveram a atuação coordenada de diversas unidades especializadas do Tribunal, além da colaboração da Controladoria-Geral da União na auditoria financeira.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

11. Com essas considerações introdutórias, passo à análise dos aspectos centrais que embasam o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2024.

## II

## CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

12. A análise das contas não pode ser dissociada do contexto e das variáveis macroeconômicas para que haja, assim, a devida compreensão quanto ao desempenho da gestão pública.

13. Em linhas gerais, o exercício de 2024 se caracterizou pela continuidade na melhoria do desempenho econômico. O país apresentou crescimento real do PIB, de 3,4%, alcançando R$ 11,7 trilhões, impulsionado principalmente pelo consumo das famílias (alta de 4,8%) e pelos investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo aumentou 7,3%). Apesar disso, a agropecuária registrou retração de 3,2%, enquanto a indústria e os serviços cresceram 3,3% e 3,7%, respectivamente; o PIB per capita alcançou R$ 55.247,45, com crescimento de 3,0% em relação a 2023.

14. A taxa de desocupação apresentou queda em comparação aos anos anteriores, alcançando 6,6% em virtude do reaquecimento da economia. A quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada ficou em 45 milhões, maior registro no período analisado desde 2020; foram geradas 1,7 milhão de vagas formais, e a renda média real anual atingiu o valor mais alto da década.

15. No âmbito externo, o superávit da balança comercial recuou para US$ 74,2 bilhões devido à redução nas exportações agropecuárias e ao aumento das importações, impulsionado pela retomada da demanda interna; o déficit em transações correntes dobrou, atingindo US$ 56 bilhões (2,6% do PIB), apesar de os investimentos diretos no país totalizarem US$ 71 bilhões.

16. As reservas internacionais encerraram 2024 em US$ 329,7 bilhões, redução de 7,1% em relação a 2023; essa queda decorreu principalmente de operações no mercado de câmbio, incluindo vendas à vista, no valor de US$ 19,8 bilhões, e da concessão de linhas com recompra de US$ 11,0 bilhões em dezembro.

17. Apesar da redução, o volume de reservas permanece elevado, com composição diversificada e perfil anticíclico, garantindo capacidade de resposta a choques externos e contribuindo para a estabilidade macroeconômica.

18. A taxa de câmbio efetiva real registrou leve alta, indicando modesta recuperação da competitividade das exportações brasileiras em contraste com o biênio anterior. Esse movimento interrompeu a trajetória de apreciação real observada entre 2021 e 2023, período em que os produtos nacionais perderam competitividade no mercado externo.

19. O indicador de risco-país, medido pelo *Credit Default Swap* (CDS), de cinco anos em dólares, encerrou o ano em 214 pontos-base, após iniciar janeiro em 131 pontos, refletindo elevação significativa na percepção de risco da economia brasileira por parte dos investidores internacionais.

20. A taxa de inflação medida pelo IPCA fechou o ano em 4,83%, superando o teto da meta definida pelo Comitê Monetário Nacional – CMN (3%, com margem de tolerância de 1,5 ponto percentual). O aumento dos preços foi impulsionado por alimentos, serviços e bens industriais, além de impactos climáticos e câmbio desfavorável; o Comitê de Política Monetária (Copom) reagiu elevando a taxa Selic e encerrou o ano em 12,25%, revertendo tendência inicial de redução.

21. O saldo do crédito ampliado ao setor não financeiro alcançou R$ 18,7 trilhões (158,8% do PIB), com aumento de 15,3% em relação a dezembro de 2023: destacaram-se as expansões dos saldos de empréstimos do Sistema Financeiro Nacional, 11%; de títulos da dívida, 10,3%; e de empréstimos externos, 25,7%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

22. A carga tributária nacional (de todos os entes da Federação) aumentou para 32,32% do PIB, 2,06 p.p. a mais em comparação ao ano anterior, refletindo maior arrecadação em todas as esferas governamentais.

23. A receita primária bruta federal totalizou R$ 2,7 trilhões, abaixo da previsão devido à frustração de arrecadações relacionadas ao voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e a concessões públicas; em termos líquidos, foi de R$ 2,1 trilhões, deduzidas as transferências obrigatórias.

24. A receita "CARF – Voto de qualidade", tratada no Acórdão 1.908/2024-Plenário (da minha relatoria, transitado em julgado) é resultante da reintrodução do voto de qualidade nas deliberações do Carf, conforme estabelecido pela Lei 14.689/2023.

25. Com a referida alteração, os empates nas decisões do colegiado, que anteriormente eram automaticamente favoráveis ao contribuinte, passaram a ser decididos pelo voto de qualidade do presidente da Turma de Julgamento – representante da Fazenda Nacional –, alteração que tende a aumentar o número de deliberações favoráveis ao erário.

26. Em complemento, o marco legal possibilitou ao contribuinte a opção de realizar o parcelamento do principal do crédito tributário, com exclusão dos juros de mora, caso o julgamento de processo administrativo fiscal se resolva definitivamente a favor da Fazenda Pública justamente em virtude do voto de qualidade.

27. Nesse caso, o contribuinte pagaria o débito em 12 parcelas mensais e sucessivas, o que permitiria o aumento da receita primária do governo em um prazo mais curto, em comparação às hipóteses nas quais o cidadão recorra judicialmente.

28. O retorno do voto de qualidade no Carf levou à inclusão inicial de receita de R$ 54,7 bilhões no PLOA 2024, valor gradualmente revisado para baixo a cada avaliação bimestral e que culminou com a arrecadação final de R$ 307 milhões; o risco de não arrecadação do valor previsto foi alertado pelo TCU (Acórdão 1.908/2024-Plenário, da minha relatoria).

29. A despesa primária alcançou R$ 2,2 trilhões e atingiu 18,8% do PIB, destacando-se os gastos previdenciários e assistenciais, pressionados por eventos extraordinários como os desastres climáticos no Rio Grande do Sul; as despesas discricionárias foram significativamente reduzidas devido ao Regime Fiscal Sustentável (RFS), introduzido pela Lei Complementar 200/2023.

30. Uma das despesas primárias mais substantivas, que representou 5% do total, é a relacionada ao Benefício de Prestação Continuada (BPC). Foram identificadas inconsistências nos modelos de projeções, fato que ensejou a expedição de recomendação com vistas a assegurar consistência metodológica e clareza na apresentação das informações, com destaque para a evidenciação dos efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias obtidas, de forma a fortalecer a qualidade e a confiabilidade das análises.

31. O resultado primário foi deficitário em R$ 52,1 bilhões (0,44% do PIB), com o Governo Central registrando déficit de R$ 45,4 bilhões frente aos R$ 265 bilhões do ano anterior. Apesar desse déficit, a meta fiscal foi cumprida após ajustes permitidos pela legislação, como deduções relacionadas a calamidades públicas; o déficit primário ajustado foi de R$ 13,5 bilhões. De igual modo, houve cumprimento da meta para o orçamento das estatais, e não houve, em 2024, nenhuma compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o de investimento das estatais.

32. Ao avaliar a política fiscal, no entanto, é inevitável destacar duas informações relevantes sobre o montante de receitas que não ingressam nos cofres públicos: aquelas relacionadas a renúncias fiscais, em virtude de benefícios tributários, e as que estão por receber, conhecidos como estoque de créditos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

33. Quanto ao primeiro caso, destaco, inicialmente, que o conjunto dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em 2024 alcançou R$ 678 bilhões, correspondentes a 5,8% do PIB e a 31% (quase um terço) da receita primária líquida.

34. Os benefícios tributários - também denominados gastos tributários – são meritórios como instrumentos para estimular o desenvolvimento econômico e social, mas afetam o resultado fiscal do Governo Central, ainda que não estejam registrados no orçamento como despesas ou deduções explícitas da receita estimada.

35. Tais benefícios representam 83% do total no exercício. Após período de crescimento contínuo entre 2021 e 2023, em 2024 houve a primeira redução percentual desses em relação ao PIB desde 2020, tanto em número de desonerações quanto no valor estimado.

36. Esse declínio está em consonância com a situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como com comando contido na Emenda Constitucional 109/2021 por meio do qual foi estabelecido o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, ao dispor que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB em oito anos; o plano foi enviado, pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional em 15/9/2021, mediante o Projeto de Lei 3.203/2021, ainda sem apreciação (até a finalização deste parecer).

37. Em seu voto das Contas de 2023, o nosso ilustre Presidente, Ministro Vital do Rêgo, com o brilhantismo de sempre, já havia destacado que:

> "166. Ao decidir se abdicar de parte da tributação e, por consequência, fazer aumentar a capacidade financeira de determinado setor produtivo, o Estado deve ter como estratégia usá-lo como indutor da geração de trabalho, renda e bem-estar social.
>
> (...)
>
> 168. De fato, em 2023, a Dívida Pública Federal (DPF), que, de modo geral, tem por fim compensar a insuficiência de recursos tributários defronte ao excesso de despesas orçamentárias, aumentou 9,2% (R$ 550 bilhões, para o total de R$ 6,5 trilhões), contra apenas 5,3% (R$ 100 bilhões, para o total de R$ 2 trilhões) no incremento da arrecadação, considerando o somatório líquido dos Tributos Administrados pela Receita Federal e das Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social.
>
> 169.A disparada de R$ 450 bilhões no endividamento, em relação ao poder arrecadatório, revela o quanto pode ser um contrassenso que o Estado abra mão de receitas, mediante a concessão de novos benefícios tributários que aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que se endivida, pagando juros.
>
> (...)
>
> 172. Apenas a título de ilustração, com os mesmos R$ 518,9 bilhões renunciados em 2023, seria possível quase neutralizar a expansão da Dívida Pública Federal (R$ 550 bilhões), ou ampliar mais de três vezes o Programa Bolsa Família (R$ 166,27 bilhões) ou ainda cobrir com folga o déficit previdenciário de todos os sistemas (R$ 428 bilhões)"

38. Para efeito de comparação de magnitudes, em caráter meramente argumentativo (*ad argumentandum tantum*), em 2024 o montante concedido de benefícios tributários permitiria: a) cobrir quase integralmente a expansão da Dívida Pública Federal (DPF) de R$ 796 bilhões, restando saldo positivo de cerca de R$ 117,6 bilhões; ampliar mais de três vezes o orçamento do Programa Bolsa Família (em 2024 o pagamento de benefícios diretos totalizou R$ 169 bilhões); e c) quitar, por completo, o déficit previdenciário consolidado, que alcançou R$ 418,9 bilhões (resultado de receitas de R$ 691,1 bilhões e despesas de R$ 1,11 trilhão em todos os regimes).

39. Evidentemente que a relação é muito mais complexa do que é aqui apresentado, pois a retirada do benefício tributário não implicaria arrecadação integral do valor, dado que afetaria o comportamento dos agentes econômicos. De todo modo, serve como reflexão sobre a necessidade de avaliação mais minuciosa e criteriosa sobre o uso de tais recursos para financiamento de outras



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

políticas públicas. O próprio fato de a LRF exigir medida de compensação quando da concessão constitui indicador de como o caixa se reduz em virtude de renúncias de receitas.

40. Ainda sobre o voto de Sua Excelência, também havia sido destacado que a previdência era uma das funções mais comprometidas com a queda de receita por conta dos benefícios tributários. De igual modo, para o exercício de 2024, 51% dos gastos tributários ocorreram com as fontes da seguridade social e 16% com previdência social. Assim, enquanto as despesas com benefícios previdenciários aumentam, uma fatia expressiva da arrecadação que poderia financiá-los deixa de ingressar nos cofres públicos devido a esses incentivos fiscais, afetando o déficit previdenciário.

41. Aliás, no tocante aos benefícios incidentes sobre contribuições previdenciárias, foi projetado para 2024 o total de R$ 94 bilhões, representando aumento nominal de 22,6% em relação a 2023; a única queda observada foi de 2,2% na desoneração da folha de pagamentos.

42. Em termos regionais, a maior parte dos benefícios tributários concedidos pela União foi destinada à Região Sudeste, que concentrou 50,8% do total, ao passo que Norte e Nordeste são as regiões que menos recebem incentivos fiscais, embora possuam os piores indicadores socioeconômicos históricos.

43. Não posso deixar de mencionar, ainda, outros valores que não ingressam na Conta Única do Tesouro Nacional – a despeito de se tratar de receitas derivadas federais – relacionados às contribuições compulsórias pagas às entidades de serviço social autônomo (Sistema S) e aos conselhos de profissões regulamentadas.

44. Segundo a "Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral para 2024", publicada pelo Tesouro Nacional, os pagamentos compulsórios não tributários para o chamado Sistema S (Senai, Sesc, Senac, Sesc, Sebrae etc.) alcançaram R$ 33 bilhões ou 0,29% do PIB. A arrecadação dos Conselhos de Fiscalização Profissional alcança mais de R$ 6 bilhões anuais. Todos realizam políticas públicas, mas o valor de suas receitas não foi examinado nestas contas.

45. Quanto aos créditos a receber, encontram-se em recuperação valores no montante de R$ 5,7 trilhões, equivalente a 48,9% do PIB e ligeiramente abaixo dos 50,2% registrados em 2023; desse valor, R$ 3,1 trilhões estavam inscritos em dívida ativa e R$ 2,7 trilhões achavam-se na Receita Federal, aumento nominal de 3,9% em relação ao ano anterior.

46. A arrecadação no período foi de R$ 57 bilhões para os créditos inscritos em dívida ativa e de R$ 62 bilhões para os valores sob jurisdição da Receita. Registro que as procuradorias focaram em modelos de solução consensual, fato que permitiu a arrecadação de mais de R$ 50 bilhões no período; ademais, a participação dos créditos denominados "irrecuperáveis" apresentou redução de 6,7%.

47. Para este tema, considerei impropriedades as divergências, em grande parte não justificadas – tal qual no exercício anterior –, entre os dados constantes da Prestação de Contas do Presidente e outros divulgados por fontes oficiais envolvendo valores do estoque da dívida ativa.

48. Em outro ponto relevante, os empréstimos e financiamentos com recursos do Orçamento da União geraram impacto fiscal líquido de R$ 33,9 bilhões (1,57% da receita primária líquida), resultado de R$ 44,8 bilhões em repasses e R$ 10,9 bilhões em restituições ao Tesouro. Quatro fundos concentraram 93,1% da despesa líquida: FNE (R$ 15,7 bilhões), FCO (R$ 5,2 bilhões), FNO (R$ 4,9 bilhões) e FNDCT (R$ 5,7 bilhões).

49. O FIES, que até 2021 era destaque nos desembolsos, apresentou em 2024 receita líquida de R$ 2,7 bilhões, superando os R$ 1,5 bilhão restituídos em 2023, devido à prevalência de contratos antigos em fase de amortização.

50. Sobre as despesas, entendo oportuno destacar aspectos relevantes sobre gastos previdenciários, restos a pagar, disponibilidade por destinação de recursos e investimentos de estatais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

51. A despesa primária com benefícios previdenciários totalizou R$ 938 bilhões sob a ótica dos pagamentos, representando 42,6% do total das despesas primárias da União, e o déficit dos regimes chegou a R$ 419 bilhões; em termos reais, isso representa redução de 6,5% em comparação ao déficit registrado em 2023.

52. De forma desagregada, o déficit distribuiu-se da seguinte maneira: a) R$ 303 bilhões no Regime Geral de Previdência Social; b) R$ 56 bilhões no Regime Próprio de Previdência Social dos servidores civis da União; c) R$ 51 bilhões no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas; e d) R$ 8 bilhões relacionados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal e à previdência dos servidores e vinculados dos ex-territórios do Amapá e Roraima.

53. Quanto ao déficit por beneficiário, o menor valor foi registrado no regime geral, R$ 8,8 mil, enquanto o maior o foi no fundo do Distrito Federal, R$ 267,1 mil.

54. O Regime Geral tem 88% das despesas com benefícios urbanos cobertas por suas receitas, mas o setor rural custeia apenas 5% dos seus benefícios e responde por 60% do déficit, mostrando-se, de fato, como programa assistencial, e assim deveria ser considerado nos cálculos e estatísticas.

55. Por trás do déficit, há causas estruturais: baixa inclusão em setores com alta informalidade, como o trabalho rural, doméstico e na construção; grandes diferenças regionais e ainda 3,8 milhões de idosos sem proteção previdenciária. Esses problemas se agravam com o rápido envelhecimento da população, que reduz a base de contribuintes enquanto eleva o número de beneficiários.

56. Não basta tratar o déficit como mera conta fiscal: a sustentabilidade da previdência é desafio coletivo, que exige novas fontes de custeio, além da folha de salários e políticas que ampliem a cobertura contributiva.

57. Além do mais, como já comentei, parte considerável dos recursos que iriam para a previdência é objeto de renúncias fiscais e nem sequer ingressam o caixa estatal.

58. Manifesto também grande preocupação com o estoque de restos a pagar. O valor inscrito em 2024 para 2025 atingiu R$ 311 bilhões, o maior dos últimos dez anos, dos quais 68% são na modalidade não processados, com alta real de 3,8% em relação a 2024. Esse aumento decorreu principalmente das novas inscrições, podendo ser ainda maior com a revalidação de restos a pagar cancelados pela Lei Complementar 215/2025; quanto ao ano de empenho, 95% do estoque de 2025 são de despesas de 2022 a 2024.

59. Mais de 80% dos restos a pagar concentram-se em sete funções de governo, sendo majoritariamente empenhados entre 2022 e 2024, dinâmica que pressiona o orçamento futuro e dificulta a execução regular de políticas públicas.

60. Embora estejam cumpridos os limites legais, o volume merece atenção.

61. Ao final de 2024, assim como no ano de 2023, verificou-se a persistência de fontes de recursos com saldos financeiros negativos nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, totalizando R$ 5 bilhões ao término do exercício, o que configura impropriedade, pois tal situação evidencia a emissão de empenhos com base em receitas não efetivamente realizadas, em desacordo com o disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

62. A execução das despesas do orçamento de investimentos em 2024 alcançou 63,0% da dotação autorizada, resultando na realização de R$ 96,19 bilhões frente aos R$ 152,59 bilhões aprovados para o exercício; em termos comparativos, o montante executado em 2024 representou crescimento real de 37,5% diante do exercício de 2023; esse valor é aproximadamente três vezes superior ao da despesa liquidada com investimentos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

63. Em 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) cresceram como proporção do PIB em relação a 2023. A primeira subiu de 73,8% para 76,5% no conceito doméstico. Esse aumento reflete a predominância de fatores de alta – como encargos com juros, déficit primário e pressões fiscais – sobre elementos de contenção, como o crescimento econômico. Observou-se também deterioração nos indicadores de custo e qualidade, apesar da melhora no prazo médio de vencimento.

64. O déficit primário do Governo Central recuou de R$ 264,5 bilhões em 2023 para R$ 45,3 bilhões em 2024. Ainda assim, a DBGG manteve trajetória ascendente, chegando a R$ 9.032 bilhões, frente a R$ 8.079 bilhões em 2023, aumentando em R$ 952,6 bilhões, equivalente a 2,7% do PIB.

65. Esse movimento decorre, sobretudo, **dos juros nominais incorporados ao estoque da dívida**. Contribuíram também, em menor escala, a desvalorização cambial – que elevou o valor da dívida externa – e a emissão líquida de títulos públicos; destaca-se ainda o aumento da participação de papéis indexados à Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), o que torna o custo da dívida mais sensível à taxa básica de juros.

66. A DPF representou mais de 70% da DBGG em 2024. Nesse ano, os títulos prefixados atingiram a menor participação desde 2005 (22%), enquanto os títulos com rentabilidade flutuante subiram de 39,7% para 46,3%: essa mudança aumenta a vulnerabilidade da dívida às oscilações da Selic.

67. Apesar disso, os títulos flutuantes possuem, em geral, prazos de vencimento mais longos (3 a 6 anos) em relação aos prefixados. Assim, a parcela da DPF com vencimento em até 12 meses caiu de 20,1% para 17,9%, indicando preferência do Tesouro por emissões com menor risco de refinanciamento, mesmo que mais expostas a riscos de mercado.

68. Embora os indicadores da DPF tenham permanecido dentro dos intervalos previstos pelo Plano Anual de Financiamento (PAF), alguns estão significativamente distantes das metas de longo prazo (benchmarks). A maior divergência em relação ao ideal ocorre na proporção da dívida atrelada à Selic, que atingiu 46,3% – 23,3 pontos percentuais acima da meta de 23%; esse nível remonta a 2003, quando os Relatórios Anuais da Dívida passaram a ser publicados. O prazo médio da dívida também está aquém da meta: quatro anos em 2024, abaixo do objetivo revisado de cinco anos, acentuando preocupações com o risco de refinanciamento e concentração de vencimentos no curto prazo.

69. A projeção da dívida bruta pelo modelo DDT (*Debt Dynamics Tool*), do FMI, indica crescimento de 5,4 p.p. do PIB entre 2025 e 2028, alcançando 81,9% deste; tal avanço será puxado principalmente pela taxa real de juros, que responde por 15,3 p.p., enquanto o crescimento do PIB deve reduzir a dívida em 5,7 p.p.

70. Em comparação com a receita corrente líquida, no entanto, houve queda nos percentuais das dívidas bruta e mobiliária do governo federal; isso se deveu ao crescimento da receita.

71. No campo das exposições fiscais, os principais fatores de risco identificados foram: inadimplência de entes subnacionais, desequilíbrios no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e gestão do passivo de precatórios.

72. Em 2024 aumentou-se a provisão para honras de garantias da União, não em razão de inadimplência, mas por valorização cambial que encareceu contratos em moeda estrangeira. Por outro lado, houve redução nas perdas esperadas com créditos a entes subnacionais, refletindo melhora na capacidade de pagamento.

73. Quanto ao RGPS, o Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025 projeta elevação da necessidade de financiamento de 2,32% do PIB em 2024 para 3,84% até 2050, mesmo após reformas; a sustentabilidade do regime permanece como desafio fiscal de longo prazo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

74. A gestão de precatórios também continua sendo fonte de risco fiscal. Em 2023, o STF declarou inconstitucional o limite de pagamentos imposto pela EC 114/2021, permitindo abertura de créditos extraordinários para quitar valores represados. Com isso, foram pagos R$ 92,4 bilhões em 2023 e outros R$ 30,1 bilhões em 2024, zerando o estoque do regime de postergação.

75. Apesar da eliminação do passivo acumulado, o retorno ao regime ordinário em 2027 exigirá novo espaço orçamentário. O PLDO 2026 projeta despesa de R$ 115,7 bilhões com precatórios no próximo ano (dos quais R$ 60 bilhões dentro do teto), e de R$ 124,3 bilhões em 2027, com potencial de reduzir significativamente o espaço para despesas discricionárias.

76. Os precatórios continuam classificados como passivos contingentes no Anexo de Riscos Fiscais da LDO. Em 2024 as demandas judiciais com risco possível totalizaram R$ 2,25 trilhões (queda de 13% em relação a 2023), enquanto aquelas com risco provável subiram para R$ 1,055 trilhão (alta de 3,9%).

77. Finalmente, apesar dos avanços no crescimento econômico, recuperação do mercado de trabalho e risco-país, permanecem desafios estruturais importantes, como sustentabilidade da dívida pública, controle efetivo do déficit primário e rigidez das despesas obrigatórias; reformas institucionais e medidas de transparência fiscal são essenciais para garantir a sustentabilidade das contas públicas no médio e longo prazos.

78. Nesse sentido, as impropriedades seguintes constituirão base para a opinião com ressalva:

a) divergências entre os dados constantes na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2024 e os divulgados por fontes oficiais como Ministério da Fazenda, PGFN, AGU, Siafi e RFB, envolvendo valores do estoque da dívida ativa, arrecadação e parcelamentos, o que compromete a transparência, a fidedignidade das informações e a avaliação do cumprimento do disposto no art. 58 da LRF (seção 2.3.6 do relatório precedente);

b) existência de fontes com saldos negativos, no valor de R$ 5 bilhões ao final do exercício de 2024, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, indicando a emissão de empenhos de despesas à conta de fontes de receitas que não se realizaram segundo planejado, em desconformidade com o parágrafo único do art. 8º da LRF (seção 2.5.1.3 do relatório precedente).

79. Deve, ainda, ser endereçada recomendação ao Ministério do Desenvolvimento Social no sentido de aprimorar a elaboração das notas técnicas que subsidiam as projeções relativas ao BPC, assegurando maior consistência metodológica e clareza na apresentação das informações, com destaque para a evidenciação dos efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias obtidas, de forma a fortalecer a qualidade e a confiabilidade das análises (seção 2.3.2 do relatório precedente).

## III

## RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

80. Passo agora à avaliação dos resultados da atuação governamental, iniciando por breve enquadramento macroeconômico-social que explica o ambiente em que as políticas públicas foram executadas em 2024.

81. Em 2024 o PIB brasileiro cresceu 3,4%, superando a média mundial (3,2%) e a da América Latina (2,4%), ainda que aquém das economias emergentes (4,2%). O quadro macro, positivo no curto prazo, manteve contradições antigas. A taxa de poupança nacional (14% do PIB) e o investimento (18%) continuam abaixo do observado em países asiáticos, ao passo que a dívida bruta do governo geral permanece entre as mais altas do grupo de emergentes.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

82. Nas dimensões sociais, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) situa-se em 0,786 – 84ª posição no mundo – e perde 24 centésimos quando ajustado à desigualdade, caindo para o 94.º posto. O retrato se repete em relação a outros índices compostos: no *Global Innovation Index*, o país recuou à 50.ª colocação, puxado, sobretudo, pelo fraco desempenho do pilar "Instituições"; no ranking de Competitividade do IMD, caiu da 56.ª para a 62.ª posição entre 2020 e 2024. Também no Índice de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o Brasil registrou os scores 73,78 e 52.º lugar: somente dois dos 17 objetivos foram plenamente atingidos, enquanto cinco – redução das desigualdades, consumo responsável, vida marinha, vida terrestre e instituições eficazes – permanecem em condição crítica.

83. Em relação à governança institucional, o Brasil manteve bom desempenho em "voz e *accountability*" nos *Worldwide Governance Indicators*, com posição semelhante à de países de alta renda não membros da OCDE; por outro lado, nos indicadores de estabilidade política e efetividade governamental, o desempenho foi inferior ao daqueles de renda média baixa. A percepção de corrupção piorou, refletida na queda da pontuação do Índice da Transparência Internacional de 36 para 34 pontos. Somados, esses achados mostram que o ciclo de expansão de 2024 convive com restrições estruturais – baixa produtividade, escassez de capital humano, carências de infraestrutura e confiança institucional frágil – que limitam a conversão do crescimento em ganhos de bem-estar amplos e duradouros.

84. O exercício de 2024 inaugurou o novo Plano Plurianual (PPA), que introduziu mudanças significativas no modelo de planejamento governamental. O plano se organiza em três níveis articulados: no nível estratégico, apresenta a visão de futuro do país, traduzida em valores, diretrizes, eixos temáticos e objetivos estratégicos; no nível tático, reúne os programas finalísticos, estruturados por um objetivo geral, metas específicas e entregas tangíveis à sociedade; por fim, o nível operacional abrange as ações orçamentárias que tornam possíveis essas entregas.

85. Os dados preliminares do monitoramento do PPA 2024-2027, consolidados pelo Ministério do Planejamento no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), revelam que o universo original de **463 objetivos específicos** e **2.651 entregas** não pôde ser integralmente considerado na avaliação de desempenho. Filtros técnicos eliminaram, logo na primeira triagem, metas que: nasceram inaplicáveis ao exercício (valor zero para 2024); simplesmente repetiam o índice de referência; não tinham resultado apurado; ou constavam sem polaridade definida ("quanto maior, melhor" ou "quanto menor, melhor").

86. O expurgo alcançou 113 objetivos (24%) e 849 entregas (32%); permaneceram, portanto, **350 objetivos** e **1.802 entregas** aptos à análise substantiva.

87. Mesmo nesse conjunto residual, foi necessário um segundo tratamento estatístico. Aplicou-se a regra do intervalo interquartil (IQR) para detectar valores extremos nos percentuais de execução. Quando a execução superava 300,3% da meta – indicando provável falha de registro ou de calibragem –, a observação era classificada como *outlier* e retirada do cálculo; assim, foram suprimidas **45 metas de objetivos** (12,6% do total ainda válido) e **162 metas de entrega** (9,0%).

88. O caso mais ilustrativo é o da entrega 3183, "Programas Luz para Todos – Isolados Amazônia Legal": previa atender 17 unidades em 2024, mas o sistema registrou a execução de 29.302, diferença de quase 1.730 vezes o alvo anual. Intervenções dessa magnitude distorcem médias e dispersões, mascarando tanto êxitos genuínos quanto insuficiências reais; por isso, sua exclusão foi indispensável para preservar a fidedignidade dos indicadores consolidados.

89. Para situar o exame dos resultados da atuação governamental, recordo que em 2024 a despesa executada nos dez programas finalísticos mais relevantes representou 72,5% dos empenhos federais. Tais programas abrangem a espinha dorsal das políticas públicas – previdência, transferência de renda, educação em seus diversos níveis, saúde básica, infraestrutura de transportes, recursos hídricos, desenvolvimento regional e mineração. Dessa forma, o seu desempenho agregado é medida



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

razoável da capacidade do Estado de transformar recursos orçamentários em benefícios efetivos para a população.

90. O quadro seguinte apresenta, para cada um dos dez programas analisados, a proporção de metas efetivamente atingidas em 2024. Consideraram-se metas válidas aquelas com valor-base válido (excluiram-se metas zeradas para o ano, sem apuração ou classificadas como *outlier*); a linha "Objetivo" reflete resultados de âmbito mais amplo; a "Entregas", realizações concretas associadas a esses objetivos:

| Programa | Atributo | Nº Total de Metas | Metas Válidas | Metas Alcançadas |
|---|---|---|---|---|
| 2314 - Previdência Social | Objetivo | 5 | 4 | 50% |
| | Entrega | 10 | 9 | 33% |
| 2317 - Desenvolvimento Regional | Objetivo | 3 | 2 | 50% |
| | Entrega | 9 | 7 | 57% |
| 2321 - Recursos Hídricos | Objetivo | 4 | 4 | 50% |
| | Entrega | 132 | 117 | 21% |
| 3102 - Mineração | Objetivo | 6 | 1 | 0% |
| | Entrega | 28 | 25 | 63% |
| 3106 - Transporte Rodoviário | Objetivo | 5 | 5 | 20% |
| | Entrega | 274 | 188 | 11% |
| 3901 - Transporte Ferroviário | Objetivo | 3 | 3 | 33% |
| | Entrega | 38 | 22 | 18% |
| 5111 - Educação Básica | Objetivo | 23 | 5 | 20% |
| | Entrega | 60 | 45 | 45% |
| 5113 - Educação Superior | Objetivo | 12 | 3 | 67% |
| | Entrega | 44 | 40 | 55% |
| 5119 - Atenção Primária à Saúde | Objetivo | 3 | 3 | 67% |
| | Entrega | 27 | 24 | 33% |
| 5128 - Bolsa Família | Objetivo | 4 | 3 | 100% |
| | Entrega | 6 | 6 | 100% |
| Total | Objetivo | 68 | 33 | 45% |
| | Entrega | 628 | 483 | 27% |

91. O panorama revela desalinhamento entre áreas sociais e econômicas. No polo positivo, o Bolsa Família – sustentado por cadastros consolidados e repasses automáticos – cumpriu integralmente tanto objetivos quanto entregas, espraiando benefícios a mais de 20 milhões de famílias e mantendo a taxa de extrema pobreza dos beneficiários em patamar substancialmente inferior ao da registrada entre não beneficiários: Previdência Social, Atenção Primária à Saúde e Educação Superior exibiram cumprimento intermediário de metas, mas com assimetrias internas; prazos de concessão de benefícios seguem acima do desejável, cobertura de saúde bucal recuou e parte das obras universitárias avançou sem que houvesse correlação demonstrável, com melhoria de permanência discente.

92. Os programas de infraestrutura terrestre – Transporte Rodoviário e Transporte Ferroviário – manifestaram baixa taxa de cumprimento, apesar de absorverem dotações expressivas. Em rodovias, apenas 11% das metas de entrega foram atingidas: licitações retardadas, falta de projetos de manutenção estruturada e paralisações na implantação do Documento de Transporte Eletrônico compuseram o quadro crônico. Já nas ferrovias, a ausência de georreferenciamento da malha da extinta RFFSA e a paralisação de corredores estratégicos (FICO, FIOL, Norte-Sul) resultaram em nível de execução praticamente nulo em obras e investimentos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

93. Desagregando os resultados, percebo que a distribuição de metas atingidas tem comportamento bimodal: por um lado, muitos alvos foram alcançados ou superados; por outro, volume expressivo ficou abaixo de 10% de execução. Essa polarização sugere que, salvo iniciativas com governança consolidada, as metas foram mal calibradas – excessivamente tímidas em uns casos, exageradas em outros – ou esbarraram em restrições operacionais não antecipadas.

94. Para que os números anteriores façam sentido, é indispensável aferir a qualidade dos indicadores que suportam a mensuração de desempenho.

95. Muitos dos indicadores carregam alguma deficiência de relevância, integralidade, confiabilidade ou clareza. No Programa de Educação Básica, parte dos indicadores apresenta lacunas: muitos se limitam à contagem de vagas ou matrículas sem aferir aprendizagem efetiva ou permanência. Em Recursos Hídricos, mede-se a área "beneficiada" por ações de revitalização, mas não há mensuração direta da melhora no Índice de Segurança Hídrica dos municípios atendidos Já na Previdência, o tempo médio de decisão sobre benefícios ainda carece de metodologia formalizada e desagregação regional, o que impede visão nítida das filas em diferentes partes do país.

96. A presença de fragilidades não inviabiliza, por si, o uso do indicador, mas reduz a confiança com que se pode concluir sobre eficácia de gastos públicos. Como consequência, surgem distorções: entregas classificadas como cumpridas podem não ter produzido transformação social correspondente ou – em sentido inverso – iniciativas genuinamente impactantes não são capturadas por métricas inadequadas.

97. O desenho de diversos programas mantém objetivos genéricos ("fortalecer", "promover", "estimular"), acompanhados de indicadores de produto, e não de resultado. O Transporte Rodoviário contabiliza quilômetros pavimentados; o Desenvolvimento Regional, renda familiar autodeclarada; a Mineração, número de empresas com selo ESG. Quando a métrica não espelha a mudança social pretendida, o cumprimento numérico tem valor limitado.

98. Há ainda calibração deficiente de metas. Foram detectados *outliers* em 9% das entregas – casos em que a execução superou em mais de 300% o alvo previsto. Ocorreu, por exemplo, no Programa 2317, na entrega 0158: a meta era doar 7 mil equipamentos, mas resultou na entrega de 80 mil unidades; a superação extravagante tanto pode indicar eficiência extraordinária quanto evidenciar que o alvo inicial era irrisório. No outro extremo, várias metas registraram execução zero, porque dependiam de etapas prévias (licenciamentos, projetos) não concluídas a tempo, evidenciando subestimação dos riscos de implantação.

99. Ao lado dessas questões técnicas, afloram restrições institucionais recorrentes: falta de pessoal especializado, escassez orçamentária e falhas de articulação federativa são apontadas pelos gestores em praticamente todos os programas que falharam – explicação que, embora válida, revela padrão estrutural de dificuldades de planejamento e coordenação; a consequência direta são obras paralisadas, prazos de análise de benefícios acima do legal e metas abandonadas logo no primeiro ano do PPA.

100. Assim, a análise dos resultados de 2024 indica que a Administração Federal alcançou avanços inegáveis em programas com modelo de gestão maduro – caso do Bolsa Família – e registrou progresso parcial em previdência, saúde e educação superior. Entretanto, exibiu desempenho insuficiente em infraestrutura logística, educação básica e iniciativas territoriais, áreas determinantes para elevar a produtividade e reduzir desigualdades regionais.

101. O desequilíbrio entre metas cumpridas e fragilidade dos indicadores sugere que parcela relevante dos resultados anunciados carece de comprovação sólida quanto ao impacto para o cidadão. Além do que, a repetição de restrições de pessoal, orçamento e coordenação federativa aponta para entraves estruturais a serem superados se se pretende converter recursos orçamentários em benefícios sociais tangíveis e duradouros.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# IV

# CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

102. Neste tópico, apresento a avaliação procedida sobre a conformidade da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2024 em relação às leis e normas pertinentes, em especial às regras estabelecidas na Constituição Federal, Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável).

103. Conforme sintetizado na tabela a seguir, dos 17 aspectos examinados, apenas 2 mereceram ressalvas; nos demais, não se verificaram ilegalidades nem divergências em relação aos dispositivos avaliados.

**Tabela de regras, metas, dispositivos legais e cumprimento (2024)**

| Regra/Limite Examinado | Dispositivo Constitucional/Legal | Cumprido? |
|---|---|---|
| 1. Abertura de Créditos Adicionais | CF, art. 167; Lei 4.320/1964, art. 42; LDO 2024 (Lei 14.791/2023), art. 53 | Sim[1] |
| 2. Aplicação mínima em MDE (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) | CF, art. 212; LDB (Lei 9.394/1996), arts. 70-71; LRF, art. 52; Decreto 11.907/2024, art. 37 | Sim[2] |
| 3. Complementação mínima ao Fundeb | CF, art. 212-A, V; ADCT, art. 60; LC 14.113/2020, art. 16, §§ 1º e 3º; Decreto 10.656/2021, art. 13, § 5º | Sim[3] |
| 4. Aplicação mínima em ASPS (Ações e Serviços Públicos de Saúde) | CF, art. 198, § 2º, I; LC 141/2012, arts. 33, 36, 39; LRF, art. 52; Decreto 11.907/2024, art. 37 | Sim[4] |
| 5. Execução de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual | CF, art. 166, §§ 11, 12 e 17; LDO 2024 (Lei 14.791/2023), art. 13, § 6º | Não (parcialmente)[5] |
| 6. Apuração da "regra de ouro" | CF, art. 167, III e § 6º; Resolução-SF 48/2007, art. 6, § 1º, I e II; LRF | Sim[6] |
| 7. Execução do orçamento de investimento (estatais), execução de acordo com o limite global de dotação, não utilização de aporte de capital para pagamento de despesas correntes | CF, art. 167, II; LRF, art. 2º, III; Decreto 10.690/2021, art. 2º, § 1º; Acórdãos TCU (937/2019, 3.145/2011, entre outros) | Sim[7] |
| 8. Recursos destinados à irrigação (Centro-Oeste e Nordeste) | ADCT, art. 42; Lei 12.787/2013 (parcialmente) – Acórdãos TCU orientam detalhamento. | Sim[8] |
| 9. Metas fiscais | Lei 14.791/2023 - LDO para 2024 (art. 2º); ADPF 743; Acórdão TCU 1.103/2024; RFS (art. 2º, § 4º). | Sim |
| 10. Limites com despesas com pessoal | CF, art. 16; LRF, art. 19. | Sim |
| 11. Limite com operações de crédito | Resolução do Senado Federal 48/2007, art. 7º. | Sim |
| 12. Limite com concessão de garantias | Resolução do Senado Federal 48/2007, art. 9º. | Sim |
| 13. Limite para disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar | LRF, art. 42. | Sim |
| 14. Limite para despesas primárias | RFS, art. 4º, § 1º; LDO 2024, art. 23. | Sim |
| 15. Meta para investimento | RFS, art. 10. | Sim |
| 16. Requisitos para instituição de renúncias de receitas | CF, art. 150, § 6º; ADCT, arts. 113; LRF, art. 14; LDO 2024, arts. 132, 135 e 142. | Não |
| 17. Requisitos para instituição de despesas obrigatórias de caráter | LRF, art. 17. | Sim |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | |
|---|---|---|
| continuado | | |

**Notas de Referência**
[1] Conformidade geral encontrada (exceto FIRECE, que tramita em processo específico).
[2] Empenho de R$ 110,87 bilhões ante o piso de R$ 108,61 bilhões; saldo em restos a pagar sob controle (não supera o limite de R$ 2,26 bilhões).
[3] Complementação ao Fundeb de R$ 49,7 bilhões integralmente transferida.
[4] Aplicação de R$ 215,92 bilhões frente a R$ 214,51 bilhões exigidos; excedente de R$ 1,42 bilhões.
[5] Emendas individuais: 90,8% (faltaram 9,2%); emendas de bancada estadual: 84,8% (faltaram 15,2%).
[6] Receita de operações de crédito consideradas: R$ 1.804 bilhões; despesas de capital: R$ 1.880 bilhões; margem positiva de R$ 76,4 bilhões.
[7] Execução do Orçamento de Investimento: R$ 96,19 bilhões contra a dotação final de R$ 152,59 bilhões; sem uso de aporte para custeio.
[8] Percentual mínimo: Nordeste (≥ 50%), Centro-Oeste (≥ 20%); observados 71,31% e 20,03%, respectivamente.

104. Sobre regras e limites, além dos créditos adicionais, considero relevante destacar o que se segue.

105. Diante dos graves efeitos dos eventos climáticos extremos ocorridos no Rio Grande do Sul, foi editado decreto legislativo reconhecendo a ocorrência de estado de calamidade pública em parte do território nacional.

106. Em decorrência, a União foi autorizada a excluir do cômputo das metas fiscais e da limitação de empenho as despesas autorizadas por meio de créditos extraordinários, bem como renúncias fiscais associadas ao enfrentamento da catástrofe natural e de seus efeitos sociais e econômicos.

107. Nesse contexto, foi adotada medida provisória (MP) que autorizou R$ 6,5 bilhões em créditos extraordinários para integralização de cotas da União no Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (FIRECE), gerido por entidade privada; o plano de aplicação do fundo se estenderá até 15 de dezembro de 2031.

108. A extensão temporal da execução suscita questionamentos sobre o cumprimento do requisito de urgência, essencial à abertura de créditos extraordinários. A magnitude da calamidade naquele estado extrapola o enfrentamento emergencial e impõe medidas estruturais de reconstrução que demandam alto investimento e execução plurianual.

109. Nessa perspectiva, a referida MP enquadra-se na cláusula de exceção constitucional por reunir urgência (restabelecer serviços essenciais) e imprevisibilidade (intensidade e duração dos danos).

110. Ademais, a dotação foi vinculada ao Programa de Aceleração do Crescimento – Novo PAC, prioridade estratégica já constante do PPA 2024-2027; o que assegura compatibilidade temática e formal entre o novo gasto e o planejamento governamental, sem violar o princípio da anualidade orçamentária, conforme reconhecido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

111. Do ponto de vista fiscal, no entanto, a medida gerou impacto direto no exercício de 2024: os R$ 6,5 bilhões foram autorizados, pagos e contabilizados em 2024, mas excluídos da apuração da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias.

112. Na prática, agravou o resultado fiscal de 2024, sem afetar o cumprimento da meta, ao mesmo tempo em que gerou folga fiscal para os exercícios seguintes, permitindo não concorrerem as despesas plurianuais do fundo com o limite de gastos da União nos anos de sua execução, situação que pode comprometer o espaço fiscal de outras políticas públicas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

113. O uso de recursos federais no fundo privado FIRECE ainda está sob exame neste Tribunal, sob relatoria do Ministro Bruno Dantas (TC 025.632/2024-8); de qualquer forma, entendo ser o caso de emissão de alerta ao Poder Executivo federal.

114. Por outro lado, não foram identificadas irregularidades nas demais ações e recursos destinados aos efeitos da calamidade socioambiental no estado gaúcho examinados no âmbito do Recupera RS, programa criado para apoiar a recuperação do estado em virtude da calamidade climática ocorrida entre abril e maio de 2024.

115. Houve decretação de estado de calamidade em quase 400 municípios e aporte de recursos e ações por parte da União. Foram editadas 23 Medidas Provisórias, que abriram R$ 60,9 bilhões em créditos extraordinários, dos quais R$ 49 bilhões foram pagos, majoritariamente voltados ao RS e excluídos dos limites fiscais. Além disso, a União suspendeu por três anos a dívida do estado, gerando economia de R$ 14 bilhões e abatimento de R$ 16,5 bilhões no saldo devedor, com os recursos destinados à reconstrução.

116. Diversas ações emergenciais foram financiadas, incluindo auxílio direto a famílias, crédito via BNDES, apoio à agricultura, moradia e antecipação de repasses.

117. Sobre o orçamento de investimento das empresas estatais, observo que não foram identificadas despesas executadas acima dos créditos orçamentários ou adicionais autorizados pela lei orçamentária; a execução totalizou R$ 96 bilhões, valor inferior ao da dotação final autorizada, de R$ 152 bilhões.

118. Além disso, nenhuma estatal federal ultrapassou os limites autorizados por fonte de financiamento, não se identificando também a utilização de aportes de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes por empresas estatais federais.

119. Quanto às emendas parlamentares, o orçamento anual destinou, no exercício de 2024, R$ 47,9 bilhões, distribuídos da seguinte forma: 52,4% em emendas individuais; 29,8% em emendas de comissão; e 17,9% em emendas de bancada dos estados.

120. As principais funções de governo contempladas com recursos dessas emendas foram: saúde, encargos especiais e urbanismo.

121. A execução financeira das emendas individuais alcançou 90,8% e a de emendas de bancada estadual 84,8%; portanto, não se alcançou a integralidade exigida pela Constituição, nem se apresentou nenhuma justificativa na Prestação de Contas.

122. Embora haja impedimentos de ordem técnica e a própria suspensão de pagamento por parte do Supremo Tribunal Federal, entre outros, é importante que os órgãos gestores apresentem justificativas.

123. Por tal motivo, proponho recomendação à CGU para fazer acostar informações sobre o tema na Prestação de Contas do Presidente da República.

124. No tocante às despesas com pessoal e restos a pagar dos demais Poderes, sublinho um aspecto importante. Como é de conhecimento amplo, esta Corte emite parecer prévio exclusivamente sobre as Contas do chefe do Poder Executivo federal; as relativas aos outros Poderes são diretamente julgadas por este Tribunal.

125. Não obstante, o relatório ora elaborado abrange, como dito anteriormente, informações atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública da União, fornecendo ao Congresso Nacional panorama abrangente da situação fiscal e da gestão pública federal.

126. Nesse sentido, os limites e as regras da LRF foram por todos cumpridos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

127. A Receita Corrente Líquida (RCL) alcançou o recorde de R$ 1,43 trilhão, impulsionada principalmente pelo aumento das receitas de contribuições e tributárias. Apesar do crescimento das deduções, estas foram proporcionalmente menores, o que resultou no avanço real da RCL; em termos históricos, 2024 marcou a maior RCL real desde 2000, com recuperação significativa após os efeitos da pandemia em 2020.

128. Relativamente às despesas com pessoal, o total líquido da União em 2024 foi de R$ 335 bilhões, representando 23,4% da RCL, percentual bem abaixo dos limites legal (50%) e prudencial (47,5%) estabelecidos pela LRF. O Poder Executivo respondeu por 86% desse total, com leve aumento nominal em relação a 2023, mas estabilidade em termos reais. O crescimento da RCL superou o das despesas com pessoal, o que contribuiu para a queda da relação DLP/RCL, sem risco de extrapolação dos limites legais e sem necessidade de emissão de alerta por parte do TCU.

129. Concernente às disponibilidades de caixa e restos a pagar, todos os Poderes e órgãos autônomos da União apresentaram saldo suficiente ao final de 2024 para cobrir os Restos a Pagar não Processados (RPNP), conforme exigido pelo art. 42 da LRF. A disponibilidade líquida total foi de R$ 1,605 trilhão antes da inscrição dos RPNP e de R$ 1,446 trilhão após sua inscrição, demonstrando suficiência global; ainda que o TRT da 13ª Região tenha registrado deficiência pontual em fonte vinculada, a impropriedade foi sanada no início de 2025.

130. A análise específica do cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal indicou observância plena da norma, tanto pelo critério global quanto pelo de vinculação de recursos. Mesmo com insuficiências em fontes específicas – especialmente no grupo vinculado ao RGPS –, estas foram compensadas por recursos livres disponíveis, conforme permitido pela legislação; a suficiência final foi confirmada pelos dados extraídos do Siafi e do Relatório de Gestão Fiscal.

131. De igual modo, em 2024, primeiro ano de vigência efetiva do Regime Fiscal Sustentável, a União cumpriu integralmente os limites de despesas primárias, bem como o de 95% das despesas obrigatórias em relação ao total de despesas primárias.

132. Foi também cumprida a exigência de programação mínima de 0,6% do PIB em despesas com investimentos.

133. Por outro lado, novamente retomando o tema das renúncias de receitas, verifico a inobservância de requisitos legais e constitucionais na concessão, ampliação e aplicação de benefícios tributários de que elas decorreram.

134. Foram instituídas 23 desonerações no período por meio de 19 normativos. Embora a maioria dos atos normativos que instituíram benefícios fiscais tenha sido sancionado e/ou expedido com a devida observância dos requisitos legais e constitucionais exigidos para renúncias de receita, há alguns que não atenderam a estes.

135. Esse fato ensejou a única irregularidade constante deste parecer.

136. A despeito disso, diferentemente do observado em anos anteriores, todas as renúncias que entraram em vigor em 2024 foram precedidas da adoção de medidas compensatórias pelo Executivo.

137. Destaco, ainda, que a LDO para 2024 não estabeleceu metas operacionais, contrariando o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, que exige sua definição para orientar a elaboração e a execução do orçamento anual. Embora o Projeto de LDO tenha remetido a fixação dessas metas ao Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, este ainda não havia sido aprovado à época, e as prioridades definidas pelo Congresso foram, em parte, vetadas, restando, como referência, apenas o art. 4º e o Anexo VII da LDO, além do art. 3º da Lei 14.802/2024, que instituiu o PPA.

138. A omissão é recorrente e já havia sido apontada pelo TCU em acórdãos anteriores, como os concernentes às Contas de 2022 e 2024, sem que houvesse avanços na definição de metas quantitativas. Embora o Poder Executivo tenha sinalizado intenção de aprimorar o processo com



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

mecanismos de vinculação entre LDO e LOA, ainda é necessário acompanhar se tais medidas serão efetivas; trata-se de impropriedade que não foi objeto de nova recomendação, pois a matéria já foi analisada por meio do Acórdão 1.679/2024-TCU-Plenário (Ministro Antonio Anastasia, já transitado em julgado).

139. No tocante ao Programa Pé-de-Meia – diante de sua relevância –, trago considerações acerca de sua conformidade orçamentária.

140. O referido programa, criado pela Lei 14.818/2024 e financiado pelo Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem), de natureza privada e com patrimônio próprio, atualmente administrado pela Caixa Econômica Federal, recebeu R$ 12,1 bilhões até 2024, com recursos da União e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

141. Embora a transferência via Fundo Social tenha seguido os trâmites legais, o TCU apontou possível irregularidade nas transferências diretas do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do FGEDUC ao Fipem, por não passarem pela Conta Única do Tesouro nem pela Lei Orçamentária Anual.

142. Em decisão cautelar (Acórdão 61/2025-Plenário, Ministro Augusto Nardes), o Tribunal proibiu o uso desses recursos sem registro orçamentário e, em seguida, suspendeu a medida (Acórdão 297/2025-Plenário, mesma relatoria) diante do risco de prejuízo à população beneficiária. Ainda sem análise definitiva de mérito, o TCU determinou que o Executivo inicie, em até 120 dias, processo legislativo para regularizar o arranjo orçamentário, autorizando a continuidade temporária do programa.

143. Em síntese, o exercício de 2024 demonstrou avanços no desempenho fiscal da União, com crescimento expressivo da RCL, controle das despesas com pessoal e cumprimento rigoroso das exigências de responsabilidade fiscal; ainda que subsistam desafios em fontes específicas, os dados apontam para uma gestão orçamentária compatível com os parâmetros legais e fiscais vigentes.

144. Assim, em virtude do exame promovido, deve ser considerada irregularidade a inobservância do disposto nos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), na elaboração e sanção das Leis 14.871/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024 e na sanção das Leis 14.859/2024, 14.943/2024, 14.968/2024, 14.973/2024, 15.042/2024 e 15.075/2024, além do descumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento da sanção da Lei 15.042/2024, e do dispositivo da LRF na sanção da Lei 14.973/2024, com vistas à concessão ou à ampliação de benefícios tributários de que decorram renúncias de receitas (seção 4.1.2.9 do relatório precedente).

145. **Com base nessas irregularidades e nas impropriedades anteriormente discriminadas, proponho, assim, ao Tribunal a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024 no que tange ao relatório de execução dos orçamentos da União**.

146. Deve ser direcionada, ainda, recomendação à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, combinado com o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, para que apresente, anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República:

> a) informações sobre a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais e de bancada dos estados, incluindo, de forma discriminada, os montantes não executados e os fatores que impediram o cumprimento da execução obrigatória, conforme estabelecido no § 11 c/c os §§ 12, 13, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4 do relatório precedente);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

b) informações sobre o cumprimento do disposto no art. 10 da Lei Complementar 200/2023 (seção 4.2.1 do relatório precedente).

147. Devem ser expedidos, ainda, alertas ao Poder Executivo federal:

a) acerca do não atendimento das disposições dos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) no momento da elaboração e da sanção de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncias de receitas, bem como dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) quando da sanção de projetos de mesmo escopo (seção 4.1.2.9 do relatório precedente);

b) no sentido de que o reconhecimento de calamidade pública por meio de decreto legislativo, nos termos do art. 65 da LRF, não afasta a necessidade de preservar a sustentabilidade fiscal da dívida (seção 4.1.1.1 do relatório precedente).

## V

## BALANÇO GERAL DA UNIÃO

148. Em cumprimento ao art. 71, I, da Constituição Federal, ao parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e ao art. 228 do Regimento Interno do TCU, foram realizadas diversas auditorias financeiras integrada com conformidade sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União (Balanço Geral da União – BGU) relativas ao exercício de 2024, conforme quadro seguinte:

**Componentes significativos selecionados para a auditoria do BGU 2024 (R$ bi)**

| Componente | Instituição certificadora | Dotação Orçamentária Jan/2024 | % sobre o orçamento | Ativos Dez/2023 | % sobre o ativo |
|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Fazenda | TCU | 3.051,93 | 56,42% | 3.949,96 | 49,43% |
| Ministério da Previdência Social | TCU | 929,80 | 17,19% | 353,85 | 4,43% |
| Min. do Desenvolvimento e Assistência | CGU | 281,87 | 5,21% | 86,52 | 1,08% |
| Ministério da Educação | CGU | 208,02 | 3,85% | 194,19 | 2,43% |
| Ministério da Saúde | CGU | 232,06 | 4,29% | 44,38 | 0,56% |
| Ministério da Defesa | TCU | 126,68 | 2,34% | 410,84 | 5,14% |
| Ministério do Trabalho e Emprego | CGU | 110,26 | 2,04% | 491,12 | 6,15% |
| Ministério dos Transportes | CGU | 56,39 | 1,04% | 508,25 | 6,36% |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário | CGU | 6,13 | 0,11% | 784,84 | 9,82% |
| **Total** | **-** | **5.003,14** | **92,49%** | **6.823,95** | **85,40%** |

Fonte: Anexo I da Portaria - TCU 52/2024 e Tesouro Gerencial

149. Os trabalhos de auditoria tiveram como propósito subsidiar a emissão de opinião no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República, avaliando se tais demonstrações apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira consolidada da União em 31/12/2024, o desempenho de suas operações, os fluxos de caixa e a execução orçamentária do exercício, conforme as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e o marco legal e regulatório vigente.

150. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do TCU (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, compatíveis com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200), emitidos pela Intosai.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

151. Contando com o apoio da CGU, nos termos do art. 74, IV, da Constituição Federal, os exames abrangeram órgãos e entidades que representaram, em conjunto, 92,5% da dotação orçamentária da União e 85,4% do total de seus ativos. Os principais componentes auditados foram o Ministério da Fazenda, com 56,4% do orçamento e 49,4% do ativo, e o Ministério da Previdência Social, com 17,2% e 4,4%, respectivamente.

152. Para formação da opinião sobre o BGU, foram consideradas apenas as distorções materialmente relevantes, conforme os níveis de materialidade estabelecidos, e identificadas distorções de valor, classificação e divulgação, bem como limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, conforme detalhado no relatório de auditoria e no parecer prévio.

153. As principais distorções de valor observadas impactaram as demonstrações consolidadas da União em:

- R$ 7,0 bilhões em obrigações e encargos inexistentes devido à não exclusão de transações intragrupo nas demonstrações consolidadas;
- R$ 26,5 bilhões em ferrovias não reconhecidos nos ativos da União;
- R$ 24,0 bilhões de reconhecimento indevido de reavaliação negativa de bens imóveis no resultado patrimonial do período, em vez de sua apropriação direta ao patrimônio líquido;
- R$ 4,8 bilhões reconhecidos a menor em bens imóveis devido a registros contábeis por valores divergentes dos apurados nos respectivos laudos de reavaliação;
- R$ 4,4 bilhões em bens imóveis que se encontram em discussão judicial ou em processo administrativo reconhecidos indevidamente como ativos;
- R$ 15,5 bilhões reconhecidos a maior em provisões devido a erros de preenchimento e incorreção das estimativas de indenizações da União;
- R$ 10,8 bilhões não reconhecidos na estimativa de perdas de créditos a receber;
- R$ 9,23 bilhões de créditos previdenciários e R$ 5,3 bilhões de obrigações com créditos previdenciários reconhecidos a maior em razão de erro na mensuração nos valores dos requerimentos de compensação previdenciária pendentes de análise.

154. Quanto às distorções de classificação, destaco o montante de R$ 64,0 bilhões decorrente da redução de provisões registrado como ganho com desincorporação de passivos, em desacordo com as normas contábeis.

155. No tocante às limitações, não foi possível obter evidência suficiente sobre R$ 101,2 bilhões relativos ao ativo imobilizado do Ministério da Defesa, dada a ausência de laudos de avaliação para parte dos imóveis.

156. As ações corretivas recomendadas em auditorias anteriores do TCU e parcialmente implementadas pelos órgãos federais têm contribuído para a melhoria progressiva da qualidade da informação contábil, reforçando a confiabilidade e a transparência das contas públicas.

157. Com base nas evidências obtidas, o TCU concluiu que, exceto pelos efeitos das distorções mencionadas e pelas limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de 2024 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da União.

158. **Proponho, assim, ao Tribunal a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024 no que tange ao Balanço Geral da União.**

## VI



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## MONITORAMENTO DE DECISÕES ANTERIORES

159. No âmbito do monitoramento das recomendações do TCU referentes às Contas do Presidente da República de 2019 a 2023, foram acompanhadas 31 deliberações ao todo. Dessas, 14 já foram consideradas plenamente implementadas, outras 15 encontram-se em fase de implementação e apenas duas não foram atendidas até o encerramento da análise das de 2024.

160. As recomendações não implementadas serão objeto de nova rodada de acompanhamento nas Contas de 2025, visto que dizem respeito a questões metodológicas e tecnológicas que ainda demandam maior amadurecimento institucional.

161. Embora nem todas as recomendações estejam totalmente concluídas, observo que os órgãos do Executivo Federal vêm adotando diversas providências para corrigir as falhas apontadas. Em especial, a Controladoria-Geral da União incluiu, na Instrução Normativa SFC/CGU 42/2024, dispositivos que asseguram a sistematização de informações fiscais e orçamentárias já na Prestação de Contas de 2024. Isso resultou, por exemplo, na incorporação de tabelas comparativas entre metas fiscais e resultados realizados no detalhamento dos limites financeiros e no relato das ações de redução do chamado "empoçamento" de recursos.

162. No que se refere à transparência dos créditos ativos – recomendação de 2023 –, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) instalou painel público de consulta, enquanto a Receita Federal, a Procuradoria-Geral do Banco Central e a Procuradoria-Geral da União estão em fase de desenvolvimento de ferramentas próprias. Dessa forma, a divulgação dos saldos inscritos, garantias, suspensões e negociações de créditos avançou, embora ainda seja preciso aprimorar o formato aberto e facilitar a visualização pelo cidadão.

163. A recomendação relativa à aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) foi plenamente atendida: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º Bimestre de 2023 foi republicado para usar a Receita Corrente Líquida estimada, e em 2024 a aplicação obrigatória foi calculada conforme a RCL vigente – o valor efetivamente aplicado em saúde superou o mínimo constitucional; já a sugestão de padronizar o registro de emendas parlamentares e justificar os impedimentos técnicos foi aceita pela Casa Civil, que ajustou os relatórios do Siop para envolver pagamentos, restos a pagar quitados e impedimentos, atendendo ao critério defendido pelo TCU.

164. No que toca à dívida ativa de autarquias e fundações (recomendação de 2022), verifico que permanece a fragmentação de sistemas, pois algumas entidades utilizam módulos no Sapiens Dívida e outras mantêm plataformas próprias. A PGF encaminhou proposta ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) para definir o órgão coordenador da base única, mas não houve avanço substancial até o fim de 2024, de modo que o tema segue em monitoramento. Por sua vez, as recomendações de 2021 destinadas a melhorar a rastreabilidade das transferências federais de saúde e a consolidar os registros das contratações foram parcialmente atendidas via migração de dados para o portal Transferegov e integração ao InvestSUS, embora ainda não alcancem plena rastreabilidade de credores finais.

165. Finalmente, as recomendações mais antigas – de 2019 e 2020 – relativas à conciliação de saldos de adiantamentos para aumento de capital e ao aperfeiçoamento da contabilização de juros e encargos da dívida, já foram consideradas implementadas em razão de ajustes no Siafi e da adoção de metodologias compatíveis com a contabilidade aplicada ao setor público.

166. Por outro lado, aquela no sentido de implementar unidade gestora única do RPPS foi considerada atendida em função da tramitação do Projeto de Lei Complementar - PLP 189/2021 e das mudanças constitucionais, ainda que o processo legislativo não esteja concluído. No agregado, o cumprimento integral de algumas recomendações exige atenção contínua, mas os esforços



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

empreendidos reforçam a busca por maior transparência e governança nos processos de gestão fiscal e orçamentária da União.

***

167. Registro, ademais, que acompanho as sugestões apresentadas pelos meus nobres pares em suas declarações de voto.

168. Antes de concluir, gostaria de enaltecer o empenho e a dedicação dos mais de 50 auditoras e auditores que contribuíram para este trabalho, com destaque para a AudFiscal, sob a chefia do servidor João Ricardo Pereira, e a AudFinanceira, liderada pelo servidor Antônio Carvalho, ambas sob a supervisão da SecexContas, na pessoa do secretário Bruno Martinello.

169. Também destaco o apoio inestimável da Secom, bem como da Aceri, da Secretaria das Sessões e da SRI.

170. Por fim, faço questão de agradecer o comprometimento exemplar de meu gabinete, especialmente do chefe Eugênio Vilela e dos assessores Ana Maria Alves, Laércio Mendes e Larry Lima.

Com essas considerações, VOTO para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2024

## AO CONGRESSO NACIONAL

### Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2024, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

### Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete, privativamente, ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de 60 dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda a Sua Excelência exercer, com o auxílio dos ministros de Estado, a direção superior da Administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001 c/c os arts. 13, inciso VI, e 14, § 1º, inciso I, alíneas "b" e "c", do Anexo I do Decreto 11.330/2023.

Já em relação a elaborar e consolidar o Balanço Geral da União, é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda a atribuição, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001 c/c o art. 35, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.907/2023 e o art. 7º, inciso VI, do Anexo I do Decreto 6.976/2009.

### Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial em 31 de dezembro de 2024;

- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade de elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a sua consonância com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;

- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter segurança em relação a que as Contas do Presidente da República estejam livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

## Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Carta Magna, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é subsídio tanto para o parecer da referida comissão quanto para o julgamento do Congresso Nacional.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2024, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalva.

## 1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas identificadas, foram respeitados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

## 2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2024 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Vital do Rêgo

Ministro Relator Jhonatan de Jesus

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Bruno Dantas

Ministro Jorge Oliveira

Ministro Antonio Anastasia



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

### 1. Fundamentos para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta nos capítulos 2 e 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser destacadas as seguintes ocorrências, mencionadas ao longo do documento:

Irregularidades

1.1. Inobservância do disposto nos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), na elaboração e sanção das Leis 14.871/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024 e na sanção das Leis 14.859/2024, 14.943/2024, 14.968/2024, 14.973/2024, 15.042/2024 e 15.075/2024; descumprimento dos requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), no momento da sanção da Lei 15.042/2024, e do dispositivo da LRF na sanção da Lei 14.973/2024, com vistas à concessão ou à ampliação de benefícios tributários de que decorram renúncias de receitas (seção 4.1.2.9);

1.2. Descumprimento do art. 27 do Decreto 93.872/1986 e inobservância do princípio da anualidade orçamentária e dos preceitos estabelecidos na LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) na abertura de crédito extraordinário destinado à execução de despesas plurianuais sob responsabilidade do Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece) – MP 1.282/2024, além de a urgência da execução dessas despesas não restar comprovada, conforme estabelece o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, considerando que esses recursos serão utilizados até 2031.

Impropriedades

1.3. Divergências, em grande parte não justificadas, entre os dados constantes na PCPR 2024 e os divulgados por fontes oficiais como Ministério da Fazenda, PGFN, AGU, Siafi e RFB, envolvendo valores do estoque da dívida ativa, arrecadação e parcelamentos, o que compromete a transparência, a fidedignidade das informações e a avaliação do cumprimento do disposto no art. 58 da LRF (seção 2.3.6);

1.4. Existência de fontes com saldos negativos, no valor de R$ 5 bilhões ao final do exercício de 2024, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, indicando a emissão de empenhos de despesas à conta de fontes de receitas que não se realizaram segundo planejado, em desconformidade com o parágrafo único do art. 8º da LRF (seção 2.5.1.3).

### 2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos com vistas à emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no capítulo 5 do Relatório, no qual foram incorporadas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião acerca do BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controles, deixaram de ser incorporados no referido capítulo, pois nenhum deles representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem recomendações ou



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

determinações no âmbito das contas de governo; eventuais propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis foram encaminhadas nos processos específicos de auditoria individuais.

A seguir, estão elencadas as distorções e as limitações detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

Distorções de Valor

2.1. O Ativo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 5.998.384 milhões, está subavaliado em R$ 7.410 milhões. Essa distorção decorre de efeito líquido da subavaliação do Imobilizado (R$ 26.911 milhões) e da superavaliação dos Créditos a Longo Prazo (R$ 19.501 milhões); já a no Imobilizado decorre do não reconhecimento de ativos ferroviários (R$ 26.490 milhões), do reconhecimento de bens imóveis por valores divergentes dos laudos de reavaliação (R$ 4.787 milhões) e do reconhecimento indevido de imóveis em discussão judicial ou administrativa (R$ 4.366 milhões), e os Créditos a Longo Prazo estão distorcidos por insuficiência da estimativa de perdas (R$ 10.841 milhões) e reconhecimento a maior de créditos de compensação previdenciária (R$ 8.660 milhões);

2.2. O Passivo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 11.458.861 milhões, está superavaliado em R$ 23.048 milhões. Essa distorção resulta do reconhecimento a maior das Provisões a Longo Prazo (R$ 15.450 milhões), devido a incorreções nas estimativas de indenizações, e do reconhecimento a maior das Demais Obrigações a Longo Prazo (R$ 7.598 milhões) em razão de erros na mensuração da compensação previdenciária e da manutenção de transações intragrupo nas demonstrações consolidadas;

2.3. O Patrimônio Líquido apresentado no Balanço Patrimonial está negativo, caracterizando situação de Passivo a Descoberto de R$ 5.910.073 milhões. Esse valor está superavaliado em R$ 31.036 milhões em decorrência do reconhecimento de imóveis por valores divergentes dos laudos técnicos e da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R$ 19.238 milhões), bem como da existência de distorções no saldo inicial de 2024 relacionados a exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais diminutivas sobre os Resultados Acumulados (R$ 50.274 milhões);

2.4. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.675.580 milhões, estão superavaliadas em R$ 43.270 milhões. Tal distorção origina-se da insuficiência da estimativa de perdas e do registro indevido da reavaliação de bens imóveis na conta de Reavaliação, Redução a Valor Recuperável e Ajustes para Perdas (R$ 23.116 milhões), do reconhecimento a maior na conta de Constituição de Provisões (R$ 15.450 milhões) à conta de incorreções nas estimativas de indenizações e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R$ 4.704 milhões); por conseguinte, o Resultado Patrimonial do Período, negativo em R$ 628.125 milhões, apresenta déficit a maior em R$ 43.270 milhões;

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

2.5. As Variações Patrimoniais Aumentativas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.047.455 milhões, contêm registros no valor de R$ 64.030 milhões classificados erroneamente; trata-se de classificação incorreta de Reversão de Provisões e Ajustes para Perdas (R$ 17.800 milhões) e de Variações Patrimoniais Aumentativas relacionadas a tributos compensados (R$ 46.230 milhões) como Ganhos com Desincorporação de Passivos;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

2.6. As Despesas Orçamentárias, apresentadas no Balanço Orçamentário por R$ 4.898.390 milhões (valor dos empenhos), apresenta registros no valor de R$ 7.942 milhões classificados equivocadamente; trata-se de classificação incorreta de despesas com Pessoal e Encargos Sociais como Outras Despesas Correntes;

2.7. As notas explicativas do item 9 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial estão distorcidas em R$ 8.191 milhões em razão da divulgação incorreta de terrenos e glebas em outras classes de bens imóveis.

Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente

2.8. O Imobilizado está registrado por R$ 2.608.287 milhões nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União de 31/12/2024. Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de R$ 101.237 milhões relativos ao Imobilizado do Ministério da Defesa em razão da não apresentação de laudos de avaliação patrimonial referentes a imóveis; consequentemente, não foi possível determinar se havia necessidade de ajustar esses valores.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo federal

Recomendações relacionadas à execução do orçamento

3.1. Ao Ministério do Desenvolvimento Social que aprimore a elaboração das notas técnicas que subsidiam as projeções relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurando maior consistência metodológica e clareza na apresentação das informações, com destaque para a evidenciação dos efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias obtidas, de forma a fortalecer a qualidade e a confiabilidade das análises (seção 2.3.2);

3.2. À Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, combinado com o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, que apresente, anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República:

3.2.1. informações sobre a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais e de bancada dos estados, incluindo, de forma discriminada, os montantes não executados e os fatores que impediram o cumprimento da execução obrigatória, conforme estabelecido no § 11 c/c os §§ 12, 13, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);

3.2.2. informações sobre o cumprimento do disposto no art. 10 da Lei Complementar 200/2023 (seção 4.2.1).

3.3. À Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que avaliem a conveniência e oportunidade de que seja inserido nos futuros Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOAs), a fim de minimizar o impacto da variação da taxa de câmbio sobre o orçamento para despesas discricionárias realizadas no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores, normatização, a título de exemplo, no sentido de que na hipótese de depreciação do real frente ao dólar superior a 5% em relação à taxa de câmbio constante do PLOA do referido ano, as dotações orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores destinadas às despesas discricionárias executadas no exterior serão corrigidas, nos meses de setembro e de novembro, em equivalência à variação cambial apurada no período, respeitado o limite disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023 (declaração de voto Ministro Vital do Rêgo).

3.4. À Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com os Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e considerando os futuros resultados e aprendizados a serem consolidados no âmbito do Programa Recupera-RS (TCs 008.817/2024-3, 008.813/2024-8, 008.848/2024-6 e demais processos autuados), realize estudos técnicos para o desenvolvimento de um marco de governança e de execução para resposta a calamidades de grande magnitude. Tal marco deverá prever:

3.4.1. um catálogo de mecanismos de repasse de recursos que priorizem a agilidade e a chegada do auxílio na ponta, com menor dependência de intermediações financeiras complexas; e

3.4.2. a criação de um painel de indicadores de desempenho e efetividade, auditável e de acesso público, para o monitoramento em tempo real da execução física e dos resultados das ações de socorro e reconstrução, para além do mero controle orçamentário.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo federal

4.1. Alertar o Poder Executivo federal acerca do não atendimento das disposições dos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) no momento da elaboração e da sanção de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncias de receitas, bem como dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) quando da sanção de projetos de mesmo escopo (seção 4.1.2.9);

4.2. Alertar o Poder Executivo federal de que a gestão fiscal no exercício de 2024, embora tenha cumprido formalmente as metas de resultado primário sob todas as composições consideradas, não preservou margem de segurança suficiente para o enfrentamento de passivos contingentes, frustrações de receitas (a exemplo daquela mencionada no Acórdão 1.908/2024-Plenário) e de situações de calamidade pública que demandassem resposta financeira urgente da União, revelando fragilidade na prevenção de riscos fiscais e na capacidade de reação a eventos extraordinários sem a necessidade de alterações legislativas que impactassem a meta fiscal ou exigissem deduções para fins de sua aferição, em desconformidade com os preceitos do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe à gestão fiscal atuação planejada, transparente e voltada à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

4.3. Alertar o Poder Executivo federal de que a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

4.4. Alertar o Poder Executivo federal, nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que o reconhecimento de calamidade pública por meio de decreto legislativo, nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não afasta a necessidade de preservar a sustentabilidade fiscal da dívida e a observância ao princípio da anualidade orçamentária;

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades presentes e representadas,
Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **JHONATAN DE JESUS**, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e das demais unidades da Segecex, bem como todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2024, que se configura na mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal.

2. Essa importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante emissão de parecer prévio, , outorgada ao Tribunal pela Constituição Federal logo no primeiro inciso do art. 71, aliada ao subsequente julgamento anual das contas pelo Congresso Nacional, nos termos como dispõe o inciso IX do art. 49 da Carta Magna, traduz-se na mais relevante missão desta Corte de Contas, que logra, com tal mister, oferecer ao Parlamento e a toda a sociedade brasileira não apenas um parecer, fruto de um exame técnico e acurado das Contas da Nação, mas também põe à disposição um abalizado conjunto de dados de gestão que se revelam importantes subsídios para o estudo e o conhecimento mais aprofundado da situação econômico-financeira e fiscal do País.

3. Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 90ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo Relator, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

4. No exercício do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União desde 20 de setembro de 2005, tenho cumprido meu dever neste Colegiado



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

com honra e satisfação por duas décadas dessas 90 oportunidades em que a Casa apreciou as Contas do Presidente da República.

5. Em dois exercícios atuei como Relator: nas Contas de 2008, apreciadas em 2009; e nas memoráveis Contas de 2014, apreciadas em 2015.

6. Nos anos de 2013 e 2014 exercia o cargo de Presidente quando as Contas foram relatadas, respectivamente, pelos Ministros José Jorge (Contas de 2012) e Raimundo Carreiro (Contas de 2013).

7. Nas demais oportunidades, atuei proferindo declaração de voto, como faço agora, depois de analisar com atenção e profundidade o Relatório oferecido pelo Ministro-Relator do respectivo exercício sob apreciação.

8. Assim, na sessão de hoje, ao apresentar minha declaração de voto, manifesto desde logo minha aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República. Não obstante, entendo oportuno tecer considerações a respeito de algumas questões que considero cruciais para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos, análise que contempla exame que empreendi sobre o Relatório que ora é apresentado perante este Colegiado.

**- II -**

9. Em minha declaração de Voto proferida quando da apreciação das contas de 2023, consignei preocupação com o endividamento público. Externei, naquela ocasião, que a despesa pública havia crescido em patamares elevados, enquanto a arrecadação das receitas correntes estabilizado, depois de dois anos caracterizados pela recuperação econômica ocorrida após a pandemia, o que resultou em um déficit primário que assombra o cidadão e causa preocupações nas autoridades encarregadas da economia do país.

10. Registrei, então, que, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) tiveram crescimento em 2023, resultado, entre outros fatores, do déficit primário que acabamos de mencionar. Segundo o Relatório daquele ano, os indicadores que representam a qualidade e o custo da dívida também sofreram degradação.

11. Os dados são preocupantes e exigem atenção urgente do governo federal. Por essa razão, destaquei que, durante a apreciação das contas de 2024, a questão da dívida pública seria objeto de uma análise aprofundada e revisitada com o devido cuidado.

12. No ano de 2024, como acabamos de constatar pelos dados inseridos no Relatório apresentado, a política fiscal continua sendo fonte de grande



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

preocupação, uma vez que as contas públicas registraram déficit primário acima do inicialmente estimado na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, impulsionado majoritariamente pelo crescimento das despesas obrigatórias, notadamente com a previdência social, cujos valores expandem negativamente acima dos demais gastos e de forma insustentável frente à receita corrente líquida, "*com forte compressão das despesas discricionárias*". Apesar da observância do novo arcabouço fiscal, nota-se a inexistência de medidas estruturantes de controle de gastos de longo prazo, o que agrava o risco da ocorrência de situações críticas em um breve futuro.

13. Nesse contexto, um aspecto da economia do País que me preocupa particularmente é a aceleração nas despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), dentre outras despesas assistenciais, que tem se mostrado um fenômeno estrutural, com potenciais implicações preocupantes para a sustentabilidade fiscal do Brasil.

14. Por essa razão li com atenção e interesse o trecho do Relatório e do Voto em que o Ministro Jhonatan de Jesus aborda esse tema.

15. Como bem demonstrado no Relatório apresentado, o déficit previdenciário continua a representar o principal vetor de pressão fiscal, por ser o maior item de despesa primária, além de crescer em ritmo bastante superior ao limite máximo da despesa primária, de 2,5%, instituído pelo arcabouço fiscal. Ante esse desequilíbrio, novas reformas estruturais serão necessárias para enfrentar a crescente despesa com o financiamento da previdência.

16. No âmbito das despesas assistenciais, observa-se uma rápida expansão de programas como o BPC, que, embora desempenhem um papel importante na redução da pobreza, carecem de governança adequada e mecanismos eficazes de controle. Os gastos com o programa, que crescem bem acima da inflação, são impulsionados por fatores como a política de valorização do salário-mínimo, o aumento no número de concessões de benefícios e a judicialização crescente e não apresentam sinais de reversão no curto prazo, o que levanta preocupações sobre sua sustentabilidade fiscal e operacional.

17. A pressão fiscal gerada por esses programas é agravada pela política de reajuste do salário-mínimo, retomada pelo governo federal, que indexa grande parte dos benefícios do RGPS e 100% do BPC. Essa política de correção, que considera a inflação do ano anterior e o PIB de dois anos antes, tem impulsionado os custos do programa, que passaram de 0,2% do PIB no ano 2000 para 0,9% em 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

18. O aumento no número de beneficiários ilustra um dos fatores que mais impulsionam essa despesa. O total de benefícios saltou de 4,8 milhões em março de 2022 para cerca de 6,3 milhões em março de 2025, um acréscimo de 1,5 milhão de pessoas ou de 30% em apenas 3 anos. Esse crescimento reflete, em parte, o envelhecimento populacional e o aumento do número de pessoas com deficiência, conforme apontado pelo Censo e pela série histórica da pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD) Contínua.

19. O envelhecimento da população brasileira é uma realidade cada vez mais evidente, conforme demonstrado pelos dados do IBGE. Em 2000, a proporção de idosos com 65 anos ou mais era de 5,9%, praticamente dobrando para 10,9% em 2022. Esse crescimento na proporção de pessoas mais velhas em relação às mais jovens reflete uma transformação na pirâmide etária, com uma base que está encolhendo e um corpo que se expande, indicando o aumento das faixas de meia-idade e idosos. Essa tendência, que acompanha padrões globais, traz desafios importantes para o Brasil, especialmente no que diz respeito à formulação de políticas públicas voltadas para saúde, previdência e assistência social, além de exigir adaptações estruturais para atender às demandas de uma população cada vez mais envelhecida.

20. A judicialização do BPC persiste como um desafio significativo. Nos últimos anos, esse benefício tem apresentado altos índices de concessões por via judicial, chegando a um terço dos novos beneficiários. Esse cenário reflete uma ampliação dos critérios de elegibilidade, especialmente no que tange ao reconhecimento de pessoas com deficiência por decisões judiciais.

21. Esses fatores, combinados, indicam que a aceleração dessas despesas não é um fenômeno passageiro, mas sim um problema estrutural, que requer mudanças profundas nas políticas de concessão e reajuste, e exige um esforço concentrado do governo para conter a judicialização e aprimorar a gestão do benefício.

22. A expansão desordenada de despesas assistenciais, sem uma governança adequada e mecanismos eficazes de acompanhamento que inibam a percepção fraudulenta dos benefícios fiscais, compromete a promoção sustentável e de longo prazo da igualdade social.

23. Além disso, a deficiência de articulação entre os ministérios e a ausência de uma visão de longo prazo para atacar as causas estruturais da desigualdade social, como investimentos em saúde, educação e qualificação profissional, agravam o cenário.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

24. A aceleração nas despesas do RGPS e do BPC, portanto, não é apenas um reflexo de políticas pontuais, mas sim um indicativo de problemas estruturais que exigem soluções abrangentes e coordenadas.

25. Para concluir esta seção inicial de minha declaração de voto, quero registrar que é essencial que o governo adote uma abordagem integrada e estratégica, fortalecendo o centro de governo para coordenar as políticas sociais e econômicas de forma mais eficiente. Um centro de governo mais robusto poderia garantir maior alinhamento entre as prioridades sociais e fiscais, promovendo uma gestão mais equilibrada e sustentável, assunto que abordo com um pouco mais de detalhes na seção a seguir.

**- III –**

26. O Centro de Governo é definido no referencial do Tribunal de Contas da União (TCU) como uma instituição ou grupo de instituições que oferece suporte direto ao chefe do Poder Executivo, com a missão de assegurar a coerência e coesão da totalidade da ação governamental. Diferentemente dos ministérios de linha, que atuam setorialmente, o Centro de Governo possui uma perspectiva global, mirando o governo de uma forma integrada (*whole-of-government*) e focando no planejamento estratégico, coordenação, monitoramento e comunicação das decisões e nos resultados das prioridades governamentais. Sua importância reside na capacidade de fortalecer a governança pública, melhorar a qualidade dos serviços estatais, restaurar a confiança dos cidadãos na administração e impulsionar o desenvolvimento socioeconômico da nação, ao permitir que o Estado direcione, monitore e avalie suas ações de forma eficiente e eficaz, traduzindo a visão estratégica em políticas públicas mais coerentes e alinhadas às necessidades do país.

27. A estruturação do Centro de Governo se dá normalmente em dois modelos básicos: o funcional, que foca nas funções desempenhadas; e o estrutural, com uma estrutura física estabelecida no aparato governamental. O referencial do TCU destaca quatro mecanismos de governança essenciais para a atuação satisfatória do Centro de Governo: Estratégia, que engloba o gerenciamento estratégico e a prevenção e gestão de riscos; Coordenação, que inclui a articulação política e orientação, bem como a coordenação do desenho e implementação das políticas públicas; Supervisão, focada no monitoramento e avaliação; e Transparência, que abrange a comunicação e a *accountability*. Essas funções são cruciais para que o Centro de Governo possa formular e implementar políticas públicas de forma integrada, gerenciar negociações complexas e comunicar resultados à sociedade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

28. No contexto brasileiro, o Centro de Governo, estruturado na visão funcional, não se constitui como um único órgão, mas sim como um ente que contempla uma multiplicidade de atores. No atual governo, ele é composto por diversos órgãos da Presidência da República, como a Casa Civil, a Secretaria-Geral, a Secretaria de Relações Institucionais e a Secretaria de Comunicação Social. Além disso, inclui o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério da Fazenda e o reestabelecido Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável (CDESS). Essa característica de múltiplos atores implica que cada órgão componente do Centro de Governo brasileiro geralmente executa apenas uma parte das funções de Centro, exigindo uma coordenação interna robusta para que o Centro de Governo, como um todo, se fortaleça e contribua efetivamente para o alcance dos objetivos nacionais.

29. Em 2017, o Decreto 9.203/2017 criou, com o Comitê Interministerial de Governança, a possibilidade efetiva de o governo conferir coordenação interna mais robustecida ao seu Centro de Governo. Conforme abordado anteriormente, o Centro de Governo brasileiro é uma entidade multifacetada, composta por diversos órgãos da Presidência da República e ministérios-chave, o que naturalmente demanda uma articulação intensa entre suas partes para que a visão whole-of-government seja efetivamente alcançada. A criação do Comitê Interministerial de Governança, com a participação, em sua configuração inicial, dos ministros da Casa Civil, Fazenda, Planejamento e Transparência e Controladoria-Geral da União, representou um passo crucial para formalizar e institucionalizar essa coordenação, fornecendo um fórum de alto nível para alinhar as ações e prioridades entre os principais componentes do Centro de Governo.

30. As competências atribuídas ao Comitê Interministerial de Governança foram diretamente alinhadas com a necessidade de fortalecer os mecanismos de Estratégia e Coordenação dentro do Centro de Governo. Ao assessorar o Presidente da República na política de governança, o Comitê Interministerial de Governança não apenas definia os rumos e diretrizes, mas também atuava como um catalisador para a disseminação de boas práticas. Ele analisava propostas de melhoria, emitia recomendações e guias, e garantia a coerência entre as diversas políticas, evitando fragmentação e sobreposição entre elas. Essa capacidade de harmonizar as ações e promover a integração entre os diferentes órgãos é essencial para que o Centro de Governo, em sua totalidade, possa cumprir sua missão de planejar, coordenar, monitorar e comunicar as ações governamentais de forma unificada e eficaz, contribuindo para o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

31. Apesar da inequívoca importância estratégica, desde a posse da atual gestão no governo federal, não há registros do funcionamento do Comitê Interministerial de Governança. A interrupção desse importante mecanismo de assessoramento presidencial, conforme apontado no voto que proferi no processo do Pé de Meia (Acórdão 297/2025-TCU-Plenário, TC 024.312/2024-0), acarreta sérias consequências para a governança pública, especialmente no que tange aos mecanismos de Estratégia e Coordenação do Centro de Governo. A inatividade de um órgão tão fundamental, cuja missão é assessorar o Presidente da República na condução da governança estatal e garantir coerência, integração e segurança contra riscos estratégicos, compromete diretamente a qualidade da gestão.

32. Como evidenciado pela "*adoção precipitada de medidas relacionadas ao pagamento via Pix, que gerou insegurança na população e exigiu revisões e revogações*", a ausência de uma instância central de coordenação estratégica pode levar a decisões fragmentadas e descoordenadas. Bem recentemente, a mesma precipitação foi percebida no anúncio da elevação das alíquotas do IOF, sem uma aparente coordenação com os demais órgãos do Centro de Governo, responsáveis pela comunicação das medidas e pela coordenação política com o Congresso Nacional.

33. No caso do Programa Pé de Meia, a falta de uma governança orçamentária cuidadosa e de uma gestão de riscos estruturada expõe fragilidades que poderiam ter sido mitigadas por uma atuação ativa do Comitê Interministerial de Governança. Mais grave ainda que a questão circunscrita ao Programa, a desorganização decorrente da inatividade do Comitê Interministerial de Governança pode minar a governança Sociedade-Estado, que é o alicerce de todas as demais governanças públicas. Se o Centro de Governo, que deveria ser o motor da coerência e da visão estratégica, falha em sua coordenação interna, a capacidade do Estado de atuar dentro dos limites autorizados pela sociedade é prejudicada. O desprestígio de regras orçamentárias aprovadas democraticamente, por exemplo, como ocorreu no Pé de Meia, não só ameaça a organização fiscal e a estabilidade institucional, mas também erode a credibilidade do Estado perante seus cidadãos e investidores estrangeiros. Isso contraria diretamente a importância do Centro de Governo em "restaurar a confiança dos cidadãos na administração", um dos pilares de sua relevância, e impede que o Estado assegure o desenvolvimento do país de forma transparente e responsável.

34. A inatividade do Comitê Interministerial de Governança deve ser confrontada com a crítica do novo governo ao modelo de Centro de Governo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

anterior, conforme expresso na Mensagem Presidencial ao Congresso de 2023. O governo atual argumenta que o período anterior comprometeu o esforço coletivo de construção de um Centro de Governo capaz de promover coordenação em rede, apontando para a exoneração em massa de servidores, a extinção de instâncias colegiadas e o enfraquecimento de órgãos-chave, resultando em um modelo que descreve como "*disfuncional*" e com baixa capacidade de comando. Essa perspectiva sugere que a desorganização herdada teria levado à redução da coerência intergovernamental e ao "*desmantelamento de diversas políticas públicas*". No entanto, é crucial ressaltar que o próprio Decreto 9.203/2017, responsável pela instituição da Política de Governança Pública e criação do Comitê Interministerial de Governança – um marco inspirado em modelos internacionais –, foi uma iniciativa dos governos anteriores, e o Comitê Interministerial de Governança, em particular, estava em pleno funcionamento, com reuniões periódicas e públicas, demonstrando um esforço de institucionalização da governança.

35. Dessa forma, a inatividade do Comitê Interministerial de Governança, mecanismo já estabelecido e funcional para a coordenação do Centro de Governo, representa interrupção de um avanço institucional, e não meramente uma consequência de uma estrutura "*desmantelada*". Se o aludido comitê, com suas reuniões periódicas e publicadas na internet, atuava na busca por um "*conjunto claro de prioridades compartilhadas*" e na mitigação da "*fragmentação institucional*", sua paralisação não pode ser atribuída a uma herança de desmantelamento, mas sim a uma mudança de abordagem que aparentemente descontinuou um relevante instrumento de coordenação existente. Os desacertos atuais, como a fragmentação de decisões e a falta de gestão de riscos, podem, portanto, estar correlacionados com a interrupção desse mecanismo de governança que representava uma virtude na institucionalização da coordenação do Centro de Governo.

36. Pelo que apurou meu Gabinete, houve uma modificação na estratégia do governo atual, com a substituição do Comitê Interministerial de Governança por Comitês Interministeriais temáticos, exemplificados na sequência. Essa alteração na forma de conduzir os comitês, iniciada com pouca transparência e sem modificações no Decreto 9.203/2017, apresenta implicações significativas para a estrutura de governança pública.

- Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)
- Comitê Técnico Interministerial de Saúde da População Negra (CTSPN)
- Comitê Gestor do Programa Federal de Prevenção e Enfrentamento do Assédio e da Discriminação



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC)
- Comitê Interministerial de Governança de Serviços Compartilhados (CIG-SC)
- Comitê Interministerial de Gestão Turística do Patrimônio Mundial

37. Os novos comitês parecem manter funções similares ao Comitê Interministerial de Governança original, com foco no direcionamento, avaliação e monitoramento de questões estratégicas, boa parte delas relacionadas à temática ESG, o que é elogiável. Contudo, essa nova configuração peca, em meu modo de ver, por fragmentar o assessoramento presidencial. A multiplicidade de comitês temáticos, a meu ver, tende a comprometer o assessoramento direto ao Presidente da República, em razão do distanciamento do núcleo central de governo. Sem falar que sua composição normalmente não contempla os titulares das pastas, ficando a cargo dos Secretários que, muitas das vezes, são representados por seus suplentes. Além disso, considero que há um inequívoco comprometimento da transparência, já que a descentralização informacional obriga o cidadão a consultar múltiplas fontes para compreender a atuação dos diferentes comitês, em contraste com o modelo anterior, centralizado na Casa Civil.

38. Não obstante a importância do tema, é notório o silêncio do relatório das Contas deste ano e dos anos anteriores recentes, sobre o Centro de Governo e mais especificamente sobre a inatividade do Comitê Interministerial de Governança. Os maus resultados apresentados nos programas governamentais para 2024, expostos no tópico 3 do relatório, podem ter correlação com as distorções e inatividade do Centro de Governo. Esses maus resultados incluem o baixo alcance de metas em áreas cruciais como Transporte Rodoviário e Ferroviário, Mineração, e fragilidades na Educação Básica e Superior. O enfraquecimento do Centro de Governo, com a inoperância do Comitê Interministerial de Governança, cria um vácuo de liderança e alinhamento. Sem uma instância central forte para harmonizar as ações dos diferentes ministérios e órgãos, as políticas públicas tendem a ser formuladas e executadas de forma isolada, levando a falhas de articulação institucional, metas irrealistas ou mal definidas, e insuficiência de recursos orçamentários.

39. A análise dos pontos descritos a seguir pode denotar problemas sistêmicos que o Comitê Interministerial de Governança, em sua função de "*whole-of-government*", poderia mitigar. Esses problemas sistêmicos, quando combinados, revelam uma dificuldade em traduzir a intenção política em



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

resultados práticos e mensuráveis, o que pode sugerir a necessidade de uma coordenação e supervisão mais eficazes por parte do Centro de Governo:

a) Indicadores que medem apenas produtos, não resultados efetivos: essa é uma falha recorrente em vários programas. Em vez de medir a transformação ou o impacto gerado na sociedade, os indicadores se limitam a contabilizar bens entregues ou serviços prestados. Por exemplo, no programa "Educação Básica Democrática, com qualidade e equidade", um objetivo é "*ampliar o acesso à Educação Infantil*", mas o indicador se refere ao "*percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta escola/creche*" (indicador 8832). Embora o aumento da frequência seja positivo, ele não revela se a qualidade do ensino melhorou ou se as crianças estão de fato desenvolvendo habilidades essenciais. Da mesma forma, no programa "Transporte Ferroviário", os indicadores se focam em "*quilômetros de ferrovias construídas*" (indicador 9175) em vez de avaliar se o transporte de carga e passageiros se tornou mais eficiente, seguro ou sustentável, o que seria o resultado esperado. Essa abordagem impede uma avaliação real da efetividade das políticas públicas e dificulta a identificação de onde e como as ações governamentais estão gerando mudanças concretas.

b) Metas vagas ou inconsistentes: a imprecisão na definição das metas compromete o monitoramento e a responsabilização. Muitas metas são formuladas com termos genéricos que não permitem uma mensuração clara do progresso. No programa "Educação Básica Democrática", a meta 06AA, que visava "*realizar levantamentos estatísticos, exames e avaliações*", foi rejeitada por ser inespecífica e irrealista, não definindo critérios mensuráveis ou como os resultados seriam utilizados. Outro exemplo é a meta 05I4 do programa "Atenção Primária à Saúde", que previa "*estruturar 27.772 unidades básicas de saúde*". Embora pareça quantitativa, a falta de clareza sobre o que significa uma "*unidade estruturada*" (se é uma reforma simples, uma obra completa, ou se inclui equipamentos e recursos humanos) dificulta a avaliação do alcance e da qualidade real da infraestrutura. A inconsistência também se manifesta em metas que não se alinham à capacidade institucional ou ao público-alvo, como a meta 070O do programa "Mineração Segura e Sustentável", que se mostrou "*tímida*" por prever melhorias socioeconômicas em um número muito limitado de municípios mineradores, frente aos mais de 2.800 existentes.

c) Falta de desagregação territorial ou demográfica dos dados: a ausência de dados agregados impede a avaliação da equidade e do impacto das políticas em diferentes regiões ou grupos populacionais vulneráveis. Por



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

exemplo, na "Educação Básica Democrática", há indicadores de matrículas em escolas indígenas e quilombolas, mas a análise do programa aponta que "*a aferição dos resultados para a população quilombola também é precária: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não publica estimativa oficial compatível com o recorte exigido pelas políticas educacionais, dificultando a medição de metas referentes a esse grupo*". De modo similar, no programa "Atenção Primária à Saúde", a meta de cobertura populacional estimada para a APS (05KA) é calculada nacionalmente, sem regionalização. Isso significa que, mesmo que a meta nacional seja alcançada, não é possível saber se o acesso e a qualidade dos serviços de saúde estão melhorando nas áreas de maior vulnerabilidade, como as comunidades ribeirinhas, quilombolas ou em situação de rua, que o próprio programa prioriza. Sem esses recortes, o governo perde a capacidade de identificar e endereçar desigualdades específicas, comprometendo a efetividade das ações em nível local.

40. Em suma, a descontinuidade de um mecanismo de governança como o Comitê Interministerial de Governança, que em governos anteriores havia sido inaugurado e funcionava, pode estar contribuindo para a fragmentação das decisões e a baixa eficiência na gestão. Os problemas de orçamento, pessoal e articulação, frequentemente citados como restrições ao alcance das metas, seriam mais facilmente abordados com uma orquestração centralizada. Assim, a performance aquém da esperada em diversas áreas governamentais em 2024 tende a não ser apenas resultado de desafios inerentes a cada setor, mas também uma consequência direta de uma estrutura de Centro de Governo enfraquecida, que não consegue garantir a coerência e a coesão necessárias à ação governamental.

41. O TCU vinha consistentemente avaliando em seus trabalhos a correlação entre a atuação do Centro de Governo e achados de auditoria. Um exemplo marcante recente, dentre diversos precedentes que poderiam ser mencionados, é a auditoria de acompanhamento da implementação do Decreto 10.139/2019, focado na simplificação normativa e na melhoria do ambiente regulatório. No âmbito do Acórdão 836/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego, este Tribunal identificou graves deficiências na governança por parte do Centro de Governo, o que representava um risco significativo para o alcance dos objetivos almejados. Em seu voto, o relator destacou que aspectos cruciais como a coordenação e a avaliação por parte do Centro de Governo simplesmente não foram identificados, resultando em iniciativas isoladas e grande dispersão nos esforços. O TCU, por meio de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

questionários e análise de dados do Diário Oficial da União, confirmou que a ausência de uma estrutura de governança centralizada e **accountable** – que caberia à Secretaria-Geral da Presidência da República – impedia o alcance dos benefícios esperados, como a melhoria do ambiente de negócios e a redução de custos para a sociedade.

42. Por sinal, a importância que esta Corte dá ao tema foi materializada mais contundentemente na elaboração do Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo, resultando no Acórdão 2.970/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro. O referencial foi elaborado a partir de parcerias com a OCDE, que identificou, naquele momento, o potencial de as EFS contribuírem para a melhoria da boa governança no fornecimento de melhores políticas e programas, com foco nas atividades governamentais-chave de orçamento, políticas regulatórias, Centro de Governo e controle interno. O próprio Comitê Interministerial de Governança nasceu, quando da edição do Decreto 9.203/2017, inspirado no modelo de governança proposto pelo TCU ao então Presidente Michel Temer.

43. O cabedal de conhecimento adquirido com tantas experiências, no entanto, parece não estar sendo aproveitado pelas unidades técnicas nas avaliações recentes. Pesquisas na nossa jurisprudência dificilmente indicam processos contemporâneos com avaliações mais apuradas sobre a atuação do Centro de Governo e sua correlação com os achados de auditoria. Essa lacuna se reflete nas Contas de Governo, tema que, conforme já disse anteriormente, no relatório deste ano e dos anos anteriores, não foi abordado.

44. Com essas reflexões, permito-me encaminhar à Presidência desta Casa sugestão para que a questão seja encaminhada à Segecex, de forma que possamos avaliar a necessidade de mais trabalhos serem realizados com foco na atuação do Centro de Governo. Rememoro, por fim, que já apresentei, em mais de uma oportunidade, meu pensamento sobre a necessidade de que o modelo das Contas anuais do Presidente da República seja reformulado para incorporar os avanços do Relato Integrado. Com esse formato, penso que avançaríamos para uma avaliação mais abrangente sobre o desempenho governamental a cada ano.

**- IV –**

45. Em continuidade ao compromisso assumido nas contas de 2023, e considerando a magnitude dos desafios enfrentados pelo meu estado natal, o Rio Grande do Sul, em decorrência dos desastres naturais que devastaram centenas de municípios entre abril e maio de 2024, reputo imprescindível tecer considerações sobre a seção específica do Relatório de 2024, que detalhou as



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

políticas públicas e as ações empreendidas no âmbito da reconstrução do Estado.

46. O relato das contas de 2024 do Exmo. Sr. Presidente, com destaque para as ações do Programa de Recuperação do Rio Grande do Sul (Recupera RS), evidencia a gravidade da calamidade enfrentada. A devastação causada por desastres naturais em centenas de municípios levou à declaração de estado de calamidade pública em quase 400 cidades, situação que foi reconhecida formalmente pelo Congresso Nacional. Esse contexto reforça a necessidade de uma abordagem coordenada entre os três níveis de governo para a reconstrução do estado, destacando a importância de ações integradas e eficazes para mitigar os impactos e promover a recuperação.

47. O TCU, ao instituir o Programa Recupera RS, demonstrou um compromisso significativo com a fiscalização e a avaliação das ações de reconstrução. Esse programa foi estruturado em três diretrizes, cada uma com Relator específico designado: (i) para monitorar contratações de obras de infraestrutura; (ii) medidas de defesa civil e (iii) a conformidade das ações federais com as normas fiscais. Essa iniciativa não apenas reforça a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, mas também assegura que as medidas adotadas estejam alinhadas com os princípios legais e fiscais, em prol de uma reconstrução sustentável e eficiente.

48. Os dados financeiros apresentados são aparentemente expressivos e revelam que, embora a atuação do governo federal possa parecer significativa, ela, na verdade, pode estar muito aquém do necessário para enfrentar a magnitude da calamidade. As 23 Medidas Provisórias editadas até o final de 2024 abriram créditos extraordinários no valor total de R$ 60,9 bilhões, dos quais R$ 56,87 bilhões foram empenhados e liquidados, e R$ 49,03 bilhões efetivamente pagos.

49. Esses valores, por sinal, foram recentemente sabatinados no âmbito do Acórdão 287/2025-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira. Como está bastante claro no relatório e voto do relator, **a comunicação do governo federal referente ao auxílio destinado ao Rio Grande do Sul tem carecido de transparência e precisão**.

50. Observa-se a utilização de uma metodologia que aglutina distintas categorias de apoio **financeiro**, como empréstimos e diferimentos de pagamentos, sob uma única rubrica de "investimento". Essa prática tem gerado a percepção de que os valores anunciados são substancialmente maiores do que o aporte direto ou efetivamente desembolsado, distorcendo a compreensão pública sobre a dimensão real do esforço governamental.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

51. Essa ausência de clareza na divulgação compromete a **capacidade de fiscalização e o controle social** sobre a aplicação dos recursos. Em um cenário onde a **Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs)** convoca seus prefeitos para debater questões críticas como o **endividamento dos produtores rurais e a acentuada queda na arrecadação municipal**, a **necessidade de informações límpidas e compreensíveis por parte do governo federal torna-se ainda mais premente**. A população e as autoridades locais necessitam de dados objetivos para avaliar a eficácia das medidas e planejar a recuperação, em vez de se depararem com informações que obscurecem a real natureza e impacto das ações governamentais.

52. Outro ponto de destaque, ainda sob avaliação desta Casa, foi a suspensão, por três anos, da dívida do estado do Rio Grande do Sul com a União, permitindo uma economia de R$ 14 bilhões em pagamentos e uma redução de R$ 16,5 bilhões no estoque dessa dívida. A referida medida não apenas aliviou a pressão financeira sobre o estado, mas também possibilitou a destinação de recursos para obras de reconstrução e resiliência climática. A escolha do estado em direcionar esses recursos para projetos de resiliência climática é estratégica, pois busca prevenir futuros desastres e fortalecer a infraestrutura local.

53. Por fim, o destaque dado ao Programa Recupera RS nas contas de 2024 reflete a relevância dessa missão para o país e para o estado do Rio Grande do Sul, razão pela qual deve continuar sendo acompanhado com atenção nas contas do exercício de 2025.

**- V –**

54. Com essas breves considerações, reiterando mais uma vez minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, novamente saúdo e parabenizo Sua Excelência pela excepcional relatoria hoje aqui demonstrada e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

55. Ante todo o exposto, considerando que o Relatório e o projeto de Parecer Prévio concluem que as demonstrações contábeis, exceto pelas distorções descritas no Relatório, representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2024 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

O Tribunal de Contas da União (TCU) examina as Contas do Presidente da República pela nonagésima nona vez, em cumprimento ao seu dever constitucional, insculpido no inciso I do art. 71 da Lei Maior.

2. Não por acaso esta competência foi a primeira listada pelo poder constituinte originário, pois trata-se da tarefa mais relevante da Corte de Contas.

3. A abrangente análise das informações financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da União embasa o parecer prévio a ser emitido e serve de subsídio para o crivo político a ser exercido pelo Congresso Nacional, ao qual compete o julgamento das Contas do Presidente da República.

4. Ainda que o julgamento do Congresso Nacional tenha um viés político, é necessário que esteja arrimado em sólidos dados técnicos, capazes de evidenciar as ações do governo federal e seus reflexos nos planos financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial. Ou seja, o crivo político da atuação do Presidente da República é balizado pelos elementos fornecidos pelo abrangente e imparcial relatório produzido pelo TCU.

5. Desta feita, o árduo trabalho de elaboração do relatório sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2024 coube ao Ministro Jhonatan Pereira de Jesus e contou com a participação de diversas unidades deste Tribunal, em especial das Unidades de Auditoria Especializadas em Orçamento, da Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), em Certificação de Contas (AudFinanceira), em Saúde (AudSaúde) e Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação), dentre outras unidades da Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). Assim sendo e reconhecendo a qualidade e magnitude do trabalho que ora se examina, rendo minhas homenagens às unidades que contribuíram para a elaboração de tão denso relatório na figura de seus Auditores-Chefes, João Ricardo Pereira, Antônio Alves de Carvalho Neto, Alexandre Giaraux Cavalcanti e Renata Silveira Carvalho, e da Secretária-Geral de Controle Externo, Juliana Pontes de Moraes.

6. O capítulo 2 faz um apanhado da conjuntura econômica nacional no ano de 2024, bem assim do resultado fiscal do governo federal, o que é de extrema relevância para contextualizar as ações governamentais no exercício findo e certamente fornecerá à sociedade brasileira um amplo quadro sobre a economia brasileira.

7. O Produto Interno Bruto (PIB) surpreendeu com o crescimento real de 3,4% – notadamente em razão do desempenho dos setores da indústria e de serviços, já que o setor agropecuário enfrentou retração de 3,2% –, e a taxa de desocupação caiu para seu menor nível histórico desde o início da série da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua: 6,6%, segundo informa o relatório. Além disso, outro fator positivo foi o aumento do rendimento médio do trabalho.

8. Contudo, o cenário fiscal é preocupante. A despeito da meta de resultado primário de R$ 0,00 ter sido cumprida e até mesmo superada – o que foi possível em razão das exclusões autorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) –, o resultado primário real da execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) foi o **deficit** de R$ 45,5 bilhões, segundo apuração do Banco Central do Brasil (critério "abaixo da linha"). Considerado o resultado das estatais federais, chega-se a um resultado negativo de R$ 52,2 bilhões.

9. O relatório informa que o governo federal tem apresentado sistemáticos **deficits** primários desde 2014, à exceção do ano de 2022, quando foi registrado **superavit** primário de 0,6% do PIB – o que é parcialmente explicado pela postergação do pagamento de precatórios decorrente da Emenda Constitucional 114/2021, posteriormente considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 7047 e 7064.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

10. O crescimento das despesas obrigatórias, em especial as previdenciárias (de todos os regimes, em conjunto), que representaram 50,6% das despesas primárias em 2024, sob a ótica financeira, impôs uma compressão das despesas discricionárias, cuja execução foi R$ 30,7 bilhões aquém do autorizado na LOA. Estas despesas representaram 1,6% do PIB, ao passo que o pagamento de benefícios do regime geral de previdência social (RGPS) responderam por 7,9% do PIB.

11. Esse quadro complexo afeta a possibilidade de crescimento econômico nos próximos anos e importantes indicadores apontam no mesmo sentido. O primeiro deles é a baixa taxa poupança nacional bruta (em relação ao PIB): apenas 14,5%, ao passo que a média, em 2023, dos países que integram a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) foi de 22% e da América Latina e Caribe, 17% (https://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.ZS, consulta realizada em 6/6/2025).

12. A formação bruta de capital fixo (FBCF) revela o nível de investimentos no país. A FBCF pode também ser financiada por capital externo, além da poupança nacional. Contudo, a entrada de capital externo depende do grau de confiança do investidor estrangeiro na economia nacional.

13. A despeito do ligeiro aumento observado na FBCF em 2024 frente ao ano anterior (16,9% do PIB contra 16,4%), esses gastos ainda não recuperaram os patamares alcançados na primeira metade da década passada, quando chegaram a representar mais de 20% do PIB.

14. O relatório afirma, com acerto, que há grandes desafios na área da educação básica, infraestrutura, inovação e governança, que sustentam o crescimento econômico no longo prazo.

15. Paralelamente, o relatório informa que o endividamento público se situa bem acima da média dos países emergentes, embora abaixo da média das nações desenvolvidas, que têm menores custos para a rolagem dessa dívida, já que possuem menor risco de **défaut**.

16. Nesse ponto, é de se mencionar que o risco-país, medido pelo **Credit Default Swap** (CDS), aumentou em 2024, quando fechou em 214 pontos-base, após iniciar janeiro em 131 pontos, fato que reflete significativo aumento na percepção de risco da economia brasileira por parte dos investidores internacionais. De acordo com o relatório precedente, isso decorreria do quadro fiscal preocupante, que leva a incerteza sobre a sustentabilidade da dívida pública, e do aumento das expectativas de inflação.

17. No contexto de uma política fiscal expansionista ou com pouca margem de manobra, no qual as despesas previdenciárias respondem por 50,6% das despesas primárias do governo federal, a taxa de juros básica torna-se o principal instrumento para o controle da inflação. Ocorre, todavia, que o seu aumento acaba por impactar as contas públicas negativamente, ao elevar o custo da dívida e projetar possível crescimento da relação dívida/PIB.

18. No exercício findo, a taxa de inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de 4,83%, superior não só à meta de 3,5% como também ao intervalo de tolerância de 1,5 ponto percentual. A elevação do nível de preços fez com que o Comitê de Política Monetária (Copom) revertesse a tendência de queda da Selic, que fechou o ano em 12,25% (taxa de juros real de 6,98%). Como resultado, as despesas com juros passaram de 3,5% do PIB em 2020 para 7,3% em 2024.

19. O resultado da situação narrada é a piora da posição da economia brasileira no **ranking** das economias mundiais, nada obstante o crescimento real do PIB de 3,4%. O país caiu para o décimo lugar em 2024, atrás de Estados Unidos da América, China, Alemanha, Índia, Reino Unido, França, Itália e Canadá (https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD, consulta realizada em 9/6/2025).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

20. Paralelamente, a competividade relativa do país piorou, segundo o Índice de Competitividade Mundial (IMD - **World Competitiveness Ranking**), que avalia a capacidade dos países de criar um ambiente favorável à competitividade. Quatro são os pilares considerados: desempenho econômico, eficiência do governo, eficiência dos negócios e infraestrutura. Esses pilares são compostos por cinquenta e nove critérios. Na edição de 2024, o país ficou na 62ª posição, entre os países examinados, atrás, por exemplo, de Índia (39º), México (56º), Colômbia (57º) e África do Sul (60º), embora tenha alcançado a 38ª posição no pilar desempenho econômico.

21. No que se refere ao pilar infraestrutura, o Brasil ficou em 58º lugar no IMD, o que reforça o entendimento sobre a necessidade de o Estado assegurar maiores investimentos, ainda que por meio do setor privado. 22. A avaliação da eficiência governamental colocou o país na 65ª posição e a empresarial, na 61ª posição. As causas da péssima colocação neste pilar seriam, de acordo com o relatório, a baixa produtividade, a rigidez regulatória e as dificuldades em inovação.

23. Nesse cenário desafiador, os investimentos do governo federal não ficaram incólumes, pois compõem a parcela dos gastos públicos passíveis de compressão, dada sua natureza discricionária. No exercício de 2024, os investimentos foram fixados no OFSS no montante de R$ 79,7 bilhões, o que equivalia a apenas 1,5% da despesa orçamentária. Excluídos juros e amortizações da dívida, a rubrica representava 2,7% das despesas orçamentárias. O valor executado (empenhado) ao final foi ainda menor: 86% do inicialmente fixado.

24. Dentre os dez programas analisados pelo relatório, quatro referem-se à área de infraestrutura: Recursos Hídricos (2321), Mineração (3102), Transporte Rodoviário (3106) e Transporte Ferroviário (3901).

25. O programa Recursos Hídricos tem 4 objetivos e 132 entregas, cada uma vinculada a um indicador e a uma meta. A despeito de algumas fragilidades na definição dos objetivos específicos, indicadores e metas, eles não foram rejeitados. O atingimento de metas, no geral, foi considerado bom, à exceção daquela relativa ao objetivo 0054 ("*preservar, conservar e recuperar bacias hidrográficas, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade*"), que atingiu apenas 21,59% do previsto. As causas apontadas foram a insuficiência orçamentária da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e falhas na articulação institucional.

26. A análise efetuada rejeitou 3 das 6 metas dos objetivos do programa Mineração Segura e Sustentável. Das outras 3 metas, 2 não puderam ser consideradas por falta de apuração dos resultados. Em suma, apenas uma meta do objetivo 0040 ("*aumentar a segurança da mineração para a sociedade brasileira*") foi examinada, a saber, a 06NK, que buscava a redução do nível de emergência nas barragens de mineração em 10%. Essa meta não foi atingida e também houve aumento do nível de emergência de 14,03%, já que a melhoria observa nas barragens de Nível 3 foi compensada pela piora nas de Nível 2.

27. A execução orçamentária (empenho) das despesas desse programa foi de 58,8% do previsto inicialmente na LOA e 77,5% do previsto no Plano Plurianual (PPA). Posteriormente, a dotação da LOA foi reduzida em 40,4%, de modo que o nível de execução foi de 98,7%.

28. O programa Transporte Rodoviário, de forma diversa, teve alto nível de execução orçamentária: praticamente toda a dotação de R$ 12,8 bilhões foi empenhada, embora apenas R$ 9,9 bilhões (77,6%) tenham sido liquidados. Nada obstante, o relatório aponta que esse programa teve o terceiro pior desempenho do PPA, pois apenas 11% das entregas atingiram 100% da meta, com média de 25% de alcance.

29. Como causas desse desempenho insatisfatório, o relatório apontou, relativamente ao objetivo 0145 ("*manter a malha rodoviária trafegável e segura*"), a falta de projetos de manutenção estruturada, que impediu licitações e obras em 2024; e os atrasos na contratação dos postos de pesagem mista e nas licitações para manutenção ou reabilitação de obras de arte especiais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

30. O objetivo 0147 ("*conceder rodovias com mecanismos modernos e sustentáveis*") não teve bom resultado em decorrência do excesso de volume de trabalho **vis a vis** o tamanho da equipe disponível. A meta desse objetivo era conceder 14.034 km de rodovias até 2027. Em 2024, foram concedidos apenas 1.309,27 km, dentre os quais estão os lotes 1 e 2 das Rodovias Integradas do Paraná (objeto do Acórdão 2.379/2022-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues), no total de 1.077,17 km, e um trecho de 232,1 km da BR-040 (Belo Horizonte-Juiz de Fora), em Minas Gerais (Acórdão 2.208/2023-Plenário, rel. Ministro Jorge Oliveira).

31. Relativamente ao objetivo 0148 ("*ampliar, com recursos privados, a capacidade da malha concedida*"), o relatório apontou possível problema na métrica adotada, que apenas considerou obras concluídas no ano de 2024 e não avaliou o progresso das demais frentes. Foram executados 50,7 km (de um total previsto de 133,63 km), sendo 49,5 km do subtrecho F da BR 101, no Espírito Santo, e 1,2 km de faixa adicional na BR 116, em Santa Catarina.

32. De modo diverso, a meta 0146 ("*adequar e ampliar a malha pavimentada rodoviária federal com recursos públicos*"), numa extensão de 364,81 km, foi atendida.

33. O transporte ferroviário (programa 3901), como bem salientado no relatório, é fundamental para o escoamento de cargas num país de dimensões continentais como o Brasil. Atualmente, o transporte de cargas é majoritariamente dependente do transporte rodoviário, com alto custo logístico e impacto ambiental.

34. A Lei 14.273/2021 (Lei das Ferrovias) pretende impulsionar o setor ao permitir autorizações para as obras ferroviárias, a exemplo do que já ocorre com os terminais portuários privados.

35. Deve-se mencionar que os R$ 1.104 milhões previstos inicialmente na LOA foram reduzidos para R$ 244 milhões, dos quais R$ 243 milhões foram empenhados, o que pode ter contribuído para o não atingimento das metas ou das entregas previstas.

36. A par das pertinentes críticas na escolha dos objetivos e dos indicadores, o relatório apontou que apenas o objetivo 0233 ("*aumentar a eficiência da malha ferroviária de maneira sustentável*") atingiu a meta e o objetivo 0171 ("*realizar a regularização fundiária da malha ferroviária*") teve execução igual a zero, pois depende do estabelecimento de metodologia de georreferenciamento com as concessionárias e de atualização normativa.

37. Das 22 entregas consideradas válidas para apuração de resultados (de um total de 38), apenas quatro cumpriram as metas. Na média, o alcance das metas foi de apenas 26%, com destaque negativo para as ferrovias Transnordestina, Norte-Sul e Malha Central, que não tiveram execução, e para a FICO+FIOL, com 3,4% de meta executada.

38. A despeito desses problemas, o relatório aponta importantes avanços na construção de um ambiente mais sustentável e aderente às boas práticas, tal como a adesão das concessionárias ao índice de desempenho ambiental. Também salienta as iniciativas previstas no PPA 2024-2027 que podem estimular o setor: o aperfeiçoamento e a renovação do Reporto; a atualização do marco legal (Lei 14.273/2021); a desburocratização da instalação de portos secos; a definição de critérios para chamamentos públicos de trechos autorizados; os estudos de novos mecanismos de aporte público em parcerias público privadas; a regulamentação das prorrogações antecipadas de concessões; a revisão da Política Nacional de Transportes (Portaria 235/2018); e a atualização do Plano Nacional de Logística.

39. Outro ponto também destacado é a edição da Instrução Normativa 91/2022, que instituiu procedimentos de solução consensual de controvérsias na Administração Pública, que permite que o poder concedente e as concessionárias, juntamente com o controle externo, resolvam administrativamente questões controvertidas e complexas. Assim, evitam-se disputas judiciais que se



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

alongam no tempo e cria-se um clima de segurança jurídica, com o consequente destravamento de contratos e investimentos.

40. No tocante ao Orçamento de Investimentos, verifica-se que as empresas estatais independentes observaram suas respectivas dotações orçamentárias e investiram R$ 96,19 bilhões, o que representa 63% do valor fixado na lei (R$ 152,59 bilhões).

41. Não foi apurada utilização de recursos do Tesouro para cobertura de despesas correntes dessas empresas, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Feitas essas considerações, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator Ministro Jhonatan Pereira de Jesus, no sentido de que o Congresso Nacional aprove, com ressalvas, as contas do Presidente da República do exercício de 2024. Manifesto igualmente minha concordância com as propostas de recomendações e de alertas a serem expedidos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão, em 11 de junho de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Buscando ser breve, em atenção à solicitação da Presidência, não pretendo trazer nenhum destaque, tendo em vista tudo que já foi apresentado pelos Senhores Ministros nesta Sessão.

Entendo que o Relatório e Voto do Ministro Relator expressam com precisão os riscos e as oportunidades identificadas nas fiscalizações das Contas de Governo do ano de 2024.

Do mesmo modo, penso que a proposta de mérito, as recomendações e os alertas oferecidos pelo Ministro Relator, complementado pelos votos dos demais ministros, representam de forma adequada o meu posicionamento sobre as contas.

Assim, cumprimentando o eminente Ministro Jhonatan de Jesus, e louvando ainda os servidores e as unidades técnicas do Tribunal que realizaram as fiscalizações, bem como o trabalho dos servidores e dirigentes da Administração Federal envolvidos na missão de bem gerir as contas públicas, acompanho o voto do relator.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão, em 11 de junho de 2025.

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Substituto



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta solene ocasião, gostaria de parabenizar o E. Ministro Jhonatan de Jesus pela qualidade do trabalho submetido ao Plenário desta Casa, decorrente de sua competente ação na relatoria deste processo, destinado à apreciação das contas, do exercício de 2024, prestadas pelo Presidente da República.

A competência do Tribunal de Contas da União para a apreciação das contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e seu anual julgamento pelo Congresso Nacional, conforme previsto no art. 49, inciso IX, da CF/88, configura procedimento, de extração constitucional, da mais lídima tradição republicana, em que se oferece ao Congresso Nacional e a toda sociedade brasileira a oportunidade de examinar dados importantíssimos de gestão para o País.

A elaboração do presente relatório configura um dos mais relevantes traços da atuação constitucional do Tribunal de Contas da União, no qual sintetiza e organiza dados importantes da ação administrativa do Governo Federal, em seus níveis mais agregados, desempenhando a missão do Controle Externo de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento da Administração Pública na satisfação de anseios sociais.

Na apreciação das Contas do Presidente da República, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre questões relevantes para os destinos do País. Na qualidade de relator de plúrimos processos relativos à previdência social, gostaria de retornar ao importante tema, tendo em vista o seu elevado impacto para as contas públicas.

A pressão estrutural dos regimes previdenciários sobre as contas públicas é renitente, mesmo após reformas recentes, o que impõe a imediata aprovação pelo Congresso Nacional de novas regras e, sobretudo, a melhora da gestão dos recursos, no âmbito da Previdência Nacional. Em 2024, as despesas previdenciárias representaram 50,6% das despesas primárias do Governo Central, levemente abaixo dos 53,8% de 2023. Ainda que modesta, essa redução percentual não altera o caráter estrutural da pressão fiscal exercida por essas despesas, que continuam absorvendo cerca da metade do espaço orçamentário disponível.

Renitente, também, é o déficit de todos os setores da Previdência Social. Em 2024, de forma conjunta, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais (RPPS), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e os benefícios pagos via Fundo Constitucional do DF, para policiais e bombeiros, apresentaram **déficit de R$ 418,9 bilhões**, resultado de receitas de R$ 691,1 bilhões e despesas de R$ 1,11 trilhão.

De forma desagregada, o déficit previdenciário de R$ 418,9 bilhões, em 2024, distribuiu-se da seguinte maneira:

a) R$ 303,77 bilhões no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativo aos trabalhadores do setor privado;

b) R$ 55,82 bilhões no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), referente aos servidores civis da União;

c) R$ 50,88 bilhões no Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA); e

a) R$ 8,46 bilhões relacionados ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e à previdência dos servidores e vinculados dos ex-territórios do Amapá e Roraima.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em 2024, o índice de insuficiência financeira dos regimes previdenciários da União, como um todo, foi de 1,61, indicando que, para cada R$ 1,00 de receita arrecadada, foram gastos R$ 1,61 com benefícios previdenciários, resultado que reforça a necessidade de gigantescos aportes adicionais do Tesouro Nacional, em detrimento do bem-estar de toda a coletividade, para cobrir o desequilíbrio entre receitas e despesas.

À semelhança do ocorrido em exercícios anteriores, em 2024, o **RGPS**, destinado aos trabalhadores do setor privado respondeu por 72,5% do desequilíbrio total, reafirmando-se como **principal fator de pressão sobre as contas previdenciárias**, no valor de R$ 303,77 bilhões.

O índice de insuficiência financeira do RGPS, consideradas as aposentadorias rural e urbana, foi de 1,48, ao passo que o déficit por beneficiário (inativos e pensionistas), em 2024, foi o menor entre os regimes, registrando R$ 8,8 mil.

No que diz respeito à aposentadoria urbana do RGPS, a arrecadação somou R$ 630,8 bilhões, em 2024, um aumento de 3,53% frente a 2023, enquanto as despesas com benefícios urbanos totalizaram R$ 712,6 bilhões.

Todavia, o grande desequilíbrio do Regime Geral de Previdência Social encontra-se na clientela rural, que arrecadou apenas R$ 9,9 bilhões, cobrindo somente 5,2% dos R$ 191,3 bilhões em benefícios pagos pela União. Esse segmento responde por 60% do déficit no RGPS, embora represente um universo marcantemente menor de segurados (25%).

Uma das causas para esse desequilíbrio da aposentadoria rural pode ser atribuída à figura do segurado especial do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que é o trabalhador rural, para o qual não se exige a efetiva contribuição previdenciária.

Ainda assim, no resultado do RGPS, apurou-se redução de R$ 21,7 bilhões no déficit entre dezembro de 2023 e dezembro de 2024, que é decorrente do aumento de R$ 1,3 bilhão nas despesas com benefícios, compensado pelo crescimento de R$ 23 bilhões na arrecadação líquida.

De fato, a arrecadação da clientela urbana do RGPS somou R$ 630,8 bilhões, em 2024, aumento de 3,53% frente a 2023, e as despesas com benefícios previdenciários urbanos totalizaram R$ 712,6 bilhões, crescendo 2,98% no mesmo período.

Em 2.024, o **RPPS**, voltado aos servidores públicos civis da União, **apresentou déficit de R$ 55,82 bilhões,** com índice de insuficiência financeira de 2,35 e déficit por beneficiário de R$ 69,7 mil. A série histórica, iniciada em 2016, revela que o RPPS manteve relativa estabilidade em seu índice de insuficiência, com média de 2,33 no período.

O **Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, por sua vez, continua a registrar déficit de R$ 50,88 bilhões,** em 2024, com índice de insuficiência de 6,52 e déficit por beneficiário de R$ 130,2 mil. Houve ligeira melhora em relação aos valores apurados em 2023, quando o déficit *per capita* do sistema de proteção dos militares atingiu o cume de R$ 159 mil por cada beneficiário. Observou-se, também, a redução da insuficiência financeira, que passou de 18,54 em 2016 para 6,52 em 2024.

Os valores apurados, detrimentosos para as finanças públicas, são, de fato, espantosos, como um todo, mas permanece o desequilíbrio na comparação entre o déficit por beneficiário dos militares, de R$ 130,2 mil, com o dos civis, de R$ 69,7 mil, revelando como os militares ainda contam com apanágios cujos efeitos reverberam em desfavor das finanças públicas.

O equilíbrio financeiro e atuarial é princípio, de natureza constitucional, implícito no art. 40 da CF/88, que visa a assegurar a viabilidade do regime - tanto no presente quanto no futuro - para garantir os direitos dos beneficiários e, ao mesmo tempo, refletir o compromisso do Estado com a responsabilidade fiscal e a justiça entre gerações.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Buscando concretizar esse princípio, foram realizadas sete reformas das regras previdenciárias para servidores públicos e da iniciativa privada. Especificamente em relação aos servidores civis, a partir da Emenda Constitucional (EC) 41/2003, inativos e pensionistas passaram a contribuir com 11% do benefício recebido. Além disso, a aposentadoria passou a ser calculada com base na média das contribuições e não na remuneração integral do cargo ocupado.

Em 2012, os benefícios por invalidez também foram desvinculados do último vencimento, sendo criado o regime complementar, com a limitação dos benefícios dos servidores civis ao teto do INSS.

Na reforma de 2019, o RPPS sofreu grande impacto, com nova majoração das idades mínimas, limitações para o recebimento de pensões e aumento das alíquotas de contribuição, que passaram a variar de 7,5% a 22%, além de haver possibilidade de a União instituir alíquota extraordinária para equacionar o déficit atuarial.

Essas reformas, porém, não se revelaram suficientes para a solução dos déficits previdenciários.

Como bem anotou o Relatório, o Brasil está passando por severa transição demográfica, rápida e profunda, que representa o desafio mais significativo para seu sistema de previdência social. A queda na taxa de fecundidade total, que diminuiu de 2,32 filhos, por mulher, em 2000, para 1,57, em 2023, está projetada para atingir o patamar mínimo de 1,44 até 2040, indicando uma **força de trabalho futura em declínio**. Concomitantemente, há perceptível aumento na expectativa de vida da população, passando de 71,1 anos, em 2000, com projeções indicando que atingirá 83,9 anos até 2070, o que aumenta a duração do pagamento de benefícios e impõe a adoção de novas medidas.

Essa mudança acelerada do perfil demográfico cria pressão fiscal intensificada sobre o sistema de previdência social, pois a relação entre contribuintes e beneficiários se deteriora muito mais rapidamente do que o anteriormente previsto.

Nas projeções atuariais para o RGPS, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026, a necessidade de financiamento do RGPS, estimada em 2,58% do PIB (R$ 328 bilhões) neste ano de 2025, poderá chegar a 11,59% do PIB até 2.100, somando R$ 30,88 trilhões.

Esses números indicam que parece ter se esgotado o regime no qual os trabalhadores em atividade financiam os inativos, já que a tendência é a diminuição da mão de obra ativa e o aumento da inativa. A concepção de outras formas de financiamento do custeio previdenciário é medida que se impõe, mas não é tarefa simples, o que demandará muito esforço por parte de todos os governantes.

Outra questão importante, que deve ser esquadrinhada, com intenso rigor técnico, é o custo efetivo de toda a máquina previdenciária, materializado no aparato das várias entidades que realizam os pagamentos das aposentadorias, reformas e pensões. Qual o custo administrativo necessário para prover a sociedade brasileira com mecanismos eficientes de pagamento? Quantos servidores existem nas diversas previdências? Há ineficiências que podem ser suprimidas ou aprimoradas? Os custos desses pagamentos podem ser, com as novas tecnologias, reduzidos? E tantas outras questões relacionadas que talvez constituam temática própria para a realização de nova auditoria do TCU no setor previdenciário.

Com essas considerações, segue a minha total aderência ao voto apresentado pelo E. Relator, Ministro Jhonatan de Jesus.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão, em 11 de junho de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Inauguro minha manifestação com cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, pela qualificada e criteriosa análise submetida à apreciação deste Plenário, referente às Contas do Presidente da República para o exercício de 2024. Como é timbre de Sua Excelência, as conclusões são apresentadas com fundamentação e detalhamento acertados, refletindo a acuidade técnica e o elevado zelo pela coisa pública que caracterizam sua atuação nesta casa. Estendo minhas congratulações a todos os valorosos servidores do Tribunal de Contas da União que, com sua expertise e dedicação, contribuíram para a densa análise ora apreciada.

2. Neste ano de 2025, em que celebramos o marco de **25 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, a apreciação das contas presidenciais ganha uma dimensão ainda mais simbólica. Um quarto de século se passou desde que a nação, por meio de seus representantes, decidiu por um pacto intergeracional de disciplina e transparência na gestão dos recursos públicos.

3. A LRF não foi apenas uma norma; foi a pedra angular de uma nova cultura fiscal, que introduziu no léxico da administração pública brasileira conceitos como planejamento, controle, transparência e prudência. Sua vigência nos legou instrumentos essenciais, como as metas fiscais, os relatórios de gestão e a exigência de planejamento articulado, que se tornaram parte indissociável da gramática orçamentária nacional.

4. Essa jornada evolutiva, que nos anos recentes passou pelo Regime de Teto de Gastos e hoje se materializa no novo Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023) – sob cuja égide o exercício de 2024 foi plenamente executado –, demonstra uma maturidade institucional na contínua busca por um modelo que equilibre as necessidades sociais com a sustentabilidade da dívida pública. Uma maturidade que, como revela o presente exame de contas, ainda carece de consolidação e aprofundamento.

5. Pois é justamente à luz dos princípios da LRF – planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios – que as irregularidades e impropriedades apontadas no exercício de 2024 se mostram tão relevantes. E é por essa razão que, embora manifeste meu acordo com a proposta de mérito do parecer prévio pela **aprovação com ressalvas**, sinto-me no dever de tecer as considerações que se seguem.

## II. A sustentabilidade fiscal como alicerce das conquistas sociais

6. Antes de adentrar nos aspectos técnicos que fundamentam a análise desta Corte, é imperativo reconhecer, em linha com o que detalha o nobre Relator, que o exercício de 2024 foi marcado por avanços sociais relevantes. O país assistiu à geração de 1,7 milhão de vagas formais de trabalho, com a taxa de desocupação recuando para 6,6% e a renda média real dos trabalhadores atingindo seu maior patamar na década. Programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, foram cruciais para manter a taxa de extrema pobreza de seus beneficiários em níveis substancialmente inferiores aos do restante da população.

7. Tais conquistas, que merecem ser celebradas, impõem, contudo, uma responsabilidade ainda maior a esta Corte e aos gestores públicos. Pois a grande questão que se coloca, e que é o cerne dos princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal que hoje celebramos, é como garantir que esses avanços sejam sustentáveis. E a sustentabilidade de longo prazo de qualquer política pública depende, invariavelmente, da saúde, da transparência e da credibilidade das contas públicas, objeto sobre o qual me debruço a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## III. A irregularidade sistêmica na concessão de Renúncias Fiscais: O pilar da ressalva das contas

8. O exercício de 2024 revestiu-se de particularidades significativas. Assistimos à manutenção da trajetória de crescimento econômico, com o Produto Interno Bruto (PIB) alcançando R$ 11,74 trilhões, um incremento real de 3,4% em relação a 2023. Contudo, o cenário foi também marcado por persistentes pressões inflacionárias, que conduziram o IPCA a 4,83%, superando o teto da meta, e pela plena implementação do novo Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar 200/2023.

9. É digno de nota que, sob a égide do Regime Fiscal Sustentável, os limites de despesas primárias foram observados, e as metas de resultado primário, tanto para o Governo Central quanto para as empresas estatais federais, foram formalmente cumpridas. Todavia, um olhar mais aprofundado sobre a gestão orçamentária e financeira revela que o alcance dessas balizas numéricas conviveu com práticas que merecem a atenção e o apontamento desta Corte, justificando as ressalvas propostas.

10. De fato, a análise da execução orçamentária de 2024 demonstra essa dualidade. O avanço na arrecadação, por exemplo, não foi fortuito, mas sim fruto de uma agenda legislativa de recomposição da base tributária que incluiu medidas de grande impacto como a nova tributação sobre fundos exclusivos e *offshore* (Lei 14.754/2023), a reoneração de combustíveis e as alterações no CARF (Lei 14.689/2023).

11. Contudo, este inegável sucesso na recomposição das receitas – ainda que parcialmente ofuscado por projeções excessivamente otimistas, como a da receita do CARF, que frustrou em mais de 99% a estimativa inicial, a despeito dos alertas tempestivos emitidos por esta Corte sobre o elevado risco de não realização dessa receita, conforme deliberado no Acórdão 1.908/2024-Plenário, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus – foi neutralizado pela persistente e crescente rigidez das despesas obrigatórias, risco este que se agravará no futuro, como demonstra a projeção de retorno de R$ 124,3 bilhões em despesas com precatórios ao cômputo da meta fiscal em 2027.

12. Essa dinâmica comprime o espaço para investimentos **a um dos seus menores patamares históricos (apenas 1,6% do PIB)** e revela as dificuldades de gestão orçamentária.

13. Exemplo emblemático dessa falha de planejamento foi a inconsistência nas projeções de despesas do Benefício de Prestação Continuada (BPC), achado que motivou a pertinente recomendação encampada pelo Ministro Relator. Tal cenário culminou nos apontamentos desta Corte, sobre os quais passo a discorrer.

14. De início, a principal nódoa que entendo macular a execução orçamentária de 2024, e que constitui o pilar da ressalva aposta à sua aprovação, reside na **irregularidade atinente à inobservância de requisitos legais e constitucionais para a instituição de renúncias de receitas tributárias**. Longe de ser um deslize pontual ou uma mera formalidade desatendida, a questão em análise representa uma prática que desafia a própria arquitetura da responsabilidade fiscal, erigida ao longo dos últimos 25 anos.

15. A análise destes autos é contundente ao demonstrar que, ao longo de 2024, foram sancionadas nada menos que **19 leis que instituíram ou ampliaram 23 desonerações tributárias distintas**. Tais atos, que juntos projetam uma renúncia de receitas da ordem de **R$ 109,1 bilhões** para o quadriênio 2024-2027, foram levados a cabo sem a plena observância das salvaguardas processuais estabelecidas no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF e nos arts. 132 e 135 da LDO de 2024.

16. Os requisitos ali dispostos – como a estimativa prévia de impacto orçamentário-financeiro, a demonstração de adequação com as metas fiscais e, se necessário, a indicação de medidas de compensação – não representam meros entraves burocráticos. São, na verdade, o cerne do planejamento fiscal, que constituem os mecanismos que obrigam o gestor público e o legislador a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ponderarem, de forma transparente e responsável, os custos e benefícios de suas escolhas, evitando a criação de despesas indiretas sem a devida fonte de custeio.

17. Ao se contornar tais exigências, o Estado lança mão do que se pode chamar de um **"orçamento às avessas"**, em que a política pública não é feita pela despesa, mas pela renúncia de receita, à margem do escrutínio público e parlamentar. Em 2024, os gastos tributários totais da União alcançaram a cifra monumental de **R$ 563,5 bilhões**, o equivalente a **4,89% do Produto Interno Bruto (PIB)**. Um volume de recursos públicos que deixa de ingressar nos cofres da União sem que a sociedade tenha a garantia de que tal sacrifício arrecadatório foi devidamente planejado e de que seus resultados serão efetivamente avaliados.

18. Essa nebulosidade, aliás, é agravada pela dificuldade histórica desta Corte em obter dados fidedignos sobre o montante real da renúncia, como demonstram as recentes e drásticas revisões metodológicas feitas pela própria Receita Federal, cujas novas projeções para o exercício de **2025** já alcançam a cifra de **R$ 800 bilhões**.

19. Ademais, é imperativo frisar que esta irregularidade não é um fato novo. A análise das contas desde 2016, apreciadas por esta Casa, já continham apontamentos de semelhante natureza, o que eleva a persistência da falha em 2024 de uma simples impropriedade para um sintoma de desapreço sistêmico pelas normas de responsabilidade fiscal.

20. Infelizmente, as sucessivas advertências desta Corte – à exceção do ano de 2020, auge da pandemia de covid-19 – não têm sido suficientes para internalizar na cultura governamental o respeito pleno aos ritos da responsabilidade fiscal. Como já afirmei reiteradamente, o erro pode ser humano; a persistência nele é uma escolha política.

21. Aliás, a preocupação com esta matéria não é nova e ecoa as advertências já proferidas por esta Corte no exame das contas de 2023, quando o então Relator, Ministro Vital do Rêgo, já destacava o contrassenso de o Estado renunciar a centenas de bilhões em receitas ao mesmo tempo em que se endivida a custos elevados para financiar suas políticas.

22. É de se reconhecer que o Poder Executivo, em um avanço em relação a exercícios anteriores, adotou medidas compensatórias para todas as renúncias que entraram em vigor em 2024, assegurando a neutralidade fiscal no exercício. Contudo, a compensação do resultado primário não convalida a irregularidade no processo. A lógica da LRF é preventiva, não meramente corretiva. O objetivo é garantir que a decisão de renunciar a uma receita seja tomada com base em análises sólidas de seu mérito e de sua sustentabilidade, e não que seus efeitos sejam simplesmente acomodados no orçamento após o fato consumado.

23. Ademais, a ausência desse planejamento prévio pode levar a distorções graves. Ao compulsar a própria Prestação de Contas do Presidente da República – PCPR (peça 4), verifiquei que **50,8% dos benefícios tributários concedidos pela União foram destinados à Região Sudeste**, a mais desenvolvida do país. Tal concentração, possivelmente não intencional, mas certamente fruto de um processo decisório sem a devida análise de impacto, levanta questionamentos sobre a efetividade desses instrumentos para a redução das desigualdades regionais, um dos objetivos fundamentais de nossa República.

24. Por isso, a irregularidade na concessão de renúncias fiscais é, a meu ver, o mais relevante apontamento destas contas. Ela representa um risco não apenas para a sustentabilidade fiscal de médio e longo prazo, mas para a própria credibilidade do nosso arcabouço de finanças públicas. Assim, endosso com máxima convicção o **alerta** proposto pelo Relator ao Poder Executivo e reafirmo a necessidade de o TCU permanecer vigilante sobre o tema.

## IV. As impropriedades na governança dos dados fiscais e a atuação contínua do Controle Externo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

25. De forma mais breve, mas não menos importante, cumpre registrar que a ressalva às contas se apoia também em duas **impropriedades** significativas, que, por sua natureza recorrente e impacto na governança, merecem ser explicitadas.

26. A primeira delas, e de gravidade notória, são as **persistentes divergências nos dados sobre a recuperação de créditos da União**. A análise dos dados é assertiva ao apontar uma verdadeira cacofonia de dados entre as informações constantes na PCPR e aquelas divulgadas por outras fontes oficiais, como o Ministério da Fazenda, a PGFN, a AGU e o próprio Siafi.

27. Foram identificadas discrepâncias relevantes e não justificadas nos valores do estoque da dívida ativa, na arrecadação e nos parcelamentos. A arrecadação da PGFN para 2024, por exemplo, apresenta quatro valores distintos, a depender da fonte oficial consultada: R$ 51,5 bilhões (PCPR), R$ 58,47 bilhões (painel da PGFN), R$ 59,80 bilhões (Relatório da AGU) e R$ 61,4 bilhões (Relatório do Ministério da Fazenda).

28. Tal como verificado no exercício de 2023, a ausência de um número único e confiável não é uma falha trivial, pois inviabiliza a correta avaliação da efetividade das ações de recuperação de créditos, tornando letra morta o propósito do art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Essa deficiência se torna ainda mais inaceitável quando se constata que o estoque de créditos pendentes se aproxima de **50% do PIB**. A persistência de tal quadro justifica, por si só, a aposição de ressalva às presentes contas.

29. Contudo, não basta apenas ressalvar. É imperativo apontar o caminho para a solução. **E, nesse ponto, é justo reconhecer, como o faz o Ministro Jhonatan em seu voto, que já há avanços parciais na implementação de soluções de transparência por parte da PGFN. A saída para o problema como um todo, entretanto, ainda se mostra fragmentada e insuficiente.**

30. É por isso que acolho e endosso com especial convicção a recomendação constante da proposta de acórdão, para que o Poder Executivo aprimore de forma sistêmica os mecanismos de transparência sobre os créditos ativos da União, único meio para a superação definitiva desta impropriedade.

31. A segunda impropriedade trata da **existência de fontes de recursos com saldos financeiros negativos ao final do exercício**, achado que, embora de natureza técnica, expõe uma relevante deficiência na programação financeira da União. A execução orçamentária de 2024 revela um saldo negativo.de R$ 5 bilhões distribuído por 16 fontes de recursos distintas, sendo os maiores déficits encontrados na fonte do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com R$ 3,1 bilhões, e em transferências constitucionais. Tal situação configura uma afronta direta ao parágrafo único do art. 8º da LRF, que veda a realização de despesas que não possam ser cumpridas integralmente no exercício, ou que não tenham contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa.

32. O que torna esta impropriedade particularmente preocupante não é apenas sua materialidade, mas sua reincidência e o descumprimento de diretrizes explícitas. Trata-se de uma falha crônica, já apontada por esta Corte em exercícios anteriores, ainda que o saldo negativo tenha diminuído em relação aos R$ 7,2 bilhões de 2023.

33. Mais grave, contudo, é constatar que o próprio Decreto de Programação Orçamentária e Financeira de 2024 (Decreto 11.927/2024) determinava expressamente, em seu art. 15, que os Ministérios da Fazenda e do Planejamento deveriam coibir a existência de execução orçamentária com fontes sem disponibilidade financeira suficiente. Essa ocorrência, a despeito do comando normativo vigente para o próprio exercício, sinaliza um desvio de controle e de articulação no coração da gestão orçamentária federal.

34. A prática de empenhar despesas à conta de receitas que não se realizam, como bem assinala o eminente Relator, gera uma perigosa desconexão entre o orçamento aprovado e a realidade financeira do Tesouro. Tal descompasso não é um mero preciosismo contábil; ele compromete a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

credibilidade do planejamento e a sustentabilidade das políticas públicas vinculadas a essas fontes. É, portanto, irretocável e necessária a decisão de registrar o fato como uma **impropriedade formal**, que solidamente justifica, ao lado dos demais apontamentos, a aposição de ressalva às contas presidenciais.

35. A essa deficiência na programação financeira, soma-se a preocupação, também externada pelo Relator, com o estoque recorde de Restos a Pagar, que alcançou R$ 311 bilhões, o maior patamar da década, pressionando a gestão de caixa e o orçamento dos exercícios futuros.

36. Ademais, é preciso registrar que os desafios aqui consolidados não surpreendem esta Corte. A análise das contas anuais é o ápice de um trabalho de fiscalização contínuo. Ao longo de 2024, os acompanhamentos dos Relatórios de Gestão Fiscal realizados por este Tribunal já sinalizavam a necessidade de sucessivos bloqueios orçamentários para conter desvios da meta e as fragilidades nas projeções de despesas.

37. Tais fatos, aliás, fundamentam a minha principal preocupação adicional nesta análise. Acolho, portanto, a essência do **alerta** segundo o qual o cumprimento formal da meta em 2024 foi obtido **à custa do consumo de praticamente todas as margens fiscais**, não restando espaço para o enfrentamento de contingências.

38. A meu ver, esta é uma das mais importantes mensagens que o Tribunal pode transmitir ao gestor público: **a mera observância de um resultado, alcançada por meio de reativos bloqueios, não se confunde com uma gestão fiscal verdadeiramente prudente e resiliente**.

## V. A opinião com ressalva sobre o Balanço Geral da União: um alerta sobre a governança patrimonial e de riscos

39. Minha análise estaria incompleta, contudo, se não me debruçasse com maior vagar sobre os achados da **auditoria financeira das demonstrações contábeis consolidadas da União. O Balanço Geral da União (BGU)** não é um documento acessório ou uma mera formalidade burocrática; ele é, em sua essência, um dos mais relevantes instrumentos de transparência e *accountability* de que a sociedade dispõe para examinar a gestão do patrimônio público. Sua fidedignidade é, portanto, condição indispensável ao exercício do controle.

40. Nesse sentido, a proposta pela emissão de **opinião com ressalva** sobre o BGU de 2024 é tecnicamente irretocável e institucionalmente necessária. As distorções e limitações que a fundamentam não são triviais. Ao contrário, a recorrência e a materialidade de muitas delas, também já apontadas pelo TCU em exercícios anteriores, sinalizam uma preocupante inércia ou insuficiência das medidas corretivas adotadas pela administração, revelando fragilidades que transcendem o mero registro contábil.

41. O achado mais emblemático, a meu ver, é a **relevante limitação de escopo** imposta à auditoria pela impossibilidade de verificar **R$ 101,2 bilhões** em ativos imobilizados do Ministério da Defesa, em razão da não apresentação dos respectivos laudos de avaliação. Trata-se de um ponto cego intolerável nas contas da República, uma lacuna de transparência que incide sobre uma das áreas mais estratégicas e sensíveis do Estado brasileiro, impedindo que este Tribunal e a sociedade tenham uma visão completa sobre uma parcela significativa do patrimônio nacional.

42. Ademais, as próprias distorções quantificadas, como bem detalha o ilustre Relator, são sintomas de deficiências estruturais na gestão pública. O não reconhecimento de **R$ 26,5 bilhões em ferrovias concedidas** reflete a precária gestão patrimonial. A superavaliação de **provisões judiciais em R$ 15,5 bilhões** denota uma incipiente capacidade de mensuração de riscos. E a não contabilização de uma **estimativa de perdas de R$ 10,8 bilhões em créditos a receber** revela uma visão persistentemente otimista sobre a capacidade de recuperação de ativos, com impacto direto no balanço. Tais falhas, que se somam a outras de grande materialidade, como a não exclusão de transações intragrupo, apontam para fraquezas no processo de consolidação conduzido pela Secretaria do Tesouro Nacional.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

43. Portanto, a **opinião com ressalva** sobre o BGU deve ser compreendida não como uma crítica restrita aos contadores do governo, mas como um alerta essencial sobre a qualidade da governança e da gestão de ativos, passivos e riscos da União. É imperativo que os gestores compreendam que a fidedignidade contábil é o ponto de partida para a eficiência administrativa.

44. As regras de finanças públicas, como mencionei em outras oportunidades, não são um fim em si mesmas. Elas representam o alicerce sobre o qual se constrói a confiança na gestão estatal, permitindo que o Estado cumpra seu papel de promotor do bem-estar social e do desenvolvimento econômico de forma sustentável. O exercício de 2024, primeiro sob o novo Regime Fiscal Sustentável, impôs desafios e aprendizados.

45. Este Tribunal, aliás, participou ativamente do debate que culminou na sua criação, tendo proposto mecanismos de aprimoramento da governança, como o Comitê de Governança das Contas Públicas, por entender que a eficácia de qualquer regra fiscal depende, fundamentalmente, da qualidade da gestão que a executa. O cumprimento das metas numéricas é um passo, mas a jornada pela excelência na gestão fiscal exige mais: demanda a internalização de uma cultura de planejamento rigoroso, transparência e estrita legalidade.

46. Nesse sentido, acolho as importantes **recomendações** à Controladoria-Geral da União para que aprimore a apresentação de informações sobre a execução de emendas parlamentares e sobre o cumprimento dos investimentos mínimos previstos no Regime Fiscal Sustentável.

## VI. Ponto de atenção adicional: os riscos dos mecanismos extraorçamentários

47. Para além das irregularidades e impropriedades que marcam a execução do orçamento formal, a análise das contas de 2024 revela uma tendência ainda mais sofisticada e preocupante de contornar a disciplina fiscal: a crescente **utilização de fundos de natureza privada, constituídos com recursos públicos, para financiar políticas de grande magnitude por fora do Orçamento Geral da União**, contornando, na prática, os limites, os ritos e as prioridades estabelecidas pelo Congresso Nacional.

48. O caso mais emblemático é o do **Programa Pé-de-Meia**. Não se nega a nobreza e a importância da referida iniciativa, mas sim a legalidade do modelo de financiamento adotado. O histórico normativo do programa é elucidativo. Na proposta original que deu origem à Lei 14.818/2024, o Executivo previa que os pagamentos pudessem ser feitos diretamente por fundos privados, sem dotação orçamentária. O Congresso Nacional, contudo, **rejeitou expressamente essa abordagem**, inserindo no art. 15, § 1º, da lei a exigência de que os benefícios fossem compatíveis com as dotações orçamentárias existentes.

49. O dispositivo foi vetado pela Presidência da República, mas, em uma sinalização inequívoca, o **Congresso Nacional derrubou o veto**, restabelecendo a regra e deixando clara a sua vontade de que o programa se submetesse às normas fiscais e orçamentárias.

50. Apesar disso, meses depois, a Lei 15.076/2024 promoveu uma alteração na legislação do Fundo Garantidor de Operações (FGO), criando um cenário jurídico para permitir o financiamento do programa por essa via. Essa sucessão de atos gerou um **arranjo contraditório e juridicamente instável**: de um lado, a determinação do Congresso de que os pagamentos devem respeitar o orçamento; de outro, um dispositivo que viabiliza a execução por fora dele.

51. Como bem apontado pela AudFiscal no âmbito do TC 024.312/2024-0, que examina precisamente a regularidade do referido programa, essa configuração compromete a transparência, a previsibilidade e o respeito às normas de finanças públicas. O Fundo de Incentivo à Permanência no Ensino Médio (Fipem) é, em sua natureza, *sui generis*, pois se volta a pagamentos diretos a beneficiários, assemelhando-se a programas clássicos de transferência de renda, como o Bolsa Família,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

cuja execução sempre se deu dentro do orçamento. Permitir seu financiamento por via extraorçamentária criaria um precedente de alto risco, abrindo caminho para que outras políticas sociais sejam executadas à margem do controle orçamentário e da disciplina fiscal.

52. A auditoria que relato nesta Casa sobre mecanismos de execução de despesas fora do Orçamento (TC 025.632/2024-8) aprofunda a investigação sobre essa tendência crescente, que subtrai despesas do escrutínio público e fragiliza a credibilidade de todo o arcabouço fiscal.

53. Governar é, em sua essência, estabelecer prioridades e fazer escolhas, por mais difíceis que sejam, dentro da arena democrática e orçamentária.

54. Esta não é a primeira vez que esta Corte se depara com a tensão entre a rigidez de uma regra fiscal e as pressões da realidade orçamentária. Ao relatar as contas de 2019, em meio ao debate sobre a sustentabilidade do então Teto de Gastos, tive a oportunidade de registrar neste mesmo Plenário o princípio que entendo ser basilar para a saúde de nossa democracia fiscal: **se uma regra se mostra inadequada à realidade, a solução republicana não é contorná-la por meio de subterfúgios, mas sim rediscuti-la, às claras, no foro competente, que é o Congresso Nacional.**

55. A história recente provou o acerto daquela premissa, pois o Teto de Gastos foi, de fato, substituído. O princípio, contudo, permanece imutável e se aplica com perfeição ao desafio que ora se apresenta com os mecanismos extraorçamentários. Se o arcabouço fiscal vigente impõe limites que o gestor julga severos para a execução de políticas prioritárias, o caminho é a rediscussão legislativa, e não o recurso a artifícios orçamentários que, a pretexto de viabilizar uma boa iniciativa, corroem as fundações da responsabilidade e da transparência fiscal.

56. Corroboro, ademais, a pertinente observação do eminente Relator acerca de outras receitas de natureza compulsória que também correm à margem do escrutínio orçamentário. Refiro-me aos recursos destinados ao 'Sistema S', que alcançaram **R$ 33 bilhões**, e aos conselhos profissionais, com arrecadação superior a **R$ 6 bilhões** anuais. Juntos, esses valores somam quase **R$ 39 bilhões** que, embora financiem políticas públicas, não são examinados com o mesmo rigor nestas Contas, ampliando a zona de penumbra sobre o real volume de recursos geridos pelo Estado.

## VII. Da resposta à calamidade no Rio Grande do Sul à proposta de aprimoramento institucional

57. Cumpre-me, por fim, trazer uma reflexão que, embora não tenha sido o foco da análise que fundamenta as ressalvas propostas, julgo ser de fundamental importância na avaliação da atuação governamental em 2024. Refiro-me à resposta do Estado brasileiro à calamidade socioambiental de proporções históricas que se abateu sobre o estado do Rio Grande do Sul.

58. É inegável e louvável a magnitude da mobilização fiscal empreendida pelo Poder Executivo. Foram editadas 23 Medidas Provisórias que abriram **R$ 60,9 bilhões em créditos extraordinários**, suspendeu-se o pagamento da dívida do estado com a União – liberando **R$ 14 bilhões em seu fluxo de caixa** e promovendo uma redução de **R$ 16,5 bilhões no estoque da dívida** – e estruturou-se um leque de ações que incluíram desde transferências diretas, como o Auxílio Reconstrução (**R$ 2,29 bilhões**), até complexas operações de crédito e garantia, como o Programa BNDES Emergencial (**R$ 20 bilhões**) e o aporte de **R$ 4,5 bilhões** ao Fundo Garantidor de Operações (FGO).

59. O exame desta Corte, até o momento, concentrou-se, corretamente, na conformidade desses atos. A questão que se impõe, contudo, e que transcende a mera análise da legalidade, é se este vultoso e rápido esforço fiscal se traduziu, com a mesma celeridade, em resultados concretos para a população e para a economia gaúcha.

60. Uma análise mais detida da Prestação de Contas revela um panorama que suscita ponderações sobre a eficiência dessa resposta. O hiato de quase R$ 12 bilhões entre os R$ 60,9 bilhões



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

autorizados em créditos extraordinários e os R$ 49,03 bilhões efetivamente pagos dentro do exercício já sinaliza um primeiro nível de atrito na execução.

61. Ademais, a opção por operar grande parte do auxílio por meio de complexos mecanismos de intermediação financeira introduz desafios inerentes à tempestividade do socorro e, mais grave, à própria governança fiscal. A PCPR informa, por exemplo, a realização de 8 mil operações de crédito pelo BNDES Emergencial, mas não oferece a granularidade necessária para se aferir a celeridade com que esses recursos foram contratados nos momentos mais críticos.

62. De modo análogo, a estruturação de um fundo de natureza privada como o Firece, com aporte de R$ 6,5 bilhões e horizonte de execução plurianual, representa **o ponto de maior preocupação na resposta fiscal à calamidade**.

63. A meu ver, a utilização de um crédito extraordinário – instrumento que pressupõe urgência e imprevisibilidade – para capitalizar um fundo cuja execução se estenderá por quase uma década, representa mais do que um risco futuro a ser objeto de alerta; **ela constitui, em si, uma irregularidade que deveria constar como fundamento para a ressalva nestas contas**.

64. Tal modelo não apenas cria uma folga fiscal artificial para os anos futuros, como o faz ao custo de tensionar o princípio constitucional da anualidade orçamentária e a própria lógica dos créditos de natureza emergencial. Essa prática, ao retirar a despesa do fluxo orçamentário tradicional, compromete a transparência, o controle e a credibilidade do Regime Fiscal Sustentável que se busca proteger.

65. Ciente da relevância do tema, esta Corte de Contas não se manteve inerte. Ainda no calor dos acontecimentos, em 8/5/2024, anunciei, na condição de Presidente deste Tribunal, a criação do **Programa Recupera Rio Grande do Sul (Recupera-RS)**, com o objetivo de acompanhar em tempo real as ações de reestruturação do estado, facilitar a transparência, reduzir formalismos e oferecer segurança aos gestores.

66. No bojo dessa iniciativa, foram autuados processos de acompanhamento cruciais: TC 008.817/2024-3, de relatoria do Min. Vital do Rêgo à época, atualmente sob a minha tutela, sobre contratos e obras; TC 008.813/2024-8, de relatoria do Min. Jhonatan de Jesus, sobre a conformidade fiscal; e TC 008.848/2024-6, a cargo do Min. Augusto Nardes, sobre as ações de Defesa Civil.

67. É de se notar, com especial atenção, a diretriz já estabelecida no âmbito do TC 008.848/2024-6. Naquele feito, que acompanha as ações de Defesa Civil, o escopo da fiscalização foi deliberadamente ampliado para avaliar não apenas a transferência de recursos por um único órgão, mas a articulação do Governo Federal como um todo, o papel da Casa Civil como centro de governo e, fundamentalmente, se a seleção dos investimentos e municípios prioritários obedeceu a critérios técnicos objetivos e justificados.

68. Tal direcionamento, que busca aferir a própria racionalidade da ação estatal, corrobora a tese central desta manifestação: a de que a análise da resposta a uma calamidade não pode se esgotar na verificação da conformidade fiscal.

69. A existência desses processos, contudo, não torna desnecessária uma deliberação neste foro privilegiado das Contas Presidenciais. Pelo contrário, a fortalece. Aqueles processos exercem o controle concomitante e posterior sobre o caso concreto, fornecendo o diagnóstico preciso dos gargalos e acertos daquela operação específica. A proposta que ora se desenha é de natureza distinta: é **estruturante, preventiva e universal**.

70. Longe de se sobreporem, as ações são sinérgicas. Os diagnósticos que emergirão dos acompanhamentos específicos do Recupera-RS servirão de lastro fático para a construção do marco de governança que o país necessita para o futuro. O Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente é o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*locus* por excelência para uma deliberação de caráter transversal e interministerial, que vise à criação de um protocolo de Estado para crises futuras.

71. Não se trata de desmerecer a intenção ou a escala da resposta, mas de cumprir o nosso dever de questionar se o desenho da solução foi o mais eficiente para a urgência que o cenário impunha. Afinal, minha crítica se ampara no fato de que, embora cada um desses mecanismos tenha sua validade teórica, a sua aplicação massiva em um cenário de calamidade aguda introduz atritos, burocracias e múltiplos pontos de veto que são o exato oposto da agilidade que a situação requer.

72. É por essa razão, e com base nessa visão, que me parece imperativo apresentar uma proposta que intenta transformar o aprendizado de uma crise em capacidade institucional permanente. A análise dos processos em curso nesta Corte sobre a matéria revela que, para além da execução de repasses, o grande desafio reside na ausência de uma governança centralizada e clara.

73. Um verdadeiro marco regulatório que defina, de antemão, quem lidera o esforço de resposta, quem articula os múltiplos órgãos federais, estaduais e municipais, e quem tem a autoridade para declarar o fim de uma fase, como a de socorro, e o início de outra, como a de reconstrução.

74. A proposta é, portanto, tecnicamente necessária para preencher essa lacuna de governança. É institucionalmente oportuna, pois se alinha à missão moderna desta Corte de induzir a boa gestão. E é estrategicamente indispensável, pois o Brasil não pode mais se dar ao luxo de improvisar diante da nova e recorrente realidade das crises climáticas.

75. Assim, proponho ao Ministro Jhonatan de Jesus que inclua, em sua proposta de parecer prévio, a seguinte deliberação:

> "Recomendar à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com os Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e considerando os futuros resultados e aprendizados a serem consolidados no âmbito do Programa Recupera-RS (TCs 008.817/2024-3, 008.813/2024-8, 008.848/2024-6 e demais processos autuados), realize estudos técnicos para o desenvolvimento de um marco de governança e de execução para resposta a calamidades de grande magnitude.
>
> Tal marco deverá prever:
>
> a) um catálogo de mecanismos de repasse de recursos que priorizem a agilidade e a chegada do auxílio na ponta, com menor dependência de intermediações financeiras complexas; e
>
> b) a criação de um painel de indicadores de desempenho e efetividade, auditável e de acesso público, para o monitoramento em tempo real da execução física e dos resultados das ações de socorro e reconstrução, para além do mero controle orçamentário."

76. Ao fazê-lo, o Tribunal de Contas da União transcende seu papel de fiscal da legalidade para atuar como indutor da boa gestão e da efetividade das políticas públicas, especialmente em momentos de crise, engrandecendo sobremaneira a nossa contribuição ao Congresso Nacional e à sociedade.

## VIII. Considerações finais

77. As irregularidades e impropriedades que maculam as contas de 2024, especialmente por seu caráter recorrente, revelam um desgaste na governança pública cujas consequências são elevadas. Não se trata apenas do impacto fiscal direto; há uma corrosão da credibilidade do Estado e, mais preocupante, um prejuízo à eficiência na aplicação de recursos que poderiam e deveriam estar impulsionando o desenvolvimento social de nossa nação. As falhas na gestão patrimonial, a opacidade na concessão de benefícios e a incerteza sobre a eficácia da resposta a crises são sintomas de uma cultura administrativa que ainda precisa evoluir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

78. Na linha do que venho defendendo, as regras de finanças públicas não são um fim em si mesmas. Ao contrário, a observância dessas normas representa o alicerce indispensável para viabilizar as políticas públicas de que o Brasil tanto necessita. No ano em que celebramos os 25 anos da Lei de Responsabilidade Fiscal, nosso dever é reafirmar que não há atalhos para o desenvolvimento sustentável.

79. A responsabilidade na gestão do erário é o único caminho. Um percurso que exige não apenas o controle do resultado primário, mas também, como bem alertou o Ministro Relator, um olhar atento sobre a qualidade da dívida pública, cuja crescente indexação à taxa Selic nos torna mais vulneráveis e se distancia perigosamente das metas estratégicas do próprio Tesouro Nacional.

80. É nesse espírito, que alia o controle à proposição, que esta declaração de voto avança ao sugerir a adoção de um marco de governança para futuras crises, transformando a fiscalização em aprimoramento perene. Esta Corte de Contas, portanto, permanecerá atenta e vigilante, como guardiã desse pacto intergeracional.

81. Feitas estas ponderações, parabenizo mais uma vez o ilustre Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, pelo voto apresentado e reitero minha integral concordância com a proposta de parecer prévio pela **aprovação, com ressalvas,** das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2024.

82. O caminho para a retomada da sustentabilidade fiscal, a meu ver, é inadiável e passa necessariamente pelo enfrentamento corajoso dos nossos desafios estruturais. Requer um consenso nacional em torno da racionalização dos gastos tributários, da qualificação da despesa social, da eficiência do investimento público e da moralidade na remuneração no serviço público**.**

É nesse espírito, que alia o controle à proposição, e na esperança de que os apontamentos desta Corte inspirem esse debate, que manifesto meu voto.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

BRUNO DANTAS
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Com meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, saúdo todo o Colegiado aqui reunido para emitir, pela nonagésima vez, Parecer Prévio decorrente do exame das contas prestadas, nesta ocasião, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, relativas ao exercício de 2024.

2. Parabenizo também todos os servidores desta Casa que contribuíram para o resultado deste trabalho.

3. Trata-se da mais relevante competência atribuída pela Constituição Federal ao Tribunal de Contas da União.

4. Primeiramente, quero falar sobre renúncia de receitas, um tema ao qual tenho me dedicado, por significar uma causa de distorções na gestão fiscal, pois, enquanto o País dispensa arrecadação tributária, muitas vezes sem controle de resultados de retorno, ao mesmo tempo se comprime cada vez mais em possibilidades de investimentos diretos, por falta de recursos livres de compromissos obrigatórios.

5. Em 2024, foi observado novo crescimento nominal de renúncias fiscais, atingindo R$ 678 bilhões, equivalentes a 5,8% do PIB e a 31% da receita primária líquida. Para 2025, o cenário é de ainda maior comprometimento do potencial arrecadatório, tendo sido apontado um gasto tributário superior a R$ 820 bilhões, ou 7,2% do PIB.

6. As medidas de contenção recém-anunciadas pelo governo federal, que apontam para um corte linear de 10% das despesas fiscais, é algo que vem mais como um socorro financeiro de ocasião, no afã de se encontrar uma solução para se cobrir um iminente déficit primário maior do que o permitido, do que um enfrentamento planejado e duradouro do problema.

7. Além do mais, um recuo de 10% é insuficiente até para anular o aumento que vem acontecendo de ano a ano. Continuaremos com a insensatez de termos um desequilíbrio das contas previdenciárias, que em 2024 exigiu a injeção de R$ 419 bilhões em recursos provenientes de receitas de fora do sistema segurado, no mesmo passo em que gastamos mais do que isso concedendo isenção de tributos.

8. Ao contrário, seguidamente nos deparamos com a criação de novos gastos tributários, sem que haja a indicação das fontes compensatórias para a perda de recursos. Enfim, estamos ainda longe de estabelecer um compromisso que venha unir os poderes governamentais no tratamento adequado das renúncias fiscais.

9. Passo a discorrer sobre outro assunto que me despertou atenção, a respeito das provisões orçamentárias e financeiras no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

10. Para contextualizar, anoto que a economia brasileira apresentou desempenho virtuoso em 2024, fruto de um crescimento de 3,4% em relação ao ano anterior, que permitiu gerar um PIB nominal de R$ 11,7 trilhões (ou US$ 2,18 trilhões), posicionando o Brasil como a 10ª maior economia do mundo. Em 2023, o crescimento foi de 2,9%, produzindo um PIB de R$ 10,9 trilhões (ou US$ 2,17 trilhões).

11. O montante de R$ 800 bilhões gerados a mais em 2024, correspondente ao aumento de 3,4%, ainda que reflita 0,5 ponto percentual maior que o crescimento de 2023, não permitiu que o Brasil sustentasse a posição de nona economia do mundo. Tal fato se explica pela desvalorização do real frente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ao dólar em 2024, quando a moeda americana acumulou uma alta de 27% frente ao real, fechando o exercício a R$ 6,179. Trata-se da maior alta acumulada dos últimos quatro anos!

12. Em 2024, o Brasil registrou recorde de exportação de US$ 181,9 bilhões, maior valor desde o início da série histórica em 1997.

13. Esse sucesso se deve pela atuação conjunta do setor privado e de ministérios setoriais, em especial, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (Mdic) e o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

14. O MRE, especificamente, atua em oito áreas[1] e respectivas subáreas: (i) cerimonial; (ii) ciência, tecnologia e inovação; (iii) cooperação internacional; (iv) cultura e educação; (v) direitos humanos; (vi) desenvolvimento sustentável; (vii) paz e segurança internacionais; e (viii) política externa comercial e econômica. Ainda, possui Setores de Promoção Comercial e Investimentos localizados em 126 embaixadas e consulados brasileiros ao redor do mundo para divulgar informações sobre oportunidades de negócios e investimentos para as empresas brasileiras e fornecer assistência a empresas estrangeiras que desejam importar produtos ou serviços brasileiros ou investir no Brasil.

15. A área de política externa comercial e econômica se subdivide em sete subáreas, cabendo destacar três delas: (i) agenda financeira, tributária e de investimentos internacional; (ii) agenda de negociações externas; e (iii) promoção comercial.

16. No âmbito da agenda financeira, tributária e de investimento internacional, o Brasil desenvolveu um novo modelo de acordo de aportes a partir de um enfoque mais construtivo que busca fomentar a cooperação institucional e a facilitação dos fluxos mútuos de capitais entre as partes, intitulada Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) e elaborada a partir de subsídios de organismos internacionais e de consultas ao setor privado brasileiro.

17. Quanto à agenda de negociações externas, destacam-se o Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e Singapura e o Acordo de Parceria entre o Mercosul e a União Europeia. O primeiro foi assinado após cinco anos de negociação, sendo o inaugural dessa natureza firmado com um país asiático e sua importância reside no fato de que a corrente de comércio entre Brasil e Singapura, em 2024, foi de aproximadamente US$ 8,7 bilhões[2]. O segundo levou mais de duas décadas de tratativas e o resultado alcançado, pelo olhar do volume de comércio entre os dois blocos, revela ser o maior acordo comercial negociado pelo Mercosul e um dos maiores dentre aqueles pactuados pela União Europeia com parceiros comerciais[3].

18. Em relação à promoção comercial, o MRE adota ferramentas diplomáticas de inteligência e de *marketing* para obtenção de ganhos na esfera comercial, nas áreas de estímulo às exportações, de promoção do turismo, de atração de investimentos externos ou de apoio à internacionalização de empresas nacionais, utilizando-se da rede formada pelos Setores de Promoção Comercial e Investimentos (Secom)[4].

19. Esse breve contexto sobre a atuação do MRE permite vislumbrar a importância das atribuições e atividades exercidas por aquele órgão setorial, especificamente, na área de política externa

---

[1] Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br; Acesso em 2/6/2025.

[2] Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/acordo-de-livre-comercio-mercosul-singapura; Acesso em 2/6/2025.

[3] Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/mercosul-uniao-europeia; Acesso em 2/6/2025.

[4] Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/promocao-comercial; Acesso em 2/6/2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

comercial e econômica. E o desempenho do MRE contribui para o sucesso das exportações brasileiras e para obtenção de *superávit* na balança comercial do País.

20. O exercício dessas atividades no exterior, no entanto, está atrelado a despesas de natureza discricionária que são quitadas em moedas estrangeiras, essencialmente, dólares e euros. E, tal como o posicionamento da economia do Brasil é afetada pela desvalorização do real frente ao dólar, o pagamento das despesas discricionárias do MRE, no exterior, também é afetado por essa desvalorização. Essa situação a que o MRE está sujeito é inequívoca.

21. Para se ter ideia, enumero duas das principais despesas de natureza discricionária do MRE: (i) despesas com aluguel de imóveis para as representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior; e (ii) despesas com contratados locais dos postos de representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior.

22. De acordo com o MRE, as despesas em moedas estrangeiras com aluguel de imóveis no exterior, no período 2017-2025, registraram redução de 21,5%, caindo de US$ 65 milhões para US$ 51 milhões. Em reais, contudo, tais despesas apresentaram um aumento de 55,0%, subindo de R$ 220 milhões para R$ 310 milhões. Parece um paradoxo, mas é o efeito da desvalorização do real frente ao dólar. A diminuição dessas despesas em dólares adveio de esforços adotados pelo MRE, como renegociação de contratos e substituição de imóveis para racionalização de custos, haja vista que o número de imóveis oficiais alugados pelo Brasil no exterior não apresenta variação relevante.

23. Segundo o MRE, as despesas em moedas estrangeiras com contratados locais no exterior, no período 2017-2025, também registraram redução de 4,8%, caindo de US$ 105 milhões para US$ 100 milhões. Em reais, todavia, tais despesas apresentaram um aumento de 93,3%, subindo de R$ 320 milhões para R$ 600 milhões. Novamente, estamos diante do efeito perverso da desvalorização do real comparativamente ao dólar.

24. A maior parte desses dispêndios, quitada em moedas estrangeiras, está associada: (i) ao custeio do funcionamento e da manutenção da rede de 226 representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior; (ii) às obrigações relativas aos contratos de locação de imóveis no exterior; e (iii) aos salários e às obrigações previdenciárias de 3.300 auxiliares contratados localmente pelos postos no exterior. Esse conjunto representa, pelo menos, 80% das despesas discricionárias do orçamento do MRE. Em alguma medida, as despesas discricionárias do MRE realizadas no exterior e, por conseguinte, quitadas em moedas estrangeiras, sofrem impacto da variação da taxa de câmbio durante o exercício.

25. O projeto de lei orçamentária (PLOA) estima a taxa de câmbio considerando a expectativa do mercado financeiro, haja vista a influência direta daquela taxa sobre as projeções de receitas e despesas da União. A tabela a seguir apresenta as taxas de câmbio registradas nos PLOAs de 2018-2025, as taxas de câmbio efetivas dos exercícios de 2018 a 2025, as taxas de câmbio do último dia útil dos meses de agosto e de outubro dos exercícios de 2018 a 2024 e as variações em percentual.

| Taxa de Câmbio (R$/US$) e Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Ano | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
| Taxa de câmbio média – PLOA[1] - (A) | 3,29 | 3,80 | 3,80 | 5,20 | 5,15 | 5,20 | 5,12 | 5,19 |
| Taxa de câmbio média – mercado[2] | 3,24 | 3,75 | 3,81 | 5,15 | 5,20 | 5,20 | 5,33 | 5,30 |
| Taxa de câmbio efetiva do exercício no primeiro dia útil de janeiro/ano[3] - (B) | 3,27 | 3,86 | 4,02 | 5,16 | 5,63 | 5,34 | 4,89 | 6,21 |
| Taxa de câmbio efetiva do exercício no último dia útil de agosto/ano[4] - (C) | 4,13 | 4,14 | 5,47 | 5,14 | 5,18 | 4,92 | 5,66 | ND |
| Taxa de câmbio efetiva do exercício no último dia útil de outubro/ano[4] - (D) | 3,72 | 4,00 | 5,77 | 5,64 | 5,26 | 5,06 | 5,78 | ND |

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taxa de câmbio efetiva do exercício no último dia útil de dezembro/ano[4] - (E) | 3,87 | 4,03 | 5,19 | 5,57 | 5,21 | 4,84 | 6,19 | 5,67[5] |
| Variação (%) da taxa de câmbio no exercício (B) e (E) | 18,35 | 4,40 | 29,10 | 7,95 | -7,46 | -9,36 | 26,58 | -8,69 |
| Variação (%) da taxa de câmbio considerando os valores de (A) e (E) | 17,63 | 6,05 | 36,58 | 7,12 | 1,17 | -6,92 | 20,89 | 9,25 |
| Variação (%) da taxa de câmbio considerando os valores de (A) e (C) | 25,53 | 8,95 | 43,95 | -1,15 | 0,58 | -5,39 | 10,55 | -x- |
| Variação (%) da taxa de câmbio considerando os valores de (A) e (D) | 13,07 | 5,26 | 51,84 | 8,46 | 2,14 | 2,69 | 12,89 | -x- |

Fonte: (1) e (2) Senado Federal[5]; (3) e (4) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada[6]; e (5) referente à data de 3/6/2025.

26. Elaborei a tabela acima com o objetivo de verificar o patamar da variação da taxa de câmbio e o potencial impacto sobre as despesas discricionárias do MRE realizadas no exterior.

27. Nota-se que a taxa de câmbio estimada nos respectivos PLOAs foi distinta em relação à taxa de câmbio efetiva do primeiro dia útil de cada exercício de 2018 a 2025, ora inferior (2019, 2020, 2022 e 2023), ora superior (2018, 2021 e 2025).

28. A variação da taxa de câmbio, considerando os valores estimados dos PLOAs (A) e do último dia útil do exercício (E), resultou abaixo de 10% para quatro exercícios – 2019, 2021, 2022 e 2023 e muito superior a 10% em 2018, 2020 e 2024. Essa situação se repete ao se calcular a variação da taxa de câmbio com referência aos valores dos últimos dias úteis dos meses de agosto e outubro.

29. Para 2025, a variação da taxa de câmbio, considerando o valor até 03/06/2025, apontou para 9,25%.

30. A variação média da taxa de câmbio para o período 2018-2024 (sete anos), considerando o valor do primeiro dia útil de janeiro/2018 e o do último dia útil de dezembro/2024, indica o percentual de 12,76%. Essa variação é muito próxima de 12,59%, levando-se em conta o valor da taxa de câmbio do PLOA/2018 e o do último dia útil de dezembro/2024.

31. As despesas discricionárias do MRE realizadas no exterior previstas no orçamento de 2025 alcançam praticamente R$ 1,91 bilhão, do total de despesas orçamentárias de R$ 2,34 bilhões.

32. Observo que uma variação positiva da taxa de câmbio de até 10% impactaria o orçamento do MRE, no ano de 2025, no montante correspondente a R$ 191 milhões.

33. Diante da evidente dissimilaridade orçamentária de um órgão que funciona substancialmente fora do País, entendo ser premente **recomendar** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que avaliem a conveniência e oportunidade de que seja inserido nos futuros Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOAs), a fim de minimizar o impacto da variação da taxa de câmbio sobre o orçamento para despesas discricionárias realizadas no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores, normatização, a título de exemplo, no sentido de que:

> **Na hipótese de depreciação do real frente ao dólar superior a 5% em relação à taxa de câmbio constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual do referido ano, as dotações orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores destinadas às despesas discricionárias executadas no exterior serão corrigidas, nos meses de setembro e de novembro, em equivalência à variação cambial apurada no período, respeitado o**

[5] Senado Federal. Informativo_Conjunto PLOA, 2018-2025. Disponível em https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos; Acesso em 4/6/2025.

[6] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea. Taxa de câmbio - R$ / US$ - comercial - compra - média. Disponível em https://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?stub=1&serid=38590&module=M; Acesso 4/6/2025.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**limite disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023.**

34. Dito isso, voto pela aprovação do Relatório e da minuta de Parecer Prévio ora apresentados.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

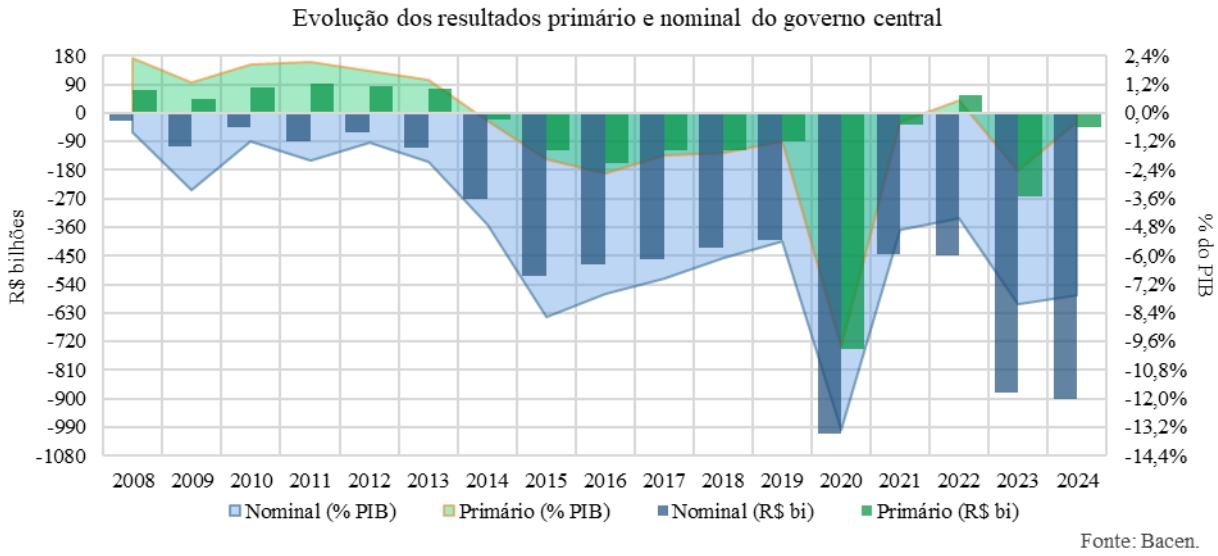
Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, pela condução do processo de apreciação das Contas prestadas pelo Presidente da República, missão constitucional desta Corte de extrema relevância para o bom funcionamento da *accountability* governamental e do nosso regime democrático.

Parabenizo a Secretaria-Geral de Controle Externo, especialmente as equipes da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e da Unidade Especializada de Auditoria Financeira (AudFinanceira), que, como ocorre todos os anos, de forma muito competente, empreenderam significativo esforço e zelo para a produção do Relatório e do Parecer Prévio que ora este Plenário aprecia. É importante lembrar que essas unidades técnicas acompanham a gestão das finanças públicas ao longo de todo o exercício financeiro para que seja possível atuar tempestivamente na correção de eventuais desvios e para permitir a entrega de um produto técnico e imparcial ao Plenário, com informações detalhadas sobre a gestão das finanças públicas federais no ano de referência.

Apresento a seguir algumas considerações sobre os aspectos que mais chamaram a minha atenção neste denso Relatório em apreciação do Plenário.

## Resultados fiscais e endividamento

Vejo com muita preocupação os rumos das contas da União nos últimos anos, com déficits nominais e primários significativos desde 2014, com exceção do exercício de 2022, em que, superado o grave impacto fiscal decorrente da pandemia de covid-19, o governo federal obteve superávit primário de R$ 54,9 bilhões, após oito anos de déficits bastante elevados. Quanto ao resultado nominal, é relevante destacar a expansão do déficit nos últimos dois anos, alcançando R$ 900 bilhões em 2024 (cerca 7,7% do PIB). Nesse contexto, as despesas com juros elevaram-se de 3,5% do PIB em 2020 para 7,3% do PIB em 2024.



Fonte: Bacen.

A meta fiscal prevista para 2024 era de **R$ 0**, com limite de tolerância de **R$ 28,7 bilhões** para mais ou para menos, conforme estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Ou seja,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

o governo fez o compromisso com o Congresso Nacional de entregar um resultado neutro, mas poderia ter um déficit de até R$ 28,7 bilhões. Essa meta só foi alcançada porque foram aprovadas medidas normativas que permitiram retirar certas despesas primárias da apuração do resultado fiscal. Assim, o governo central obteve **déficit primário de R$ 15,3 bilhões** ao final do exercício. Sem essas deduções, teríamos um **déficit de R$ 45,4 bilhões**, abaixo do limite inferior estipulado na LDO. Recordo que em 2023 o déficit primário formal foi ainda maior, de cerca de R$ 23,2 bilhões, enquanto o déficit real foi de R$ 264,5 bilhões.

É importante destacar que esse resultado negativo se deu mesmo em um **contexto de crescimento da arrecadação**. Em termos reais, a arrecadação de receitas correntes em 2024 apresentou elevação de 8,76% em relação ao observado em 2023, com destaque para as receitas tributárias e as receitas de contribuições. Em 2024, a arrecadação alcançou cerca de **23,7% do PIB**, cifra próxima ao maior valor da série, que ocorreu em 2008, quando a arrecadação foi de 24,6% do PIB.

A AudFiscal verificou que alguns movimentos de antecipações ou postergações de despesas foram determinantes para que a meta fiscal fosse formalmente cumprida, como, por exemplo, a transferência de R$ 6,1 bilhões ao final de 2023 para o fundo que operacionaliza o programa Pé-de-Meia, de forma que as despesas desse programa ao longo do exercício de 2024 não entraram no cálculo do resultado primário. Outro exemplo foi o postergamento da arrecadação de algumas receitas de 2023 para 2024, como a receita no valor de R$ 14,6 bilhões em depósitos judiciais retidos na Caixa Econômica Federal e incorporados ao Tesouro Nacional no ano passado.

O resultado das empresas estatais federais também não foi positivo, com **déficit de R$ 6,7 bilhões**, embora dentro da meta estabelecida pela LDO, de **déficit de R$ 7,3 bilhões**. Vale destacar que a LDO permitiu a dedução de R$ 5 bilhões do cálculo da apuração do resultado referentes às despesas com o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Lembro que o regime de metas fiscais instituído pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) busca o **equilíbrio das contas públicas** dos entes federativos, objetivo de fundamental importância para que a dívida pública seja mantida em níveis sustentáveis ao longo do tempo.

No cumprimento das atribuições conferidas pela Constituição Federal e pela própria LRF, este Tribunal deve permanecer atento não apenas aos resultados fiscais do ponto de vista formal, como também à qualidade desses indicadores e ao seu significado enquanto ferramenta para o alcance do objetivo maior de garantir equilíbrio intertemporal das finanças da União.

Nunca é demais recordar que "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas" (art. 1º da LRF). Tendo isso em mente, sinto-me compelido a manifestar minhas preocupações com o resultado fiscal da União, ainda que, formalmente, a meta fiscal tenha sido alcançada.

Observo um preocupante **enfraquecimento do instituto das metas fiscais** por, ao menos, duas razões.

Primeiramente, destaco o **baixo esforço fiscal** que essas metas têm representado. Com o advento do "regime fiscal sustentável" instituído pela Lei Complementar 200/2023, foram criados "limites de tolerância" para cumprimento das metas fiscais, sendo que, na prática, o governo tem perseguido o limite inferior, o que demonstra esforço insuficiente para o necessário controle do endividamento público.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Como mencionado, em 2024, o governo central entregou **déficit primário de R$ 15,2 bilhões**[1]. Para 2025, novamente temos uma meta de resultado primário de **R$ 0.** No entanto, a situação fiscal se agravou, conforme demonstra o recente Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias divulgado pelo governo federal, que **indica uma necessidade de redução de despesas de pelo menos R$ 51,7 bilhões**, já considerando deduções[2], para que seja possível o alcance do centro da meta fiscal de 2025. Nada obstante, **o contingenciamento anunciado, de R$ 20,7 bilhões, mira no limite inferior da meta**. Outras medidas de ajuste fiscal estão sendo discutidas, **invariavelmente focando na ampliação de receitas**, o que não parece resolver o **problema estrutural** do desequilíbrio nas contas da União.

Recordo que, por meio do Acórdão 1.211/2024-Plenário, relativo ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União do 1º bimestre de 2024, o Tribunal alertou o Poder Executivo federal que a adoção do limite inferior da meta como referência para a condução da política fiscal pode elevar o risco de descumprimento das metas fiscais, afetar a credibilidade do arcabouço fiscal e comprometer a gestão de exercícios futuros.

Em segundo lugar, o enfraquecimento do regime de metas fiscais da LRF ocorre por meio de **deduções de certas despesas primárias na apuração do resultado fiscal.** Embora permitidas pela legislação ou por decisões judiciais, essas deduções comprometem a transparência e causam incerteza quanto ao real esforço fiscal do Estado. Em 2024, essas deduções totalizaram cerca de **R$ 31,9 bilhões**, sendo a principal delas o abatimento da meta relativo às despesas para enfrentamento da calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul (Decreto Legislativo 36/2024), no montante de R$ 29,02 bilhões.

Como ressaltado pela unidade especializada:

> *"[...]* ***a adoção reiterada de deduções às metas de resultado primário enfraquece a credibilidade das regras fiscais*** *em vigor, reduzindo sua capacidade de ancorar expectativas dos agentes econômicos. Ademais,* ***reduzem a transparência do processo de gestão fiscal****, tornando menos clara aos agentes a relação entre a condução da política fiscal e a evolução do endividamento público.*
>
> *Avaliando as deduções às metas fiscais realizadas em 2024 à luz dos preceitos da LRF, conclui-se que* ***a gestão fiscal falhou em sua tarefa de agir de forma planejada e transparente****, de modo que não logrou êxito em prevenir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Isto se torna claro quando se percebe que* ***os valores deduzidos, embora tenham auxiliado no cumprimento formal das metas****,* ***e envolvam ações meritórias de enfrentamento a calamidades,*** ***afetam a evolução da dívida pública da mesma forma que qualquer outra despesa primária.***
>
> *Embora a situação de calamidade pública ocorrida no Rio Grande do Sul seja de fato imprevisível e urgente, a análise deve ser mais ampla.* ***A cada ano, a probabilidade de ocorrência de algum tipo de calamidade pública em qualquer ponto do território nacional que enseje auxílio financeiro da União não é desprezível****. Não é possível saber de antemão qual a magnitude dos eventos e o montante necessário de atuação governamental, mas* ***é razoável supor que anualmente a União precise atuar de forma urgente*** *para atenuar eventos de calamidades de maior ou menor magnitude,* ***sobretudo no atual contexto de mudanças climáticas****. Desse modo****, a elaboração de orçamentos públicos que não ofereçam margem de segurança mínima para enfrentar calamidades públicas, sem prejudicar o cumprimento das metas fiscais*** *(ou que exijam alterações legislativas no sentido de se alterar metas ou se promover deduções para fins de aferição de seu cumprimento)* ***é uma prática que se afasta dos princípios da gestão fiscal responsável****."*

[1] Considerando as deduções permitidas pela legislação e por decisão judicial, mencionadas anteriormente.
[2] Sem a dedução referente a ADIS 7064/7047, o resultado apurado até o 2º bimestre seria de déficit primário de **R$ 97 bilhões**.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

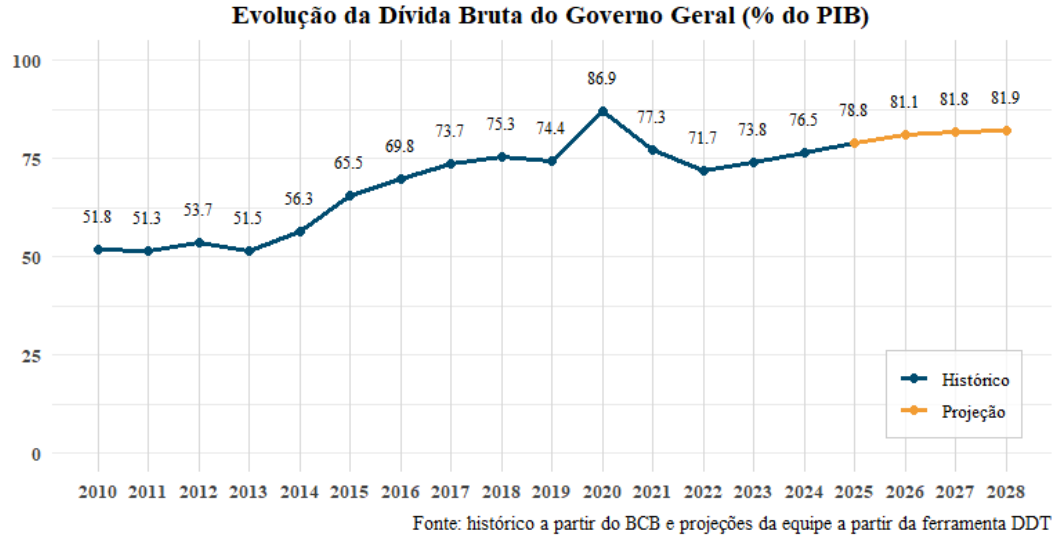
A unidade técnica mencionou também que há indícios de que despesas primárias estariam sendo contabilizadas como despesas financeiras ou sendo desconsideradas no orçamento, em razão de peculiaridades na forma concebida para a execução ou de possíveis irregularidades nas referidas operações, o que, caso confirmado, afeta não só o resultado fiscal divulgado pelo governo como também a credibilidade desse importante indicador da saúde financeira do Estado. A análise aprofundada desses indícios está em andamento no âmbito do TC 025.632/2024-8, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas.

Tendo em vista explicar a manipulação de variáveis para expressar um resultado fiscal melhor do que o real, peço licença para fazer uma ilustração simplória, comparando com o orçamento doméstico. É como se o cidadão estivesse utilizando o cheque especial ao final do mês, mas, ao prestar contas para a sua família, excluísse a despesa que teve com problemas de saúde do filho, de forma que seu orçamento familiar não ficasse no vermelho. O cidadão pode até justificar para si mesmo e para sua família essa dedução, utilizando argumentos de índole moral, mas isso não impedirá que o banco lhe cobre os juros devidos pelo uso do cheque especial e, tampouco, impedirá o crescimento da "bola de neve" de endividamento que daí pode surgir. Desse modo, busco ressaltar o fato de que **a real situação financeira acaba preponderando sobre a perspectiva simplesmente formal das regras fiscais**, por mais inconveniente, e até mesmo "injusto", que isso possa parecer.

Essas manobras nas informações fiscais fulminam a utilidade do resultado primário como indicador da situação econômico-financeira da União, pois **o alcance das metas estipuladas pela LDO não tem representado uma real economia de recursos para garantir uma trajetória sustentável da dívida pública**. São situações cobertas pelo manto formal da legalidade, mas que não deixam de construir cenário fiscal e econômico preocupante.

E mais do que isso. As exceções às regras básicas de orçamento e controle fiscal, individualmente consideradas, são pouco elucidativas. Apenas quando conjuntamente consideradas é que as excepcionalidades demonstram o quadro grave que está sendo construído no cenário econômico-fiscal da União. É dever do TCU apontar esse estado de coisas.

Sabemos que essa é uma questão muito relevante no cenário atual, pois o nível insuficiente das metas fiscais nos últimos anos tem contribuído para uma trajetória de expansão do endividamento, que passou de 71,7% do PIB em 2022 para 76,5% em 2024, com projeção de alcançar 81,9% até 2028. A análise da AudFiscal demonstra que, durante o período de 2016 a 2024, **o déficit primário e os juros reais tiveram papel preponderante na trajetória da dívida**.




A elevação da dívida pública indica que, em seu conjunto, fatores como os encargos com juros, o déficit primário e outras pressões fiscais superaram os fatores de contenção do endividamento,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

cujo principal item é o crescimento econômico. Ou seja, **em 2024, mesmo com o crescimento real do PIB de 3,4%, a dívida pública se expandiu com relação ao ano anterior**, em razão dos fatores fiscais já mencionados. Ademais, observou-se também uma deterioração em indicadores associados ao custo e à qualidade da dívida pública.

Noutro giro, o Banco Central do Brasil conduziu em 2024 uma política monetária contracionista, com aumentos da taxa básica de juros (Selic), que alcançou **12,15% a.a**. no final do exercício, visando conter a pressão inflacionária. Ainda assim, a inflação medida pelo IPCA alcançou **4,83%** nesse ano, superando a meta de inflação de 3% e até mesmo o seu limite superior (de 4,5%), conforme definido pelo Conselho Monetário Nacional na Resolução CMN 4.918/2021. Dois fatores que contribuíram para essa situação foram justamente a incerteza sobre a sustentabilidade das contas públicas e a desconfiança sobre a responsabilidade na gestão da política fiscal. Nesse sentido, destaco o trecho do Relatório da Unidade Especializada a seguir reproduzido:

> *"A política fiscal também esteve no centro das discussões sobre os motores da inflação. Embora o governo tenha cumprido a meta de resultado primário do ano,* ***a percepção de muitos analistas e do mercado era de crescente preocupação com a sustentabilidade das contas públicas*** *e a trajetória da dívida. Esse cenário alimentou o debate sobre a possibilidade de eventual* ***'dominância fiscal'****, situação em que as* ***incertezas fiscais limitam a eficácia da política monetária em controlar a inflação****. O próprio Comitê de Política Monetária (Copom), na Ata da 267ª Reunião, realizada em 10 e 11 de dezembro de 2024, evidenciou a* ***necessidade de harmonia entre as políticas fiscal e monetária****, reforçando a visão de que:*
>
> > *(...)* ***o esmorecimento no esforço de reformas estruturais e disciplina fiscal,*** *o aumento de crédito direcionado e* ***as incertezas sobre a estabilização da dívida pública têm o potencial de elevar a taxa de juros neutra da economia, com impactos deletérios sobre a potência da política monetária*** *e, consequentemente, sobre o custo de desinflação em termos de atividade."*

Não posso deixar de destacar, portanto, que os números atuais mostram um cenário de descasamento, contradição e quase competição predatória entre as políticas fiscal e monetária, embora o desejável fosse a harmonização e coerência mútua entre elas.

Isto posto, ressalto que a condução da política fiscal deve buscar o **real objetivo das metas fiscais**, que é o equilíbrio das contas públicas, de forma a preservar a percepção de solvência do setor público, fator crucial para a formação da confiança e das expectativas por parte dos agentes econômicos quanto ao controle do endividamento estatal e ao compromisso com a estabilidade macroeconômica.

A EC 109/2021 acrescentou o inciso VIII no art. 163 da Constituição Federal para prever que a lei complementar de que trata aquele artigo deveria dispor sobre a sustentabilidade da dívida, cabendo destacar a exigência, por parte desse dispositivo constitucional, da especificação de "**níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida**" e "medidas de ajuste, suspensões e vedações".

A referida emenda constitucional alterou também o § 2º do art. 165 da Constituição Federal para incluir o trecho em negrito:

> *"A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as* ***diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública****, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ainda nessa toada, destaca-se o § 2º do art. 1º da LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), que, com respaldo na competência que lhe foi atribuída pela Carta Magna, assim exige: "**A política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, prevenindo riscos e promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas" (grifei).

Com relação à disciplina da política fiscal cabível à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a LC 200/2023 especifica o objetivo que por ela deve ser buscado: "estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, **compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública**" (grifei).

Por conseguinte, em linha com a manifestação da unidade especializada, entendo que o cumprimento meramente formal das metas fiscais não atende plenamente aos preceitos da gestão fiscal responsável contidos no art. 1º da LRF, que requerem ação planejada e transparente para prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Do mesmo modo, também não se coaduna com o disposto no art. 1º, § 2º, da LC 200/2023, acima reproduzido.

Em outras palavras, **seria mais simples, objetivo e transparente se a meta fiscal fosse formulada considerando todas as receitas e despesas primárias, sem qualquer tipo de dedução** ou exclusão de itens do seu cálculo. Ainda que a meta fosse de déficit, os agentes econômicos e a sociedade compreenderiam melhor o que o indicador representa em termos concretos. No contexto atual, temos uma meta com intervalo de tolerância, o que já flexibiliza a gestão fiscal, e ainda temos deduções do seu cálculo, de forma que fica difícil compreender qual resultado estamos buscando exatamente, dada a nebulosidade envolvida no cálculo do indicador.

Ademais, deve haver clareza sobre a **relação entre as metas fiscais fixadas e os efeitos esperados sobre a trajetória da dívida pública** à luz dos preceitos do regime fiscal sustentável acima detalhados. Com isso, embora a decisão de estabelecer uma meta de resultado primário negativo seja uma opção política, apesar dos seus impactos sobre o endividamento e os demais indicadores econômicos, **é imprescindível que haja consistência e transparência dos fundamentos técnicos e repercussões dessa definição**.

Diante desse contexto, considero importante a **emissão de alerta** ao Poder Executivo, conforme proposto pela AudFiscal, de que a gestão fiscal em 2024, embora tenha cumprido formalmente as metas de resultado primário, **não preservou margem de segurança para o enfrentamento de passivos contingentes e de situações de calamidade pública** que demandassem resposta financeira urgente da União, o que revela **fragilidade na prevenção de riscos fiscais** e na capacidade de reação a eventos extraordinários, em desconformidade com os preceitos da gestão fiscal responsável.

Em acréscimo, entendo pertinente **alertar** o Poder Executivo de que a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Abertura de crédito extraordinário em desconformidade com as normas de regência**

Outro problema identificado na análise da AudFiscal foi a abertura de crédito extraordinário, por meio da MP 1.282/2024, publicada em 23/12/2024, no valor de **R$ 6,5 bilhões,**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

destinados à integralização de cotas em **fundo privado** (Firece), gerido pela Caixa Econômica Federal, para apoiar a recuperação de infraestrutura nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos, aparentemente, sem o atendimento do requisito de urgência previsto no art. 167, § 3º, da Carta Magna, *in verbis*:

> *"§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a **despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62."*

A dúvida sobre o atendimento à regra constitucional decorre da previsão, constante no regulamento do fundo, de aplicação desses recursos até 15 de dezembro de **2031**. Obviamente, uma despesa urgente requer execução imediata para atender prontamente o problema crítico que fundamentou a abertura do crédito extraordinário (guerra, comoção interna ou calamidade pública). No caso em questão, a exposição de motivos menciona o Decreto Legislativo 36/2024, que reconheceu estado de calamidade pública em decorrência dos eventos climáticos ocorridos no estado do Rio Grande do Sul. Ao mesmo tempo, explicita que os recursos serão direcionados ao Ministério das Cidades para "as medidas emergenciais a cargo do órgão envolvido, no intuito de viabilizar a integralização de cotas pela união em fundo privado com o objetivo de **apoiar a recuperação de infraestrutura nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos**". Assim, não ficou clara a vinculação dos recursos à recuperação daquele ente federativo, parecendo haver margem para aplicação dos recursos em futuros eventos climáticos, ainda mais quando **há previsão de utilização dos recursos em horizonte temporal extenso (até 2031)**.

Desse modo, concordo com a AudFiscal quando afirma que o referido crédito extraordinário parece "não atender integralmente à natureza urgente que caracteriza os créditos extraordinários, conforme estabelecido nas normas de Direito Financeiro". Também concordo que o **princípio da anualidade orçamentária,** previsto nos arts. 2º e 34 da Lei 4.320/1964, não foi devidamente observado, bem como a regra do art. 27 do Decreto 93.872/1986, segundo a qual as **despesas relativas a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual devem ser empenhadas em cada exercício financeiro pela parte nele a ser executada**.

O seguinte trecho do Relatório da Unidade Especializada esclarece esses pontos:

> *"O crédito extraordinário autorizado pela MP 1.282/2024 **carreou, em um só exercício, recursos para todos os anos de vigência de diferentes projetos**, os quais serão operacionalizados por intermédio do Firece. Ademais, deve-se consignar que o plano de aplicação de recursos do referido fundo contempla a **execução de obras de grande vulto, com prazos de execução de médio e longo prazo**.*
> *Rememore-se que uma despesa de vigência plurianual, como aquelas previstas para execução pelo Firece, **deve ser consignada nas peças orçamentárias correspondentes de cada exercício financeiro**, contemplando a parte a ser executada no respectivo período, em conformidade com o disposto no artigo 27 do Decreto 93.872/1986. Ou seja, **projetos com duração superior a um exercício financeiro devem possuir autorização orçamentária nas respectivas LOAs**, de forma que os valores a serem executados naquele período sejam devidamente aprovados anualmente pelo Congresso Nacional.*
> *Ademais, cumpre destacar que **a Constituição Federal estabelece que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual**, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (art. 167, § 1º)."*

Além desses aspectos, a abertura desse crédito extraordinário com a possibilidade de execução plurianual dos recursos provoca efeitos relevantes na apuração do resultado fiscal de 2024 e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

exercícios seguintes. **Em 2024, a despesa em questão não foi considerada na apuração da meta fiscal**, pois o crédito se beneficiou da previsão do Decreto Legislativo 36/2024, no sentido de que as despesas autorizadas por meio de créditos extraordinários para o enfrentamento da calamidade pública não seriam computadas na apuração do resultado primário. Ademais, **as despesas com créditos extraordinários não são consideradas no cálculo dos limites de despesas primárias da União**, por força do art. 3º, § 2º, inciso II, da LC 200/2023. Assim, tem-se que **os R$ 6,5 bilhões destinados ao Firece foram excluídos do cômputo dessas duas regras fiscais**.

Desse modo, a situação **real** das contas públicas em 2024 foi impactada pelo crédito extraordinário em questão. Porém, tal impacto não se refletiu na apuração da meta fiscal e do limite de gastos da LC 200/2023.

Se as despesas tivessem o rito ordinário da orçamentação e execução de despesas plurianuais, que é a autorização na LOA de cada exercício da parte que nele será executada, os valores a serem efetivamente gastos nos anos seguintes teriam que ser incluídos no cálculo da meta fiscal e, também, estariam sujeitos ao limite de despesas primárias da LC 200/2023. Assim, como bem pontua a AudFiscal, ao executar toda a despesa desse crédito extraordinário no final de 2024, com transferência integral dos valores para um fundo privado, **criou-se, artificialmente, espaço fiscal nos exercícios seguintes**, pois o efetivo desembolso dos recursos não será captado pelas estatísticas fiscais. **Se o rito ordinário tivesse sido observado, essas despesas ocupariam o espaço de outras despesas primárias da União**.

Além disso, causa estranheza o direcionamento de um volume de recursos públicos expressivos para um **fundo de natureza "privada"** com vistas à execução de **ações que claramente se caracterizam como políticas públicas** a cargo do Ministério das Cidades. Com isso, comprometeu-se a transparência e o controle sobre esses recursos e, **de forma obscura, expandiram-se os gastos do governo nos anos seguintes sem sensibilizar a apuração de resultados fiscais**.

**Insisto que esse tipo de artifício compromete a credibilidade das regras de direito financeiro e da condução da política fiscal**.

Por essas razões, concordo integralmente com a necessidade de este Tribunal **expedir alerta ao Poder Executivo Federal**, com fulcro no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), mas adiro, na quase totalidade, à proposta de redação alternativa sugerida pelo ministro relator, no sentido de alertar que o reconhecimento de calamidade pública por meio de decreto legislativo não afasta a necessidade de preservar a sustentabilidade fiscal da dívida. **Incluo, ainda, a necessária observância ao princípio da anualidade**, tendo em vista a previsão de utilização dos recursos em horizonte temporal extenso (até 2031).

Também considero importante acrescentar no parecer prévio a ocorrência de **irregularidade** relativa ao descumprimento do art. 27 do Decreto 93.872/1986 e inobservância do princípio da anualidade orçamentária e dos preceitos estabelecidos na LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) na abertura de crédito extraordinário destinado à execução de despesas plurianuais sob responsabilidade do Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece) – MP 1.282/2024, além de a urgência da execução dessas despesas não restar comprovada, conforme estabelece o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, considerando que esses recursos serão utilizados até 2031.

A despeito de reconhecer que essa matéria é objeto de processo específico, é necessário observar que **o TCU exerce, nesta oportunidade, o papel de parecerista sobre as contas do Presidente da República** e não pode ser furtar, quando presentes evidências suficientes, a relatar ao Congresso Nacional as falhas constatadas. Em outra perspectiva, associada à função jurisdicional do Tribunal, caberá a avaliação das eventuais responsabilidades que decorrem dessa irregularidade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução das renúncias de receitas tributárias**

Em 2024, os benefícios tributários, financeiros e creditícios alcançaram o montante projetado de **R$ 678,4 bilhões** (5,9% do PIB), sendo que **R$ 563,5 bilhões** se referem a benefícios tributários e **R$ 114,9 bilhões** a benefícios financeiros e creditícios. Além da evidente materialidade dessa modalidade de financiamento de políticas públicas, é importante destacar o seu peso para o equilíbrio das contas públicas, especialmente no caso dos benefícios tributários, que têm efeito direto na arrecadação e, consequentemente, no resultado fiscal.

Em 2024, foram criados 23 mecanismos de renúncia fiscal com impacto estimado em **R$ 109 bilhões** para os próximos anos. Apenas para 2024, o impacto estimado foi de **R$ 45,1 bilhões**.

Sobre esse tema, gostaria de destacar primeiramente o crescimento das renúncias fiscais relativas à Lei Rouanet. As propostas de projetos culturais a serem beneficiados com base nessa lei saltaram de **2.681 em 2022** para **14.221 em 2024.** Desse quantitativo, foram aprovados **14.215** projetos no último ano, envolvendo o montante potencial de renúncias de receitas de **R$ 17,05 bilhões**. A captação efetiva de recursos por meio dos projetos aprovados alcançou **R$ 2,98 bilhões** em 2024, maior valor da série histórica e 28,6% superior ao verificado em 2023.

Como bem apontado pela unidade técnica, essa expansão da concessão do benefício tributário em tela, além de configurar **risco fiscal**, pressiona a fase de prestação de contas, ao ampliar sobremaneira o estoque a ser analisado pelo Ministério da Cultura.

Por sinal, o elevado quantitativo de processos e a dificuldade de manejo do estoque de prestação de contas no âmbito da Lei Rouanet é um problema crônico e antigo, que parece estar adquirindo contornos ainda mais graves. Isso porque, em 2024, o estoque de processos sem análise conclusiva pelo ministério atingiu a marca de 18.746 processos, o que **equivale a R$ 16,4 bilhões sem avaliação definitiva quanto à boa aplicação**. Entre as 4.187 prestações de contas analisadas em 2024, 84,8% foram aprovadas, como consequência da entrada em vigor do Marco Regulatório do Fomento à Cultura (Lei 14.903/2024) e do Decreto 11.453/2023, que simplificaram a análise e dispensam relatório financeiro para projetos com captação de até R$ 750 mil.

O caso dos benefícios tributários para o setor cultural exemplifica um problema mais abrangente que enfrentamos nessa temática das renúncias tributárias, que é a incerteza sobre a regular aplicação dos recursos e os resultados alcançados por essas políticas públicas. De um lado, tem-se um volume massivo de recursos de que o Estado abre mão em prol de certos objetivos econômicos, sociais ou de desenvolvimento regional. De outro, tem-se fragilidades no acompanhamento e na avaliação dos resultados dessas políticas que impedem extrair conclusões acerca da sua pertinência e adequação, conforme este Tribunal já apontou em diversas fiscalizações sobre o tema.

Em outro giro, destaco que mais uma vez o Tribunal verifica o **descumprimento do art. 14 da LRF, do art. 113 do ADCT e de regras da LDO** quando da criação de alguns benefícios tributários. Essa irregularidade marca presença constante no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, além de ter sido objeto de análise específica em vários processos neste Tribunal desde 2010. Assim, compete ao Tribunal mais uma vez **emitir novo alerta** ao Poder Executivo **e consignar a respectiva irregularidade** no Parecer Prévio.

Acrescento que, ainda que o governo cumpra o art. 14 da LRF, instituindo mecanismos de compensação para a perda de arrecadação causada pelos benefícios tributários durante o período previsto na norma (ano de entrada em vigor e os dois subsequentes), os efeitos de médio e longo prazo da manutenção e expansão de desonerações não serão necessariamente endereçados. Como esses benefícios dificilmente são extintos, a tendência é de contínua expansão das renúncias de receitas por eles geradas ao longo do tempo, que é o que de fato tem ocorrido.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Assim, é preciso avançar no debate sobre esses mecanismos, considerando, inclusive, que o art. 4º da EC 109/2021 estabeleceu a necessidade de elaboração de um **plano de redução gradual** de incentivos e benefícios federais de natureza tributária; e o art. 37, § 16, da Constituição Federal previu que "os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, **devem realizar avaliação das políticas públicas**". A avaliação dos resultados das políticas públicas financiadas por renúncias de receitas pode contribuir para a tomada de decisão sobre a sua continuidade e, com isso, auxiliar na realização de eventual ajuste fiscal.

**Execução de políticas públicas fora do Orçamento Geral da União**

Não posso deixar de mencionar, ainda, a preocupação com o surgimento, nos últimos anos, de mecanismos de **execução de políticas públicas externos ao orçamento público.** Tais mecanismos esvaziam os papéis de planejamento, gestão e controle dessa peça fundamental para o adequado funcionamento do regime democrático, além de **comprometer a transparência** e **obscurecer a real situação das finanças públicas**.

Cito, por exemplo, o caso do **Programa Pé-de-Meia,** já analisado por esta Corte, no qual uma **típica política pública** de transferência de renda foi **operacionalizada à margem do Orçamento-Geral da União**, por meio de um fundo privado, constituído por recursos da União, cuja concepção e gestão coube a um órgão público (Ministério da Educação). O montante envolvido na execução do programa para 2025 supera **R$ 12 bilhões**, sem trânsito pelo OGU. Os órgãos do Poder Executivo tentaram convencer esta Corte de que os recursos utilizados para custeio do referido programa são privados, bem como as despesas realizadas, de forma que não seria necessário incluí-las no OGU, argumento que, naturalmente, foi rechaçado por este Tribunal. Destaco que, essencialmente, a relevância social do programa levou essa Corte a excepcionalmente admitir a continuidade da política pública, mas de forma alguma o TCU endossou a irregular estratégia orçamentária eleita pelo Executivo.

Faço referência, ainda, a intenção do governo de criar nova modalidade de operacionalização do **Auxílio Gás**, ao apresentar o PL 3.335/2024, que propõe modelagem na qual **receitas tipicamente orçamentárias** não serão recolhidas à Conta Única do Tesouro e **parte das despesas públicas com o custeio do programa não serão consignadas no OGU**. Esse caso está em análise no âmbito do TC 024.854/2024-7, da minha relatoria e, embora não possa ser considerado irregularidade consumada, sobretudo por tratar-se de projeto de lei, demonstra nova tentativa de burla ao regular processo orçamentário e fiscal.

Menciono, na sequência, o **Decreto 11.373/2023**, que criou o procedimento de **conversão de multas ambientais na modalidade indireta**, em que a arrecadação de receitas públicas decorrentes da atividade sancionatória do Estado é realizada por meio de contas garantia abertas em banco público e a aplicação dos respectivos recursos em projetos de preservação ambiental é realizada **sem prévia inclusão no OGU e sem trânsito dos recursos pela Conta Única do Tesouro Nacional**. Também este caso se encontra em exame no Tribunal em processo de representação (TC 020.184/2022-0, relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Outras situações similares estão sendo analisadas no TC 025.632/2024-8, sob a relatoria do Ministro Bruno Dantas, que trata de auditoria integrada sobre a execução de programas públicos custeados com recursos públicos que transitam fora do Orçamento Geral da União.

Enxergo um **risco significativo de propagação desses modelos heterodoxos de implementação de políticas públicas**, o que requer **atenção e rigor** por parte desta Corte, dado o impacto deletério que podem causar nas contas públicas, além do evidente prejuízo à transparência e à



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

capacidade de gestão financeira da União. Trata-se, na prática, de uma "**contabilidade corrosiva**" na medida em que deteriora os alicerces do orçamento público.

Friso que é inadmissível acolher narrativas que **distorcem os conceitos de receita e despesa pública** para justificar a gestão de políticas públicas em orçamentos e contas bancárias à margem do sistema orçamentário e financeiro da União e à revelia do arcabouço normativo de finanças públicas. Esses artifícios têm como resultado a **ampliação artificial da capacidade de gastos do Poder Executivo**, já que os recursos envolvidos não se submetem ao Regime Fiscal Sustentável (LC 200/2023), liberando-se do ônus de reduzir outras despesas para financiar as políticas públicas em questão. Ou seja, nada mais é do que **um *by-pass* no processo de discussão alocativa que ocorre na elaboração e aprovação do orçamento público e nos limites estabelecidos no arcabouço fiscal**.

A compressão das despesas discricionárias em decorrência do alto volume de despesas de caráter obrigatório e dos limites impostos pelo arcabouço fiscal **motivam a formulação de iniciativas criativas para flexibilizar ou escapar das regras fiscais**, de forma a viabilizar a execução de ações governamentais discricionárias. Embora meritória a preocupação com os serviços prestados pelo Estado, é fundamental garantir a preservação do equilíbrio das contas públicas e da responsabilidade na gestão da coisa pública, principais valores trazidos pela LRF – não sendo admissível encarar esses deveres como contraditórios.

**Outra via de fuga às regras fiscais é a utilização de desonerações tributárias** como meio de financiamento de políticas públicas. Este Tribunal tem apontado, reiteradamente, nos pareceres prévios sobre as Contas do Presidente da República, irregularidades no processo de criação e ampliação de benefícios tributários, como mencionei anteriormente. Para além dessa irregularidade, a **Medida Provisória 1.255/2024** inovou na estratégia para escapar das amarras da LRF por meio da postergação do usufruto do benefício, e consequentemente do seu impacto fiscal, para **três anos após a criação do benefício**. Tal prática afronta os princípios da LRF ao retomar, mesmo que com nova roupagem, a antiga prática nociva de governantes assumirem compromissos que extrapolavam o período de seu mandato, gerando dívidas para os seus sucessores[3].

Reforço que a gestão responsável das finanças públicas é fundamental para **a estabilidade macroeconômica do país** e para a própria **capacidade de financiamento** das políticas públicas ao longo do tempo. Em outros termos, o zelo pela higidez das contas públicas não é um fim em si mesmo, mas sim **condição indispensável para que as políticas públicas sejam custeadas de forma sustentável** e entreguem resultados efetivos para a sociedade.

Outro aspecto a se destacar é que essa proliferação de estruturas de financiamento de políticas públicas fora do orçamento público e o manejo de recursos públicos por meio de contas bancárias separadas do Tesouro configuram um **grande retrocesso institucional**. Cabe lembrar que, no final da década de 1980, havia total descontrole da gestão financeira da União, com uma infinidade de contas bancárias vinculadas aos diversos órgãos do governo federal, o que gerava fragmentação das informações, ineficiências na alocação das disponibilidades e dificuldades para movimentação e controle dos recursos financeiros.

Tal situação motivou três importantes avanços no campo das finanças públicas: a publicação do Decreto 93.872/1986, que impôs a adoção do princípio da **unidade de caixa**, já previsto na Lei 4.320/1964, e a centralização de todos os recursos financeiros na Conta Única do Tesouro Nacional; o desenvolvimento e implementação do Sistema de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi); e a **unificação dos orçamentos** da União com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

---

[3] Situação em análise na representação objeto do TC 021.989/2024-9, de minha relatoria.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Além de um retrocesso, arrisco a dizer que o uso desse tipo de mecanismo planta sementes para a **falência total da governança do sistema de gestão orçamentária e financeira da União**, com perda da transparência e do controle dos recursos de que esse ente dispõe para executar políticas públicas, além de abrir espaço para ineficiências, corrupção e mau uso do dinheiro público.

## Consistência das estimativas de receitas

Sobre o aspecto do **planejamento**, destaco a necessidade de maior **robustez nas estimativas de arrecadação** inseridas no Orçamento da União. Vale rememorar que no acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2024, o Tribunal alertou o Poder Executivo quanto à **superestimativa** da arrecadação associada à reintrodução do **voto de** qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e ao potencial impacto da frustração dessa receita no resultado primário.

A fiscalização apontou incerteza sobre a estimativa de receita decorrente do voto de qualidade do Carf, o impacto potencial da frustração dessa receita sobre o resultado primário e a baixa arrecadação verificada até aquele momento. Além disso, destacou-se risco de frustração também de receitas previstas com concessões e permissões. Com efeito, ao final de 2024, **constatou-se expressiva frustração da arrecadação** em comparação com o estimado na LOA 2024: a arrecadação associada ao voto de qualidade no Carf foi **R$ 54,4 bilhões** menor do que a estimativa, enquanto as receitas de concessões e permissões tiveram arrecadação inferior ao previsto em **R$ 27,9 bilhões**.

A qualidade das estimativas de receitas que irão compor a lei orçamentária anual é essencial para a consistência da peça orçamentária e o equilíbrio entre receitas e despesas. Superestimativas de receitas na elaboração da LOA abrem espaço para expansão das despesas fixadas, sem lastro real. Isso distancia o orçamento público da realidade, tornando-o pouco crível, além de causar dificuldades na execução do orçamento ao longo do exercício com a necessidade de contingenciamentos ou bloqueios de dotações.

## O Regime Fiscal Sustentável e a contenção do crescimento das despesas primárias

Em substituição ao "teto de gastos" criado pela Emenda Constitucional 95/2016, o governo federal formulou o "**Regime Fiscal Sustentável**" (RFS), que foi instituído pela LC 200/2023. Nesse novo regime, estabeleceram-se limites individualizados para as despesas primárias, que são calculados a partir da dotação orçamentária do ano anterior.

Para definição dos limites de **2024**, **primeiro ano de vigência do novo arcabouço**, essa base foi corrigida pelo IPCA e por um índice de crescimento real da despesa primária, que é calculado a partir da variação real da receita primária da seguinte forma:

- até 70% da variação real da receita primária, se a meta fiscal do ano anterior tiver sido cumprida (dentro do intervalo de tolerância);
- até 50% da variação real da receita primária, se a meta fiscal do ano anterior não tiver sido cumprida.

A lei complementar acrescenta que esse crescimento real dos limites da despesa primária deve ficar entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a.. Além disso, diversas despesas primárias podem ser excluídas da base de cálculo do limite de despesas, conforme previsto no § 2º do art. 3º da LC 200/2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Assim, os limites de despesas primárias para o exercício de 2024 foram estabelecidos com base na dotação orçamentária de 2023, corrigida pela variação do IPCA, que foi calculada em 3,16%. O valor resultante foi acrescido em 1,7%, índice de crescimento real da despesa limitado a 70% do crescimento real da receita primária (que foi de 2,43%). Além disso, foram excluídas da base de cálculo as despesas mencionadas no dispositivo acima citado. Como resultado, o limite da despesa orçamentária primária total foi de R$ 2,06 trilhões. Tal limite foi cumprido conforme detalhado no Relatório.

Observa-se que em 2024 a receita primária alcançou **18,3% do PIB**, resultado superior ao observado em 2023, enquanto as despesas primárias totalizaram **18,8% do PIB**, percentual estável em relação aos anos anteriores. Assim, a expansão da arrecadação observada em 2024 não foi suficiente para equilibrar receitas e despesas primárias, resultando em déficit primário.

Embora seja cedo para uma avaliação da efetividade do Regime Fiscal Sustentável, o primeiro ano de sua vigência revelou dificuldades para a contenção das despesas, que se mantiveram na trajetória dos anos anteriores e com forte pressão de crescimento de despesas obrigatórias, principalmente benefícios previdenciários e assistenciais, em razão da retomada da política de elevação do salário-mínimo.

Observo ainda que, **com a revogação da EC 95/2016**, o método de cálculo dos mínimos constitucionais em saúde e educação foram alterados, de forma que o valor da aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino saltou de R$ 64,4 bilhões em 2023 para **R$ 108,6 bilhões em 2024** e o valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde passou de R$ 147,9 bilhões em 2023 para **R$ 214,5 bilhões** em 2024. Somando os dois itens, tem-se um **aumento de despesa obrigatória de R$ 110,8 bilhões** no período.

Além disso, em comparação com o antigo teto de gastos, observo que o cálculo dos limites no novo regime é **muito mais complexo e recheado de exceções**.

Desse modo, receio que a capacidade do novo arcabouço para alcançar o seu propósito de "garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico", no que diz respeito à manutenção da dívida pública em níveis sustentáveis, pode ser limitada.

## Conclusão

O Tribunal de Contas da União exerce papel relevante no controle da gestão fiscal, com base em suas competências constitucionais e legais, o que traz consigo a **responsabilidade de apontar desvios e oportunidades de melhoria** de forma a contribuir para a credibilidade e confiabilidade da gestão das contas públicas.

A análise das Contas prestadas pelo Presidente da República do exercício de 2024 revela um quadro preocupante da situação das contas públicas, além de situações de descumprimento de princípios e regras de finanças públicas.

Observa-se um **enfraquecimento do instituto das metas fiscais**, pois o seu cumprimento tem sido meramente **formal**, com **baixo esforço fiscal** e uso de mecanismos que comprometem a transparência e a credibilidade da política fiscal, como as **exclusões de certas despesas primárias da apuração da meta fiscal**. Como resultado, tivemos déficits primários elevados nos últimos anos e crescimento da dívida pública, prejudicando o controle da inflação pelo Banco Central e acarretando elevações da taxa básica de juros da economia (Selic), fatores que dificultam o crescimento econômico sustentado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A proliferação de **políticas públicas fora do Orçamento Geral da União** e da Conta Única do Tesouro compromete a transparência e a governança orçamentária e financeira do Estado e amplia, artificialmente e de forma obscura, a capacidade de gastos do Poder Executivo. Tais práticas podem acarretar a falência da governança do sistema de gestão orçamentária e financeira da União, inclusive abrindo espaço para ineficiências, corrupção e mau uso do dinheiro público. Além disso, a prática de gestão extraorçamentária de políticas públicas ofende vários princípios e normas que regem as finanças públicas.

Verificou-se a inobservância do **princípio da anualidade** e dos preceitos do Regime Fiscal Sustentável na abertura de crédito extraordinário destinado à execução de despesas **plurianuais** sob responsabilidade do Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece), além de dúvidas sobre a **urgência** da execução dessas despesas, que é requisito para abertura de crédito extraordinário, já que esses recursos serão utilizados **até 2031**.

Além de complexo, o novo **Regime Fiscal Sustentável** parece não ser suficiente para conter o crescimento das despesas públicas e promover os superávits primários necessários para o alcance do objetivo de manter a dívida pública em níveis sustentáveis.

Novamente, o Tribunal registra a expansão do quantitativo de **benefícios tributários** e **irregularidades** na criação de alguns deles. Ademais, destaca-se que as regras da LRF não são suficientes para controlar o impacto dessas renúncias no médio e longo prazo. Como os benefícios dificilmente são extintos, a tendência é de contínua expansão das renúncias de receitas, o que limita sobremaneira a margem de recursos disponíveis para políticas públicas orçamentárias ao longo do tempo.

Para garantir a sustentabilidade fiscal e a estabilidade macroeconômica, é imprescindível adotar medidas que fortaleçam o planejamento, a transparência e o controle das finanças públicas, estabelecendo com clareza as regras e limites a serem observados, bem como buscando o sentido dessas normas para além do seu cumprimento formal.

Diante de todo o exposto, acolho as propostas do ministro relator e a elas acrescento:

1. alertar o Poder Executivo:

1.1. de que a gestão fiscal no exercício de 2024, embora tenha cumprido formalmente as metas de resultado primário sob todas as composições consideradas, não preservou margem de segurança suficiente para o enfrentamento de passivos contingentes e de situações de calamidade pública que demandassem resposta financeira urgente da União, revelando fragilidade na prevenção de riscos fiscais e na capacidade de reação a eventos extraordinários sem a necessidade de alterações legislativas que impactassem a meta fiscal ou exigissem deduções para fins de sua aferição, em desconformidade com os preceitos do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe à gestão fiscal atuação planejada, transparente e voltada à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

1.2. de que a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.3. nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que o reconhecimento de calamidade pública por meio de decreto legislativo, nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não afasta a necessidade de preservar a sustentabilidade fiscal da **dívida e a observância ao princípio da anualidade orçamentária**;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

2. como fundamento para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União**,** a **irregularidade** relativa ao descumprimento do art. 27 do Decreto 93.872/1986 e inobservância do princípio da anualidade orçamentária e dos preceitos estabelecidos na LC 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) na abertura de crédito extraordinário destinado à execução de despesas plurianuais sob responsabilidade do Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos (Firece) – MP 1.282/2024, além de a urgência da execução dessas despesas não restar comprovada, conforme estabelece o art. 167, § 3º, da Constituição Federal, considerando que esses recursos serão utilizados até 2031.

Os alertas propostos pela AudFiscal e pelo Relator, somados aos encaminhamentos que ora proponho, refletem o **compromisso e a obrigação desta Corte com a responsabilidade na gestão das contas públicas**, visando contribuir para a credibilidade das regras fiscais e para a sustentabilidade da dívida pública. Reforço que a responsabilidade fiscal é condição indispensável para que as políticas públicas sejam custeadas de forma sustentável e entreguem resultados efetivos para a sociedade.

É como voto, senhores ministros.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

DECLARAÇÃO DE VOTO

*(Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2024)*

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

Com meus elogiosos cumprimentos ao Ministro Jhonatan de Jesus e à equipe do Tribunal que o auxiliou nesta tão laboriosa missão de analisar as contas anuais do Presidente da República, registro, desde logo, meu voto favorável à aprovação do Acórdão e da minuta de Parecer Prévio ora submetidos a este Plenário por Sua Excelência.

Amoldado à tradição desta Corte de Contas, o relatório ora apreciado representa não apenas uma peça técnica para subsidiar a emissão do parecer estatuído no primeiro inciso do artigo 71 da nossa Lei Maior.

Em verdade, o trabalho ora analisado constitui valioso repositório de informações e análises percucientes de múltiplos aspectos da gestão governamental, em nível sistêmico, que muito ultrapassa o escopo dos exames contábeis e orçamentários.

Há muito, o Tribunal de Contas da União excedeu os antigos limites das análises herméticas e vetustas da formalidade dos atos administrativos e das conformidades contábeis e orçamentárias. Com espeque na positivação do princípio da eficiência, fincado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, e alinhada com os princípios republicanos revitalizados na Carta Cidadã de 1988, a atuação desta Corte de Contas avançou em direção aos interesses da Sociedade, voltando suas lentes fiscalizadoras para a eficiência e a efetividade das políticas públicas, sem descurar, é claro, do tradicional zelo analítico das contas governamentais.

Nesse compasso, conforme anotei em outras assentadas, o processo de análise das contas do Presidente da República tem recebido sucessivos aprimoramentos ao longo das últimas décadas, com evidentes reflexos no aperfeiçoamento da macrogestão pública da União, especialmente nos planos da eficiência estatal, da confiabilidade orçamentária e contábil, da responsabilidade fiscal e da aderência das políticas públicas às diretrizes constitucionais.

A par disso, registro alguns apontamentos sobre as informações coligidas no Relatório em análise, na intenção de enriquecer o debate, elegendo, como tema em destaque, a correlação entre a atuação das agências reguladoras em infraestrutura, os objetivos programáticos do Plano Plurianual 2024-2027 e as ações de controle realizadas por este Tribunal.

Adoto, como ponto de partida, as conclusões obtidas no tópico referente aos Resultados da Ação Governamental, que inclui, entre outras análises, a avaliação de desempenho das políticas públicas a partir dos objetivos estabelecidos no PPA atual.

Entre os dez programas estudados no Relatório em foco, atenho-me aos setores de mineração e de transportes rodoviário e ferroviário, cuja efetividade depende, em grande medida, da atuação eficaz e tempestiva das agências reguladoras.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Diversos objetivos estabelecidos nesses programas – e, em alguns casos, os próprios títulos programáticos – revelam sua conexão direta ou indireta com a regulação governamental.

Isso é evidenciado, por exemplo, no programa "3102", intitulado "Mineração Segura e Sustentável", dependente da atuação eficaz da Agência Nacional de Mineração (ANM). Na mesma linha, o programa "Transporte Rodoviário" contempla várias ações vinculadas à atuação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a exemplo do objetivo "0147 - Conceder rodovias utilizando mecanismos aprimorados, modernos e sustentáveis". Também sob o raio de ação da ANTT, o programa "Transporte Ferroviário" contempla os objetivos "0172 - Ampliar a capacidade potencial do transporte ferroviário pela construção de ferrovias", "0233 - Aumentar a eficiência da malha ferroviária de maneira sustentável" e "0488 - Adesão ao Índice de Desempenho Ambiental (IDA)".

De acordo com o Relatório ora analisado, em todos esses programas foram identificadas metas não cumpridas, sendo possível identificar alguns objetivos programáticos direta ou indiretamente correlacionados com a atuação de agências reguladoras.

O programa **"3102 - Mineração Segura e Sustentável"** tem o objetivo geral de "criar, no setor mineral brasileiro, um ambiente orientado para a sustentabilidade, a transição energética, a segurança do público e a atratividade aos investimentos". Segundo dados do Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM), informados no Relatório, o faturamento do setor superou R$ 270 bilhões, ou 2,31% do PIB nacional, gerando R$ 93,4 bilhões em tributos, cerca de 221 mil empregos diretos e 2,5 milhões de empregos indiretos.

Quanto ao campo de atuação da ANM, merece destaque, como ação positiva, a alocação de R$ 18,7 milhões em 2024, para as ações de revisão e automação dos processos de outorga e fiscalização de pesquisa e lavra mineral sob a responsabilidade da agência reguladora.

Por outro lado, o programa alcançou apenas 33,3% das metas de objetivo específico. Chama atenção o baixo desempenho do objetivo "0040 – Aumentar a segurança da mineração para a sociedade brasileira", que, em sentido oposto ao alcance da meta, que era reduzir em 10% o nível de emergência de barragens de mineração, sofreu acréscimo de 14,03%. É dizer: o nível de emergência aumentou no período. De acordo com a Resolução ANM 95/2022, uma das atribuições da ANM é "fiscalizar a gestão da segurança das barragens de mineração em todo o país".

Para esse programa, o Relatório conclui que as fragilidades encontradas dificultam "eventuais ações para correção de rumo" e impõem o risco impossibilidade de medição de resultados do "Programa Finalístico 3102 – Mineração Segura e Sustentável". E arremata anotando que o baixo ritmo de "execução das ações verificado em 2024" pode culminar com o não atingimento o seu objetivo geral de "criar, no setor mineral brasileiro, um ambiente orientado para a sustentabilidade, a transição energética, a segurança do público e a atratividade aos investimentos".

Em relação ao programa **"3106 - Transporte Rodoviário", seu objetivo denota conexão com a atuação reguladora da ANTT:** "ofertar um sistema de transporte rodoviário sustentável, integrado, de qualidade, fluido, eficiente, moderno, seguro e acessível, com vistas ao aperfeiçoamento da mobilidade de pessoas e bens, à redução dos custos logísticos e ao aumento da competitividade".

Nessa linha, o Relatório registra que o orçamento do programa para o quadriênio do PPA superou R$ 66 bilhões, e, em 2024, foram liquidados 77,59% da respectiva dotação anual.

De outra banda, foi apurado que, em 2024, o Programa 3106 apresentou o terceiro pior desempenho de todos os programas do PPA, com apenas 11% das entregas e 20% de cumprimento de metas. Entre as causas dessa baixa eficácia anotadas no Relatório, destaco:

- no objetivo "0145 - Manter a malha rodoviária federal com condições de trafegabilidade e segurança", houve "baixa disponibilidade de projetos de manutenção estruturada", "lapso temporal nos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

trâmites licitatórios para a contratação dos Postos de Pesagem Mistas (PMM)" e "demora na realização das licitações para manutenção ou reabilitação de Obras de Arte Especiais (OAEs)";

- para o objetivo "0147 - Conceder rodovias utilizando mecanismos aprimorados, modernos e sustentáveis", identificou-se "grande volume de estudos em andamento na União, em comparação com a quantidade de servidores disponíveis, foi fator limitante", o que "dificultou a gestão eficiente dos projetos, comprometendo o alcance das metas estabelecidas";

- no objetivo "0149 - Desburocratizar o transporte rodoviário de carga", a falta de atingimento da meta decorreu da "necessidade de adequação da regulamentação vigente", com "paralisação do projeto da Plataforma DT-e desde julho de 2024", o que sugere, segundo o Relatório, "melhorias na gestão de projetos e processos licitatórios para alcançar melhores resultados futuros".

Embora o Relatório não relacione tais deficiências ao campo de atuação da ANTT, elas retratam um panorama geral com muitas oportunidades de melhoria, o que, em tese, pode ser mitigado com a atuação célere e eficaz da agência reguladora.

O objetivo central do programa "**3901 – Transporte Ferroviário"** é "garantir um ambiente com segurança jurídica", "regras claras" e "sistema de desapropriação e de emissão de licenças ambientais seguros". Seus objetivos específicos são ousados, mas necessários: "promover estrutura e serviços de transporte ferroviário modernos, sustentáveis, integrados, seguros, eficazes, eficientes e adequados à demanda e à necessidade atual e futura de cargas e passageiros"

O Relatório salienta as mudanças no marco legal das ferrovias, estatuído com a Lei 14.273/2021 ("Lei das Ferrovias"), que "introduziu a possibilidade de autorizações para a construção ferroviárias", a semelhança do modelo já adotado no setor portuário.

Sobre esse programa, o Relatório ressalta a ausência total de consecução de algumas metas, como: Transnordestina, Norte Sul e Malha Central. Somente o programa "0233 - Aumentar a eficiência da malha ferroviária de maneira sustentável" alcançou a meta.

Reitero que esses achados, embora não evidenciem correlação direta com eventuais deficiências funcionais da ANTT, abrem valioso caminho para o estreitamento da ação colaborativa entre a agência reguladora e os objetivos governamentais contidos no PPA.

Por outro lado, o Relatório aponta várias medidas que podem incrementar a eficiência do programa, como: aperfeiçoamento e renovação do "Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária – REPORTO", aprimoramento do marco legal das ferrovias, esforços de desburocratização da instalação de portos secos, critérios para chamamento público para exploração de trecho ferroviário sob outorga de autorização, mecanismos de aporte público em PPPs ferroviárias, regulamentação da prorrogação antecipada de concessões; revisão da Política Nacional de Transportes e revisão do Plano Nacional de Logística – PNL.

Também é destacada a regulamentação, no âmbito deste Tribunal, das soluções consensuais, mediante a Instrução Normativa TCU 71/2022, que, segundo o Relatório, tem apresentado "excelentes resultados para o setor ferroviário". Nesse passo, são mencionados os seguintes acordos de solução consensual homologados pelo Tribunal de Contas da União:

- Malha Sul (Acórdão 2.514/2023-Plenário, relator: Ministro Jorge Oliveira), referente à devolução de trecho de 104 km (há 10 anos desativado), entre Presidente Prudente a Presidente Epitácio, em São Paulo;

- Malha Paulista (Acórdão 2.472/2023-Plenário, relator: Vital do Rêgo), que permitiu à concessionária da ferrovia de 1.989 km, entre Mato Grosso e o Porto de Santos, atualizar o Plano de Investimentos e o Caderno de Obrigações, após demonstrado o interesse público, com "potencial de R$ 1 bilhão em investimento".



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A par dessas anotações, aduzo que este Tribunal vem – há anos – empreendendo esforços para o aprimoramento da gestão de infraestrutura no País, mediante fiscalizações iterativas nas agências reguladoras. Apenas no recente período de 2024 a 2025, foram expedidos 45 acórdãos referentes a ações de controle relacionadas à atuação das agências reguladoras, mais de 10 vinculados à atuação da ANTT. Desde o ano 2000, foram realizadas cerca de 20 auditorias operacionais na mesma área.

Cito como exemplos de acórdãos que motivaram a correção ou o aperfeiçoamento da atuação das agências reguladoras em infraestrutura no Brasil:

**Setor Rodoviário** - Acórdão 1.944/2024-Plenário (de minha relatoria)

Esse acórdão teve origem em auditoria na ANTT e analisou as justificativas da agência e de parte de seus gestores, em face da pretérita inobservância de normativos, associada a falhas de natureza gerencial, como "falta de tempestividade e proatividade da ANTT para exigir a elaboração dos projetos", e consequente retardamento de investimentos na malha rodoviária. Os achados foram identificados em auditoria realizada entre 2019 e 2020.

Nessa deliberação de 2024, foram reportados diversos aperfeiçoamentos gerenciais e normativos para mitigar ou sanar as deficiências apontadas, como a reestruturação da Agência e a reforma do marco regulatório (Regulamentos de Concessão Rodoviária), com o objetivo de "conferir às relações contratuais com os parceiros privados a necessária segurança jurídica, previsibilidade e uniformidade".

**Setor Ferroviário** - Acórdão 1.251/2025-Plenário (Relator: Ministro Benjamin Zymler)

Esse recentíssimo acórdão, prolatado em nossa última sessão plenária, de 4 de junho, tratou de auditoria operacional também na ANTT, para avaliação da metologia de cálculo do chamado "sustaining" ferroviário[1], equivalente às despesas de capital recorrentes para manutenção da capacidade operacional do empreendimento, consideradas nas modelagens inerentes aos processos de concessões.

Um dos achados relevantes foi a inexistência de diretrizes e metodologia predefinida para o referido cálculo, ensejando distorções na estimativa de custos da concessão, a exemplo da duplicidade na contabilização de custos de reposição de trilhos, dormentes e outros itens operacionais, lançados simultaneamente como despesas operacionais e de investimentos, fato apurado em fiscalizações anteriores deste Tribunal[2]. Isso motivou diversas recomendações à ANTT voltadas à implantação e aperfeiçoamento da metodologia.

**Setor de Mineração** – Acórdão 2.116/2024-Plenário (relator: Ministro Benjamin Zymler)

Essa auditoria avaliou, no âmbito da Agência Nacional de Mineração, a regularidade procedimentos de arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais e da taxa anual por hectare. Um dos achados a destacar foi a inexistência de "estrutura de recursos humanos e de recursos materiais e tecnológicos para arrecadar e fiscalizar a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais". A correção dessa deficiência foi incluída nos objetivos do plano de ação então determinado pelo Tribunal à ANM, elaborado em articulação com os órgãos do Poder Executivo corresponsáveis pelo aporte de recursos à Agência (Casa Civil, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Ministério de Minas e Energia).

---

[1] O *Sustaining* ou *Capital Expenditure* Recorrente (Capex recorrente) diferencia-se do Capex de implantação ou de expansão, pois este é voltado para manutenção operacional, ao passo que o segundo visa a criação ou ampliação de capacidade operacional do empreendimento.

[2] Acórdãos 2.876/2019-Plenário (relator: Min. Augusto Nardes), 1.946/2020-Plenário e 1.947/2020-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas). Informação contida no voto do Min. Benjamin Zymler no Ac. 1.251/2025-Plenário.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A auditoria também identificou outras falhas e oportunidades de melhoria, inclusive com risco de perda, por decadência, de R$ 20 bilhões em créditos da referida taxa, lançados, mas não constituídos, o que motivou a expedição de mais dez recomendações e determinações à Agência, com o fito de sanar ou reduzir as deficiências apuradas.

Note-se que parte da arrecadação dessa compensação financeira destina-se "ao desenvolvimento mineral sustentável", segundo dispõe o art. 2º, §6º, da Lei 8.001/1990, em identidade com o propósito nuclear do já analisado programa "3102 - Mineração Segura e Sustentável".

Faço esses registros para salientar a importância da ação colaborativa entre esta Corte de Contas, as agências reguladoras em infraestrutura e os órgãos estratégicos do governo da União, com evidente efeito catalizador de progresso econômico e social do País.

***

Em arremate, renovo meus elogios ao excelente trabalho realizado pelo Excelentíssimo Ministro Jhonatan de Jesus, extensivo a todos os servidores que colaboraram em sua produção.

É o meu Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

ANTÔNIO ANASTASIA

Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 1326/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 008.437/2025-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
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:

VISTO, relatado e discutido o relatório sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2024, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno do TCU, em

9.1. aprovar o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma do documento anexo;

9.2. recomendar:

9.2.1. ao Ministério do Desenvolvimento Social que aprimore a elaboração das notas técnicas que subsidiam as projeções relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), assegurando maior consistência metodológica e clareza na apresentação das informações, com destaque para a evidenciação dos efeitos líquidos do crescimento vegetativo das despesas e das economias obtidas, de forma a fortalecer a qualidade e a confiabilidade das análises (seção 2.3.2 do relatório);

9.2.2. à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, combinado com o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, que apresente, anualmente, na Prestação de Contas do Presidente da República:

9.2.2.1. informações sobre a execução orçamentária e financeira das emendas impositivas individuais e de bancada dos estados, incluindo, de forma discriminada, os montantes não executados e os fatores que impediram o cumprimento da execução obrigatória, conforme estabelecido no § 11 c/c os §§ 12, 13, 14 e 17 do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4 do relatório);

9.2.2.2. informações sobre o cumprimento do disposto no art. 10 da Lei Complementar 200/2023 (seção 4.2.1 do relatório).

9.2.3. à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que avaliem a conveniência e oportunidade de que seja inserido nos futuros Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOAs), a fim de minimizar o impacto da variação da taxa de câmbio sobre o orçamento para despesas discricionárias realizadas no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores, normatização, a título de exemplo, no sentido de que na hipótese de depreciação do real frente ao dólar superior a 5% em relação à taxa de câmbio constante do PLOA do referido ano, as dotações orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores destinadas às despesas discricionárias executadas no exterior serão corrigidas, nos meses de setembro e de novembro, em equivalência à variação cambial apurada no período, respeitado o limite disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023 (declaração de voto do Ministro Vital do Rêgo);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9.2.4. à Casa Civil da Presidência da República que, em articulação com os Ministérios da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), do Planejamento e Orçamento (MPO) e da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), e considerando os futuros resultados e aprendizados a serem consolidados no âmbito do Programa Recupera-RS (TCs 008.817/2024-3, 008.813/2024-8, 008.848/2024-6 e demais processos autuados), realize estudos técnicos para o desenvolvimento de um marco de governança e de execução para resposta a calamidades de grande magnitude. Tal marco deverá prever:

9.2.4.1 um catálogo de mecanismos de repasse de recursos que priorizem a agilidade e a chegada do auxílio na ponta, com menor dependência de intermediações financeiras complexas; e

9.2.4.2. a criação de um painel de indicadores de desempenho e efetividade, auditável e de acesso público, para o monitoramento em tempo real da execução física e dos resultados das ações de socorro e reconstrução, para além do mero controle orçamentário.

9.3. alertar o Poder Executivo federal de que:

9.3.1. o não atendimento das disposições dos arts. 132 e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) no momento da elaboração e da sanção de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncias de receitas, bem como dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) quando da sanção de projetos de mesmo escopo (seção 4.1.2.9 do relatório);

9.3.2. a gestão fiscal no exercício de 2024, embora tenha cumprido formalmente as metas de resultado primário sob todas as composições consideradas, não preservou margem de segurança suficiente para o enfrentamento de passivos contingentes, frustrações de receitas (a exemplo daquela mencionada no Acórdão 1.908/2024-Plenário) e de situações de calamidade pública que demandassem resposta financeira urgente da União, revelando fragilidade na prevenção de riscos fiscais e na capacidade de reação a eventos extraordinários sem a necessidade de alterações legislativas que impactassem a meta fiscal ou exigissem deduções para fins de sua aferição, em desconformidade com os preceitos do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe à gestão fiscal atuação planejada, transparente e voltada à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;

9.3.3. a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9.3.4. nos termos do art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), de que o reconhecimento de calamidade pública por meio de decreto legislativo, nos termos do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não afasta a necessidade de preservar a sustentabilidade fiscal da dívida e a observância ao princípio da anualidade orçamentária;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata n° 21/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 11/6/2025 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1326-21/25-P.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Processo TC 008.437/2025-4**

**Apreciação das Contas do Presidente da República – Exercício de 2024**

**Manifestação em Sessão Plenária Extraordinária de 11/06/2025**

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

Nesta data, o Tribunal de Contas da União reúne-se para cumprir sua nobre atribuição de avaliar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, referentes ao exercício de 2024. Trata-se de uma das mais relevantes competências da Corte de Contas federal.

No ano de 2024, a atividade econômica no país manteve-se em aceleração, com o PIB registrando um expressivo crescimento de 3,4%. A taxa de desocupação alcançou o mínimo histórico de 6,6%, refletindo positivamente no aumento da renda média da população e na redução dos índices de desigualdade social. Esses resultados evidenciam avanços significativos nas áreas econômica e social, que merecem destaque.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Entretanto, persistem indicadores econômicos que demandam atenção. O IPCA encerrou o ano em 4,83%, ultrapassando o limite superior da meta de inflação. Mais preocupante é o crescimento da Dívida Pública do Governo Geral, que atingiu R$ 9,0 trilhões (76,5% do PIB), aumento de 2,7% em apenas um exercício. Além disso, o déficit primário, embora tenha recuado em relação ao ano anterior, permaneceu elevado, totalizando R$ 52,1 bilhões, abarcando o Governo Central e as estatais.

Diante desse cenário, é essencial que o crescimento econômico e os avanços sociais sejam acompanhados de medidas fiscais compensatórias. Sem elas, a continuidade do aperto monetário será inevitável, como já sinalizado pela taxa Selic, que encerrou 2024 em 12,25% a.a. e, em maio, alcançou 14,75% a.a., o maior nível em quase duas décadas. Apenas com reformas estruturantes será possível garantir a sustentabilidade e o equilíbrio dos progressos alcançados.

Por oportuno, nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2023, apresentei panorama alvissareiro sobre as mudanças relevantes em nosso Sistema Tributário Nacional, as quais ainda se encontram em andamento e tem sido objeto de inúmeros trabalhos e da atuação relevante do TCU. Ressalto, em especial, a pendente Reforma da Renda no Brasil, que necessita de avanços concretos.

Relacionado à questão tributária, chamo a atenção agora para ponto recorrente nas Contas de Governo dos últimos 10 anos e que permanece de grande relevância para as finanças públicas do país. Trata-se da problemática dos benefícios tributários.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em diversas ocasiões, a redução dos benefícios tributários tem sido destacada em declarações de representantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo como uma medida viável para enfrentar as restrições fiscais previstas para o exercício de 2025.

A estimativa dos Gastos Tributários para o exercício de 2024, como consta do Relatório do eminente Ministro Jhonatan de Jesus, é da ordem de R$ 563,5 bilhões, considerada apenas a realidade da União, aumento nominal de 4,1% em relação ao ano anterior.

Segundo recente Carta do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da Fundação Getúlio Vargas, publicada em 15/4/2025, os Gastos Tributários envolvendo a União e os Estados aumentaram de 2,3%, em 2002, para 6,9% do PIB, em 2024.

Apesar do relevante papel de fomento que esses incentivos possuem, alguns problemas relevantes têm sido apontados pelo Tribunal de Contas da União em sucessivas auditorias nos últimos dez anos, desafiando a manutenção do modelo atual.

Primeiramente, o crescimento dos benefícios tributários impõe redução substancial das receitas públicas, em cenário restrito de recursos públicos, além de prejudicar a neutralidade do Sistema Tributário Nacional.

Em segundo lugar, o Tribunal tem apontado ano após ano que a conformação dos benefícios tributários não apresenta efetividade na tarefa de promover o desenvolvimento socioeconômico e reduzir desigualdades regionais e sociais, conforme prevê a Constituição Federal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A avaliação trazida pelo Ministro Relator demonstrou, de forma detalhada, que, em 2024, a Região Sudeste, a mais rica do país, concentrou mais de 50% dos benefícios tributários concedidos pela União, ao passo que os Gastos Tributários destinados às Regiões Nordeste e Norte apresentaram participação de apenas 13,4% e 9,9%, respectivamente.

A implementação efetiva das prometidas reduções nos Gastos Tributários revela-se medida oportuna, tanto para assegurar a efetividade e neutralidade do Sistema Tributário Nacional quanto para recuperar fontes de receita, permitindo ao país retomar a geração de superávits primários consistentes.

Destaco, com base em notícias recentes veiculadas pela imprensa, que a redução linear dos Gastos Tributários, prevista na Emenda Constitucional n.º 109/2021, tem sido amplamente considerada tanto por parlamentares no Congresso Nacional quanto pela equipe econômica. Essa iniciativa, Senhores Ministros, merece reconhecimento e elogio.

Outro aspecto positivo a ser destacado é que, conforme aponta o nobre Relator Jhonatan de Jesus, o ano de 2024 marcou a primeira redução tanto do número de desonerações criadas no exercício quanto do percentual dessas rubricas em relação ao PIB e à arrecadação, desde 2020.

Por fim, destaco iniciativa recente do Poder Executivo, implementada no último exercício e que merece registro nestas Contas de Governo: a criação da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi). Essa medida exige que as empresas informem os Gastos Tributários de que são beneficiárias, representando um avanço significativo no fortalecimento da governança sobre esses gastos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Por fim, no que toca ao controle sobre os Gastos Tributários, entendo que são adequadas as recomendações e alertas propostos pelo Ministro Relator, sem necessidade de qualquer providência adicional.

Feitas essas considerações, Senhor Presidente, alinho-me à proposta de encaminhamento apresentada pelo estimado Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, no sentido de aprovar as Contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, relativas ao exercício de 2024, com as devidas ressalvas, recomendações e alertas, que visam a corrigir as relevantes impropriedades apontadas, as quais deverão ser acompanhadas nas contas dos exercícios subsequentes.

Por fim, registro meus elogios ao eminente Ministro Relator Jhonatan de Jesus e aos demais integrantes do Colegiado pelos percucientes votos prolatados, e destaco a excelência dos trabalhos técnicos conduzidos pela Unidade Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, parabenizando, na pessoa do Senhor Auditor-Chefe da AudFiscal, João Ricardo Pereira, todos os servidores envolvidos.

Obrigada, Senhor Presidente.

Uma boa tarde a todos.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral do Ministério Público Junto ao TCU



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# Acórdão 1124/2024 - Plenário (010.005/2024-2)

Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 010.005/2024-2.
Natureza: Contas do Presidente da República.
Órgão/Entidade: Contas do Governo - Presidência da República.
Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, RELATIVAS AO ANO DE 2023.**

RELATÓRIO

## 1. INTRODUÇÃO

Pela 89ª vez, o Tribunal de Contas da União desempenha a primeira das competências que lhe são atribuídas pela Constituição Federal: apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República. A análise do TCU subsidia o Poder Legislativo com elementos técnicos para julgar as contas e, assim, atender a sociedade, no seu justo anseio por transparência e correção na gestão dos recursos públicos.

Consoante a Lei 8.443/1992, as contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal.

Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, no dia 17/4/2023, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2023 a 31/12/2023, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

O TCU emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, pois as contas atinentes aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas, em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/8/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF, confirmada em decisão de mérito de 24/6/2020, publicada no Diário da Justiça Eletrônico (DJE) 228, de 15/9/2020.

O exame das contas do Presidente da República constitui a mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal e legislação correlata, seja por sua singular relevância, por permitir à sociedade o conhecimento do resultado da atividade do governo federal, seja pela amplitude dos temas tratados e profundidade das análises realizadas por este Tribunal.

A primeira opinião se refere à fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas, devendo exprimir se as contas prestadas pelo Presidente da República "representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro", conforme estabelecido no art. 228 do Regimento Interno do Tribunal (RITCU).

A segunda opinião diz respeito à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (art. 228, *caput* e § 1º, do RITCU).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Portanto, considerando a materialidade, a gravidade e a repercussão sobre a gestão governamental associadas às irregularidades ou distorções que venham a ser detectadas no âmbito das análises efetuadas, o TCU registra no parecer prévio sua conclusão quanto à indicação pela aprovação ou pela rejeição das contas prestadas pelo Presidente da República (art. 11 da Resolução-TCU 291/2017).

Efetivados os trabalhos e concluído o Relatório, apresenta-se a seguir o conteúdo resumido de cada uma das suas seções.

Além desta introdução, o Relatório contém outros seis capítulos. No capítulo 2, consta um panorama sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União ao longo do exercício de 2023. São apresentados os principais indicadores macroeconômicos e os instrumentos de política monetária e creditícia utilizados pelo governo durante o exercício. Além disso, o capítulo contém informações sobre a política fiscal e os principais indicadores da dívida pública, bem como dados gerais da execução orçamentária.

O capítulo 3 apresenta avaliação pelo TCU dos resultados da atuação do governo federal em 2023 no que se refere à execução dos seus programas finalísticos. A análise apresenta um panorama com indicadores de desenvolvimento econômico e social, permitindo comparar o Brasil com outros países. Além disso, foram analisados doze programas finalísticos do PPA, com o objetivo de aferir se os instrumentos de medição de desempenho (metas e resultados intermediários) são adequados para demonstrar os resultados das intervenções governamentais. Em cada programa, foram feitas considerações acerca do alcance das metas.

No capítulo 4, são registrados os resultados dos exames realizados pelo Tribunal de Contas da União a respeito da conformidade da gestão orçamentária e financeira no exercício de 2023 às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei Complementar 200/2023, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o intuito de fundamentar o parecer do TCU quanto à observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal.

O capítulo 5, por sua vez, apresenta o embasamento para a opinião do TCU sobre o Balanço Geral da União (BGU). Dessa forma, são relatados os resultados e as conclusões da auditoria financeira realizada, exprimindo se as demonstrações contábeis examinadas refletem, em todos os aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial da União em 31/12/2023 e os resultados financeiro, orçamentário e patrimonial do exercício encerrado.

Em seguida, no capítulo 6, registra-se a análise sobre o cumprimento de recomendações e a observância de alertas exarados nos Relatórios sobre as Contas Presidenciais referentes aos exercícios de 2019 a 2022.

Por fim, no capítulo 7, apresenta-se a conclusão deste Relatório.

Submeto, assim, à apreciação deste Egrégio Plenário, na forma prevista no Regimento Interno desta Corte, dentro do prazo constitucional, o relatório e o projeto de pareceres prévios sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023, o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 2. CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo apresenta a conjuntura econômica, financeira e orçamentária do país no ano de 2023.

A seção 2.1 discorre sobre os principais indicadores macroeconômicos, destacando as taxas de inflação, os níveis de emprego e de salário, o produto interno bruto (PIB), a poupança nacional bruta e a formação bruta de capital fixo (FBCF), a carga tributária e as relações econômico-financeiras com o exterior.

Em seguida, a seção 2.2 trata da política monetária, enfatizando a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

A política fiscal é tema da seção 2.3, em que são analisadas as receitas e despesas primárias, a programação orçamentária e financeira, os resultados primário e nominal, os benefícios tributários, financeiros e creditícios, a recuperação de créditos e os resultados previdenciários.

A seção 2.4 apresenta o tema dívida pública, com foco nas exposições fiscais e na sustentabilidade da dívida.

Por fim, na seção 2.5 é feita análise da execução do orçamento público, com distinção dos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e do orçamento de investimento das empresas estatais não dependentes (OI). No caso do OFSS, são analisadas as receitas e despesas orçamentárias, as disponibilidades por fonte de recursos e os restos a pagar.

## 2.1. Indicadores Macroeconômicos

### 2.1.1. Taxas de Inflação

Mediante o Voto 71/2020 - CMN, de 25 de junho de 2020, foi estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) a meta de inflação para 2023 em 3,25% a.a., com intervalo de tolerância superior e inferior de 1,5 p.p. O monitoramento da meta é realizado pelo Banco Central do Brasil (Bacen) com base no IPCA, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que mede o consumo das famílias com renda de até quarenta salários mínimos. A taxa de inflação registrada em 2023 foi de 4,62%, inferior ao teto da meta de inflação, de 4,75%, e à variação acumulada do IPCA em 2022, que foi de 5,79%.

A variação do IPCA ao longo do ano de 2023 elevou-se de maneira significativa nos primeiros quatro meses do ano, atingindo 2,72% no acumulado até abril, com os próximos três meses apresentando sensível redução, com registro ao final de julho de 2,99% em termos acumulados, e encerrando o exercício em 4,62%. Entre os diversos grupos de produtos e serviços que são pesquisados na elaboração do IPCA, a maior variação foi obtida pelo grupo **Transportes,** com 7,14% de variação e impacto (p.p.) de 1,46. Em seguida, aparece o grupo **Saúde e Cuidados Pessoais**, com 6,58% de variação e 0,86 p.p. de impacto (p.p.), e **Habitação,** com 5,06% de variação e impacto (p.p.) de 0,77.

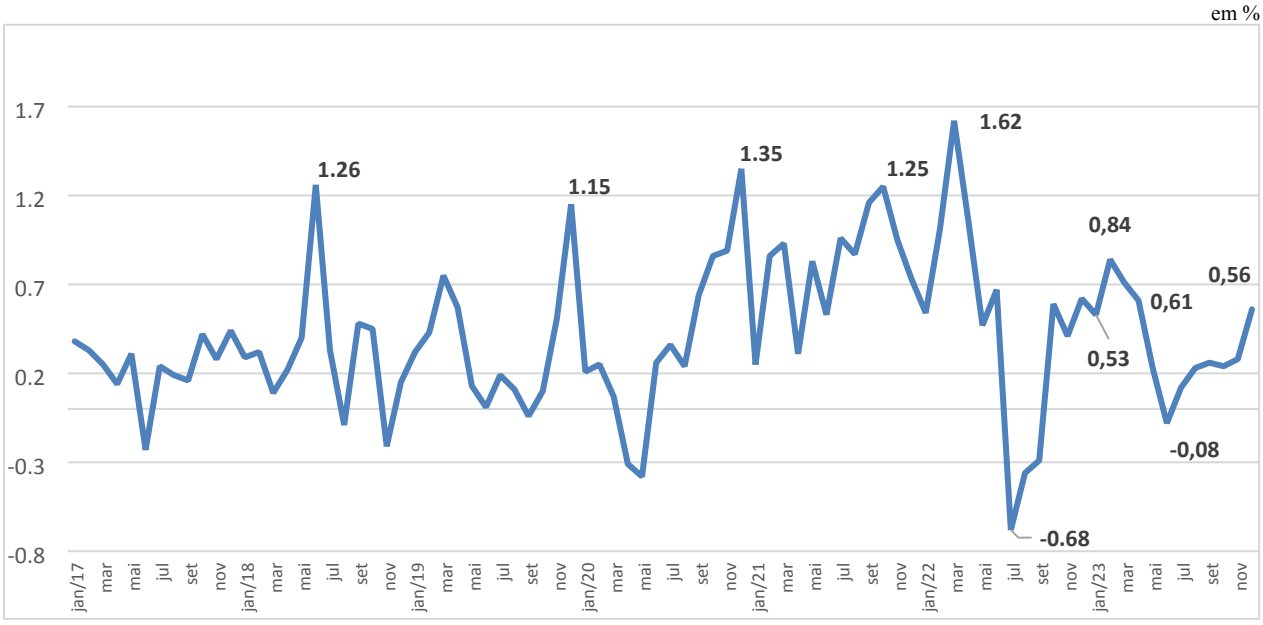
Dentro do grupo **Transportes**, a elevação do subitem **gasolina** em 12,09% e impacto (p.p.) de 0,56 foi destaque. Outros subitens com substanciais elevações foram **emplacamento e licença**, com variação de 21,22% e impacto (p.p.) de 0,53, e **passagens aéreas,** com alta de 47,24% e impacto (p.p.) de 0,32. O grupo **Alimentação e Bebidas,** de maior peso dentro do cálculo do IPCA, registrou variação positiva de 1,03% no acumulado de 2023. O subitem **alimentação no domicílio** teve queda de 0,52%, em função das reduções em **óleo de soja, frango em pedaços** e **carnes** (28%, 10,12% e 9,37%, respectivamente). Outras causas sobre a variação observada da taxa de inflação encontra-se no item 2.2 sobre Política Monetária.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As taxas mensais de inflação do IPCA, para o período de 2017 a 2023, estão no gráfico a seguir.

**IPCA mensal**




Fonte: IBGE.

O INPC, que mede a variação do custo de vida das famílias com renda mensal entre 1 e 5 salários mínimos, registrou elevação de 3,71% em 2023, inferior à variação de 5,93% verificada em 2022. O grupo **Alimentação e Bebidas** registrou 0,33% de variação e impacto de 0,08 p.p. dentro do indicador.

### 2.1.2. Nível de Emprego e Salários

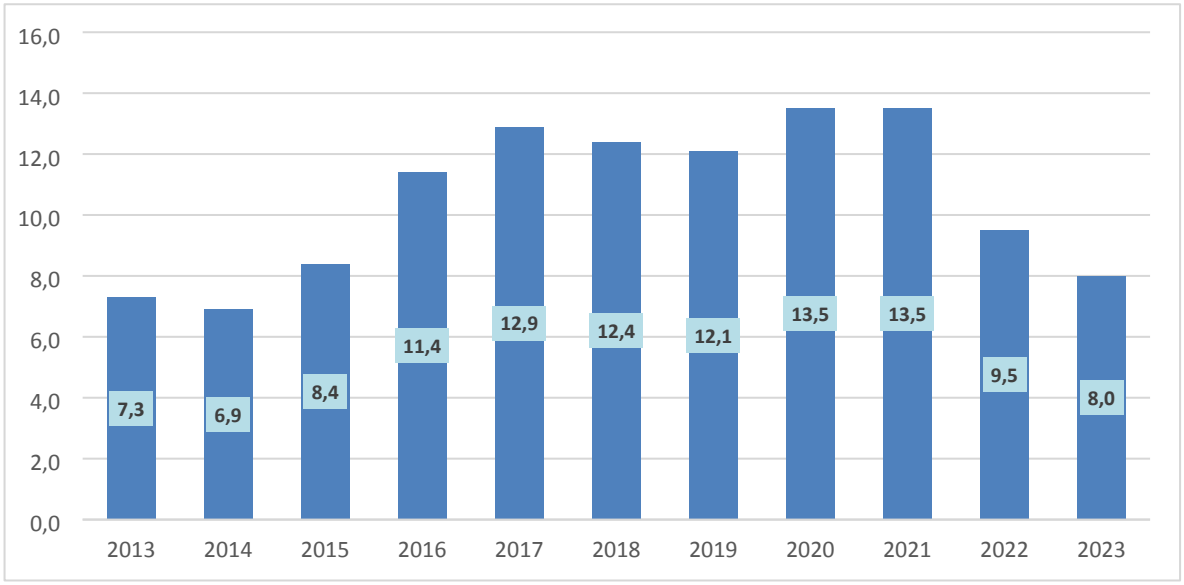
A taxa de desocupação, medida entre aqueles com 14 anos ou mais de idade, refere-se ao percentual de pessoas desocupadas em relação ao total de pessoas que compõem a força de trabalho. Ao longo dos anos de 2013 a 2023, a taxa média anual de desemprego apresentou quedas e elevações. Em 2014, por exemplo, a taxa de desemprego foi de 6,9%, mas em 2017 subiu para 12,9%. No entanto, em 2018 e 2019, essa taxa começou a diminuir, atingindo 12,4% e 12,1%, respectivamente. No biênio 2020-2021 a taxa de desocupação média alcançou 13,5%, equivalente às maiores taxas no período, decorrência da pandemia propagada a partir de 2020. Nos anos de 2022 e 2023 já se observa uma queda para 9,5% e 8,0% respectivamente.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução da taxa de desocupação média anual – 2013 a 2023**

Em %

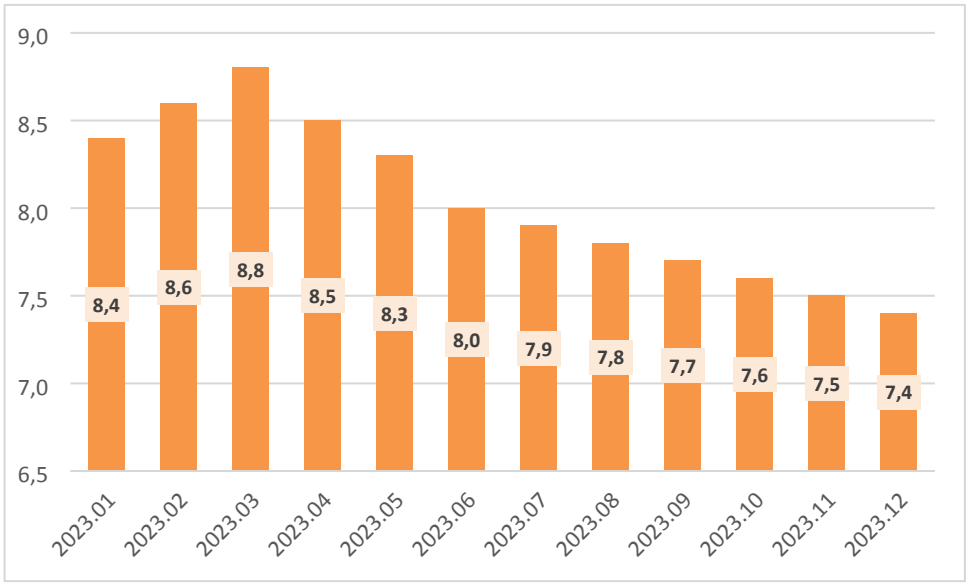



Fonte: IBGE.

Ao se examinar a evolução da taxa de desocupação mensal no exercício de 2023, observa-se que houve um aumento das taxas de janeiro (8,4%) a março (8,8%), seguido por uma redução gradual até alcançar 7,4% em dezembro de 2023.

**Evolução da taxa de desocupação mensal – 2023**

Em %



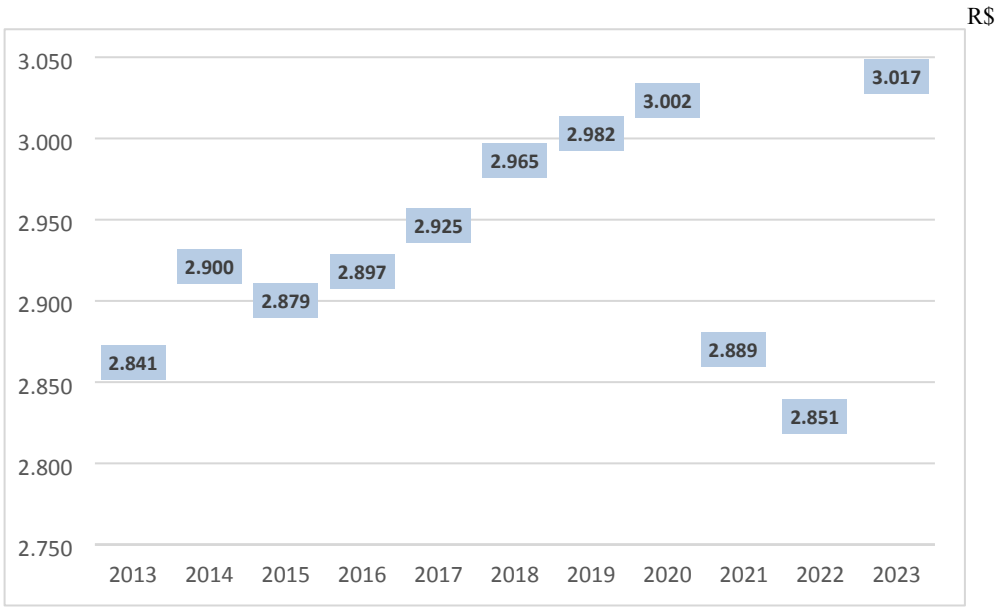

Fonte: IBGE.

Destaque-se que a evolução do rendimento real médio do trabalho principal, no período de 2013 a 2023, mostra a trajetória do que é efetivamente recebido por mês pelas pessoas ocupadas de 14 anos ou mais de idade. O gráfico que se segue mostra uma tendência de alta de 2013 a 2020. Por outro lado, com o advento da Covid-19, houve uma forte queda dos níveis de atividade econômica, afetando negativamente, por consequência, os rendimentos em 2021 e 2022. Por fim, em 2023 observa-se melhora acentuada da renda real.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

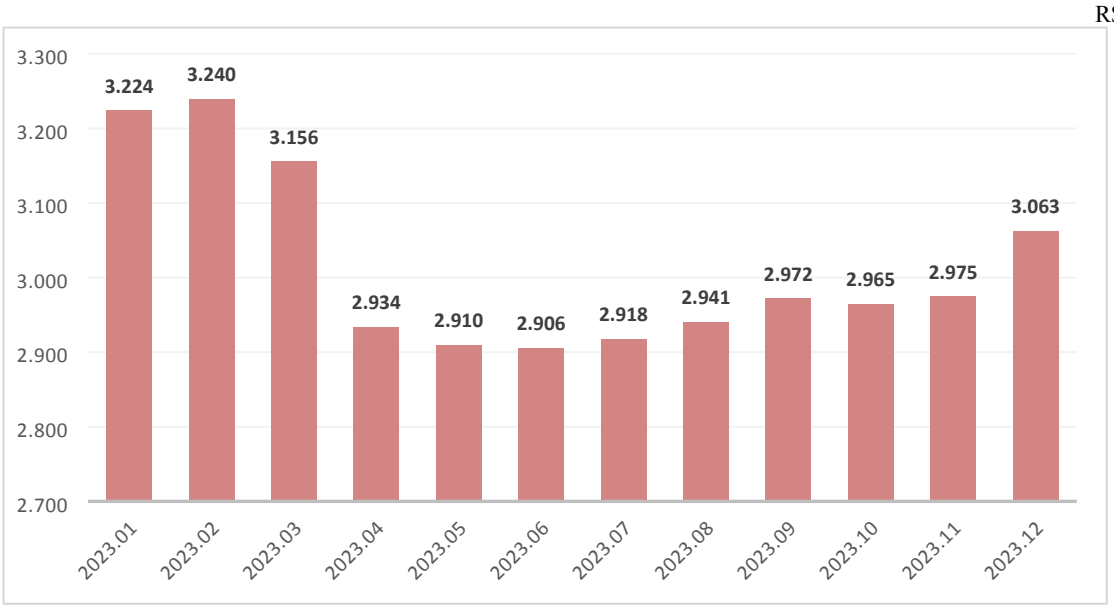
**Evolução do rendimento médio real anual – 2013 a 2023**




Fonte: IBGE.

Considerando-se uma avaliação mensal em 2023, apresentada a seguir, nota-se que os meses de janeiro, fevereiro, março e dezembro apresentaram rendimentos bem mais elevados que os demais meses do ano, o que possivelmente reflete um comportamento sazonal no mercado de trabalho. Entretanto, há uma suave tendência de alta entre os meses de maio, com um valor do rendimento médio de R$ 2.910, até o mês de dezembro, que apresenta o rendimento médio com valor de R$ 3.063.

**Evolução do rendimento médio real mensal de 2023**



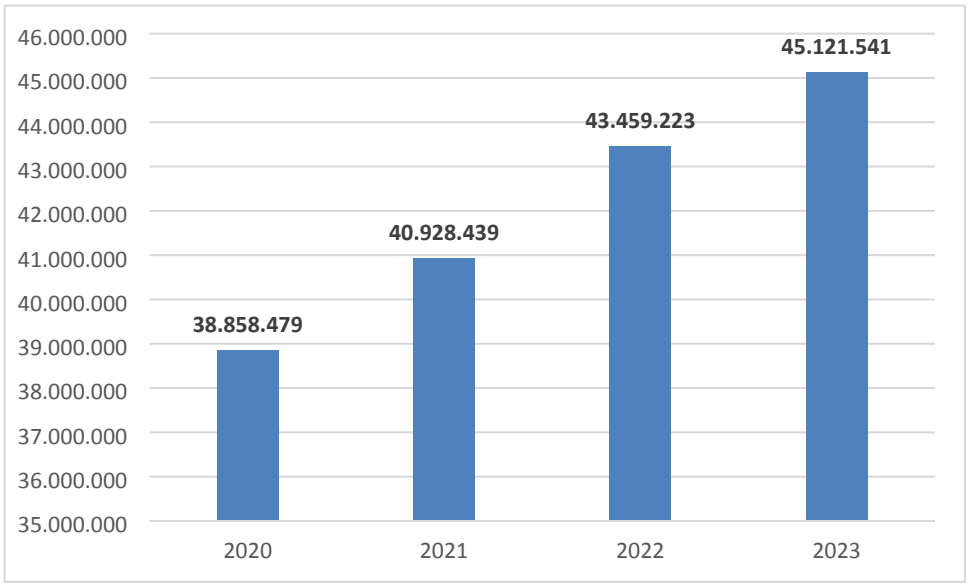

Fonte: IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução média anual do emprego de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) no período de 2020 a 2023. Entre 2020 e 2023 observa-se uma trajetória de aumento de pessoas ocupadas, começando em 2020 com 38.858.479 pessoas empregadas e finalizando 2023 com 45.121.541 trabalhadores ocupados. Vale destacar que o nível de emprego formal médio anual foi mais baixo no período em 2020 e 2021 em decorrência da pandemia de Covid-19, que resultou numa forte queda do nível de atividade econômica.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

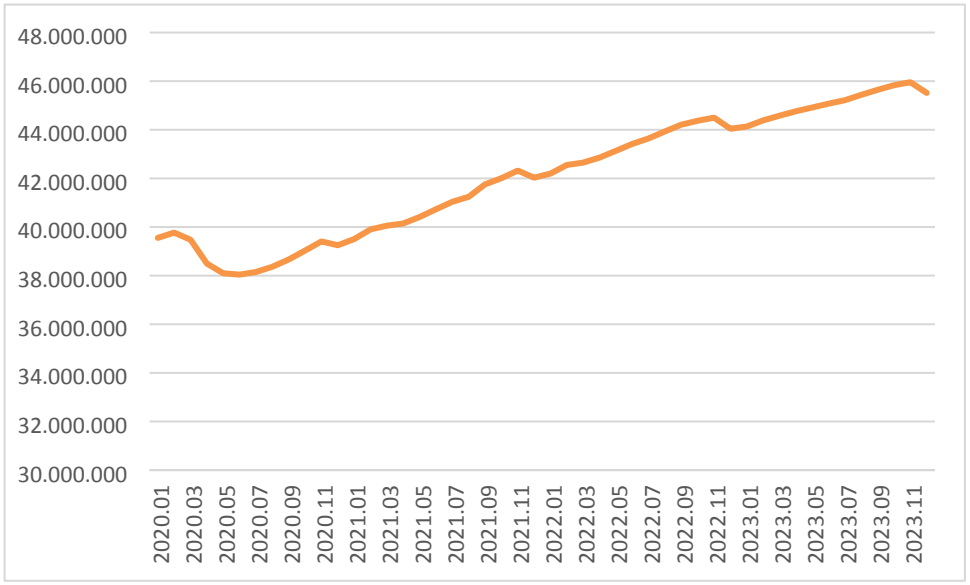
**Evolução do nível de emprego formal médio anual – 2020 a 2023***




Fonte: Novo Caged 2024 – MTE. *A variação mensal do emprego toma como referência o estoque do mês anterior, com ajustes.

O gráfico apresentado a seguir mostra a evolução média mensal do emprego de pessoas ocupadas no período de 2020 a 2023. A partir de junho de 2020, com 38.042.432 de pessoas ocupadas, inicia-se uma trajetória de aumento dessas pessoas ocupadas resultando na constatação de 45.517.275 trabalhadores ocupados em dezembro de 2023. Vale destacar que o Caged de 2024 mostra que se obteve um estoque de pessoas ocupadas que chega a 42,9 milhões de postos formais no país, conforme link apresentado a seguir: https://portalfat.mte.gov.br/caged-estoque-recorde-chega-a-42-9-milhoes-de-postos-formais-no-pais.

**Evolução do nível de emprego formal médio mensal – 2020 a 2023**




Fonte: Novo Caged 2024 – MTE. * A variação mensal do emprego toma como referência o estoque do mês anterior, com ajustes.

### 2.1.3. Produto Interno Bruto

O valor do Produto Interno Bruto (PIB), indicador de fluxo dos bens e serviços finais produzidos durante o ano de 2023, alcançou R$ 10.856,11 bilhões, com uma variação positiva de 2,91%, em termos reais, em relação ao PIB produzido em 2022, cujo valor, também em moeda constante, foi de

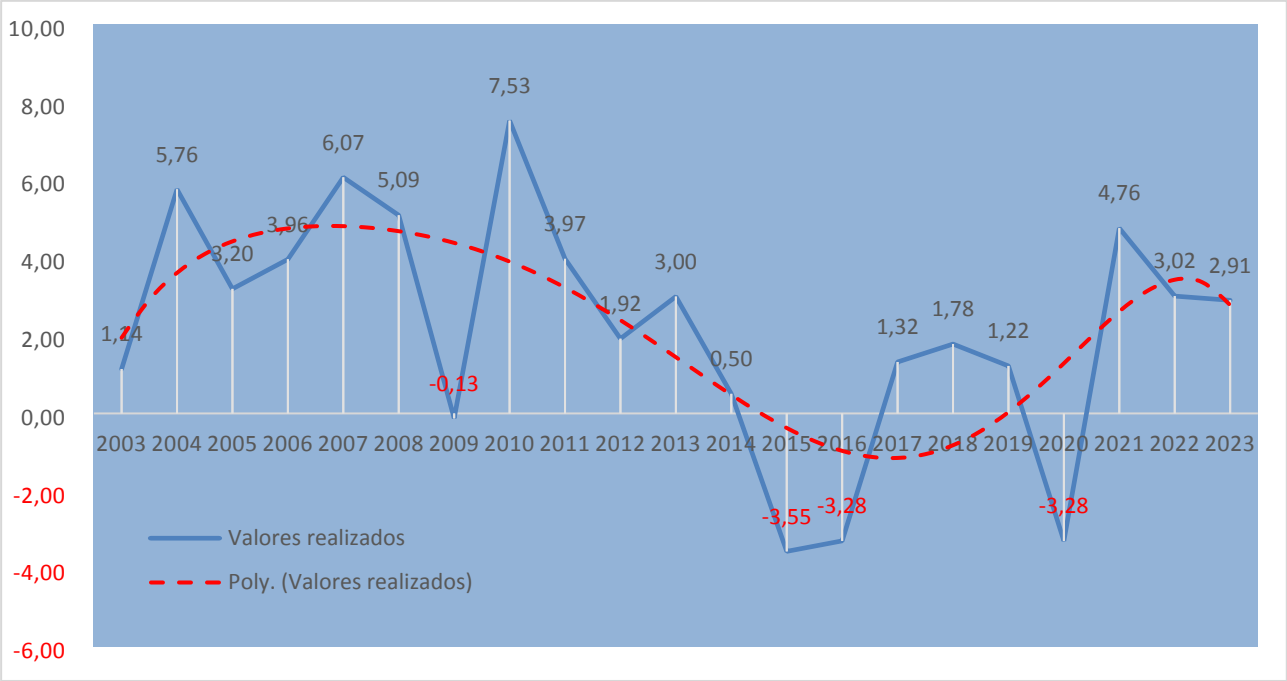


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

R$ 10.549,29 bilhões. O gráfico a seguir apresenta a evolução da taxa de crescimento real do PIB entre os anos de 2003 e 2023.

**Taxa de crescimento do PIB em termos reais – 2003 a 2023**

em %

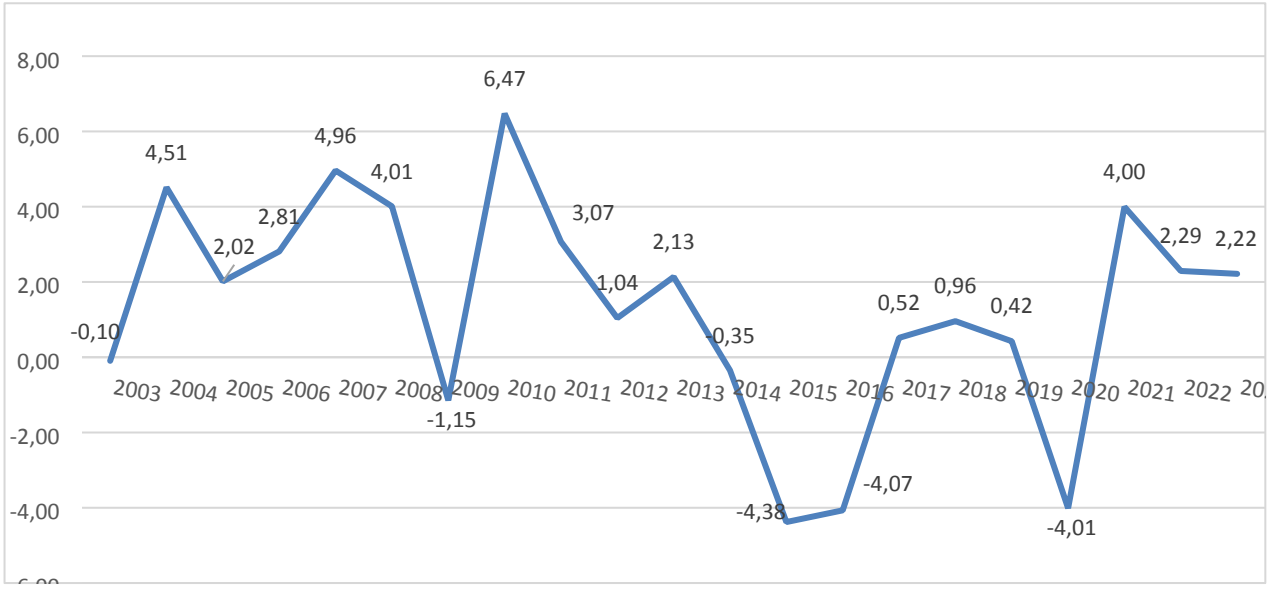



Fontes: Bacen e IBGE.

O gráfico seguinte mostra a evolução da variação percentual do PIB *per capita*. O PIB *per capita* equivale à razão entre o valor corrente do PIB e a população residente no meio do ano, sendo um dos indicadores considerados ao se analisar o bem-estar da população.

**Taxa de Crescimento do PIB *per capita* – 2003 a 2023**

em %




Fonte: BACEN.

O PIB *per capita* em 2023 registrou o valor de R$ 50.193,72, uma variação de 2,22% em relação ao valor registrado em 2022. A variação do PIB é resultado do aumento do Valor Adicionado a

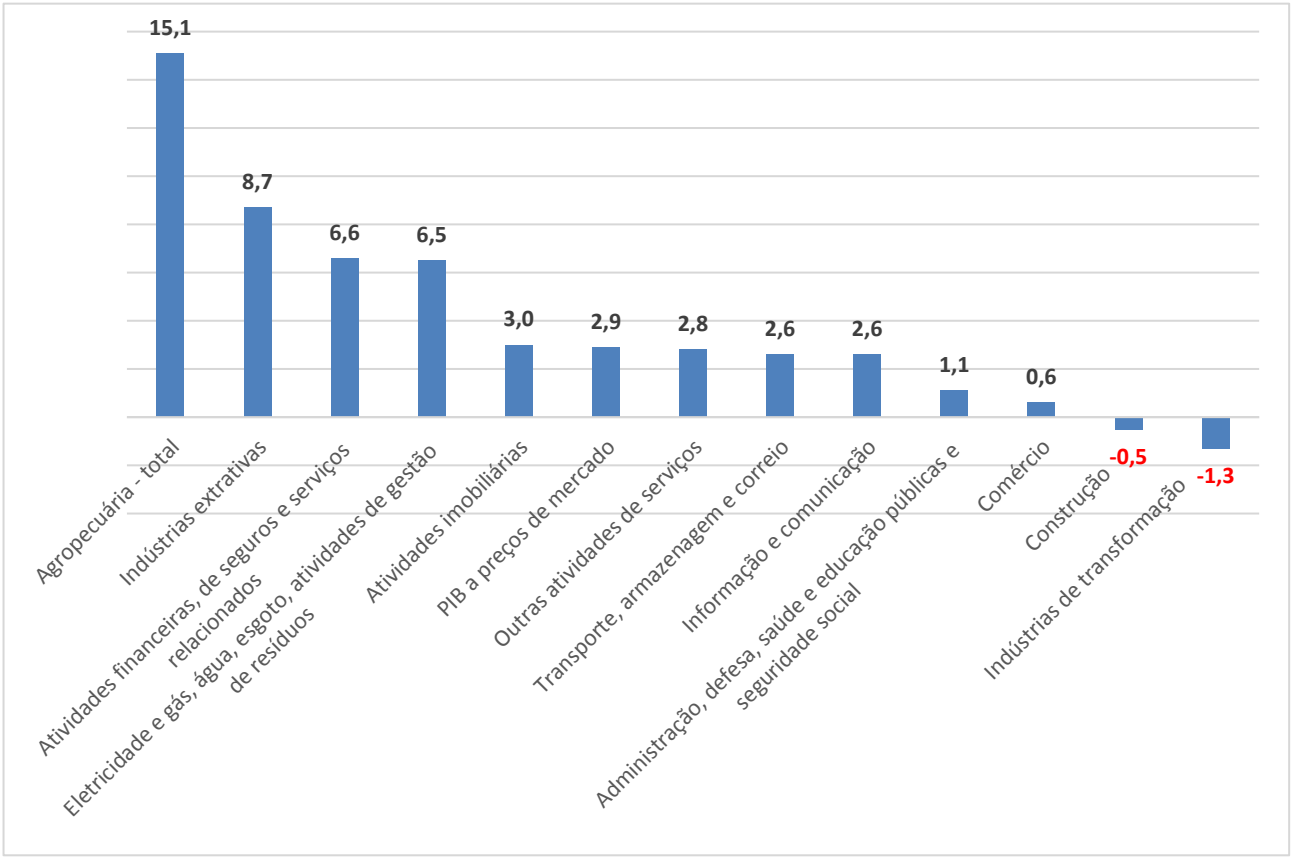


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Preços Básicos e do volume do Imposto sobre Produtos líquidos sem os Subsídios. As variações do Valor Adicionado em decorrência de variações nas atividades de agropecuária, indústria e serviços foram, em 2023, de 15,1%, 1,6%, e de 2,4%, respectivamente.

**PIB e subsetores – taxa acumulada no ano - 2023**

%




Fonte: IBGE

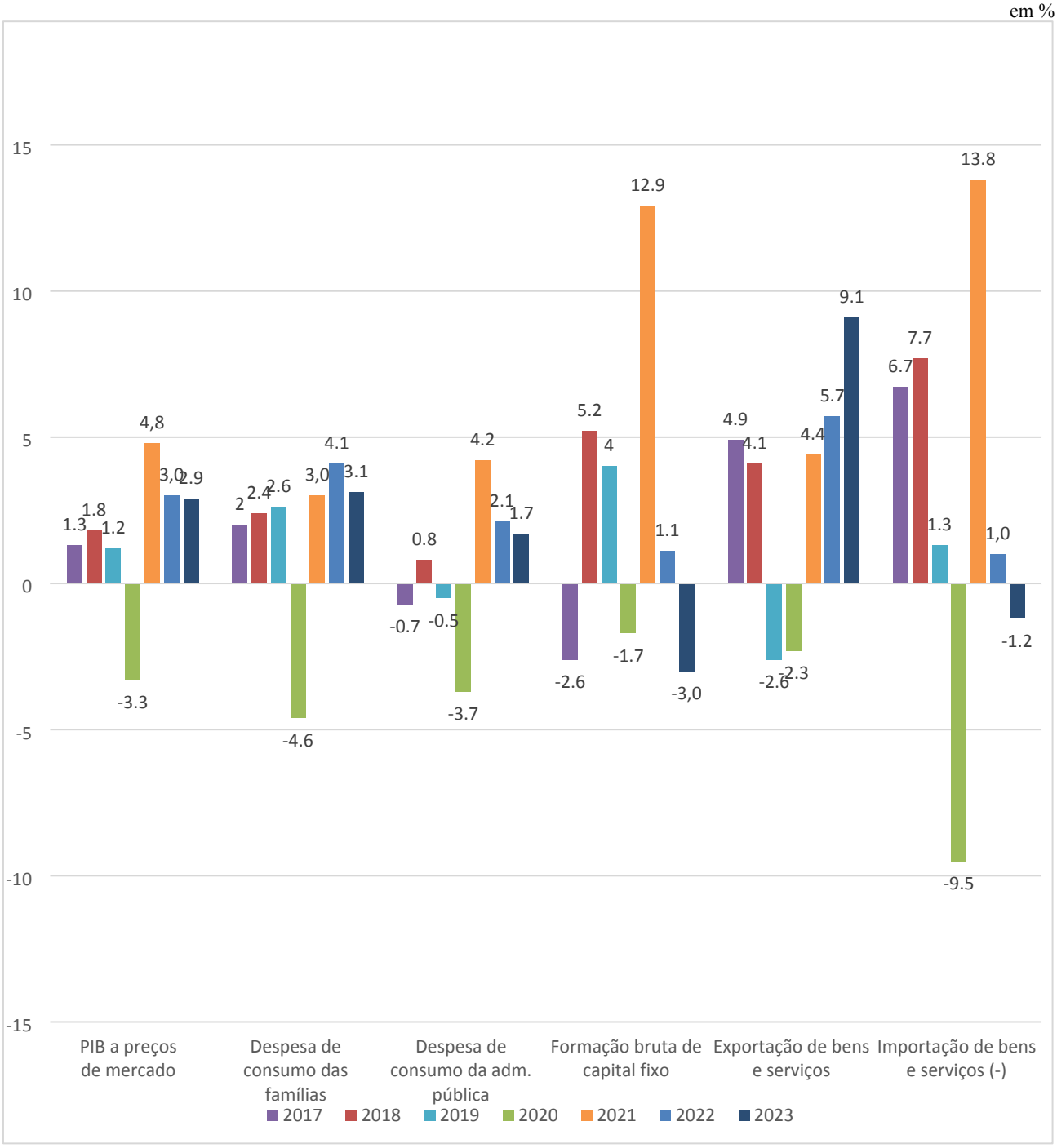
A taxa acumulada ao longo do ano para o PIB e para os componentes da demanda agregada entre 2017 e 2023 é apresentada no gráfico a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Componentes da Demanda Agregada – taxa acumulada ao longo do ano – 2017 a 2023**

em %




Fonte: IBGE. Demanda agregada: consumo das famílias, consumo da administração pública, formação bruta de capital fixo, exportações e importações de bens e serviços.

Em 2023 a Despesa de Consumo das Famílias foi responsável por 63,3% do valor do PIB, tendo sofrido um acréscimo de 3,1% se comparado ao ano de 2022. A despesa de Consumo do Governo, correspondente a 18,2% do PIB em 2023, registrou variação positiva de 1,7% em relação à 2022. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), inclusas as variações de estoque, registrou participação de 16,1% em 2023, com redução de 3,0% no PIB, se comparado a 2022. As Exportações de Bens e Serviços e as Importações de Bens e Serviços tiveram variação de 9,1% e -1,2%, em relação ao ano de 2022, com participação de 18,1% e menos 15,7%, respectivamente, no PIB de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

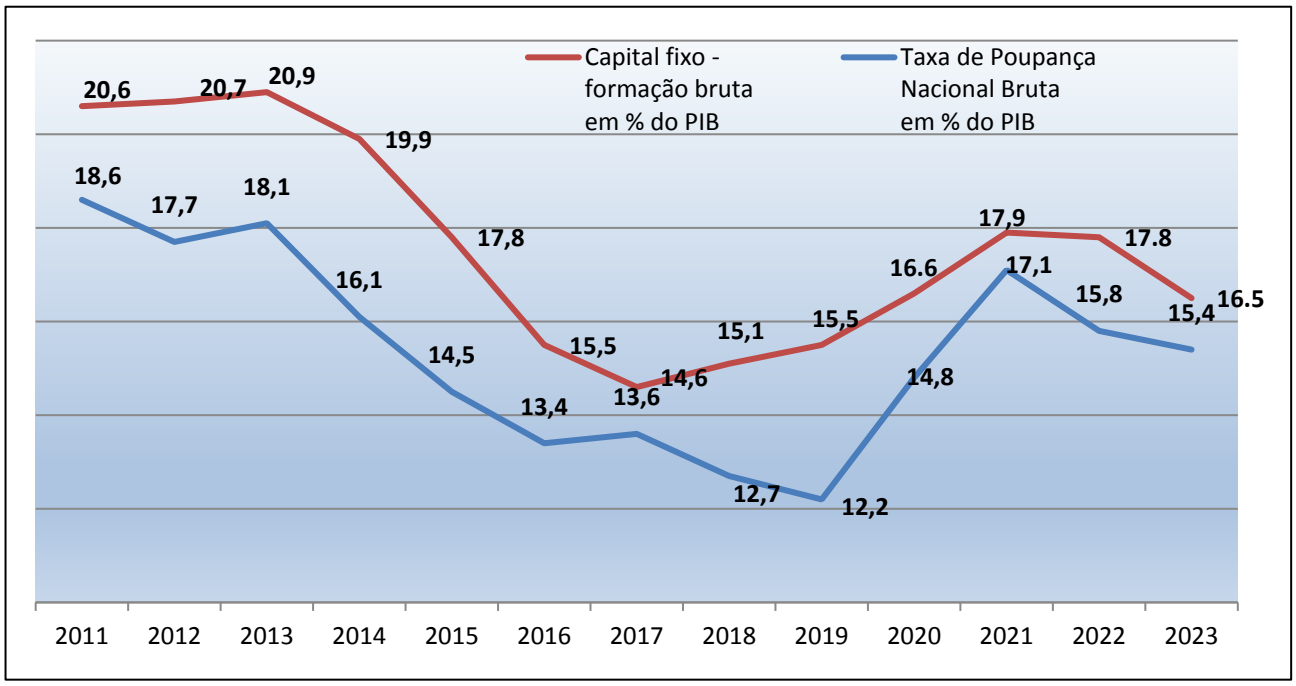
### 2.1.4. Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo

A poupança nacional bruta pode ser entendida como a parte da renda nacional bruta não consumida pelas famílias e pelo governo e que pode servir para financiar os investimentos de um país. Equivale ao valor obtido em decorrência da poupança bruta do setor privado acrescido do saldo do governo em conta corrente. A taxa de poupança nacional bruta em relação ao PIB sofreu ligeira redução em relação ao ano de 2022, passando de 15,8% para 15,4% em 2023.

O investimento compreende a formação bruta de capital fixo (FBCF) mais variações de estoques. A taxa de investimento (FBCF) teve um recuo mais acentuado, passando de 17,8% do PIB em 2022 para 16,5% em 2023, como apresentado no gráfico adiante.

**Poupança Nacional Bruta e Formação Bruta de Capital Fixo – 2011 a 2023**

% do PIB




Fonte IBGE.

### 2.1.5. Carga Tributária Nacional

A estimativa da carga tributária brasileira corresponde à razão entre o total dos tributos arrecadados e o PIB.

Os tributos totalizam o que foi arrecadado pelas três esferas de governo (federal, estadual/distrital e municipal), bem como pelas entidades do Sistema S e pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PIB empregado nesta análise corresponde ao indicador oficial publicado pelo IBGE.

Os dados da arrecadação foram encaminhados pelo Ministério da Fazenda e obtidos de diversas fontes.

A tabela a seguir apresenta a evolução da arrecadação em valores correntes e a carga tributária como percentual do PIB no período 2019-2023, considerando os tributos diretamente arrecadados por cada esfera de governo. A carga tributária brasileira em 2023, de 32,44%, diminuiu em relação a 2022, interrompendo um período de crescimento após o mínimo alcançado em 2020 no período da pandemia.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Carga Tributária Bruta em valores correntes e em % PIB – 2019 a 2023**

R$ bilhões

| | 2019 | | 2020 | | 2021 | | 2022 | | 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Esferas de Governo | Valor | % s/PIB | Valor | % s/PIB | Valor | % s/PIB | Valor | % s/PIB | Valor | % s/PIB |
| Governo Federal | 1.619 | 21,91% | 1.564 | 20,56% | 1.951 | 21,65% | 2.259 | 22,41% | 2.388 | 21,99% |
| Governos Estaduais | 622 | 8,42% | 638 | 8,39% | 794 | 8,81% | 855 | 8,48% | 881 | 8,12% |
| Governos Municipais | 167 | 2,26% | 170 | 2,23% | 196 | 2,17% | 220 | 2,18% | 252 | 2,32% |
| Carga Total | 2.408 | 32,59% | 2.372 | 31,17% | 2.941 | 32,64% | 3.334 | 33,07% | 3.521 | 32,44% |
| PIB | 7.389 | | 7.610 | | 9.012 | | 10.080 | | 10.856 | |

Fonte: STN.

A próxima tabela demonstra a variação dos tributos arrecadados em 2022 e 2023. As três primeiras colunas contêm valores correntes e as três últimas, valores corrigidos para 2023.

**Arrecadação Tributária Bruta – variação entre 2022 e 2023 em valores correntes e corrigidos**

R$ bilhões

| | Valores correntes | | | Valores corrigidos | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Esferas de Governo | 2022 | 2023 | Var % | 2022 | 2023 | Var % |
| Governo Federal | 2.259 | 2.388 | 5,72% | 2.364 | 2.388 | 1,02% |
| Governos Estaduais | 855 | 881 | 3,08% | 895 | 881 | -1,51% |
| Governos Municipais | 220 | 252 | 14,65% | 230 | 252 | 9,55% |
| Carga Total | 3.334 | 3.521 | 5,63% | 3.489 | 3.521 | 0,93% |

Fonte: STN.

Nota: os valores de 2022 foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB (4,66%).

A arrecadação tributária bruta total em 2023 aumentou, em termos reais, 0,93% em comparação com 2022. A única esfera que apresentou queda real foi a estadual, de 1,51%.

Para fins de análise comparativa da carga tributária da União com a carga tributária do conjunto dos estados e municípios, foram redistribuídos os valores das receitas tributárias conforme descrito a seguir:

a) a carga tributária disponível à União corresponde à sua carga tributária bruta sem os valores das transferências a estados e municípios e sem os valores dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

b) a carga tributária disponível aos estados e municípios corresponde à carga tributária bruta dos estados somada à dos municípios e às transferências da União a estados e municípios.

A tabela e o gráfico seguintes trazem a evolução desses valores entre 2019 e 2023 como proporção do PIB. Entre 2022 e 2023, as receitas disponíveis caíram 0,64 p.p., tendo aumentado apenas para o RGPS. Em comparação com 2019, as receitas disponíveis caíram 0,16 p.p., influenciadas pela redução de 0,20 p.p. do RGPS.

**Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2019 a 2023**

| Receitas Disponíveis | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Var 2022-2023 | Var 2019-2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| União - transf - RGPS | 9,53% | 8,37% | 9,85% | 9,96% | 9,55% | -0,41 p.p. | 0,02 p.p. |
| Est+Mun+Transf | 14,58% | 14,08% | 14,91% | 15,20% | 14,61% | -0,60 p.p. | 0,02 p.p. |
| RGPS | 8,48% | 8,72% | 7,87% | 7,91% | 8,28% | 0,37 p.p. | -0,20 p.p. |
| Totais | 32,59% | 31,17% | 32,64% | 33,07% | 32,44% | -0,64 p.p. | -0,16 p.p. |

Fonte: STN – Boletim – Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral de 2023.

Nota: os valores dos benefícios pagos pelo RGPS e das transferências tributárias da União a estados e municípios foram obtidos na tabela 2.1 do relatório Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024, publicado pela STN. As transferências consistem nos Fundos de

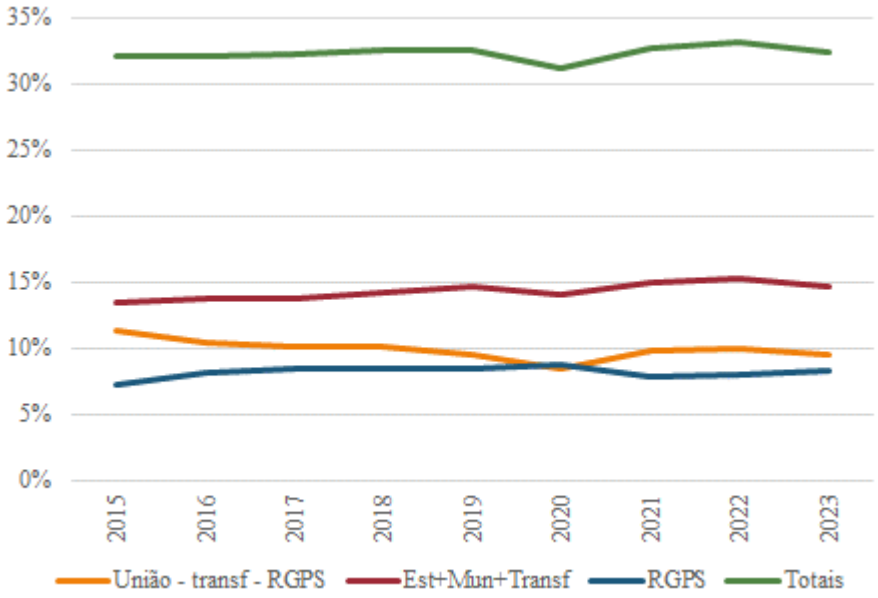


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), IPI-Exportação, Fundos Constitucionais, Contribuição do Salário-Educação, Compensações Financeiras, Cide-Combustíveis, ITR e IOF-Ouro.

Pelo gráfico adiante, nota-se que em 2020, em decorrência da pandemia, os benefícios do RGPS se ampliaram e as demais destinações se reduziram. Em 2021, essa situação se reverteu. Entre 2022 e 2023, apenas o RGPS apresentou aumento.

**Carga Tributária Disponível como proporção do PIB – 2015 a 2023**



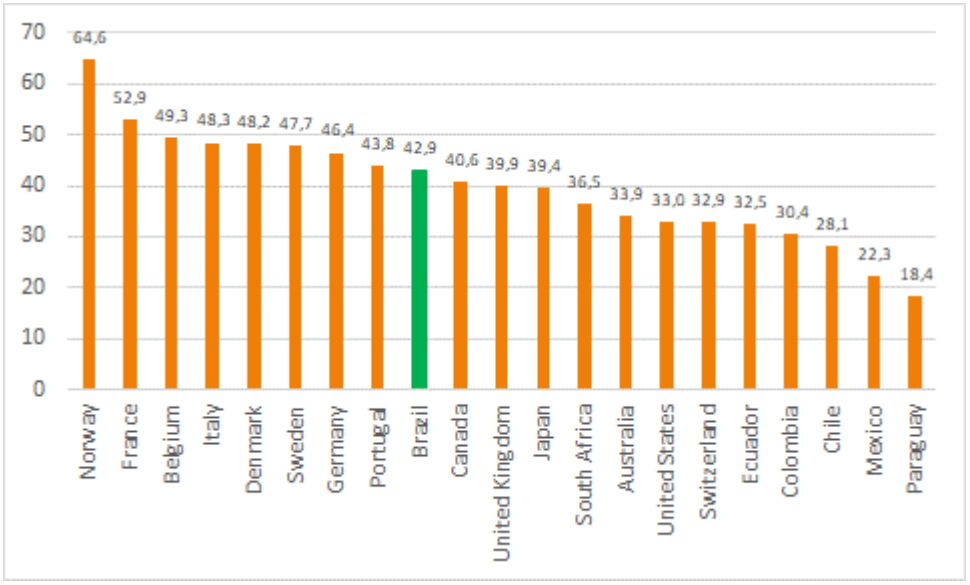

Fonte: STN.

O próximo gráfico evidencia as cargas tributárias de alguns países estimadas para 2022, segundo dados do Fundo Monetário Internacional – FMI (*IMF Data – Government Finance Statistics – GFS – Revenue – General Government* – 2023). Para ficar compatível com a carga tributária dos demais países, o dado do Brasil constante do gráfico é o divulgado pelo FMI (42,9% do PIB), e não o que foi apresentado nas tabelas anteriores (33,07% do PIB em 2022, conforme apurado pelo Ministério da Fazenda).

Observa-se que a carga tributária do Brasil se encontrava em posição intermediária em comparação com os demais países selecionados.

**Carga Tributária Comparada**

% do PIB






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Fonte: FMI.

Nota: Os dados são referentes às estimativas para 2022. O valor do Brasil foi o informado pelo FMI e não corresponde aos dados da STN, a fim de possibilitar a comparabilidade com os dados dos demais países.

### 2.1.6. Relações Econômico-Financeiras com o Exterior

A exportação dos produtos brasileiros em 2023, no total de US$ 339,7 bilhões, registrou elevação de 1,7% quando comparados a 2022. A tabela a seguir apresenta a variação dos valores e quantidades exportadas dos principais produtos em 2023 em comparação com 2022, bem como a participação de cada um desses produtos no total exportado.

**Exportações em 2023**

US$ bilhões FOB

| Descrição CUCI Item | Variação dos Valores em 2023 em relação à 2022 (%) | Variação das Quantidades em 2023 em relação à 2022 (%) | Participação no total exportado em 2023 (%) |
|---|---|---|---|
| Soja | 14,4 | 29,4 | 15,7 |
| Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos, cruds | 0,0 | 19,1 | 12,5 |
| Minério de ferro e seus concentrados, não aglomerado | 5,8 | 8,9 | 8,0 |
| Milho (exceto milho doce), não moído, Outros | 11,6 | 29,4 | 4,0 |
| Açúcar de cana, em bruto | 39,6 | 12,1 | 3,9 |
| Bagaços e outros resíduos sólidos | 11,8 | 11,0 | 3,4 |
| Óleos de petróleo ou de minerais betuminosos (exceto óleos brutos) | -13,5 | 4,5 | 3,3 |
| Carne de gado bovino congelada, desossada | -22,2 | -1,1 | 2,5 |
| Café não torrado, não descafeinado | -14,1 | -0,7 | 2,2 |
| Pastas químicas de madeira, ao bissulfito, exceto pastas | -8,9 | -5,7 | 2,1 |
| Cortes de aves ou outros despojos, congelados | 0,8 | 9,8 | 2,1 |
| Produtos semi-acabados de ferro ou aço não ligado | -2,2 | 11,7 | 1,4 |
| Veículos automóveis para transporte de pessoas, n.e.p. | -10,1 | -17,1 | 1,2 |
| Ouro (incluindo o ouro platinado), não monetário | -29,0 | -29,5 | 1,0 |

Fonte: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral.

A participação do bloco econômico da Ásia no total dos produtos exportados pelo Brasil registrou variação positiva, passando de 41,8% em 2022 para 44,9% em 2023. As demais participações estão demonstradas no quadro a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Exportações Brasileiras – Principais Blocos Econômicos e Países – 2023 e 2022**

US$ FOB

| Blocos Econômicos e Países | 2023 | 2022 | Variação %) 2023 / 2022 | Participação (%) 2023 | Participação (%) 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Ásia (Exclusive Oriente Médio) | 152.440.600.774 | 139.615.985.112 | 9,19 | 44,9 | 41,8 |
| China | 104.311.422.722 | 89.427.761.284 | 16,64 | 30,7 | 26,8 |
| Europa | 57.605.708.393 | 63.307.271.004 | -9,01 | 17,0 | 18,9 |
| União Europeia - UE | 46.278.531.246 | 50.892.834.704 | -9,07 | 13,6 | 15,2 |
| Países Baixos (Holanda) | 12.108.911.138 | 11.927.910.064 | 1,52 | 3,6 | 3,6 |
| América do Norte | 51.212.721.237 | 49.885.568.642 | 2,66 | 15,1 | 14,9 |
| Estados Unidos | 36.866.732.898 | 37.437.814.354 | -1,53 | 10,9 | 11,2 |
| América do Sul | 42.928.539.316 | 43.951.188.870 | -2,33 | 12,6 | 13,2 |
| Mercado Comum do Sul - Mercosul | 23.566.860.214 | 21.764.021.439 | 8,28 | 6,9 | 6,5 |
| Argentina | 16.715.755.940 | 15.344.651.930 | 8,94 | 4,9 | 4,6 |
| Associação de Nações do Sudeste Asiático - ASEAN | 24.421.836.883 | 23.903.286.284 | 2,17 | 7,2 | 7,2 |
| Oriente Médio | 14.995.945.957 | 17.146.781.243 | -12,54 | 4,4 | 5,1 |
| África | 13.209.771.507 | 12.758.204.925 | 3,54 | 3,9 | 3,8 |
| Comunidade Andina das Nações - CAN | 9.927.505.315 | 11.494.013.686 | -13,63 | 2,9 | 3,4 |
| América Central e Caribe | 5.707.797.514 | 6.012.039.651 | -5,06 | 1,7 | 1,8 |
| Oceania | 1.181.335.014 | 1.314.377.070 | -10,12 | 0,3 | 0,4 |

Fonte: banco de dados em http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral.

Segundo a classificação por setor de atividade econômica, como demonstrado na tabela a seguir, observa-se que os produtos exportados em 2023, provenientes da indústria de transformação, tiveram participação de 52,2% do total exportado, com variação negativa de 2,3% em relação a 2022. Os produtos da indústria extrativa, com participação de 23,2% em 2023, registraram uma elevação de 3,5% quando comparado ao ano de 2022. A atividade agropecuária contribuiu com 24% do total exportado em 2023, tendo o total dos valores dos produtos vendidos uma elevação de 9,0% em relação ao ano de 2022.

**Exportações Brasileiras – setores da atividade econômica – 2023 e 2022**

US$ FOB

| Classificação por setores de atividade econômica (ISIC Seção) | 2023 | 2022 | Variação (%) 2023 / 2022 | Part. (%) 2023 | Part. (%) 2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| Agropecuária | 81.484.989.457 | 74.787.064.930 | 9,0 | 24,0 | 22,4 |
| Indústria Extrativa | 78.834.580.964 | 76.199.435.567 | 3,5 | 23,2 | 22,8 |
| Indústria de Transformação | 177.189.362.699 | 181.401.196.394 | -2,3 | 52,2 | 54,3 |
| Outros Produtos | 2.163.844.699 | 1.748.341.329 | 23,8 | 0,6 | 0,5 |
| **Total das Exportações** | **339.672.777.819** | **334.136.038.220** | **1,7** | **100,0** | **100,0** |

Fonte: **b**anco de **d**ados em http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral.

Obs.: foi descontinuada, em fevereiro de 2020, a elaboração da tabela com os dados das exportações brasileiras classificados segundo o Fator Agregado – Básicos, Industrializados Manufaturados e Semimanufaturados, Consumo de Bordo, Reexportação e Transações Especiais, que era executada pela Secretaria Especial de Comércio Exterior do Ministério da Economia, passando-se a utilizar classificações de uso internacional, recomendadas pelas Nações Unidas. Atualmente a organização das informações segue a classificação como apresentado na tabela acima, que apresenta nova classificação de produtos quanto ao setor de atividade econômica. Esta nova discriminação da Classificação por Setores de Atividade Econômica, que obedece metodologia denominada Classificação Industrial Padrão Internacional – ISIC([1]), para todas as Atividades Econômicas contempladas, segundo a nomenclatura ISIC Seção([2]), pode ainda ser detalhada de acordo com subposições da Classificação Uniforme para o Comércio Internacional (CUCI)([3])

([1]) Nota Metodológica ISIC – Classificação Internacional de Todas Atividades Econômicas - https://balanca.economia.gov.br/balanca/metodologia/Nota_ISIC-CUCI.pdf

([2]) Dados obtidos utilizando o filtro "ISIC seção", quando da elaboração da tabela em http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(³) Ver esclarecimentos sobre a nova metodologia em http://siscomex.gov.br/balanca-comercial-traz-agora-classificacao-de-produtos-por-setor-de-atividade-economica/

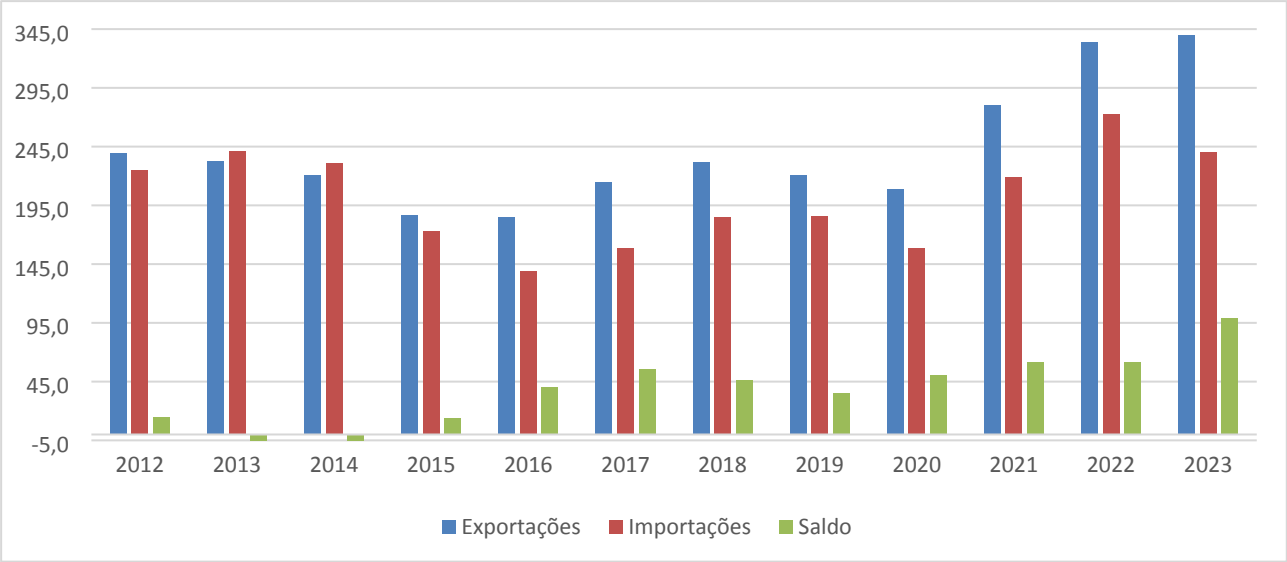
Em relação às importações dos produtos brasileiros, em 2023 foi registrado o valor global de US$ 240,8 bilhões (FOB), uma redução de 11,7% em relação ao ano de 2022.

As aquisições nacionais, no mercado externo, de "bens de consumo duráveis" – "automóveis para passageiros", registraram um aumento de 59,2% em 2023, se comparadas ao ano de 2022.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 98,9 bilhões em 2023, com exportações de US$ 339,7 bilhões e importações de US$ 240,8 bilhões, de acordo com demonstrativos da Secretaria de Comércio Exterior - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços.

**Balança Comercial – 2012 a 2023**

US$ bilhões FOB




Fonte: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral.

*Balanço de Pagamentos e Reservas Internacionais*

A conta "Transações Correntes" do Balanço de Pagamentos registrou déficit, no ano de 2023, no valor de US$ 28,6 bilhões, equivalente a 1,32% do PIB, inferior ao déficit de US$ 48,3 bilhões (2,47% do PIB) registrado em 2022. A variação deste déficit verificado em 2023 é resultante do aumento do superavit comercial, de US$ 36,4 bilhões, da redução do déficit em Serviços, de US$ 2,0 bilhões, somado ao aumento do déficit de Renda Primária de US$ 15,9 bilhões, e pela redução do superávit da Renda Secundária, no valor de US$ 2,9 bilhões.

**Evolução do Balanço de Pagamentos – 2023 e 2022**

US$ milhões

| Discriminação | 2023 | 2022 |
|---|---|---|
| **Transações Correntes** | **-28.616** | **-48.253** |
| Balança Comercial (FOB) | 80.518 | 44.153 |
| Exportação de Bens * | 344.409 | 340.328 |
| Importação de Bens * | 263.891 | 296.175 |
| Serviços | -37.597 | -39.618 |
| Renda Primária | -72.417 | -56.530 |
| Renda Secundária (Transferências Unilaterais)[1] | 880 | 3.742 |
| **Conta Capital e Financeira** | | |
| Conta Capital | 328 | 245 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Discriminação | 2023 | 2022 |
|---|---|---|
| Conta Financeira: fluxos de invest. ativos – fluxos de invest. passivos | -30.944 | -46.760 |
| Investimentos Direto | | |
| No exterior | 28.252 | 33.355 |
| No pais | 61.952 | 74.606 |
| **Erros e Omissões** | **-2.655** | **1.248** |

Fonte: Bacen.
* Diferença de metodologia entre os valores de exportação e de importação consideradas pelo Bacen e os divulgados pelo MDIC. Exclui mercadorias deixando o (para exportações) ou ingressando no (para importações) território nacional sem mudança de proprietário. Inclui mercadorias entregues no território nacional (exportação ficta), encomendas postais (para exportações), ou fora do território nacional (importação ficta), e importação de energia elétrica sem cobertura cambial, além de outros ajustes.
[1] A conta Renda Secundária na metodologia BPM6 utilizada atualmente teve sua nomenclatura anterior ajustada, pois era denominada Transferências Unilaterais na metodologia BPM5 utilizada pelo Bacen até abril de 2015 - http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/n/6MANBALPGTO.
Obs.: dados preliminares.

O saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US$ 355,0 bilhões em 2023, apresentando uma variação positiva de US$ 30,3 bilhões (9,3%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2022, de US$ 324,7 bilhões. A gestão das reservas internacionais visa a redução da exposição do País ao risco cambial. As aplicações do saldo das reservas internacionais abrangem as operações de linhas com recompra e empréstimos em moeda estrangeira e são controlados pelo Banco Central do Brasil. O investimento tem o objetivo de realizar a cobertura cambial da dívida externa bruta e se dá por meio de uma carteira diversificada com perfil anticíclico. As reservas internacionais, segundo o conceito de liquidez, correspondem aos ativos externos que podem rapidamente ficarem disponíveis, com o objetivo de, caso necessário, prover fundos para financiamento do balanço de pagamentos, realizar operações no mercados de câmbio, entre outras finalidades, inclusive a de manter a confiança na moeda e na economia.

Esse crescimento do valor das reservas internacionais no encerramento do ano de 2023, no valor de US$ 30,3 bilhões, foi decorrente, entre outros motivos, do **ingresso de recursos no país** no montante de US$ 11,5 bilhões. Relevantes movimentos na curva de juros da dívida norte americana, que fecharam o ano em nível inferior ao do início do período, favoreceram o ganho registrado.

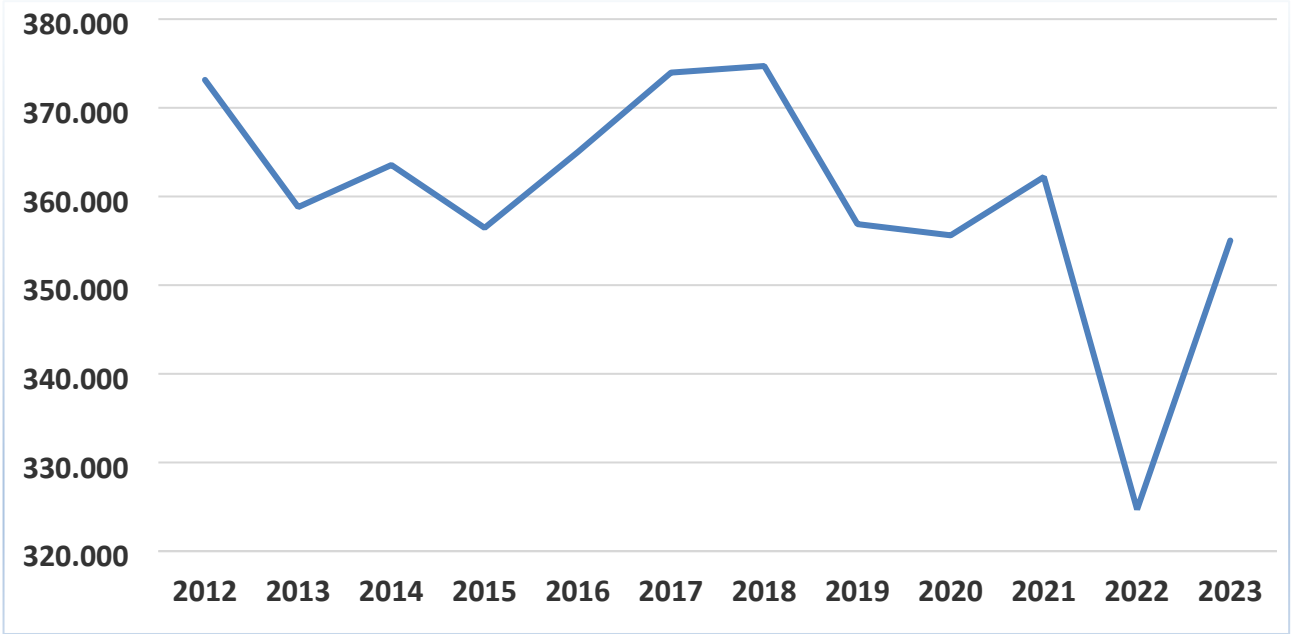
Em 2023 o **Banco Central não interveio no mercado vendendo dólares** para conter movimentos de volumes significativos de retiradas de recursos, o que poderia causar elevação indesejada da cotação do dólar, influenciando os níveis de inflação. Outro motivo que levou ao crescimento das reservas internacionais foi o **recebimento de juros em razão das aplicações em dólar**, aliado ao retorno de US$ 13 bilhões em decorrência de uma modalidade de empréstimo denominado leilão de linha. Em torno de 80% das reservas internacionais brasileiras estão investidas em títulos do Federal Reserve – FED, e também em outros valores em dólares.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Reservas Internacionais – 2012 a 2023**

US$ milhões




Fonte: Bacen.

*Taxa de Câmbio Efetiva Real*

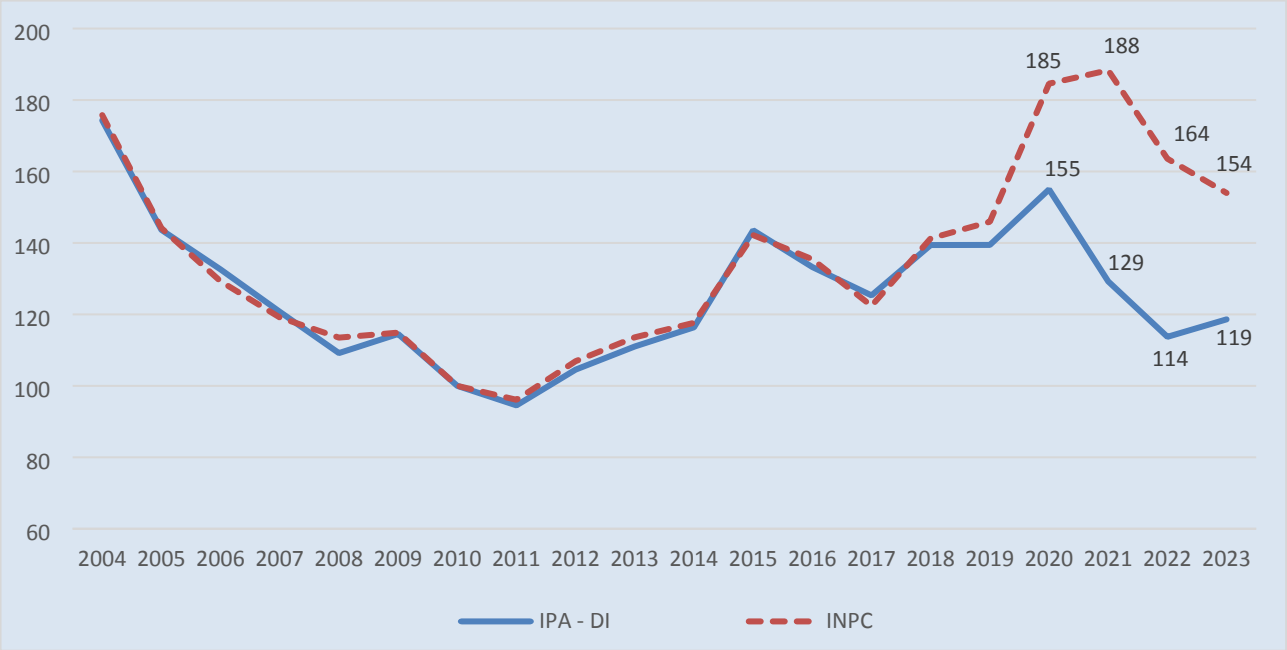
A taxa de câmbio efetiva real é interpretada como uma medida da competitividade das exportações brasileiras. Denomina-se taxa de câmbio real o resultado do quociente entre a taxa de câmbio nominal e a relação decorrente do índice de preços no atacado de cada país parceiro do Brasil e a de dois índices: de Preços ao Produtor Amplo - Disponibilidade Interna (IPA-DI) do Brasil e índice de Preços ao Consumidor do Brasil (INPC). O quociente obtido é ponderado pela participação de cada país no total das exportações brasileiras, obtendo-se assim a taxa cambial efetiva. As ponderações utilizadas variam a cada ano, sendo obtidas pelas participações de cada parceiro no total das exportações brasileiras para os países considerados nos 2 anos imediatamente anteriores. A elevação do índice significa desvalorização da taxa de câmbio efetiva real, indicando melhoria da competitividade internacional dos produtos exportados fabricados no país.

A competitividade das exportações brasileiras voltou a melhorar a partir de 2011, conforme se observa pelo gráfico a seguir. Em 2021 e 2022 observou-se recuo na taxa de câmbio efetiva, com ligeira melhora para o IPA – DI em 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Taxa de Câmbio Efetiva Real – 2004 a 2023**




Fonte: Ipeadata.

Obs.: Cálculo do IPA-DI: a taxa de câmbio efetiva real é uma média aritmética ponderada das taxas de câmbio reais bilaterais do país em relação a 23 parceiros comerciais selecionados. Por sua vez, a taxa de câmbio real bilateral é definida pelo produto entre a taxa de câmbio nominal (em R$/unidade de moeda estrangeira) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP) do país em questão, dividido pelo Índice de Preços ao Produtor Amplo - Disponibilidade Interna (IPA-DI) do Brasil .Neste caso, trata-se do índice de exportações gerais que o Brasil realizou. Para o cálculo da taxa de câmbio efetiva das exportações totais do Brasil, foram utilizados dois índices de preços domésticos: o IPA-DI e o INPC. Esta série foi calculada utilizando o IPA-DI como índice de preços doméstico.

Cálculo utilizando-se o INPC: da mesma forma, a taxa de câmbio real bilateral, já definido como o produto entre a taxa de câmbio nominal (em R$/unidade de moeda estrangeira) e o Índice de Preços ao Produtor (IPP), é dividido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Brasil. Neste caso, trata-se do índice de exportações gerais que o Brasil realizou. Para o cálculo da taxa de câmbio efetiva das exportações totais do Brasil, foram utilizados dois índices de preços domésticos: o IPA-DI e o INPC. Esta série foi calculada utilizando o INPC como índice de preços doméstico

*Risco-País*

A taxa de risco-país, representada pelo indicador EMBI+ (*Emerging Markets Bond Index Plus* ou Índice dos Bônus de Mercados Emergentes), elaborado pelo banco J. P. Morgan, compara a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo mercado financeiro para títulos públicos de um conjunto de países emergentes, em relação à taxa de juros dos papéis dos Estados Unidos da América (EUA).

O risco-país indica ao investidor se o preço de se arriscar a fazer negócios em um determinado país é mais ou menos elevado: quanto menor o número, menor o risco; quanto menor for o risco, maior será a capacidade do país de atrair investimentos estrangeiros, sem que para isso tenha de elevar as taxas de juros que remuneram os títulos representativos da sua dívida. Ao final de 2022 o indicador EMBI+ registrava o valor de 256 pontos, encerrando o ano de 2023 em 195 pontos.

As agências de avaliação de risco **Fitch Ratings** e a **S&P Global Ratings** elevaram em 2023 suas notas de crédito para o Brasil, passando-as de "BB-" para "BB", com perspectiva de estável. Em julho a **Fitch** elevou o "rating" em função do desempenho macroeconômico e fiscal acima do esperado, além da expectativa de que o governo recém-eleito adotaria medidas que contribuiria para melhorias. Em dezembro veio a confirmação desta mudança do "rating" com a citação da forte estrutura de disponibilidade de caixa, administrada pelo órgão federal de gestão da dívida, para sustentação da dívida soberana, permitindo flexibilidade de financiamento, além da elevada participação de investidores nacionais na dívida. São citados ainda os superávits comerciais elevados, taxa de câmbio flexível e reservas internacionais também elevadas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ainda em dezembro a **S&P**, em sua justificativa para elevação do "rating", menciona que a decisão foi baseada na aprovação da reforma tributária, que, segundo a agência, provavelmente resultará a longo prazo em ganhos de produtividade, e que, além disso, existe a perspectiva de exportações elevadas devido à pauta exportadora de "commodities", e a reduzida necessidade de financiamento externo. Faz alusão à consolidada estrutura institucional do Brasil, opinando no sentido de que com base em amplos freios e contrapesos nos poderes executivo, legislativo e judiciário do governo seria possível sustentar a formulação de políticas estáveis e pragmáticas. Adicionalmente informa que prevê a manutenção de déficits fiscais elevados, com correção fiscal de modo gradual.

**Taxa de Risco-País - Brasil – janeiro de 2017 a dezembro de 2023.**

Fonte: Ipeadata.

## 2.2. Política Monetária

A condução da política monetária segue o regime de metas para a inflação, definidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), com trinta meses de antecedência. Em sua missão de assegurar a estabilidade do poder de compra da moeda, o Banco Central do Brasil (Bacen) deve cumprir os parâmetros estabelecidos pelo Conselho. Em 2023 essa meta de variação em doze meses do IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) ao final do exercício, deveria situar-se em 3,25% ao ano, com limite inferior da banda (p.p.) de 1,75% e limite superior de 4,75%. Posto isso, como a taxa de inflação via IPCA foi de 4,62%, sendo uma taxa menor do que o limite superior de 4,75%, então o Banco Central cumpriu os parâmetros determinados pelo CMN no exercício de 2023. Vale ressaltar nesta seção a importância da política monetária, com destaque para a taxa de juros, a base monetária e a política creditícia.

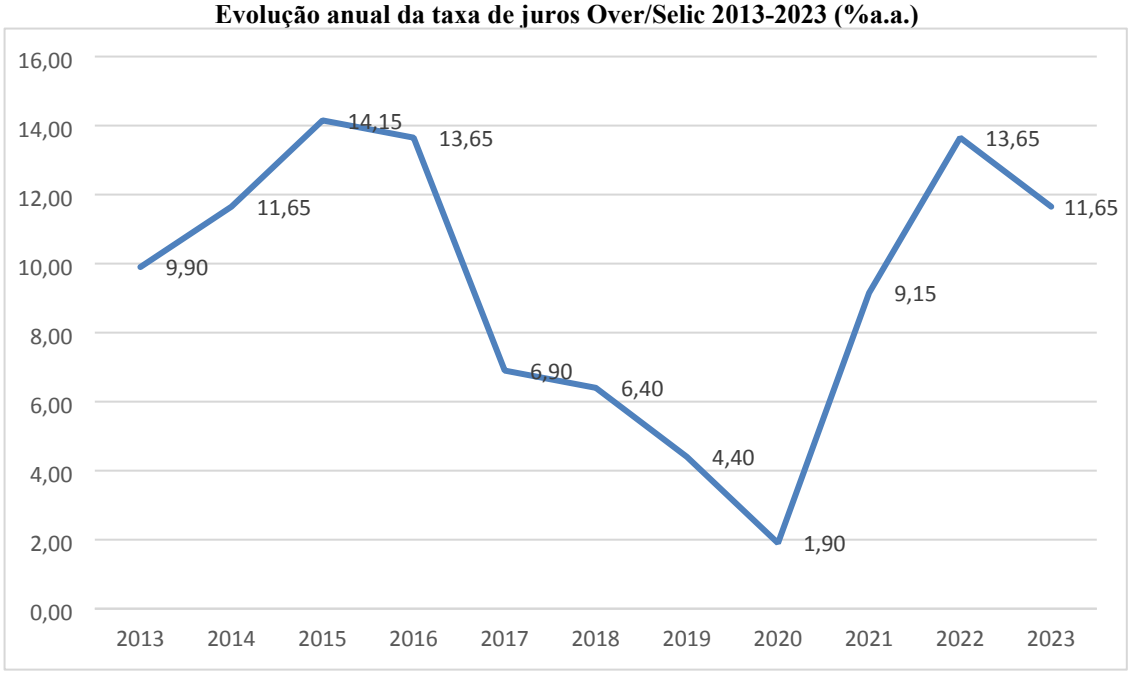
### 2.2.1. Taxa de Juros

A política monetária executada pelo Banco Central do Brasil utiliza a taxa básica de juros Over/Selic como o principal instrumento para o controle do IPCA. A figura a seguir mostra a evolução da taxa Selic anualizada base 252 dias (série 1178 do Bacen) para o período de 2013 a 2023. Pode-se observar uma queda da taxa básica média de juros de 14,15% a.a. em 2015 para 1,9% a.a. em 2020 e o crescimento para 13,65% a. a. em 2022, em vista dos ajustes efetuados pelo Copom no exercício. Em 2023, observa-se uma redução da Selic para 11,65%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

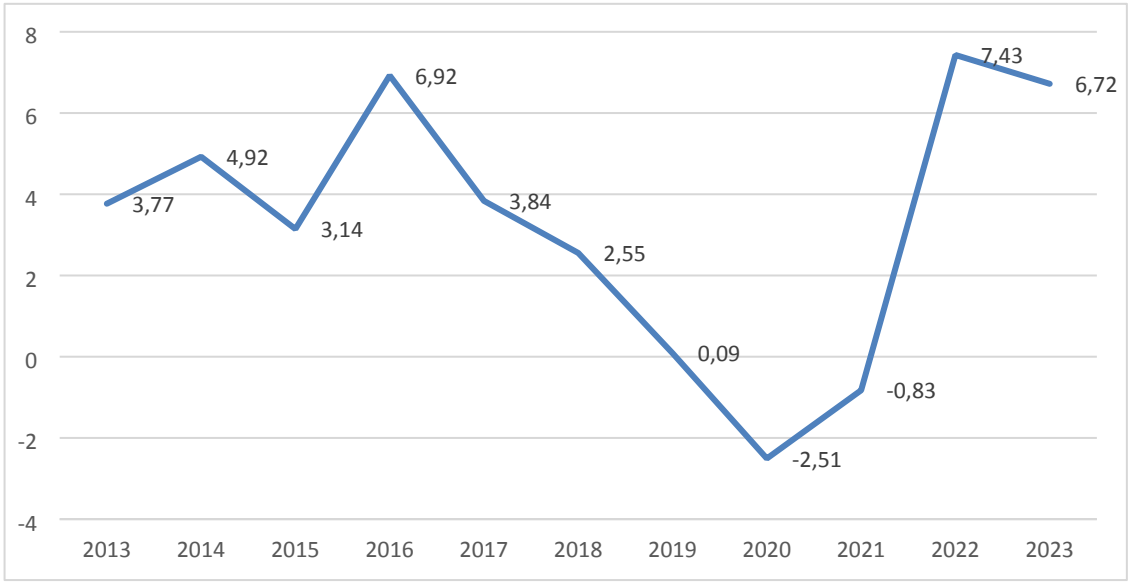
**Evolução anual da taxa de juros Over/Selic 2013-2023 (%a.a.)**




Fonte: Bacen

A taxa de juros real (*ex-post*) r é definida como r = {[(1 + i)/(1 + π)] -1}*100, em que i é a taxa de juros nominal (taxa Selic anualizada base 252), e π é a taxa de inflação anual com base no IPCA. Segundo se nota no gráfico a seguir, houve forte queda da taxa de juros real média anual depois de 2016, quando atingiu 6,92%, mantendo-se a tendência de redução, uma vez que essa taxa caiu para 3,84% em 2017, 2,55% em 2018, 0,09% em 2019 e -2,51% em 2020, com inversão da tendência para 7,43% em 2022. Por fim, observa-se uma queda da taxa em 2023 para 6,72%.

**Evolução anual da taxa de juros real *ex-post* 2013 – 2023 (%a.a.)**




Fonte: Bacen

### 2.2.2. Base Monetária

A tabela a seguir mostra os fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária de 2013 a 2023. Considerando-se o exercício financeiro de 2023, destacam-se a expansão dada pela variação da conta do Tesouro Nacional, que é uma conta de caixa na qual se registram entradas e saídas de recursos financeiros do governo federal, no valor positivo de R$ 44.552 milhões, assim como ocorre



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

uma expansão dada pela variação do estoque de títulos públicos federais, no valor de R$ 121.510 milhões. Vale destacar também a contração do setor externo no valor de R$ 46.307 milhões, o que significa uma redução do saldo das reservas internacionais em relação ao ano anterior. Pode-se também ressaltar a contração dos depósitos de instituições financeiras no valor de R$ 29.988 milhões. Por fim, considerando-se todos os fatores condicionantes da base monetária, observa-se uma expansão em 2023 no valor de R$ 3.059 milhões em relação ao ano anterior.

Com amparo nos balancetes do Banco Central referentes ao sistema monetário, pode-se avaliar a variação da base monetária. Os balancetes são formados pelas contas de ativo e passivo. A conta do passivo divide-se em dois grupos: a base monetária e os recursos não monetários, o que inclui, por exemplo, a Conta Única do Tesouro Nacional. Essa conta funciona como um caixa, que centraliza o recebimento das receitas depositadas, assim como os pagamentos das despesas orçamentárias. Dado que o valor total do ativo deve ser igual ao total das contas do passivo, calcula-se a base monetária pela diferença entre o total de ativos e o total do passivo não monetário. Então, se existe uma variação positiva do montante das contas do ativo em relação às contas do passivo não monetário, tem-se uma expansão da base monetária, e vice-versa no caso de uma retração ou contração. A tabela apresenta a seguir fatores condicionantes de retração e expansão da base monetária.

**Fatores Condicionantes da Base Monetária – 2013 a 2023**

R$ milhões

| Período | Tesouro Nacional | Títulos Públicos Federais | Setor Externo | Depósito Instituições Financeiras | Derivativos e Ajustes | Outras Contas e Ajustes | Base Monetária Variação |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2013 | -127.555 | 198.327 | -22.429 | -19.903 | 1.315 | -13.619 | 16.136 |
| 2014 | -688 | -48.879 | 16.275 | 56.163 | 17.329 | -26.201 | 14.019 |
| 2015 | 59.666 | -124.016 | -15.038 | -24.740 | 89.657 | 6.231 | -8.240 |
| 2016 | 12.284 | 32.268 | 32.533 | 6.086 | -75.562 | 7.421 | 15.029 |
| 2017 | 52.133 | -26.793 | 1.397 | 868 | -7.033 | 5.897 | 26.468 |
| 2018 | -44.486 | 35.093 | -17.349 | 13.988 | 15.125 | 2.923 | 5.294 |
| 2019 | -89.301 | 227.325 | -141.168 | 16.691 | 7.640 | -6.649 | 14.537 |
| 2020 | 704.195 | -630.037 | -117.734 | 69.829 | 40.801 | 47.897 | 114.950 |
| 2021 | -81.290 | 182.431 | -36.631 | -26.060 | 22.324 | -83.127 | -22.353 |
| 2022 | 7.104 | 63.531 | -11.508 | 13.105 | -1.756 | -60.000 | 10.476 |
| 2023 | 44.552 | 121.510 | -46.307 | -29.988 | - 889 | -85.819 | 3.059 |

Fontes: Bacen. Nota: (+) Expansão da Base Monetária / ( - ) Retração da Base Monetária.

### 2.2.3. Política Creditícia

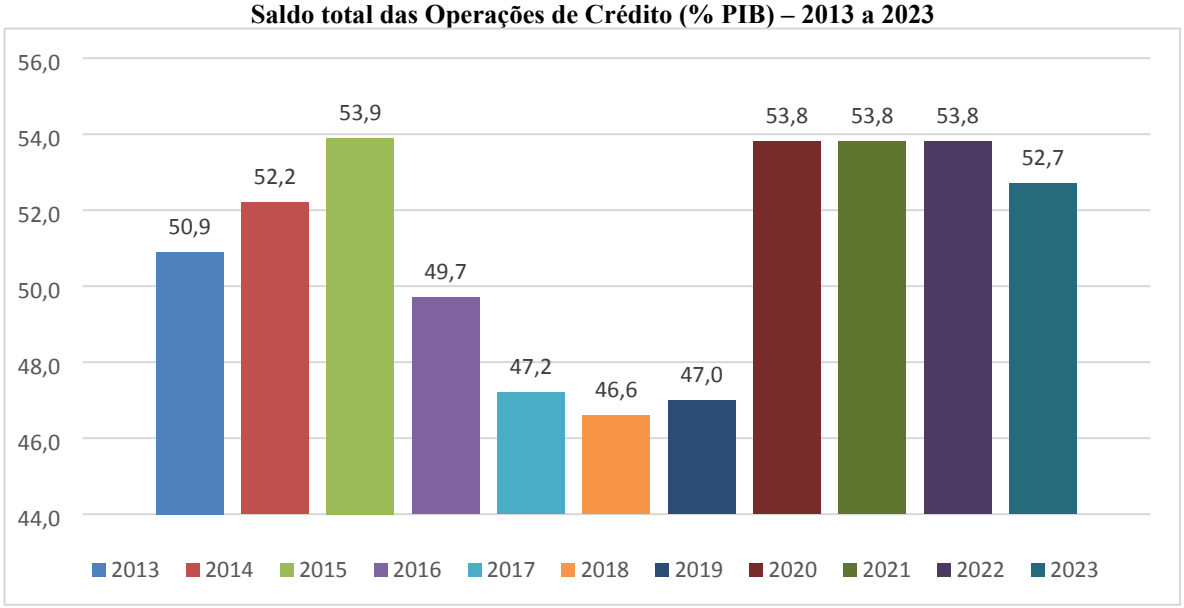
Em 2020, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 4,02 trilhões, equivalentes a 53,8% do PIB. Em 2021, o volume foi de R$ 4,7 trilhões, correspondentes a 53,8% do PIB. Em 2022, o saldo foi de R$ 5,3 trilhões, equivalentes aos 53,8% do PIB ocorridos nos dois exercícios anteriores. Por fim, no exercício de 2023 o saldo foi de R$ 5,7 trilhões, correspondentes a 52,7% do PIB.

Levando-se em conta todo o período desde 2013, houve inicialmente um período de expansão do crédito de 2013 a 2015, seguido por contração creditícia em 2016, 2017 e 2018. Pode-se observar, com base na figura a seguir, uma relativa estabilidade do volume de operações de crédito como proporção do PIB entre 2017 e 2019 em torno de 47% do PIB. Por fim, destaca-se que os saldos totais de crédito como proporção do PIB de 2020 a 2022 são idênticos, com um percentual de 53,8% do PIB. Entretanto, em 2023 o saldo das operações de crédito foi ligeiramente menor com 52,7% do PIB.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Saldo total das Operações de Crédito (% PIB) – 2013 a 2023**



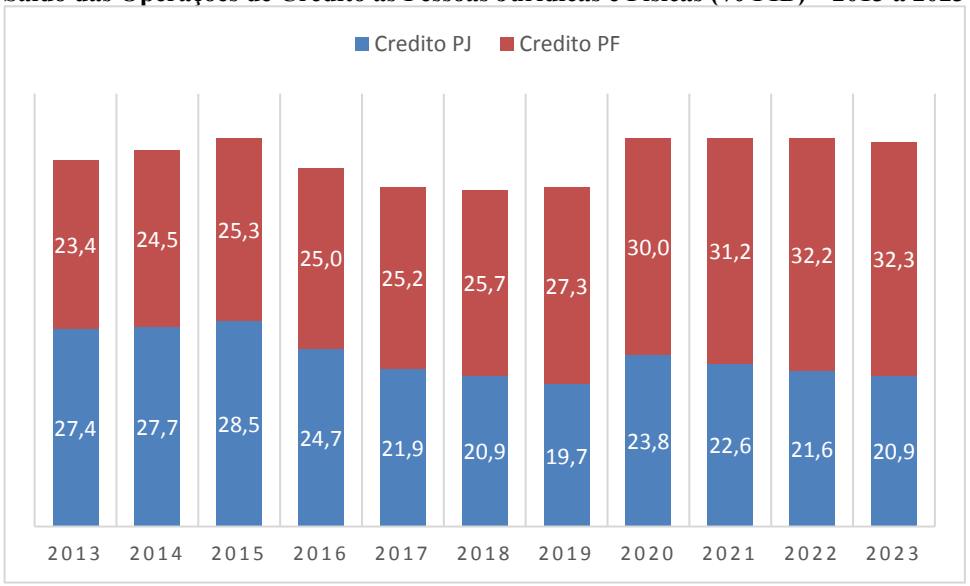

Fonte: Bacen. 28185 - Saldo de empréstimos e financiamentos do SFN ao setor não financeiro

Conforme gráfico seguinte, de 2013 a 2023, o saldo das operações de crédito tanto para pessoas jurídicas (PJ) quanto para pessoas físicas (PF) exibiu variações distintas. Inicialmente, de 2013 a 2015, ambos os segmentos experimentaram crescimento, com uma proporção maior de crédito relativo ao PIB direcionado às PJs. Contudo, de 2015 a 2019, o crédito às PJs reduziu significativamente, de 28,5% do PIB para 19,7%, enquanto as PFs mantiveram uma estabilidade relativa a partir de 2016, culminando em 27,3% do PIB em 2019.

A pandemia em 2020 trouxe mudanças significativas, com o crédito para PFs saltando para 30% do PIB e para PJs aumentando para 23,8%. Nos anos seguintes, a tendência para PJs foi de declínio, alcançando 20,9% em 2023, enquanto as PFs viram um aumento consistente, atingindo 32,3% do PIB. Essa mudança reflete uma inversão nas tendências de crédito entre os dois grupos ao longo da década, com as PJs perdendo espaço para as PFs em termos de proporção de crédito do PIB.

De acordo com o Relatório de Inflação do BCB (volume 26, pg. 27), a política monetária restritiva e o ambiente de maior aversão ao risco, associado aos pedidos de recuperação judicial, explicam a diminuição do crédito às PJs como proporção do PIB, em 2023.

**Saldo das Operações de Crédito às Pessoas Jurídicas e Físicas (% PIB) – 2013 a 2023**





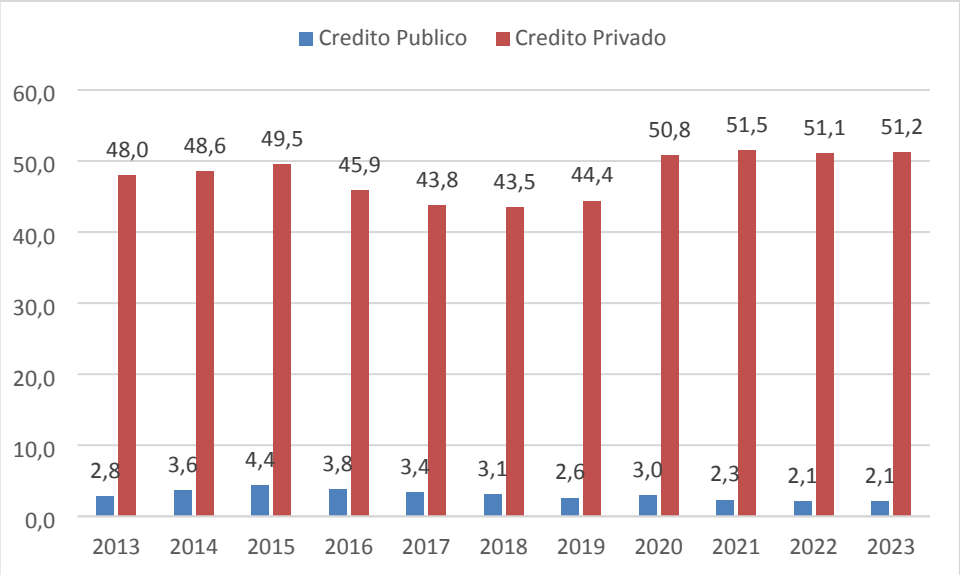

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Fonte: Bacen. Saldo das Operações de Crédito com recursos livres - Pessoas Jurídicas e Físicas

Na sequência, o gráfico traça a evolução dos saldos das operações de crédito para os setores público e privado, medidos como proporção do PIB de 2013 a 2023. No setor público, que engloba os governos federal, estaduais e municipais, observa-se um aumento inicial do saldo de crédito de 2,8% do PIB em 2013 para 4,4% em 2015, seguido por uma queda consistente até 2,6% em 2019. Apesar de um leve aumento para 3% do PIB em 2020, o crédito público continuou a declinar nos anos subsequentes, alcançando 2,1% do PIB em 2022 e 2023.

Paralelamente, o crédito do setor privado aumentou de 48,0% do PIB em 2013 para 49,5% em 2015, mas depois enfrentou uma tendência de redução, caindo para 43,5% em 2018. No entanto, a partir de 2019, ocorreu uma recuperação, com pequenos aumentos culminando em uma proporção de 44,4% do PIB naquele ano. A trajetória de crescimento continuou nos anos seguintes, com o crédito privado atingindo patamares acima de 50% do PIB de 2020 a 2023, mostrando uma resiliência e crescimento significativos neste segmento.

**Saldo das operações de crédito aos setores público e privado (% PIB) – 2013 a 2023**



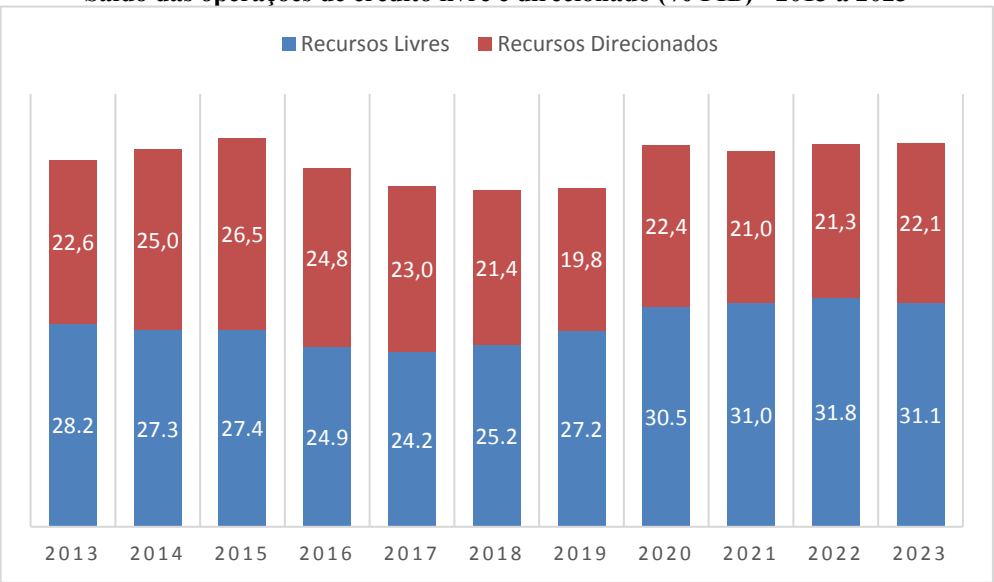

Fonte: BACEN

O gráfico seguinte mostra a evolução dos saldos de operações de crédito livre e direcionado como proporção do PIB de 2013 a 2023. Inicialmente, o crédito livre apresentou uma redução de 28,2% do PIB em 2013 para 24,2% em 2017, seguido por um aumento contínuo até atingir 31,8% em 2022 e queda para 31,1% em 2023. Em contraste, o crédito direcionado aumentou de 22,6% do PIB em 2013 para 26,5% em 2015, mas depois enfrentou uma tendência de queda até 19,8% em 2019 e depois aumentando para 22,4% em 2020. De 2021 a 2023, foram, respectivamente, 21,0%, 21,3% e 22,1%. Esses dados refletem as oscilações nas políticas de crédito e na demanda econômica ao longo da década.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Saldo das operações de crédito livre e direcionado (% PIB) - 2013 a 2023**




Fonte: Bacen. Saldo das Operações de Crédito com recursos livres e direcionados

## 2.3. Política Fiscal

A política fiscal visa promover a gestão financeira equilibrada dos recursos públicos para assegurar a estabilidade econômica, o crescimento sustentado e o financiamento das políticas públicas. O enfoque fiscal classifica as receitas e despesas em primárias e financeiras. O principal critério para essa classificação é o da sustentabilidade da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e a principal meta estabelecida é a de Resultado Primário, devendo-se observar ainda o Limite de Despesas Primárias e a Regra de Ouro.

Esta seção contempla a análise das contas públicas sob o enfoque fiscal, demonstrando-se o resultado primário, representado pela diferença entre receitas e despesas primárias, bem como os principais atos de gestão da programação orçamentária e financeira do governo federal.

As receitas primárias compreendem aquelas auferidas pela atividade tributária e pela prestação de serviços por parte do Estado e correspondem ao total da receita orçamentária deduzidas as operações de crédito, as receitas provenientes de rendimentos de aplicações financeiras e de retorno de operações de crédito (juros e amortizações), os recebimentos de recursos oriundos de empréstimos concedidos, as receitas de privatização e aquelas relativas a superávits financeiros. Do total de receitas primárias arrecadadas são excluídas as transferências constitucionais e legais por repartição da receita, obtendo-se as receitas primárias líquidas de transferências.

As receitas financeiras, por sua vez, não alteram o endividamento líquido do governo (setor público não financeiro) no exercício correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo. São recursos obtidos junto ao mercado financeiro, decorrentes de emissão de títulos, contratação de operações de crédito, rendimentos de aplicações financeiras e outras.

As despesas primárias, por seu turno, abrangem as despesas com pessoal, os benefícios da previdência social e outras despesas obrigatórias e discricionárias, excluídos os montantes destinados à concessão de empréstimos e ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida.

Importante observar, para efeito de apuração das despesas primárias, que o critério para sua consideração em determinado exercício é o efetivo pagamento no mesmo ano, independentemente de quando houve o empenho, ao passo que as despesas consideradas no critério orçamentário, de forma geral, são aquelas empenhadas no exercício. No caso das receitas, não existe essa diferenciação, de forma



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

que, tanto pelo critério orçamentário quanto pelo fiscal, as receitas são consideradas quando efetivamente arrecadadas.

O resultado primário, assim, surge do confronto do conjunto de receitas e despesas primárias (não financeiras) e sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal sobre a demanda agregada da economia, de modo que superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida resultante do financiamento de gastos primários (não financeiros) que ultrapassam as receitas primárias (não financeiras).

Em razão da importância desse indicador no controle do endividamento público, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece em seu art. 2º e no Anexo IV, por determinação do art. 165, § 2°, da Constituição Federal e do art. 4°, §§ 1° e 2°, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as metas de resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois seguintes.

No caso da União, por força da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), a LRF passou a prever que, no caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do projeto de LDO conterá também (art. 4º, § 5º, incisos I a IV):

> I - as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública;
>
> II – o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias;
>
> III - o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB);
>
> IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias;

A Lei Complementar 200/2023 dispõe, ainda, que a elaboração, a aprovação e a execução a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO.

Além do cálculo do resultado primário apurado em razão do confronto de receitas e despesas primárias (“acima da linha”), sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, o resultado primário também é apurado pelo Banco Central do Brasil, porém segundo o método denominado “abaixo da linha”, que decorre da variação da dívida pública no período do cálculo e que é considerado como resultado oficial para fins de cumprimento da LDO, nos termos do art. 2º, § 4º, e do art. 5º, § 3º, ambos da Lei Complementar 200/2023.

Os tópicos seguintes destinam-se, assim, à análise das receitas e despesas primárias, do eventual contingenciamento da despesa, do resultado primário e dos impactos fiscais decorrentes da concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 2.3.1. Receitas Primárias

A Lei Orçamentária Anual de 2023 – LOA 2023, Lei 14.535/2023, estimou a arrecadação de receitas primárias em R$ 2.258.607,3 milhões, ao passo que a arrecadação efetiva foi de R$ 2.351.400,8 milhões, superando a previsão em R$ 92.793,5 milhões (4,1%), conforme consta da tabela a seguir.

As Receitas Primárias são subdivididas em: (1) Receitas Administradas pela RFB; (2) Incentivos Fiscais; (3) Arrecadação Líquida para o RGPS; e (4) Receitas Não Administradas pela RFB. Destes quatro grupos, apenas a "Arrecadação Líquida para o RGPS" apresentou resultado ligeiramente inferior ao projetado em R$ 2.406,3 milhões. Os outros três grupos apresentaram aumentos de R$ 60.757,4 milhões, R$ 34.390,0 milhões e R$ 51,1 milhões.

**Receita Primária Prevista na LOA 2023 x Receita Realizada**

R$ milhões

| Discriminação | LOA 2023 (A) | Realizado (B) | B-A | (B-A)/A % |
|---|---|---|---|---|
| **1. RECEITA TOTAL** | **2.258.607,3** | **2.351.400,8** | **92.793,5** | **4,1%** |
| ***1.1 - Receita Administrada pela RFB*** | ***1.378.545,2*** | ***1.439.302,6*** | ***60.757,4*** | ***4,4%*** |
| 1.1.01 Imposto de Importação | 63.077,8 | 54.222,0 | -8.855,8 | -14,0% |
| 1.1.02 IPI | 61.007,7 | 59.326,7 | -1.681,0 | -2,8% |
| 1.1.03 Imposto de Renda | 674.702,8 | 695.762,5 | 21.059,7 | 3,1% |
| 1.1.04 IOF | 66.933,5 | 61.902,2 | -5.031,3 | -7,5% |
| 1.1.05 Cofins | 256.190,5 | 292.903,0 | 36.712,5 | 14,3% |
| 1.1.06 PIS/Pasep | 79.919,3 | 84.700,7 | 4.781,4 | 6,0% |
| 1.1.07 CSLL | 146.600,7 | 148.652,1 | 2.051,4 | 1,4% |
| 1.1.09 CIDE Combustíveis | 571,3 | 1.209,1 | 637,8 | 111,6% |
| 1.1.10 Outras Receitas Administradas pela RFB | 29.541,7 | 40.624,3 | 11.082,6 | 37,5% |
| ***1.2 - Incentivos Fiscais*** | ***-129,5*** | ***-78,0*** | ***51,5*** | - |
| ***1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS*** | ***595.072,8*** | ***592.666,5*** | ***-2.406,3*** | ***-0,4%*** |
| ***1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB*** | ***285.118,8*** | ***319.509,7*** | ***34.390,9*** | ***12,1%*** |
| 1.4.1 Concessões e Permissões | 5.693,6 | 8.819,6 | 3.126,0 | 54,9% |
| 1.4.2 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01) | 128,9 | 102,3 | -26,6 | -20,6% |
| 1.4.3 Contr. Plano de Seguridade Social do Servidor | 17.939,0 | 17.399,3 | -539,7 | -3,0% |
| 1.4.4 Contribuição do Salário Educação | 30.966,0 | 30.797,5 | -168,5 | -0,5% |
| 1.4.5 Receitas de Exploração de Recursos Naturais | 125.288,0 | 112.874,3 | -12.413,7 | -9,9% |
| 1.4.6 Dividendos e Participações | 41.355,3 | 49.957,9 | 8.602,6 | 20,8% |
| 1.4.7 Receitas Próprias (fontes 50, 81 e 82) | 16.533,9 | 21.095,0 | 4.561,1 | 27,6% |
| 1.4.8 Demais Receitas Não Administradas pela RFB | 47.214,1 | 78.463,6 | 31.249,5 | 66,2% |
| **2. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA** | **452.886,9** | **452.009,1** | **-877,8** | **-0,2%** |
| **3. RECEITA LÍQUIDA (1-2)** | **1.805.720,4** | **1.899.391,7** | **93.671,3** | **5,2%** |

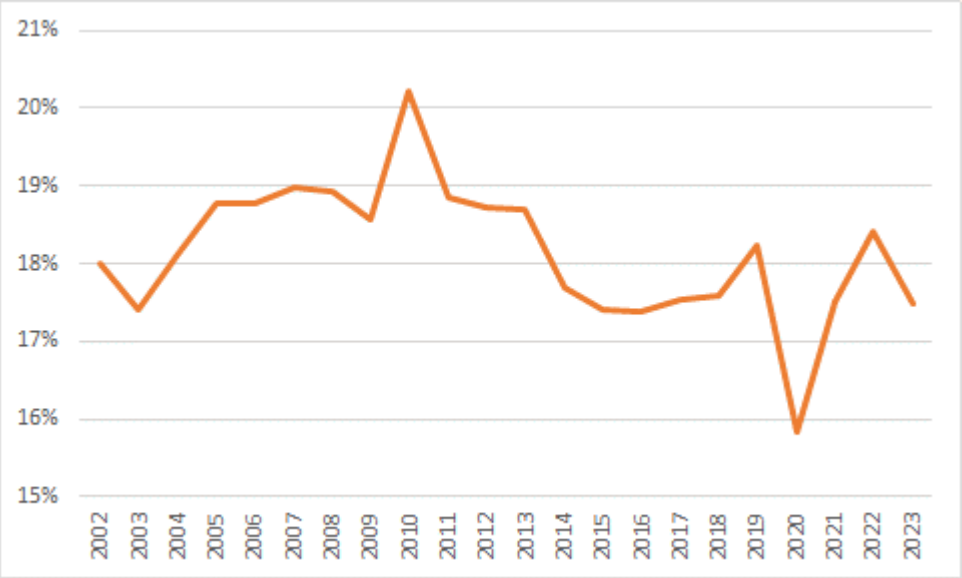
Fontes: LOA 2023 - quadro 10A e Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

O gráfico a seguir apresenta a Receita Primária Líquida (RPL) em percentual do PIB no período de 2002 a 2023 com base no Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Receita Primária Líquida em percentual do PIB**




Fonte: STN. Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

Após a pandemia, a RPL apresentou grande recuperação em 2021 e 2022, atingindo 18,4% do PIB em 2022, superior ao patamar de 18,2% do PIB alcançado em 2019, mas diminuindo para 17,5% do PIB em 2023.

*Depósitos judiciais sob custódia da Caixa Econômica Federal que envolvem possíveis receitas primárias da União*

No âmbito do Acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2023 (TC 022.252/2023-1, rel. min. Vital do Rêgo), analisou-se a confiabilidade da estimativa de arrecadação de R$ 12,6 bilhões oriundos da ausência de repasse pela Caixa Econômica Federal para a Conta Única do Tesouro Nacional de depósitos judiciais e extrajudiciais, em desacordo com o previsto nas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009. Em respeito a essas normas, os recursos deveriam ter sido depositados na Caixa por meio do Documento para Depósitos Judiciais ou Extrajudiciais à Ordem e à Disposição da Autoridade Judicial ou Administrativa Competente (DJE) ou da Guia de Depósitos Judiciais e Extrajudiciais, porém foram utilizadas guias que implicavam a abertura de contas bancárias em vez de repasses à Conta Única, resultando que os recursos permaneceram depositados na instituição financeira oficial.

Verificou-se, contudo, que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) externou não haver possibilidade material de indicar com precisão o montante a ser depositado na Conta Única, bem como os destinatários representantes legais da União, haja vista a necessidade de análise individual de inúmeros processos judiciais no intuito de identificar depósitos de sua competência e de outros órgãos da estrutura da Advocacia-Geral da União (AGU). Destarte, em vista das considerações da PGFN, compreendeu-se ser temerária a perspectiva de repasse da totalidade dos R$ 12,6 bilhões, notadamente da parcela relacionada às contas sem registro do CNPJ da parte envolvida, com exceção daquelas em que há nome de órgãos federais, no montante de R$ 1,55 bilhão, de modo que este Tribunal decidiu que o assunto integraria o escopo do Acompanhamento relativo ao 4º bimestre do exercício de 2023 (TC 033.832/2023-4, rel. min. Vital do Rêgo).

O Poder Executivo manteve a estimativa de arrecadação de R$ 12,65 bilhões referente a tais depósitos judiciais no âmbito da avaliação fiscal do quarto bimestre. Com base em novas informações prestadas por RFB, PGFN e Caixa, após discussão a respeito do fluxo operacional necessário para a execução do repasse, chegou-se ao consenso de que o montante a ser repassado em 2023 dependeria da evolução dos trabalhos de identificação da AGU, de forma que o assunto seria objeto de discussão em reunião por ocasião da avaliação do 5º bimestre.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Registrou-se nessa derradeira avaliação que a projeção de arrecadação dos tributos administrados pela RFB, exceto as contribuições previdenciárias, ficara R$ 22,2 bilhões inferior à constante do Decreto 11.723/2023, sobretudo em razão da exclusão dos recursos dos depósitos judiciais, sem, contudo, afastar-se a possibilidade de seu efetivo recolhimento à Conta Única. Encerrado o exercício de 2023, os recursos não foram repassados, o que confirmou a percepção deste Tribunal quanto à fragilidade da representação fidedigna da estimativa, em vista das limitações apontadas pela PGFN.

Registre-se que sobre o mesmo tema foi autuada representação, TC 022.265/2023-6 (rel. min. Antonio Anastasia), de responsabilidade da Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos), com o objetivo de apurar eventual descumprimento pela Caixa do dever de repassar para a Conta Única os valores relativos aos depósitos regidos pelas Leis 9.703/1998 e 12.099/2009, bem como a regularidade do reconhecimento de dívida decorrente daquelas retenções. Na atual fase processual, examinam-se propostas de oitiva formuladas pela AudBancos. Atuou-se, ainda, denúncia de teor semelhante, TC 033.133/2023-9 (rel. min. Antonio Anastasia), a qual foi apensada à referida representação.

No âmbito do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo, que aprovou as diretrizes para elaboração do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício financeiro de 2023 e autorizou as ações de controle destinadas a subsidiar a apreciação das Contas, apurou-se (TC 021.850/2023-2) que a STN tem conduzido os trabalhos em conjunto a RFB, a PGFN, a AGU e a Caixa, tendo sido abertas as seguintes frentes de trabalho: i) depuração dos depósitos judiciais potencialmente vinculados às Leis 9.703/1998 e 12.099/2009; ii) discussões de nova regulamentação em substituição ao Decreto 2.850/1998; e iii) revisão da listagem de CNPJs dos entes vinculados às referidas leis.

No que diz respeito a eventuais repasses à Conta Única, a PGFN informou que ainda não foi possível verificar com elevado grau de precisão os valores envolvidos, porém, com base em dados fornecidos pela Caixa, transferiram-se dois lotes: R$ 1,0 bilhão, ainda em 2023, e R$ 2,2 bilhões, em fevereiro de 2024. Restaria analisar cerca de R$ 8,0 bilhões, que não possuem número de identificação (CPF e CNPJ) das partes dos processos judiciais, bem como outros elementos necessários à transferência, de modo que se considera difícil fazer prognóstico ou previsão do momento em que ocorrerá. O assunto, então, continua como objeto de atenção deste Tribunal no âmbito dos Acompanhamentos dos resultados fiscais e execução orçamentária e financeira da União nos bimestres de 2024, bem assim da supracitada representação TC 022.265/2023-6.

### 2.3.2. Despesas Primárias

As despesas primárias correspondem ao total de despesas, deduzidos os montantes destinados ao pagamento de juros, encargos e amortizações da dívida (despesas financeiras). Nesse sentido, os gastos primários possibilitam a oferta de serviços e a realização de políticas públicas em favor da sociedade.

Segregando-se as despesas primárias, têm-se os gastos obrigatórios e os discricionários. As despesas primárias obrigatórias, em regra, são aquelas que por determinação constitucional ou legal o gestor público não possui discricionariedade quanto à sua execução, determinação de seu montante, bem como ao momento de sua realização. Já as despesas primárias discricionárias são aquelas em que o gestor público pode avaliar a conveniência e a oportunidade de sua realização e o montante a ser executado dentro dos limites orçamentários estabelecidos. Em razão dessa discricionariedade, essas dotações podem ser objeto de limitação de empenho e movimentação financeira.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece em seu art. 9°, § 2°, que:

> § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse rumo, a Lei 14.436/2022 (LDO 2023) previu em seu Anexo III, seções I e II, o rol de despesas primárias e financeiras, respectivamente, que não seriam objeto de limitação de empenho, em razão das obrigações constitucionais e legais da União. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e têm prioridade em relação às demais, tanto na elaboração do orçamento, quanto na execução.

No comparativo entre as despesas primárias realizadas em 2023 e aquelas fixadas na LOA desse mesmo exercício, é possível observar que, em termos absolutos, a execução (pagamentos) superou as despesas inicialmente fixadas na peça orçamentária em R$ 92.651,4 milhões (4,5%), tendo em vista a abertura de diversos créditos adicionais ao longo do exercício. A tabela a seguir apresenta esta comparação.

**Despesa Primária Fixada na LOA 2023 x Despesa Primária Executada (paga) em 2023**

R$ milhões

| Discriminação | LOA 2023 (A) | Realizado (B) | B-A | B-A)/A % |
|---|---|---|---|---|
| **4. DESPESA TOTAL** | **2.037.271,1** | **2.129.922,5** | **92.651,4** | **4,5%** |
| ***4.1 Benefícios Previdenciários*** | ***864.635,0*** | ***898.872,9*** | ***34.237,9*** | ***4,0%*** |
| ***4.2 Pessoal e Encargos Sociais*** | ***367.809,8*** | ***363.726,7*** | ***-4.083,1*** | ***-1,1%*** |
| ***4.3 Outras Despesas Obrigatórias*** | ***276.733,7*** | ***357.508,5*** | ***80.774,8*** | ***29,2%*** |
| 4.3.01 Abono e Seguro Desemprego | 70.307,6 | 72.856,1 | 2.548,5 | 3,6% |
| 4.3.02 Anistiados | 184,1 | 173,6 | -10,5 | -5,7% |
| 4.3.03 Apoio Fin. EE/MM | 0,0 | 27.095,1 | 27.095,1 | |
| 4.3.04 Benefícios de Legislação Especial e Indenizações | 810,2 | 717,6 | -92,6 | -11,4% |
| 4.3.05 Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV | 87.807,7 | 92.671,2 | 4.863,5 | 5,5% |
| 4.3.06 Complemento para o FGTS (LC nº 110/01) | 128,9 | 102,3 | -26,6 | -20,6% |
| 4.3.07 Créditos Extraordinários (exceto PAC) | 0,0 | 2.792,4 | 2.792,4 | |
| 4.3.08 Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| 4.3.09 Fabricação de Cédulas e Moedas | 1.166,3 | 1.106,0 | -60,3 | -5,2% |
| 4.3.10 FUNDEB (Complem. União) | 39.950,7 | 37.487,8 | -2.462,9 | -6,2% |
| 4.3.11 Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital) | 3.734,0 | 4.282,9 | 548,9 | 14,7% |
| 4.3.12 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital) | 20.683,9 | 17.369,3 | -3.314,6 | -16,0% |
| 4.3.13 Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020 | 4.000,0 | 3.986,9 | -13,1 | -0,3% |
| 4.3.14 Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital) | 24.689,9 | 71.441,2 | 46.751,3 | 189,4% |
| 4.3.15 Subsídios, Subvenções e Proagro | 20.284,4 | 21.665,1 | 1.380,7 | 6,8% |
| 4.3.16 Transferências ANA | 142,6 | 143,8 | 1,2 | 0,8% |
| 4.3.17 Transferências Multas ANEEL | 1.713,3 | 2.006,7 | 293,4 | 17,1% |
| 4.3.18 Impacto Primário do FIES | 1.130,0 | 1.610,3 | 480,3 | 42,5% |
| 4.3.19 Financiamento de Campanha Eleitoral | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| ***4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira*** | ***528.092,6*** | ***509.814,5*** | ***-18.278,1*** | ***-3,5%*** |
| 4.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo | 329.042,7 | 326.422,2 | -2.620,5 | -0,8% |
| 4.4.2 Despesas Discricionárias | 199.049,8 | 183.392,3 | -15.657,5 | -7,9% |

Fontes: LOA 2023, Quadro 10A e Resultado do Tesouro Nacional de fevereiro de 2024.

A expansão da execução das despesas em 2023 ocorreu principalmente devido ao aumento de R$ 34.237,9 milhões dos benefícios previdenciários e de R$ 46.751,3 milhões das sentenças judiciais e precatórios, ambas de execução obrigatória.

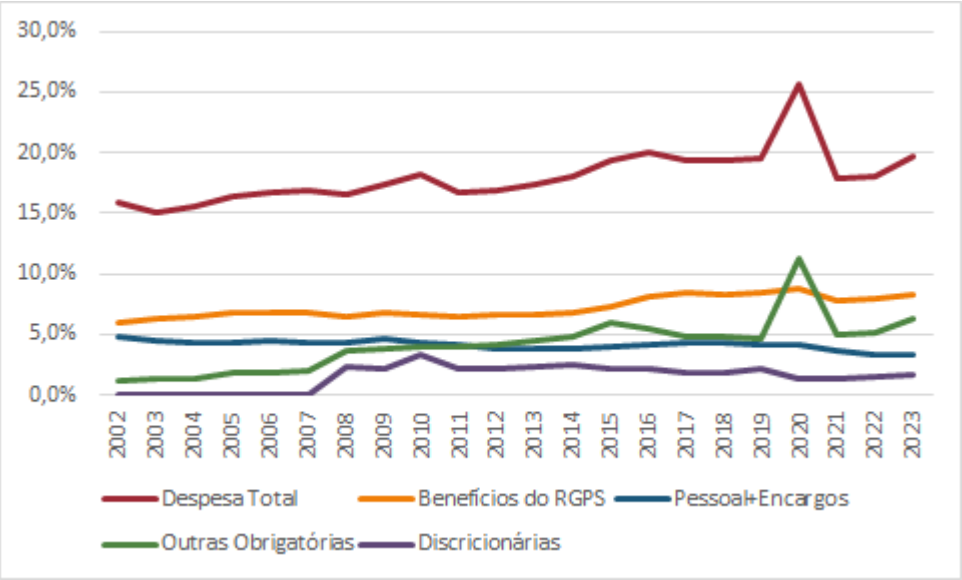
O gráfico a seguir apresenta o histórico da despesa primária total decomposta em quatro componentes em percentuais do PIB.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesa Primária Total e seus componentes – 2002 a 2023**

% do PIB




Fonte: RTN de fevereiro de 2024.

Obs.: As outras despesas obrigatórias incluem as Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo.

As Despesas Discricionárias só foram destacadas a partir de 2008.

O pico em 2020 no componente "outras despesas obrigatórias" decorreu dos gastos extraordinários com a pandemia. As observações a seguir desconsideram o ano de 2020.

A despesa primária total apresentou tendência de crescimento até 2016 por pressão ora das despesas previdenciárias, ora das "outras despesas obrigatórias". Com a aprovação da EC 95/2016, que estabeleceu o Teto de Gastos, a despesa primária total estabilizou-se até 2019 em valores próximos de 20% do PIB. Após o pico de 2020, a despesa primária total caiu para a faixa dos 18% do PIB nos anos de 2021 e 2022, voltando a crescer em 2023 para 19,6% do PIB.

As despesas com pessoal e encargos apresentaram oscilações com tendência de redução, passando de 4,8% do PIB em 2002 para 3,4% do PIB em 2023. As despesas discricionárias apresentaram comportamento similar entre 2008 e 2023, passando de 2,3% do PIB em 2008 para 1,7% do PIB em 2023.

As despesas com benefícios do RGPS apresentaram algumas oscilações com tendência de crescimento, passando de 4,8% do PIB em 2002 para 8,3% do PIB em 2023. As outras despesas obrigatórias apresentaram comportamento similar, passando de 1,2% do PIB em 2002 para 6,3% do PIB em 2023.

O mais importante a se notar é a relativa estabilidade das despesas primárias totais a partir de 2016, com exceção de 2020, reduzindo-se de 19,9% do PIB em 2016 para 19,6% em 2023.

Ao se observar a evolução das despesas discricionárias, houve diminuição de mais de 50% como proporção do PIB entre 2010 e 2020, passando de 3,3% do PIB em 2010 para 1,4% do PIB em 2020. A partir de 2021, houve pequena recuperação, atingindo 1,7% do PIB em 2023.

### 2.3.3. Programação Orçamentária e Financeira

Os arts. 47 e 48 da Lei 4.320/1964 dispõem que, imediatamente após a promulgação da lei orçamentária anual (LOA) e com base em seus limites, o Poder Executivo fixará cotas de despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar, visando atender dois objetivos: assegurar a essas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

unidades, em tempo útil, recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e manter no exercício financeiro, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

O art. 9º do Decreto 93.872/1986, em atenção ao art. 72 do Decreto-Lei 200/1967, estabelece que as diretrizes gerais da programação financeira dessas despesas serão fixadas em decreto, cabendo à STN aprovar o limite global de saques de cada ministério ou órgão, tendo em vista o montante das dotações e a previsão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional. Determina também que, na alteração desses limites, serão observados o quantitativo das dotações orçamentárias e o comportamento da execução orçamentária. Ademais, a execução da programação financeira deve considerar, além das despesas autorizadas na LOA, os créditos adicionais, as restituições de receitas, o ressarcimento em espécie a título de incentivo ou benefício fiscal e os restos a pagar.

O art. 10 do Decreto 93.872/1986 dispõe que os ministérios, órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência a este Tribunal.

No mesmo sentido, os arts. 8º e 13 da LRF determinam que, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e desdobrará as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação.

Por seu turno, o art. 9º da LRF estabelece que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), segundo os critérios fixados pela LDO. Na Lei 14.436/2022 (LDO 2023), tais regras constam dos arts. 67 a 69.

Com a publicação da LOA 2023 (Lei 14.535/2023), editou-se, para fins de cumprimento do art. 8º da LRF, o Decreto 11.415, de 16/2/2023, alterado pelos Decretos 11.457, de 30/3/2023, 11.538, de 30/5/2023, 11.621, de 28/7/2023, 11.723, de 28/9/2023, e 11.811, de 30/11/2023.

Os arts. 1º e 2º do Decreto 11.415/2023 estabeleceram, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, para os órgãos superiores, fundos e entidades do Poder Executivo que correspondem a órgãos setoriais, aí incluídos o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e as agências reguladoras, dois conjuntos de limites: i) os limites de movimentação e empenho para todo o exercício, constantes do seu Anexo I; e ii) os limites de pagamento definidos nos cronogramas de execução mensal de desembolso, constantes dos Anexos II a VIII.

O art. 9º da EC 126/2022 revogou os arts. 106 e 107 do ADCT (EC 95/2016), mediante os quais haviam sido estabelecidos o Novo Regime Fiscal (NRF) e, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias. Em substituição, dando-se cumprimento ao art. 6º da EC 126/2022, foi sancionada a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, mediante a qual foi instituído o Regime Fiscal Sustentável (RFS), estabelecendo-se em seu art. 12 que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023, relativos ao respectivo Poder ou órgão, assunto tratado na seção 4.1.1.8 deste Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Tendo em vista a rigidez da quase totalidade das despesas primárias obrigatórias, para as quais se podem considerar assegurados os recursos financeiros, não estão incluídos no Anexo I do Decreto 11.415/2023 limites de movimentação e empenho para dotações relativas ao grupo de natureza de despesa (GND) '1 – Pessoal e Encargos Sociais' e às demais despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, relacionadas na Seção I do Anexo III da LDO 2023.

Contudo, selecionam-se, dentre as últimas, ações orçamentárias que por suas peculiaridades sujeitam-se a controle de fluxo, conforme disciplina o art. 68, § 2º, da LDO 2023, de modo que para essas, listadas no Anexo XI do Decreto 11.415/2023, foram estabelecidos os cronogramas de pagamento constantes dos Anexos VII e VIII.

Excluem-se, ainda, de limites de movimentação e empenho os grupos que não integram o conjunto das despesas primárias, ou seja, as dotações relativas às despesas financeiras, identificadas nos GNDs '2 - Juros e Encargos da Dívida' e '6 - Amortização da Dívida', destacadas da Seção II do Anexo III da LDO 2023, e demais despesas ressalvadas, dispostas na Seção III do mesmo anexo, sem prejuízo do controle do empenho das despesas financeiras relacionadas no Anexo X com indicativo de controle de fluxo financeiro, consoante limites estabelecidos no Anexo XVII do Decreto 11.415/2023.

Enfim, a considerar as citadas regras, o decreto de programação financeira, em vista dos objetivos fundamentais de compatibilizar a execução da despesa com a arrecadação da receita e de observar o cumprimento dos limites individualizados das despesas primárias e da meta de resultado primário (art. 2º da LDO 2023) – estes últimos abordados nas seções 2.3.1 a 2.3.4 deste Relatório –, é especialmente voltado ao controle da execução orçamentário-financeira das "despesas primárias obrigatórias sujeitas ao controle de fluxo" e das despesas primárias discricionárias componentes dos GNDs 3, 4 e 5, relativas aos créditos orçamentários iniciais, suplementares e especiais, abertos e reabertos, e de restos a pagar – não integram os cronogramas as dotações referentes aos créditos extraordinários abertos e reabertos no exercício de 2023 –, balizado pelo nível de arrecadação das receitas primárias e de realização das despesas obrigatórias constitucionais ou legais da União.

A demonstração da compatibilidade entre os limites autorizados para movimentação e empenho estabelecidos no Decreto 11.415/2023 e os registros constantes dos Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDPs), a que se refere o art. 69, § 4º, da LDO 2023, consta do Anexo XX do decreto, sem prejuízo da elaboração de estimativas envolvendo a totalidade das receitas e despesas primárias, conforme apresentado ao longo do exercício nos RARDPs.

Nos termos da delegação estabelecida no art. 9º, inciso I, do Decreto 11.415/2023, o Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento estava autorizado a ajustar os limites de movimentação e empenho constantes do Anexo I, bem como remanejar, ampliar e reduzir os valores constantes do Anexo XXI, referente aos montantes dos bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias para atendimento dos limites individualizados de que trata o art. 12 da LC 200/2023, observadas as diretrizes da Junta de Execução Orçamentária (JEO), de que trata o Decreto 9.884/2019. Por sua vez, nos termos do art. 9º, inciso II, do Decreto 11.415/2023, delegou-se ao Ministro de Estado da Fazenda os ajustes dos cronogramas ou limites de pagamento de que tratam os Anexos II a VIII.

Compete a ambos os ministros, conforme disposto no art. 15 do Decreto 11.415/2023, c/c o art. 67, § 2º, da LDO 2023, adotar providências necessárias à compatibilização das dotações orçamentárias constantes da LOA 2023, e de suas alterações, aos limites individualizados de despesas primárias, mediante bloqueio e proposta de cancelamento de dotações orçamentárias, até o montante que os exceder, e adequar os respectivos cronogramas de pagamento, sem prejuízo do disposto no art. 67 da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

LDO 2023, que trata da compatibilização do dever de execução das programações com as alterações orçamentárias e da autorização para a realização de bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias.

*Limitação de empenho e movimentação financeira e bloqueios*

Apresenta-se na tabela seguinte uma síntese da evolução da programação ao longo do exercício de 2023 no âmbito do Governo Central (OFSS), acompanhada por este Tribunal mediante avaliações bimestrais dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União, destacando-se o controle dos limites globais de movimentação financeira e empenho constantes do Anexo I do Decreto 11.415/2023 e suas alterações, bem como as ações relativas ao controle dos limites individualizados de despesas primárias.

**Programação: resultado primário, contingenciamento e bloqueios em 2023**

R$ bilhões

| Item | LOA 2023 (17/1/2023) | RARDP | | | | | Realizado RTN (29/1/2024) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1º Bimestre (23/3/2023) | 2º Bimestre (22/5/2023) | 3º Bimestre (22/7/2023) | 4º Bimestre (21/9/2023) | 5º Bimestre (22/11/2023) | |
| **Resultado Primário Programado** | | | | | | | |
| I. Receita Líquida | 1.805,7 | 1.915,7 | 1.911,3 | 1.909,3 | 1.914,5 | 1.900,5 | 1.899,4 |
| II. Despesas | 2.033,8 | 2.023,2 | 2.047,5 | 2.054,6 | 2.056,0 | 2.077,9 | 2.129,9 |
| II.1 Obrigatórias | 1.839,1 | 1.829,4 | 1.853,6 | 1.860,8 | 1.861,4 | 1.880,7 | 1.946,5 |
| II.2. Discricionárias | 194,8 | 193,9 | 193,9 | 193,9 | 194,6 | 197,1 | 183,4 |
| III. Fundo Soberano | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | - |
| IV. Resultado Primário Acima da Linha (I - II + III) | -228,1 | -107,6 | -136,2 | -145,4 | -141,4 | -177,4 | -230,5 |
| V. Compensação Estatais Federais[1] | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| VI. Ajustes Metodológicos e Discrepância Estatística | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | -26,0[2] | -34,0 |
| VII. Resultado Primário Abaixo da Linha | -228,1 | -107,6 | -136,2 | -145,4 | -141,4 | -203,4 | -264,5 |
| VIII. Meta (art. 2º, caput, da LDO-2023) | -65,9 | -65,9 | -65,9 | -65,9 | -65,9 | -65,9 | -65,9 |
| IX. Exclusões da Meta | 168,2 | 168,2 | 172,1 | 172,3 | 150,5 | 147,7 | 241,3 |
| **Contingenciamento indicado[3]** | | | | | | | |
| Contingenciamento total (VII – VIII + IX) | - | 126,5 | 101,8 | 92,8 | 75,0 | 10,2 | 42,6 |
| Poder Executivo | - | 126,1 | 101,5 | 92,5 | 74,7 | 10,2 | - |
| Demais Poderes | - | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,0 | - |
| **Contingenciamento realizado** | - | - | - | - | - | - | - |
| **Decretos – ajuste devido aos limites do NRF/RFS[4]** | | | | | | | |
| | **11.415 (16/2/2023)** | **11.457 (30/3/2023)** | **11.538 (30/5/2023)** | **11.621 (26/7/2023)** | **11.723 (28/9/2023)** | **11.811 (30/11/2023)** | - |
| Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira (I + II) | 517,7 | 517,7 | 527,3 | 524,3 | 523,7 | 527,2 | 509,8 |
| I. Obrigatórias com Controle de Fluxo | 322,9 | 322,9 | 330,4 | 330,4 | 329,2 | 330,0 | 326,4 |
| II. Discricionárias | 194,8 | 194,8 | 196,9 | 193,9 | 194,6 | 197,1 | 183,4 |
| **III. Bloqueios de dotações orçamentárias discricionárias** | - | - | **-1,7** | **-3,2** | **-3,8** | **-4,9** | - |
| Total Geral (I + II + III) | - | - | 525,6 | 521,1 | 519,9 | 522,2 | 509,8 |

Fontes: LOA 2023, Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias, Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN), Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais – 3º Quadrimestre de 2023 e Decretos de Programação Orçamentária e Financeira.

Nota: De acordo com o art. 2º, caput, da LDO 2023, a elaboração e a aprovação do PLOA 2023 e a execução da respectiva LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de déficit primário de R$ 65.905.760.000,00.

1. O art. 3º, § 2º, da LDO 2023, estabelece que poderá haver, durante a execução da LOA 2023, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais.

2. A discrepância estatística de R$ 26,0 bilhões em relação ao resultado apurado pelo Banco Central (Bacen) deriva da inclusão, como receita primária, na metodologia "acima da linha", de saldos não reclamados de contas do PIS-PASEP, com amparo no art. 121 do ADCT (EC 126/2022), montante que não compõe a Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP.

3. Montante indicado no RARDP para cumprimento da meta. O valor positivo implica possibilidade de ampliação dos limites de empenho e de movimentação financeira, caso contrário, a necessidade de limitação. Não está ajustado para fins de cumprimento do limite estabelecido no NRF e RFS. Não houve necessidade de contingenciamento no exercício.

4. Compatibilidade dos Decretos de Programação Orçamentária e Financeira com os Relatórios de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias.

Observa-se que as reavaliações bimestrais de receitas e despesas primárias indicaram déficits primários expressivamente superiores em relação à meta (-R$ 65,9 bilhões), de forma que apenas ao serem aplicadas as deduções legais e jurisprudencial – notadamente a ampliação do limite do Poder Executivo em R$ 145 bilhões (EC 126/2022) e o pagamento de R$ 92,4 bilhões de precatórios por decisão do STF (ADIs 7047 e 7064) –, exceções que diminuíram formalmente o déficit primário apurado em 2023, houve possibilidade de ampliação das despesas discricionárias ao longo do exercício, embora em níveis cada vez menores, afastando-se a necessidade de contingenciamento. Enfim, em 2023 apurou-se déficit primário de R$ 264,5 bilhões (apenas OFSS), porém, considerando as citadas exclusões (R$



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

241,3 bilhões), chega-se a um resultado fiscal formal R$ 42,6 bilhões superior à meta, considerando os ajustes admitidos, assunto abordado em detalhe na seção 4.1.2.1.

No que diz respeito ao cumprimento dos limites individualizados para as despesas primárias, estabelecidos pelo NRF até o 4º bimestre e pelo RFS daí em diante, os quais acabam por ser mais restritivos, registraram-se reiteradamente no âmbito do Poder Executivo projeções das despesas primárias que excediam o limite de pagamentos, impondo-se a realização de bloqueios de dotações orçamentárias. Apresenta-se na mesma tabela um sumário da compatibilização, via bloqueios, entre as programações das despesas obrigatórias com controle de fluxo e as despesas discricionárias estabelecidas nos decretos de programação orçamentária e financeira com as despesas projetadas apresentadas nos correspondentes RARDPs.

*Limites e execução de pagamentos*

Apresentam-se na tabela seguinte os derradeiros limites e pagamentos do Poder Executivo, discriminados por órgão e anexo do Decreto 11.415/2023, no montante global de R$ 499,1 bilhões, dos quais foram pagos R$ 481,1 bilhões, o que corresponde a 96,4% – a média simples é de 85,2%. Não obstante o elevado percentual global ao final do exercício, quando há um controle mais rigoroso da convergência entre a programação e a execução, constatou-se nos acompanhamentos bimestrais falhas na eficácia da execução financeira, conforme análise sobre o empoçamento de recursos constante da seção 4.1.2.2 deste Relatório.

**Limites e pagamentos finais dos Cronogramas Mensais de Desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2023**

R$ milhões

| Órgão | II | II-A | III | III-A | IV | V (RP6) | V (RP7) | VI | VII | VII-A | VIII | Limite (L) | Pagamento (P) | P/L (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PR | 711,6 | 0,0 | 126,4 | 0,0 | 0,0 | - | - | 1,8 | 104,5 | 0,0 | 0,0 | 944,3 | 859,4 | 91,0 |
| Mapa | 3.077,1 | 0,0 | 42,1 | 100,8 | 0,0 | - | - | 12,6 | 281,3 | 0,0 | 0,0 | 3.513,9 | 3.395,7 | 96,6 |
| MCTI | 4.961,2 | 0,0 | 2.248,1 | 107,8 | 0,0 | - | - | 17,2 | 74,7 | 0,0 | 0,0 | 7.409,1 | 7.052,2 | 95,2 |
| MF | 5.343,4 | 1.410,0 | 1.271,4 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 304,1 | 0,0 | 0,0 | 8.328,9 | 8.144,4 | 97,8 |
| MEC | 26.919,2 | 6.000,1 | 215,2 | 1.505,8 | 0,0 | - | - | 224,5 | 12.254,3 | 0,0 | 31,5 | 47.150,7 | 45.517,4 | 96,5 |
| MDIC | 237,9 | 0,0 | 93,4 | 436,3 | 0,0 | - | - | 13,0 | 17,0 | 0,0 | 7,1 | 804,8 | 757,3 | 94,1 |
| MJSP | 2.800,2 | 0,0 | 121,6 | 0,0 | 0,0 | - | - | 117,7 | 2.970,6 | 0,0 | 373,5 | 6.383,6 | 5.573,3 | 87,3 |
| Cade | 3,9 | 0,0 | 41,3 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 46,0 | 37,9 | 82,4 |
| MME | 517,6 | 0,0 | 62,5 | 0,0 | 0,0 | - | - | 7,3 | 106,8 | 0,0 | 0,0 | 694,3 | 639,1 | 92,0 |
| ANP | 19,4 | 0,0 | 144,4 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 9,2 | 0,0 | 0,0 | 172,9 | 171,2 | 99,1 |
| Aneel | 156,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 6,6 | 0,0 | 0,0 | 163,3 | 154,0 | 94,3 |
| ANM | 103,3 | 0,0 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 14,0 | 0,0 | 0,0 | 117,4 | 97,1 | 82,7 |
| MPS | 292,4 | 0,0 | 1.803,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 329,6 | 0,0 | 20,0 | 2.445,1 | 2.343,7 | 95,9 |
| MRE | 2.109,5 | 0,0 | 4,6 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 713,5 | 0,0 | 0,0 | 2.827,6 | 2.797,8 | 98,9 |
| MS | 25.095,9 | 2.848,0 | 21,2 | 22,5 | 0,0 | - | - | 80,8 | 123.169,4 | 9.179,8 | 441,1 | 160.858,8 | 154.216,0 | 95,9 |
| Anvisa | 189,6 | 0,0 | 4,4 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 17,1 | 0,0 | 0,0 | 211,0 | 166,9 | 79,1 |
| ANS | 87,0 | 0,0 | 11,5 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 6,1 | 0,0 | 0,0 | 104,6 | 102,1 | 97,6 |
| CGU | 148,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 1,8 | 24,1 | 0,0 | 0,0 | 174,6 | 143,7 | 82,3 |
| MT | 15.101,8 | 0,0 | 188,9 | 0,0 | 0,0 | - | - | 339,0 | 71,7 | 0,0 | 0,0 | 15.701,3 | 14.112,7 | 89,9 |
| ANTT | 173,8 | 0,0 | 173,5 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 3,5 | 0,0 | 6,8 | 357,7 | 311,0 | 87,0 |
| MTE | 843,2 | 0,0 | 34,2 | 0,0 | 0,0 | - | - | 18,0 | 138,2 | 0,0 | 0,0 | 1.033,6 | 803,4 | 77,7 |
| MC | 570,3 | 0,0 | 355,8 | 0,0 | 0,0 | - | - | 17,8 | 17,3 | 0,0 | 0,0 | 961,2 | 900,5 | 93,7 |
| Anatel | 191,8 | 0,0 | 4,8 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 5,0 | 0,0 | 10,7 | 212,3 | 182,6 | 86,0 |
| Mcom | 780,1 | 0,0 | 6,8 | 0,0 | 0,0 | - | - | 43,8 | 32,6 | 0,0 | 0,0 | 863,3 | 695,6 | 80,6 |
| Ancine | 53,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 3,4 | 0,0 | 0,0 | 56,4 | 43,5 | 77,2 |
| MMA | 851,8 | 0,0 | 260,7 | 0,0 | 0,0 | - | - | 6,0 | 59,1 | 0,0 | 0,0 | 1.177,5 | 1.061,9 | 90,2 |
| ANA | 248,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 4,0 | 0,0 | 0,0 | 252,4 | 205,5 | 81,4 |
| MGISP | 1.451,6 | 0,0 | 11,4 | 0,1 | 0,0 | - | - | 0,0 | 314,4 | 0,0 | 0,0 | 1.777,4 | 1.449,1 | 81,5 |
| MPO | 6.038,8 | 0,0 | 6,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 9,2 | 205,8 | 0,0 | 0,0 | 6.259,8 | 5.886,5 | 94,0 |
| MDA | 1.300,1 | 0,0 | 120,7 | 0,0 | 2,7 | - | - | 6,7 | 617,6 | 0,0 | 0,1 | 2.048,0 | 1.716,2 | 83,8 |
| MESP | 513,8 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 52,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 566,5 | 514,8 | 90,9 |
| MD | 11.219,5 | 0,0 | 1.872,4 | 86,6 | 3,9 | - | - | 67,9 | 6.195,3 | 0,0 | 4.712,3 | 24.158,0 | 23.920,4 | 99,0 |
| MIDR | 7.283,4 | 0,0 | 61,3 | 0,0 | 0,0 | - | - | 38,6 | 67,7 | 0,0 | 0,0 | 7.451,0 | 6.407,7 | 86,0 |
| MTur | 525,4 | 0,0 | 1,1 | 0,0 | 0,0 | - | - | 13,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 539,9 | 446,7 | 82,7 |
| MDS | 8.941,7 | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | - | - | 12,6 | 167.175,5 | 0,0 | 0,0 | 176.129,9 | 175.817,3 | 99,8 |
| MC | 13.999,0 | 0,0 | 215,2 | 0,0 | 0,0 | - | - | 86,0 | 113,8 | 0,0 | 0,0 | 14.414,0 | 12.249,5 | 85,0 |
| MPA | 228,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 228,6 | 43,0 | 18,8 |
| GAB-PR | 6,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,4 | 0,0 | 0,0 | 6,5 | 5,3 | 81,0 |
| AGU | 455,8 | 0,0 | 15,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 113,0 | 0,0 | 0,0 | 583,8 | 550,9 | 94,4 |
| MMulheres | 61,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 5,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 66,5 | 31,5 | 47,4 |
| MIR | 95,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 95,7 | 27,0 | 28,3 |
| MPA | 334,0 | 0,0 | 93,6 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 1,0 | 428,6 | 306,4 | 71,5 |
| Antaq | 63,6 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 3,9 | 0,0 | 0,0 | 67,4 | 56,6 | 83,9 |
| Anac | 31,5 | 0,0 | 95,1 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 14,5 | 0,0 | 0,0 | 141,1 | 131,0 | 92,8 |
| MDH | 217,7 | 0,0 | 16,3 | 0,0 | 64,0 | - | - | 15,0 | 3,8 | 0,0 | 0,0 | 316,7 | 240,5 | 75,9 |
| BCB | 304,1 | 0,0 | 30,0 | 0,0 | 0,0 | - | - | 0,0 | 248,8 | 0,0 | 0,0 | 582,9 | 578,6 | 99,3 |
| MPI | 223,7 | 0,0 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | - | - | 1,0 | 17,0 | 0,0 | 0,0 | 242,6 | 205,7 | 84,8 |
| Limites (L) | 144.883,8 | 10.258,1 | 9.775,1 | 2.259,9 | 70,6 | 22.855,9 | 7.691,9 | 1.209,8 | 315.830,1 | 9.179,8 | 5.604,2 | 499.071,5 | 481.070,8 | 96,4 |
| Pagamentos (P) | 135.073,3 | 8.275,7 | 9.238,5 | 1.769,5 | 10,4 | 22.149,0 | 6.576,2 | 282,0 | 313.244,5 | 7.669,5 | 5.507,5 | - | - | 0,0 |
| P/L (%) | 93,2 | 80,7 | 94,5 | 78,3 | 14,7 | 96,9 | 85,5 | 23,3 | 99,2 | 83,5 | 98,3 | - | - | 0,0 |

Fonte: STN (Adaptada) – Atualizados conforme Portarias MF 1665, 1683 e 1685, publicadas entre 27 e 29/12/2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

1. Não há limites para pagamentos referentes às emendas individuais (RP 6) e de iniciativa de bancada (RP 7). Os montantes indicados como limites correspondem à dotação atualizada final.

### 2.3.4. Resultado Primário e Nominal da União em 2023

Apresentam-se nesta seção os resultados primário e nominal do Governo Federal no exercício de 2023, abrangendo os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais. A análise de conformidade do cumprimento da meta fiscal consta da seção 4.1.2.1 deste Relatório.

Estabeleceu-se nos arts. 2º e 3º da LDO 2023 que a execução da LOA 2023 deveria ser compatível com a obtenção das metas de déficit primário de R$ 65,9 bilhões (-0,63% do PIB) para os OFSS e de R$ 3,0 bilhões (-0,03% do PIB) para o PDG, totalizando-se o limite de déficit de R$ 68,9 bilhões (-0,66% do PIB) para o governo federal.

No entanto, nos termos do art. 2º, § 2º, da LDO 2023, não seria contabilizado na meta de resultado primário para os OFSS: o impacto decorrente das transações envolvendo sentenças judiciais, segundo disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988; as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, nos termos do art. 65-A da LRF; o pagamento dos saldos de precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação dos precatórios expedidos para 2024 que não foram previstos no PLOA 2024, em cumprimento à declaração de inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, apresentadas em face das ECs 113/2021 e 114/2021.

Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022. Essa emenda acresceu R$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS.

Ademais, nos termos do § 2º do art. 3º da LDO 2023, poderia haver compensação entre as metas dos OFSS e do PDG durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios bimestrais de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário de que tratam o § 4º do art. 69 e o *caput* do art. 159 da mesma lei.

*Resultado Primário "Abaixo da Linha"*

O resultado primário "abaixo da linha" é apurado pelo Bacen – bem como a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB –, nos termos art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023. Segundo a autarquia, que não considera as exclusões citadas, o governo federal atingiu déficit primário de R$ 265,2 bilhões (-2,44% do PIB), composto do déficit do Governo Central de R$ 264,5 bilhões (-2,43% do PIB) e do déficit das empresas estatais federais de R$ 0,7 bilhão (-0,01% do PIB). Não obstante o resultado do governo central apurado pela autarquia esteja aquém da meta de resultado primário, verifica-se que houve seu cumprimento, uma vez consideradas as deduções (R$ 241,3 bilhões), conforme abordado na seção 4.1.2.1 deste Relatório.

*Resultado Primário "Acima da Linha"*

O resultado primário "acima da linha" do Governo Central – Tesouro Nacional, Banco Central e Previdência Social –, apurado pela STN, foi de déficit de R$ 230,5 bilhões. A diferença entre os resultados "acima da linha" e "abaixo da linha", de R$ 34,0 bilhões, decorre de ajustes metodológicos e de discrepâncias estatísticas (seção 4.1.2.1 deste relatório).

A variação, a valores correntes, do resultado primário entre 2022 e 2023 derivou do aumento de 1,6% da receita total, que atingiu no último ano R$ 2.351,4 bilhões. Houve crescimento de 2,3% da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

receita líquida, deduzida de transferências a estados e municípios, totalizando R$ 1.899,4 bilhões, frente ao aumento de 18,2% da despesa total, que alcançou R$ 2.129,9 bilhões.

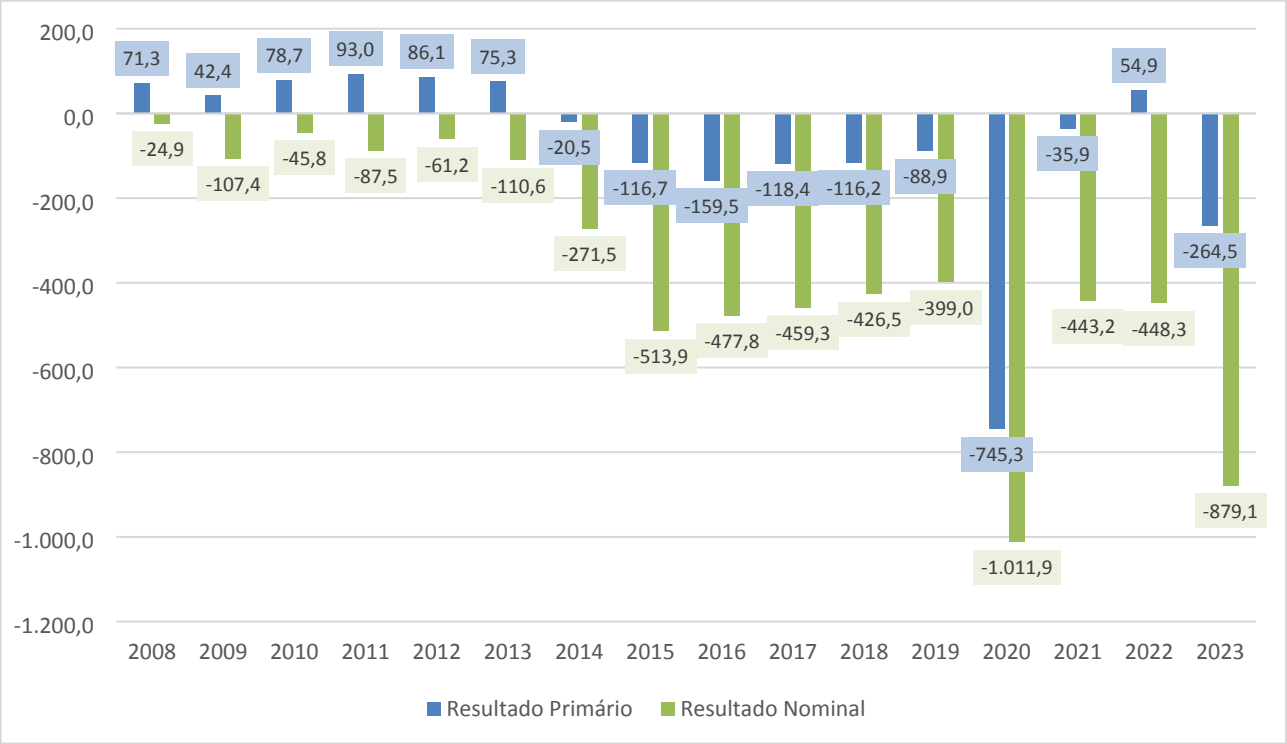
*Evolução dos Resultados Primário e Nominal*

O resultado nominal inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados. Ressalte-se que o resultado nominal é apenas uma meta indicativa, consoante já discutido no âmbito do Acórdão 296/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar).

Apresentam-se a seguir as trajetórias do resultado primário e do resultado nominal do Governo Central de 2008 a 2023, em valores correntes e em percentual do PIB.

**Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2023**

R$ bilhões



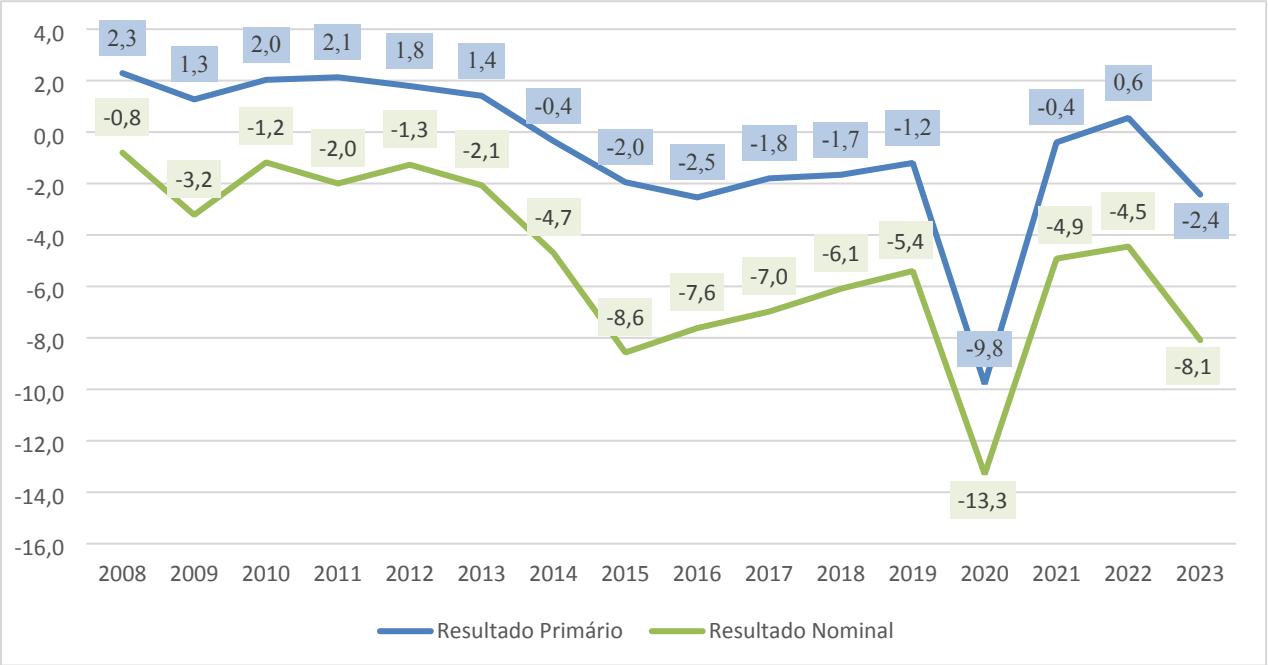

Fonte: Bacen.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Resultados Primário e Nominal do Governo Central – 2008 a 2023**

% do PIB




Fonte: Bacen.

Após significativa redução do déficit para R$ 35,9 bilhões em 2021, em 2022 ocorreu a inversão de sinal, com superávit de R$ 54,9 bilhões (0,6% do PIB). Entretanto, haja vista a autorização para a efetivação das citadas deduções, finalizou-se 2023 com o déficit de R$ 264,5 bilhões (-2,4% do PIB).

Em 2023, o déficit nominal quase duplicou, ao atingir R$ 879,1 bilhões, implicando variação de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% do PIB em 2023, níveis semelhantes aos do período 2015-2016.

Extrai-se dos gráficos que os juros nominais apropriados, calculados por meio da diferença entre os resultados primário e nominal, cresceram no exercício de 2021, como proporção do PIB, significativos 1,01 p.p., atingindo 4,5% do PIB. Em 2022, houve renovado aumento, embora a uma menor taxa, de 0,48 p.p. No exercício de 2023, o crescimento foi relativamente maior, de 0,66 p.p., de modo que as despesas de juros representaram 5,66% do PIB. A persistência desses aumentos são consequência da elevação tanto do endividamento como das taxas de juros.

### 2.3.5. Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O resultado primário é afetado por outros fatores além das receitas e despesas primárias, tais como os benefícios tributários, financeiros e creditícios. A presente seção analisa esses elementos.

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal dispõe que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente dos benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia.

Essa exigência constitucional expressa a aplicação do princípio da transparência orçamentária, propiciando um debate mais amplo sobre a alocação de recursos públicos no âmbito do Congresso Nacional por ocasião da elaboração do orçamento anual.

Em 2023, estes benefícios atingiram o montante projetado de R$ 646,6 bilhões, correspondendo a 34,0% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Foram R$ 519 bilhões de benefícios tributários e R$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

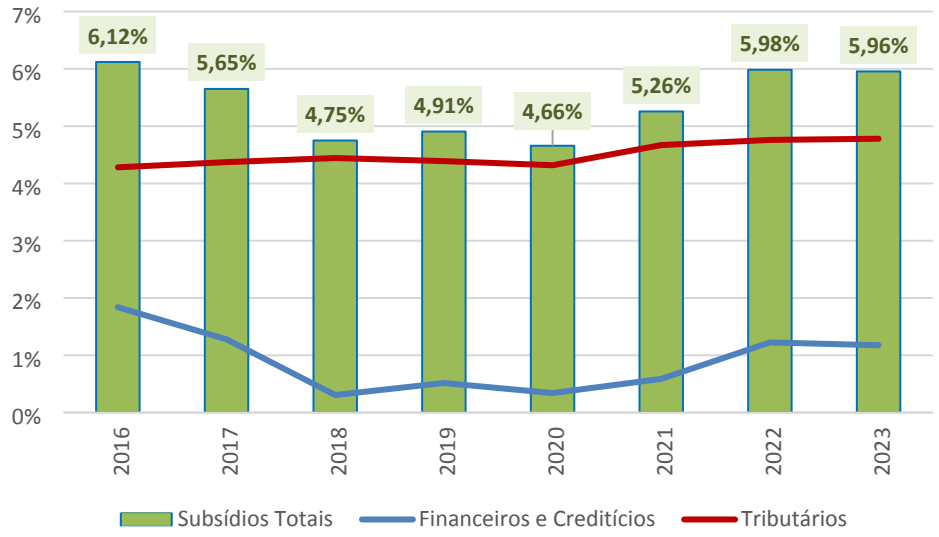


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos benefícios em percentual do PIB. Os valores totais apresentaram crescimento de 2020 a 2022. Em 2023, verificou-se certa estabilidade em comparação ao ano anterior.

**Evolução dos Benefícios**

% do PIB




Fontes: MF e RFB.

Os benefícios tributários, apesar de sua importância, volume e impacto no resultado primário, não são explicitados no orçamento como despesa ou deduções da estimativa de receita, embora constem no demonstrativo de subsídios que acompanha o projeto de lei orçamentária anual.

Os benefícios financeiros e creditícios são decorrentes de operações de crédito realizadas por instituições financeiras com recursos próprios ou do Tesouro, com taxas e prazos mais favoráveis do que os praticados pelo mercado, e são direcionados para setores específicos com o intuito de incentivar seu desenvolvimento. As despesas decorrem das diferenças de taxas entre essas operações e as praticadas pelo mercado e seguem metodologia própria.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios objetivam o desenvolvimento econômico de diversas áreas do país, bem como a redução das desigualdades regionais e sociais. Por outro lado, em geral, representam distorções ao livre mercado e resultam, de forma indireta, em sobrecarga fiscal maior para os setores não beneficiados. Além disso, em um contexto de restrição fiscal, como o enfrentado pela União em 2023, os valores associados a esses benefícios devem ser considerados com maior atenção em virtude do seu impacto nas contas públicas.

Cabe ressaltar que, por meio do § 4º do art. 4º da EC 109/2021, foi prevista a edição de lei complementar sobre critérios, metas e procedimentos para concessão de benefícios tributários, financeiros e creditícios. Referida lei tratará de regras para avalição periódica dos impactos econômicos desses benefícios, com divulgação dos respectivos resultados, bem como de redução gradual de incentivos fiscais federais de natureza tributária, independentemente do plano emergencial disposto no *caput* do art. 4º em comento, que foi enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo em setembro de 2021 (Projeto de Lei – PL 3.203/2021) e, desde então, aguarda apreciação.

Além dessas análises, esta seção apresenta aspectos específicos dos impactos fiscais relacionados a empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social em atendimento ao parágrafo único do art. 49 da Lei Complementar 101/2000.

Por fim, cumpre mencionar que, no âmbito do Acórdão 2.563/2023-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Sherman), foram consideradas cumpridas as determinações contidas nos subitens 9.1.5 e 9.1.6 do Acórdão 3.071/2012-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), relacionadas aos benefícios



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

concedidos ao BNDES, bem assim a determinação contida no subitem 9.1.8 do referido *decisum*, relacionadas à avaliação anual de programas financiados por benefícios financeiros ou creditícios. Destarte, deixam de ser apresentadas neste Relatório as seções 2.3.5.2.1e 2.3.5.5.

#### 2.3.5.1. Benefícios Tributários

Segundo dados fornecidos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), em 2023 foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de trinta atos normativos), cuja estimativa de impacto na arrecadação de 2023 foi de R$ 68,4 bilhões. Para os exercícios subsequentes, as projeções são: R$ 52,3 bilhões em 2024, R$ 51,3 bilhões em 2025 e R$ 42,2 bilhões em 2026, perfazendo um total projetado de R$ 214,2 bilhões, considerando os quatro exercícios.

Ressalta-se que, em relação a 2022, conforme dados prestados pela RFB no âmbito do Acompanhamento referente a 2022 (TC 028.797/2022-1, rel. min. Jorge Oliveira), esses números de 2023 demonstram leve redução da quantidade de desonerações instituídas (32 contra 35), bem como pequena elevação nominal (5,9%) do montante total, ou seja, R$ 214,2 bilhões (contemplando 2023 a 2026) contra R$ 202,2 bilhões (contemplando 2022 a 2025).

Quanto ao total dos gastos tributários que vigoraram durante 2023, projetou-se o montante de R$ 518,9 bilhões, contra R$ 479,8 bilhões em 2022, evidenciando aumento nominal de 8,2%. O exame acerca da conformidade fiscal da instituição desses benefícios em 2023 consta da seção 4.1.2.9 deste Relatório.

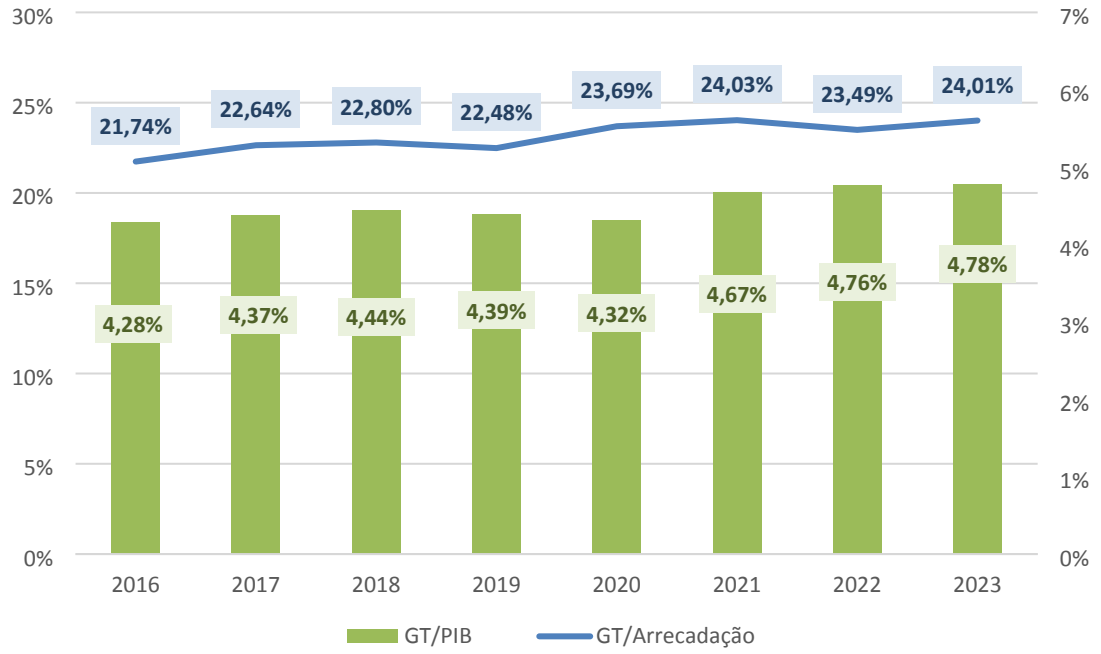
O gráfico seguinte demonstra a evolução histórica dos montantes desses gastos tributários como proporção da arrecadação e do PIB. Os dados foram obtidos, em sua maioria, do "Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), Bases Efetivas 2021 - série 2019 a 2024 - Quadros", bem como de outros demonstrativos relativos a séries históricas mais antigas, incluídos na página eletrônica da RFB.

Verifica-se que, no período 2016-2023, os percentuais dos gastos tributários em relação à arrecadação apresentaram tendência de crescimento a partir de 2020 (23,69%), atingindo maior patamar em 2023 (24,01%). Em comparação ao PIB, essa tendência de elevação pode ser verificada a partir de 2021 (4,67%), chegando a 4,78% em 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Gastos Tributários em percentual da arrecadação e do PIB**




Fonte: RFB.

Note-se que o incremento, tanto dos montantes dos novos gastos tributários quanto dos valores totais dos benefícios, ocorrido nos últimos dois anos, conforme demonstrado, vai de encontro à atual situação de restrição fiscal experimentada pelo país, bem como ao "plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais", previsto no Projeto de Lei PL 3.203/2021, enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, na data de 15/9/2021, em cumprimento ao disposto no art. 4º da EC 109/2021, e ainda não apreciado por aquele Poder Legislativo.

A próxima tabela apresenta a distribuição dos principais gastos tributários e previdenciários por tributo. Em destaque estão os benefícios referentes à Cofins (27,9%), ao IRPJ (19,0%) e ao IRPF (14,4%). A ordem de valores segue a mesma de 2022, com exceção do IPI-Interno, que passou da quinta para a sétima colocação.

**Gastos Tributários por Tributo – Projeção para 2023**

R$ milhões

| Pos | Tributo / Gasto Tributário | Valor | % | % acum. |
|---|---|---|---|---|
| 1 | COFINS | 144.829 | 27,9% | 27,9% |
| 2 | IRPJ | 98.371 | 19,0% | 46,9% |
| 3 | IRPF | 74.712 | 14,4% | 61,3% |
| 4 | Contribuição para a Previdência Social | 73.319 | 14,1% | 75,4% |
| 5 | PIS-PASEP | 30.772 | 5,9% | 81,3% |
| 6 | CSLL | 25.607 | 4,9% | 86,2% |
| 7 | IPI-Interno | 23.728 | 4,6% | 90,8% |
| 8 | IRRF | 22.928 | 4,4% | 95,2% |
| 9 | Demais | 24.715 | 4,8% | 100,0% |
| | **Total** | **518.981** | | |

Fonte: RFB.

Em relação às renúncias tributárias mais significativas, a tabela a seguir especifica as quinze primeiras, que representam mais de 90% do montante total projetado para o exercício. O Simples Nacional se destaca como maior gasto tributário, com 21,70% do total, seguido dos benefícios



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

relacionados à Agricultura e Agroindústria (11,52%). Juntos somam mais de um terço do valor das renúncias (33,22%). Em comparação com 2022, houve crescimento de 12,56% no total, acima da inflação no período. A classificação apresentou poucas alterações.

**Ranking Gastos Tributários – Projeção para 2023**

R$ milhões

| Pos. | Tributo / Gasto Tributário | Valor | % | % acum. |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Simples Nacional | 112.640 | 21,70% | 21,70% |
| 2 | Agricultura e Agroindústria | 59.764 | 11,52% | 33,22% |
| 3 | Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF | 45.107 | 8,69% | 41,91% |
| 4 | Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas | 41.111 | 7,92% | 49,83% |
| 5 | Combustíveis | 31.161 | 6,00% | 55,84% |
| 6 | Deduções do Rendimento Tributável - IRPF | 29.132 | 5,61% | 61,45% |
| 7 | Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio | 26.543 | 5,11% | 66,56% |
| 8 | Desenvolvimento Regional | 26.498 | 5,11% | 71,67% |
| 9 | Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio | 22.077 | 4,25% | 75,92% |
| 10 | Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos | 18.070 | 3,48% | 79,41% |
| 11 | Benefícios do Trabalhador | 16.025 | 3,09% | 82,49% |
| 12 | PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos | 13.184 | 2,54% | 85,03% |
| 13 | Desoneração da Folha de Salários | 10.356 | 2,00% | 87,03% |
| 14 | Setor Automotivo | 10.132 | 1,95% | 88,98% |
| 15 | Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica | 7.789 | 1,50% | 90,48% |
| 16 | Demais | 49.393 | 9,52% | 100,00% |
| | | **518.981** | | |

Fonte: RFB.

Especificamente quanto aos benefícios incidentes sobre a contribuição previdenciária, demonstrados na tabela seguinte, projetou-se o total de R$ 73.319 milhões para 2023, correspondendo a um incremento nominal de R$ 7.207 milhões em relação a 2022 (10,9%). Houve apenas uma redução de 0,5% na exportação da produção rural. O maior crescimento ocorreu na desoneração da folha de salários, de 19,6%. A demais modalidades aumentaram 11,5% entre 2022 e 2023.

**Renúncias Previdenciárias – Período 2019-2023**

R$ milhões

| Pos | Tributo / Gasto Tributário | Bases Efetivas | | | Projeções | | Variação | Valor s/total 2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2023/2022 | % | % acum. |
| 1 | Simples Nacional | 22.227 | 22.575 | 18.794 | 22.377 | 24.952 | 11,5% | 34,0% | 34,0% |
| 2 | Entidades Filantrópicas | 12.218 | 11.525 | 13.663 | 16.267 | 18.139 | 11,5% | 24,7% | 58,8% |
| 3 | Desoneração da Folha de Salários | 9.774 | 8.248 | 7.339 | 8.659 | 10.356 | 19,6% | 14,1% | 72,9% |
| 4 | Exportação da Produção Rural | 7.201 | 10.219 | 10.111 | 9.972 | 9.924 | -0,5% | 13,5% | 86,4% |
| 5 | MEI - Microempreendedor Individual | 3.148 | 3.770 | 4.675 | 5.566 | 6.207 | 11,5% | 8,5% | 94,9% |
| 6 | Funrural | 1.844 | 1.876 | 2.491 | 2.966 | 3.307 | 11,5% | 4,5% | 99,4% |
| 7 | Dona de Casa | 208 | 217 | 279 | 285 | 318 | 11,5% | 0,4% | 99,8% |
| 8 | TEF (Tributação Específica do Futebol) | - | - | - | 20 | 115 | 486,3% | 0,2% | 100,0% |
| | **Total** | **56.621** | **58.430** | **57.351** | **66.112** | **73.319** | **10,9%** | | |

Fonte: RFB.

### 2.3.5.1.1. Avaliação da operacionalização do incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet

O art. 20, § 3º, da Lei 8.313/1991, popularmente conhecida como Lei Rouanet, atribui ao TCU o dever de analisar, no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, as ações de fomento indireto instituídas por aquela Lei. Tal dispositivo se coaduna com o art. 70 da Constituição Federal, que inclui no escopo do controle externo a fiscalização das renúncias de receitas da União.

O principal mecanismo da Lei Rouanet é justamente o fomento indireto, materializado no aporte de recursos por pessoas físicas ou jurídicas, a título de doação ou patrocínio, a projetos culturais previamente autorizados pelo Ministério da Cultura (MinC). Posteriormente, tal aporte é deduzido do



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

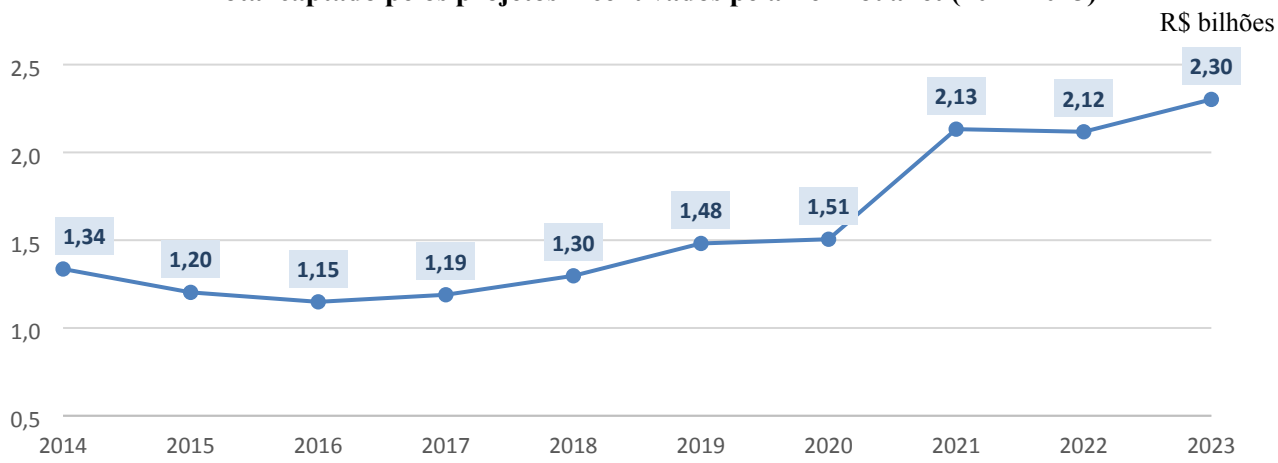
Imposto de Renda (IR) devido pelo doador ou patrocinador, nos limites previstos na Lei 8.313/1991 e na legislação tributária.

O desenho do mecanismo faz com que os aportes (captações) ocorram sobretudo em dezembro, quando doadores e patrocinadores têm maior clareza sobre o montante de IR a ser pago no ajuste do ano seguinte e, consequentemente, também sobre o montante de aportes passível de dedução. Nesse contexto, vale ressaltar que o montante captado pelos projetos em um exercício converter-se-á em renúncia efetiva (gasto tributário) somente no exercício seguinte, e que essa conversão não é integral, devido aos limites de dedução já comentados.

Alguns dados disponibilizados no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), que gerencia a Lei Rouanet, encontram-se desatualizados, a exemplo dos totais de renúncia em 2022 e 2023, referentes a captações ocorridas, respectivamente, em 2021 e 2022. Contudo, com base no último quinquênio para o qual os dados de renúncia encontram-se disponíveis (2017-2021), em que o gasto tributário perfez, em média, 96,6% do montante captado no ano anterior, **estima-se que as receitas renunciadas pela União em 2023, relativas a aportes de 2022, compreenderam cerca de R$ 2 bilhões de reais**.

Quanto à captação de recursos, o ano de 2023 observou recorde histórico do indicador, com o total captado de R$ 2.301.786.461,91, dos quais 58,3% foram investidos em dezembro.

**Total captado pelos projetos incentivados pela Lei Rouanet (2014-2023)**




Fonte: Salic – Módulo "Comparar". Consulta em 5/4/2024.

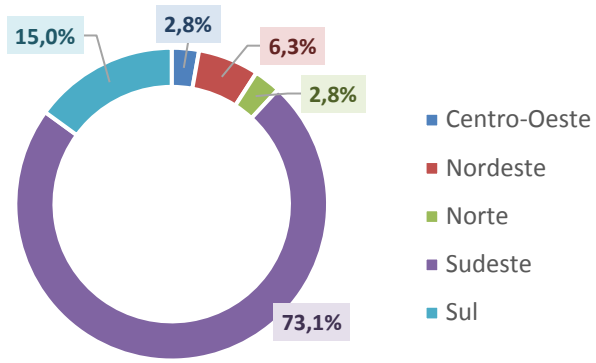
Desse total de R$ 2,3 bilhões, **73,1% foram aportados em projetos culturais cujos proponentes encontram-se sediados na região Sudeste, sendo que apenas os estados do Rio de Janeiro e de São Paulo concentram 59,7% de todos os recursos**. Contudo, deve-se levar em conta que, no caso do mecenato da Lei Rouanet, o poder alocativo encontra-se na mão do setor privado, de modo que a concentração dos recursos reflete a configuração econômica e demográfica do Brasil. Para fins de promoção da regionalização do fomento cultural, que constitui uma das finalidades da Lei 8.313/1991, o mecanismo mais apropriado consiste no Fundo Nacional da Cultura (FNC), previsto no mesmo diploma legal e cuja alocação orçamentário-financeira encontra-se sob o poder do gestor público.

Além disso, importa registrar que os dados de distribuição das captações do mecenato se referem ao local da sede do proponente, e não necessariamente ao local onde os valores são aplicados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Distribuição regional dos valores captados em 2023**



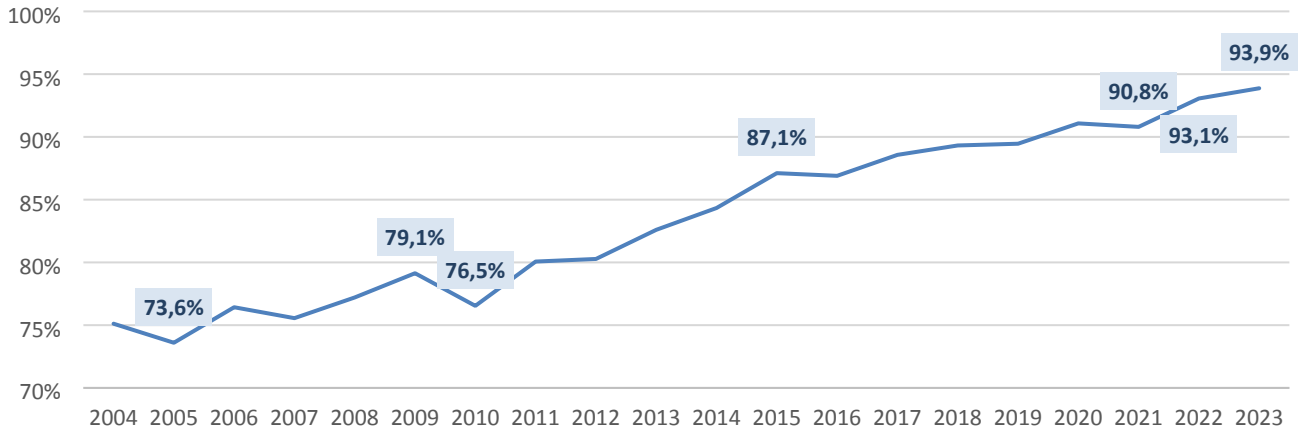

Fonte: Salic – Módulo "Comparar". Consulta em 5/4/2024.

A concentração regional também se reflete no número de projetos apresentados e de projetos aprovados, com a região Sudeste figurando com 57,6% e 57,5% dos respectivos totais, em 2023. A menor participação da região nos quantitativos de projetos quando comparada à sua participação no total de recursos captados se explica por duas condições: primeiro, pelo maior custo médio dos seus projetos; segundo, pela maior capacidade dos seus proponentes de captarem recursos junto a doadores e incentivadores.

Outro fato importante relativo à distribuição dos projetos e recursos da Rouanet diz respeito aos segmentos culturais beneficiados. A Lei prevê duas faixas de renúncia fiscal: a do art. 18, que possibilita o abatimento da integralidade do incentivo, e a do art. 26, que permite uma dedução parcial. O enquadramento em uma das faixas depende do segmento cultural do projeto apoiado, sendo que a do art. 18 abrange, em tese, segmentos de menor potencial comercial.

Nesse contexto, **a maioria dos projetos aprovados enquadra-se em segmentos do art. 18, o que explica o alto percentual de renúncia efetiva frente ao volume de recursos captados**. A participação de projetos dessa faixa de renúncia vem aumentando sistematicamente ao longo dos anos, tendo alcançado o percentual de 93,9% em 2023.

**Proporção de projetos enquadrados na faixa de renúncia do art. 18 (2004-2023)**




Fonte: Salic – Módulo "Comparar". Consulta em 5/4/2024.

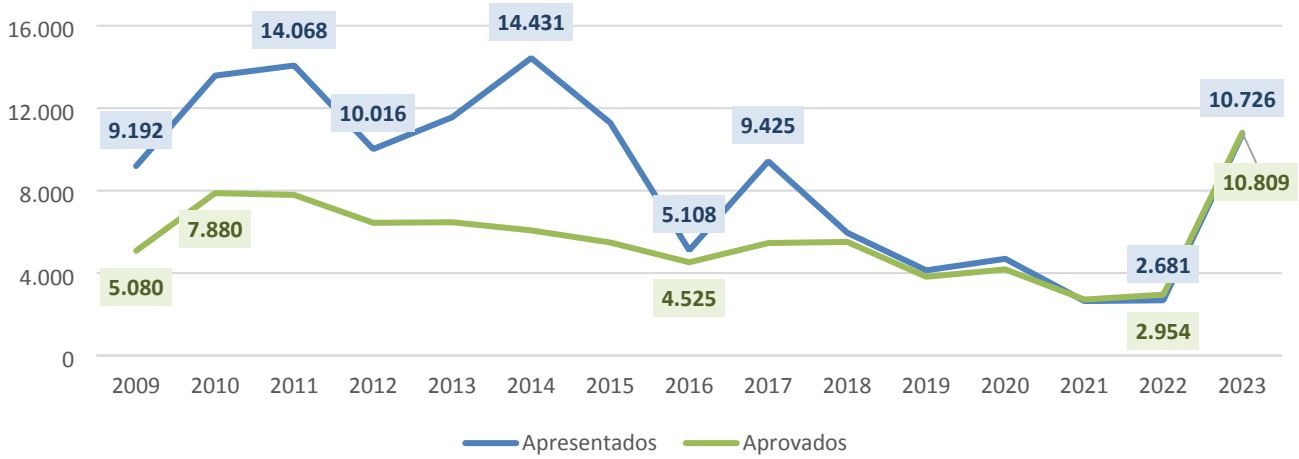
No tocante ao número absoluto de projetos apresentados e aprovados, observa-se expressivo salto em relação aos anos anteriores. Assim, se, em 2022 foram apresentados 2.681 projetos e aprovados



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

2.954 (a diferença a maior se explica porque um projeto pode ser aprovado em exercício posterior ao da sua apresentação), **em 2023 esses números saltaram para 10.726 e 10.809, respectivamente**. O ano de 2014 ainda detém o recorde de projetos apresentados (14.431), mas 2023 figura agora como recordista do total de aprovações.

**Total de projetos apresentados e de projetos aprovados (2009-2023)**




Fonte: Salic – Módulo "Comparar". Consulta em 5/4/2024.

Embora o salto possa manifestar uma demanda antes represada do setor cultural, bem como suscitar a expectativa de aumento da produção cultural e, por conseguinte, de sua difusão e fruição pela população brasileira, ele também enseja riscos.

Em primeiro lugar, os órgãos que operacionalizam a política pública precisam estar preparados para atender o aumento da demanda, evitando que a tramitação dos processos se prolongue, ao mesmo tempo garantindo a qualidade das análises a seu cargo. Ao menos quanto ao primeiro fator (tempo de tramitação), **o Ministério da Cultura e suas entidades vinculadas apresentaram melhora nos indicadores de celeridade processual, mesmo com o aumento da demanda**.

No caso do exame de admissibilidade, efetuado por secretarias do MinC e que consiste na primeira etapa de tramitação dos projetos, o tempo médio para conclusão das análises caiu de 94 dias, em 2022, para 59, em 2023.

O mesmo fenômeno se verifica na etapa de análise técnica, em que se analisa, entre outros aspectos, a adequação orçamentária dos projetos. Dependendo do segmento cultural do projeto, a análise é feita pelo MinC ou por suas entidades vinculadas, destacando-se a Fundação Nacional de Artes (Funarte), responsável por aproximadamente 70% das análises. Nesse contexto, o tempo médio despendido pela Funarte para concluir o exame caiu de 51 dias, em 2022, para 44 dias, em 2023, em que pese a entidade tenha analisado 325,1% a mais de projetos (7.963 em 2023 contra 1.873 em 2022). As demais unidades que atuam nesta etapa também apresentaram melhora na celeridade processual (dados não disponíveis para o Instituto Brasileiro de Museus – Ibram).

Mais uma vez, frisa-se a necessidade de que a qualidade dos exames empreendidos não seja prejudicada, visto que sua adequação é indispensável para assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos pelos proponentes e para subsidiar a etapa de análise das prestações de contas pelo Ministério.

Outro risco advindo do recorde de aprovações consiste na possibilidade de que parte significativa dos aportes de recursos não consiga ser abatida do Imposto de Renda de doadores e

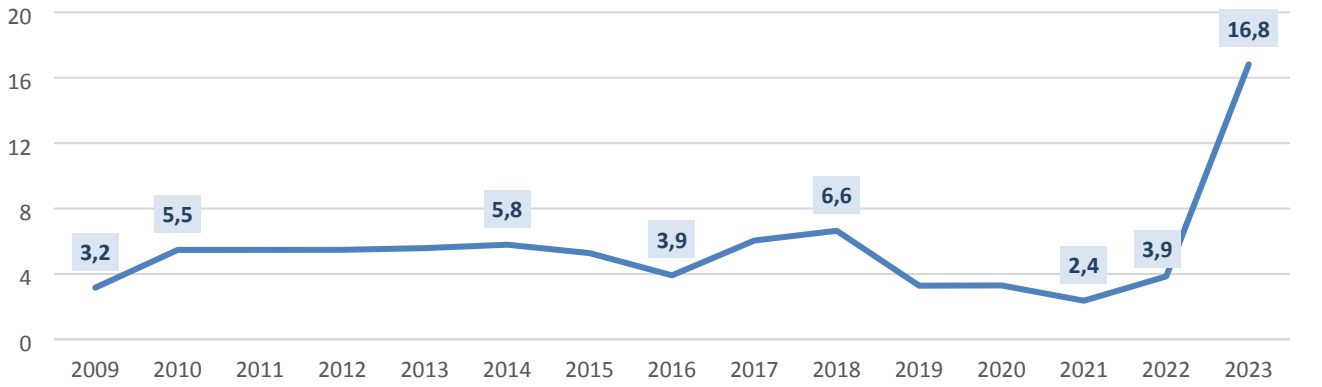


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

patrocinadores. De fato, o valor total autorizado para captações relativo aos projetos aprovados em 2023 supera os R$ 16,8 bilhões, mais que o dobro do recorde anterior, ocorrido em 2018, de R$ 6,6 bilhões.

**Captação total autorizada no ano (2009-2023)**

R$ bilhões




Fonte: Salic – Módulo "Comparar". Consulta em 5/4/2024.

Ainda que historicamente apenas cerca de 30% dos projetos aprovados consigam de fato ser executados, pois a execução depende da captação de pelo menos 20% do total autorizado para o projeto, a manutenção desse limite resultaria num montante captado de aproximadamente R$ 5 bilhões, muito acima do teto de renúncia fiscal autorizado para 2024, de R$ 3 bilhões (peça 2).

Caso essa discrepância venha a se concretizar, ela pode desestimular que incentivadores privados voltem a aplicar recursos em projetos da Lei Rouanet, uma vez que não terão usufruído dos benefícios fiscais pretendidos.

Por outro lado, se o total efetivamente captado não acompanhar o expressivo aumento do total autorizado – o que parece ser o caso, visto o montante de aportes em 2023 –, o risco de frustração recai sobre os proponentes culturais, dos quais muitos não conseguirão realizar os seus projetos, alimentando a ideia de que o mecenato não é democrático, mas capturado por grandes empresas.

Finalmente, a possibilidade de que um número muito maior de projetos venha a ser executado lança ainda mais pressão sobre a etapa de análise das prestações de contas, a qual o MinC, historicamente, não realiza a contento. Com efeito, **até o fim de 2023, o Ministério possuía um estoque de 26.086 processos de prestação de contas sem análise conclusiva**, problema que, conquanto se arraste a sucessivas gestões, apresenta o risco de se avolumar significativamente no futuro próximo, não somente em razão do mecenato da Lei 8.313/1991, mas sobretudo em decorrência das novas políticas de fomento direito, a saber, Lei Paulo Gustavo e Política Nacional Aldir Blanc.

No que se refere exclusivamente ao incentivo fiscal da Rouanet, o estoque de prestações de contas pendentes de análise elevou-se de 17.123 ao fim de 2022 para 19.676 ao fim de 2023, acréscimo de 14,9%. Verifica-se, assim, **a manutenção de um quadro grave de falta de avaliação quanto à boa e regular aplicação dos recursos públicos empregados na política pública**.

Nesse sentido, faz-se imperioso que o Ministério da Cultura dê concretude a ações há muito aventadas pelo órgão, quais sejam, o desenvolvimento de metodologia de análise preditiva para avaliação, mediante uso de inteligência artificial, do nível de risco dos processos que compõem o passivo de prestações de contas, e o desenvolvimento de ferramenta para análise automatizada da regularidade financeira dos projetos em curso.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A implementação de ambas as medidas vem sendo acompanhada por este Tribunal, a exemplo do processo 008.379/2017-3, no qual foi emitido o Acórdão 5.460/2022-TCU-2ª Câmara, rel. min. André de Carvalho.

### 2.3.5.2. Benefícios Financeiros e Creditícios

Os benefícios financeiros e creditícios são recursos destinados ao financiamento de atividades produtivas voltadas ao incremento do desenvolvimento regional e social, bem como ao suporte a diversos setores da economia.

Os benefícios financeiros são os desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam no orçamento da União, daí serem considerados subsídios explícitos.

Os benefícios creditícios provêm de dispêndios originados de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas em instituições financeiras federais, a taxas de juros inferiores ao custo de captação ou de oportunidade do governo federal, não figurando no orçamento da União, daí serem considerados subsídios implícitos.

No que concerne ao cálculo dos subsídios implícitos, a metodologia aplicada faz com que a estimativa do patrimônio líquido anual (PL) dos fundos e programas seja calculada mensalmente a partir da estimativa do PL do mês anterior. Assim, a curva do PL estimado segue trajetória definida somente pelo PL inicial, pelas taxas de juros correspondentes ao custo de oportunidade do Tesouro Nacional em cada mês e pelos eventos que afetam o PL não decorrentes das taxas de juros das operações. O cálculo do subsídio implícito se baseia na diferença entre a valorização que o PL estimado dos fundos e programas teria alcançado caso fosse remunerado pelo custo de oportunidade do Tesouro *vis-à-vis* a evolução do PL efetivamente ocorrida.

Destaca-se que a definição do custo de oportunidade do Tesouro Nacional refere-se ao custo médio das emissões em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna verificado nos últimos doze meses. Em 2023, esse custo foi de 12,2%, superior em 0,96 p.p. ao de 2022. O aumento desse custo afetou o PL estimado dos fundos e programas avaliados por subsídios creditícios e, por consequência, elevou os benefícios creditícios calculados.

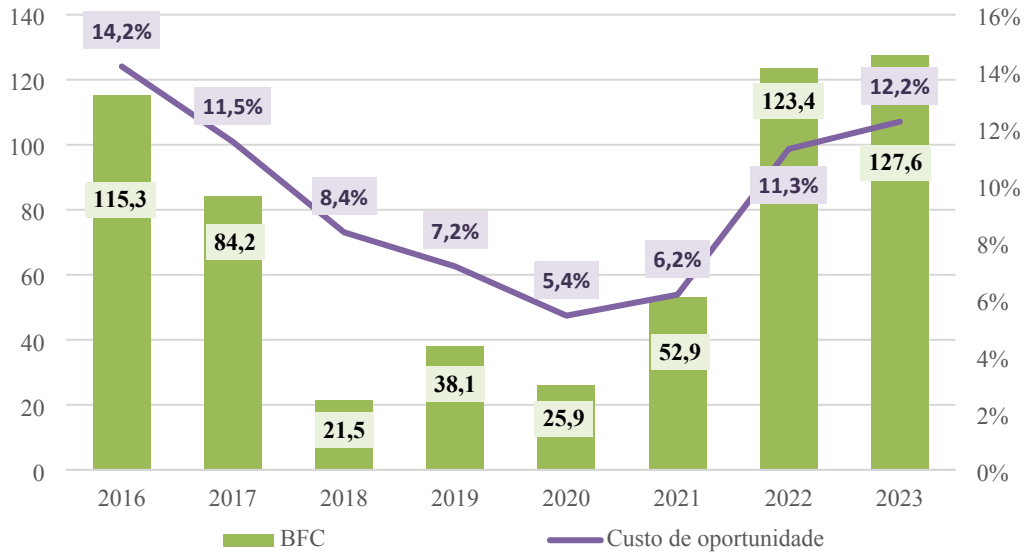
O gráfico a seguir apresenta a evolução dos benefícios financeiros e creditícios. O valor referente a 2021 apresentou crescimento de 105% em relação a 2020 e o referente a 2022 continuou a tendência, com crescimento de 133% em relação a 2021. Em 2023, este crescimento perdeu força, aumentando apenas 3% em comparação com 2022. Essa evolução é influenciada principalmente pelos benefícios creditícios afetados pelo custo de oportunidade do Tesouro Nacional.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução dos benefícios financeiros e creditícios**

R$ bilhões

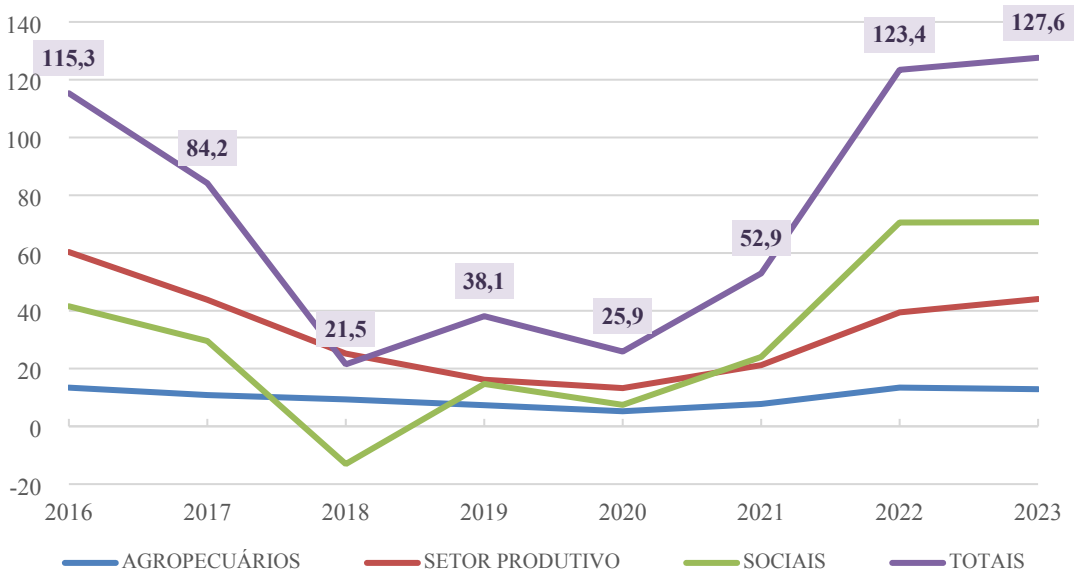



Fonte: MPO.

Observa-se no próximo gráfico que todos os segmentos apresentaram crescimento em 2021 e 2022. Cabe destacar que o segmento social passou a ficar acima dos demais setores a partir de 2021, com mais ênfase em 2022, em concordância com as prioridades deste tipo de subsídio. Entre 2022 e 2023, o crescimento foi menor, sendo que o setor agropecuário apresentou ligeira redução.

**Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento**

R$ bilhões




Fonte: MPO.

A tabela a seguir detalha os dados do gráfico anterior.

**Evolução dos benefícios financeiros e creditícios por segmento**

R$ milhões

| Setores Econômicos | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2023/2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Agropecuários | 13.398 | 10.827 | 9.328 | 7.323 | 5.224 | 7.743 | 13.417 | 12.860 | -4,2% |
| Setor Produtivo | 60.345 | 43.809 | 25.181 | 16.135 | 13.234 | 21.177 | 39.447 | 44.075 | 11,7% |
| Sociais | 41.565 | 29.541 | -13.048 | 14.682 | 7.431 | 24.027 | 70.560 | 70.659 | 0,1% |
| **Totais** | **115.307** | **84.177** | **21.461** | **38.140** | **25.889** | **52.947** | **123.425** | **127.594** | **3,4%** |

Fonte: MPO.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em 2023, foram beneficiados 28 fundos ou programas. A próxima tabela apresenta os treze fundos ou programas beneficiados com os maiores valores, correspondentes a 94,7% do total. O segmento social representou mais da metade dos benefícios (55,4% do total).

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) atingiu o primeiro lugar em 2021 e 2022, ficando em segundo lugar em 2023. Outro destaque foi o Fundo da Marinha Mercante (FMM), que não aparecia entre os maiores até 2020. Em 2021, o FMM ficou em segundo lugar, em 2022 em quarto e, em 2023, em quinto lugar.

O BNDES, que em 2018 chegou a receber 23,5% do total dos benefícios, caiu para 5,5% em 2019 e 1,6% em 2023, como decorrência da aplicação da Taxa de Longo Prazo (TLP) no lugar da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) e das sucessivas devoluções dos valores anteriormente repassados pelo Tesouro Nacional, conforme cronograma exigido pelo Acórdão 56/2021-TCU-Plenário (rel. min. Aroldo Cedraz), que considerou irregulares os contratos de concessão de crédito firmados entre a União e suas instituições financeiras controladas por meio da emissão direta de títulos da dívida pública, com vistas à realização de políticas públicas setoriais. A TLP reduziu a diferença entre as taxas pagas pelo Tesouro e as cobradas nos empréstimos, diminuindo o benefício creditício ao BNDES. As devoluções resultaram em redução dos volumes emprestados. Essas duas medidas tiveram duplo impacto na diminuição dos benefícios concedidos ao BNDES.

**Principais Fundos e Programas Beneficiados**

R$ milhares

| Pos. | Discriminação | Segmento | Benefícios | % s/total | % acum. |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | FNE, FNO e FCO | Produtivo | 23.176.675 | 18,2% | 18,2% |
| 2 | FIES | Social | 21.763.798 | 17,1% | 35,2% |
| 3 | FAT | Social | 18.372.239 | 14,4% | 49,6% |
| 4 | FCVS | Social | 14.688.012 | 11,5% | 61,1% |
| 5 | FMM | Produtivo | 9.425.210 | 7,4% | 68,5% |
| 6 | MCMV | Social | 9.327.275 | 7,3% | 75,8% |
| 7 | Subvenção a Consumidores de EE de Baixa Renda | Social | 5.834.081 | 4,6% | 80,4% |
| 8 | PRONAF - Equalização | Agropecuário | 5.791.843 | 4,5% | 84,9% |
| 9 | Operações de Investimento Rural e Agroindustrial | Agropecuário | 3.474.896 | 2,7% | 87,7% |
| 10 | FDNE - Financiamento | Produtivo | 3.232.196 | 2,5% | 90,2% |
| 11 | Cier - Financiamento | Produtivo | 2.193.072 | 1,7% | 91,9% |
| 12 | Empréstimos da União ao BNDES | Produtivo | 2.003.642 | 1,6% | 93,5% |
| 13 | Custeio Agropecuário | Agropecuário | 1.570.107 | 1,2% | 94,7% |
| 14 | Demais | Agropecuário | 6.740.921 | 5,3% | 100,0% |
| | **Total** | | **127.593.967** | | |

Fonte: MPO.

### 2.3.5.3. Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios

O art. 165, § 6º, da Constituição Federal exige a demonstração dos efeitos decorrentes dos benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia sobre receitas e despesas, considerando os impactos nas regiões brasileiras, uma vez que são instrumentos previstos no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna, para redução das desigualdades regionais.

No que concerne à regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios em 2023, conforme a tabela a seguir, os números estimados demonstram, assim como em anos anteriores, a maior participação da região Sudeste, concentrando 47,2% do total desses benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 16,8% cada.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Renúncias de Receitas Federais – Regionalização – 2023**

R$ milhões

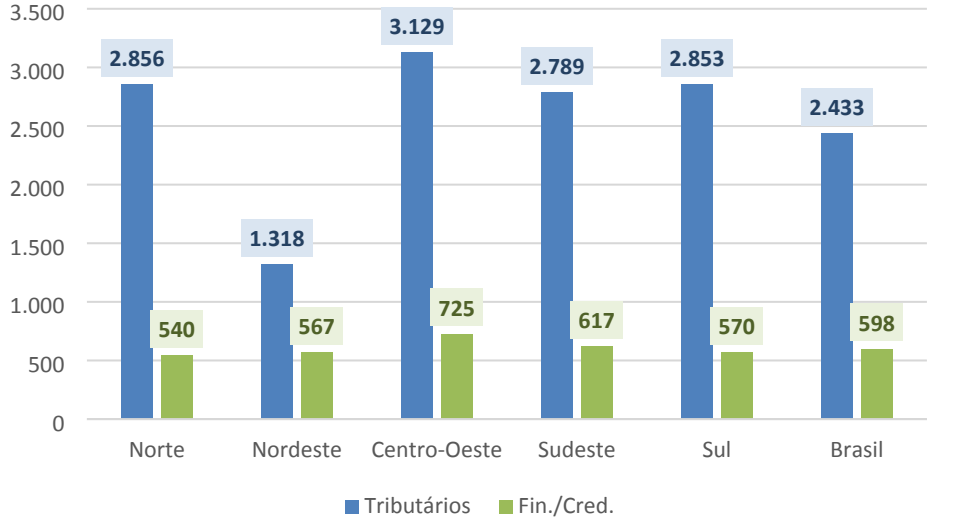
| Benefícios | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul | Brasil |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Tributários | 53.994 | 76.013 | 52.284 | 249.946 | 86.745 | 518.981 |
| % s/Brasil | 10,4% | 14,6% | 10,1% | 48,2% | 16,7% | 100,0% |
| Fin./Cred. | 10.215 | 32.676 | 12.112 | 55.273 | 17.318 | 127.594 |
| % s/Brasil | 8,0% | 25,6% | 9,5% | 43,3% | 13,6% | 100,0% |
| **Totais** | **64.209** | **108.689** | **64.396** | **305.219** | **104.063** | **646.575** |
| | **9,9%** | **16,8%** | **10,0%** | **47,2%** | **16,1%** | **100,0%** |

Fonte: RFB.

Para uma análise acurada, convém considerar os quantitativos populacionais das regiões brasileiras. O gráfico seguinte apresenta os valores *per capita* para cada região e a média do Brasil. Os números concernentes aos benefícios financeiros e creditícios, que envolvem financiamento direcionado pelas agências oficiais, demonstram distribuição relativamente equilibrada entre as regiões. Em relação aos gastos tributários, o menor valor coube ao Nordeste, ficando pouco acima da metade da média nacional. As demais regiões ficaram equilibradas, com pequena superioridade para a região Centro-Oeste.

**Comparativo dos Benefícios *per capita* – Regionalização – 2023**

R$/habitante




Fontes: RFB e IBGE (última estimativa da população é de jul/2021).

Considerando exclusivamente os benefícios tributários de natureza social, ou seja, associados às funções Assistência Social, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Educação, Habitação, Saneamento e Saúde, as regiões Norte e Nordeste ficaram com os menores gastos *per capita*, repetindo o que ocorreu em 2022. Os valores observados em 2023 foram, em ordem decrescente: Sudeste, R$ 1.017; Centro-Oeste, R$ 835; Sul, R$ 727; Nordeste, R$ 292; e Norte, R$ 251. Assim, verifica-se forte concentração desses gastos indiretos no Sudeste, no Sul e no Centro-Oeste em detrimento das regiões Norte e Nordeste, que historicamente apresentam os piores indicadores econômicos e sociais do país.

### 2.3.5.4. Empréstimos e Financiamentos com recursos do Orçamento da União

A Lei Complementar 101/2000 prescreve, no parágrafo único do art. 49, que a prestação de contas da União deverá conter demonstrativos do Tesouro e das agências financeiras oficiais de fomento com a especificação dos empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e avaliação do impacto fiscal das suas atividades. A Prestação de Contas do



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Presidente da República do exercício de 2023 contempla essas informações na seção 2.4 – Agências Oficiais de Fomento.

Para efeito desta seção, a Instrução Normativa-TCU 79/2018, em seu art. 5º, inciso II, parágrafo único, considera impacto fiscal:

> (...) o montante líquido entre os valores repassados pelo Tesouro Nacional para fundos e programas para o custeio de empréstimos e financiamentos concedidos com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, realizados por Instituições Financeiras Oficiais de Fomento, e os valores restituídos ao Tesouro no exercício decorrentes dessas operações, sob o regime de caixa.

Os valores aqui apresentados diferem dos benefícios creditícios (implícitos) contidos na seção 2.3.5.2 "Benefícios Financeiros e Creditícios", que seguem o critério de custo de oportunidade.

Em 2023, o Tesouro Nacional repassou às agências financeiras R$ 38.535,0 milhões e foram restituídos R$ 9.516,9 milhões, resultando na despesa líquida de R$ 29.018,1 milhões.

Esses empréstimos e financiamentos são custeados com recursos do Orçamento da União, geridos pelo Tesouro Nacional e administrados pelas seguintes agências: Banco da Amazônia S/A (Basa); Banco do Brasil S/A (BB); Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Caixa Econômica Federal (Caixa); Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Essas agências administram diversos programas e fundos:

- Banco da Terra;
- Programa Cerealistas;
- Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO);
- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA);
- Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO);
- Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE);
- Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Fundo da Marinha Mercante (FMM);
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE);
- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO);
- Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTRA);
- Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé);
- Programa de Apoio ao Turismo Regional (Fungetur);
- Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel);
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
- Programa de Financiamento às Exportações (Proex);
- Programas de apoio à agropecuária;
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf);
- Financiamento dos médios produtores rurais (Pronamp);
- Programa de Sustentação do Investimento (PSI);
- Programa de Manutenção Rodoviária (Revitaliza).

A tabela a seguir apresenta os valores repassados pelo Tesouro Nacional às instituições financeiras e os respectivos reembolsos dos empréstimos/financiamentos discriminados por fundo/programa em 2023, com base no regime de caixa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas com recursos do Tesouro Nacional em 2023**

R$ milhões

| Agência Oficial de Fomento | Fundo / Programa | Valor Repassado pelo Tesouro Nacional (A) | Valor Restituído ao Tesouro Nacional (B) | Montante Líquido (A – B) | % s/total |
|---|---|---|---|---|---|
| BNB | FNE | 13.527,0 | 0,0 | 13.527,0 | 46,6% |
| BB | FCO | 4.509,0 | 0,0 | 4.509,0 | 15,5% |
| BASA | FNO | 4.509,0 | 0,0 | 4.509,0 | 15,5% |
| FINEP | FNDCT | 4.979,1 | 794,0 | 4.185,1 | 14,4% |
| BNDES | Progamas Agro | 1.586,4 | 139,6 | 1.446,8 | 5,0% |
| BB | FDNE | 1.645,0 | 358,8 | 1.286,2 | 4,4% |
| BNDES | Pronaf | 1.203,1 | 0,8 | 1.202,3 | 4,1% |
| BNDES | PSI | 458,9 | 18,0 | 440,9 | 1,5% |
| BNDES | Proex Equalização | 177,3 | 0,0 | 177,3 | 0,6% |
| BNDES | Pronamp | 135,9 | 0,3 | 135,6 | 0,5% |
| FINEP | Funttel | 191,3 | 63,3 | 128,0 | 0,4% |
| BB | Funcafé | 286,4 | 207,4 | 79,0 | 0,3% |
| BNB | Banco da Terra | 100,0 | 33,0 | 67,0 | 0,2% |
| BB | FDA | 135,8 | 83,9 | 51,9 | 0,2% |
| BNB | Fungetur | 58,0 | 8,0 | 50,0 | 0,2% |
| BB | FTRA | 100,0 | 72,5 | 27,5 | 0,1% |
| BB | Pronaf | 62,6 | 46,0 | 16,6 | 0,1% |
| BB | FDCO | 76,9 | 65,4 | 11,5 | 0,0% |
| BNDES | Cerealistas | 4,5 | 0,0 | 4,5 | 0,0% |
| BNDES | Pronaf - Bônus | 1,1 | 0,0 | 1,1 | 0,0% |
| BNDES | Revitaliza | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0% |
| BNB | FMM | 0,0 | 15,0 | -15,0 | -0,1% |
| BNB | FDNE | 0,0 | 47,0 | -47,0 | -0,2% |
| BB | Proex | 716,0 | 798,5 | -82,5 | -0,3% |
| BB | FMM | 29,7 | 1.198,0 | -1.168,3 | -4,0% |
| FNDE | FIES | 4.041,9 | 5.567,3 | -1.525,4 | -5,3% |
| **Total** | | **38.535,0** | **9.516,9** | **29.018,1** | |

Fonte: PCPR 2023 – Seção 2.4.

Para efeito de comparação, o valor líquido de R$ 29.018,1 milhões do impacto fiscal em 2023 corresponde a 1,53% da receita primária líquida da União no mesmo ano. Em 2022, o impacto foi de R$ 26.246,6 milhões.

Em 2023, os três fundos constitucionais, FNE, FCO e FNO, corresponderam a 77,7% do total dos subsídios. O Fies, que costumava ficar entre os maiores desembolsos até 2021, restituiu ao Tesouro mais do que recebeu em 2023, gerando não uma despesa, mas uma receita de R$ 1.525,4 milhões. Esse resultado decorreu da existência de mais contratos antigos que se encontram na fase de pagamento em comparação com os contratos novos que estão na fase de desembolso.

### 2.3.6 Recuperação de Crédito

O art. 58 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) estabelece que a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo destacará as ações de recuperação de créditos tributários ou não tributários nas instâncias administrativa e judicial.

Os créditos tributários provêm de obrigação legal relativa a tributos, isto é, imposto, taxa, contribuição social, contribuição de melhoria, contribuição especial e empréstimo compulsório. Em regra, os créditos tributários são divididos em créditos previdenciários ou não previdenciários conforme sua destinação ou não à Previdência Social. Os créditos tributários são geridos pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) desde sua constituição até a inscrição em dívida ativa da União (DAU), a cargo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Os créditos não tributários são os demais créditos constituídos por autoridade administrativa competente dos órgãos da União ou das autarquias e fundações públicas federais titulares do respectivo direito – multas de trânsito, trabalhistas, valores contratuais da União e valores referentes ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Caso não haja o pagamento dos créditos, o órgão ou entidade de origem encaminha o crédito à correspondente procuradoria da Advocacia-Geral da União (AGU), para fins de controle de legalidade e regularidade, apuração da liquidez, certeza e exigibilidade e eventual inscrição em dívida ativa para cobrança extrajudicial (conciliação prévia e protesto) ou judicial (ação de execução fiscal).

A PGFN é responsável pela cobrança dos créditos tributários e por outros créditos fiscais como taxas e multas do Ministério do Trabalho e valores referentes ao FGTS; a Procuradoria-Geral Federal (PGF), pelos créditos das autarquias e fundações públicas federais; a Procuradoria-Geral do Banco Central (PGBC), pelos créditos do Banco Central do Brasil (Bacen); e a Procuradoria-Geral da União (PGU), pelos créditos da administração direta federal.

A análise da evolução da arrecadação e do estoque aqui realizada tem por base os dados extraídos da PCPR 2023, derivados dos sistemas de informações gerenciais próprios dos citados órgãos gestores. Para atestar a confiabilidade dessas informações, foram consultados dados abertos dos órgãos e os relatórios de gestão de 2023 do Ministério da Fazenda (https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/arquivos/rgi-consolidado-v-7-28-03-24.pdf) e da Advocacia-Geral da União (https://www.gov.br/agu/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/processo-de-contas-anuais/rg23.pdf).

Conforme registros do Siafi, no fechamento do exercício de 2023, entre os principais créditos com potencial recebimento, havia o montante estimado de R$ 5.350,33 bilhões, distribuídos como segue: R$ 2.967,14 bilhões inscritos em dívida ativa a cargo da PGFN, R$ 2.131,31 bilhões com exigibilidade suspensa no âmbito de processos administrativos ou judiciais e R$ 251,88 bilhões em fase de parcelamento na RFB. Esse valor representa 49,28% do Produto Interno Bruto de 2023 (R$ 10.856,11 bilhões de acordo com dados do IBGE). A análise da confiabilidade dos números do Siafi é feita no Capítulo 5 deste relatório, que trata da auditoria do Balanço Geral da União de 2023.

*Créditos Administrados pela RFB*

Os créditos ativos administrados pela RFB enquadram-se em uma das seguintes situações: (i) créditos exigíveis, sujeitos à cobrança administrativa e, em caso de não regularização, ao envio à PGFN para inscrição em DAU; (ii) exigibilidade suspensa por processo administrativo ou judicial; e (iii) parcelamento, cuja adesão é da discricionariedade do sujeito passivo.

A tabela a seguir mostra o registro dos saldos das subcontas do crédito tributário geridos pela RFB com exigibilidade suspensa no Siafi. Constata-se que houve um aumento progressivo no saldo total desde 2020, consubstanciando um aumento de 8,9% entre 2022 e 2023, em termos nominais.

**Créditos Tributários com Exigibilidade Suspensa**

R$ milhões

| Conta Contábil | Tributo | 31/12/2020 | 31/12/2021 | 31/12/2022 | 31/12/2023 |
|---|---|---|---|---|---|
| 8.9.9.9.1.46.01 | Impostos | 718.753,03 | 773.226,18 | 898.153,33 | 1.015.518,33 |
| 8.9.9.9.1.46.02 | Contribuições | 734.408,72 | 817.425,65 | 986.176,70 | 1.011.870,32 |
| 8.9.9.9.1.46.03 | Infrações | 90.209,80 | 111.707,75 | 72.039,60 | 103.926,59 |
| **Total** | | **1.543.371,55** | **1.702.359,58** | **1.956.369,63** | **2.131.315,23** |

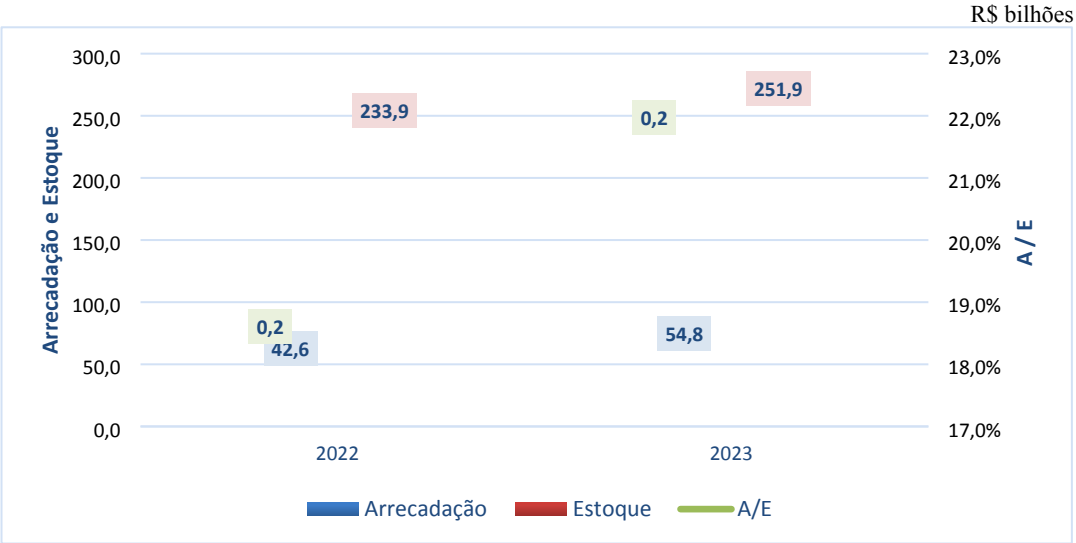
Fonte: Siafi



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Quanto aos créditos parcelados administrados pela RFB, o gráfico mostra um aumento da razão consolidada arrecadação/estoque, que alcançou 21,77% em 2023.

**Arrecadação e Estoque dos Créditos Parcelados Administrados pela RFB**




Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2023

Nos dois exercícios em tela, a modalidade de parcelamento ordinário e simplificado correspondeu a mais da metade das arrecadações e mais de um terço do estoque de créditos parcelados.

No que se refere às medidas de recuperação de créditos da RFB, destaca-se a instituição do Programa de Redução da Litigiosidade Fiscal (PRLF), que resultou na arrecadação de R$ 5,6 bilhões em 2023. O órgão buscou ainda o aperfeiçoamento do Sistema de Parcelamento Parametrizável (SiefPar) para permitir a unificação dos parcelamentos e melhor gestão da carteira de créditos parcelados que chegam a R$ 91,3 bilhões.

*Dívida Ativa da União e do FGTS*

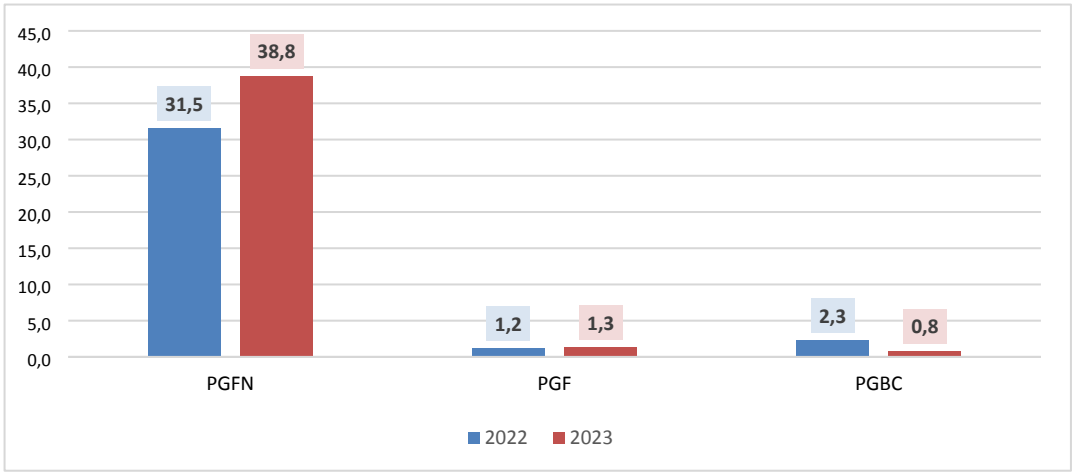
No que se refere aos créditos inscritos em dívida ativa, os valores arrecadados pela PGFN, PGF e PGBC foram, respectivamente, de R$ 38,76 bilhões, R$ 1,32 bilhão e R$ 0,8 bilhão. A maior parte se deve à adesão do sujeito passivo a algum parcelamento: na PGFN, esse parcelamento correspondeu a 78,3% das arrecadações; na PGBC, a 93,3%. Não houve segregação da arrecadação dos créditos parcelados no âmbito da PGF.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Comparação da Arrecadação dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa, por Procuradoria e exercício**

R$ bilhões



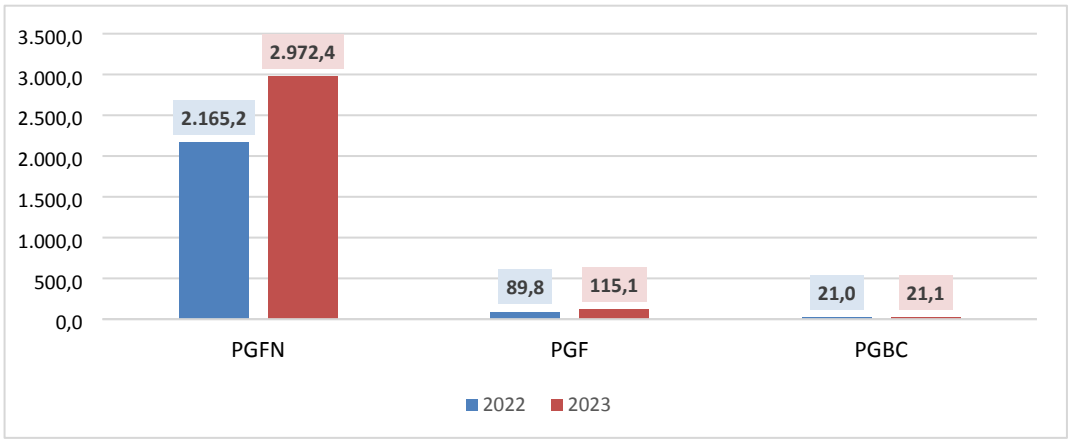

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2023: (i) PGFN: DW SIGPGFN; (ii) PGF; (iii) PGBC.

Cabe observar que a PCPR 2023 e a de exercícios anteriores não apresentam qualquer informação sobre a dívida ativa sob responsabilidade da PGU. Compulsando o Relatório de Gestão da AGU 2023, constata-se que a arrecadação da PGU foi de R$ 1,15 bilhão em 2023, o que revela a materialidade da recuperabilidade de créditos pelo órgão, mas sem informar o valor em estoque.

Quanto aos valores em estoque na PGFN, PGF e PGBC, o gráfico a seguir mostra serem, respectivamente, de R$ 2.972,36 bilhões, R$ 115,05 bilhões e R$ 21,07 bilhões.

**Comparação do Estoque dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa, por Procuradoria e exercício**

R$ bilhões




Fonte: Elaboração própria com base nos dados da PCPR 2023: (i) PGFN: DW SIGPGFN; (ii) PGF; (iii) PGBC.

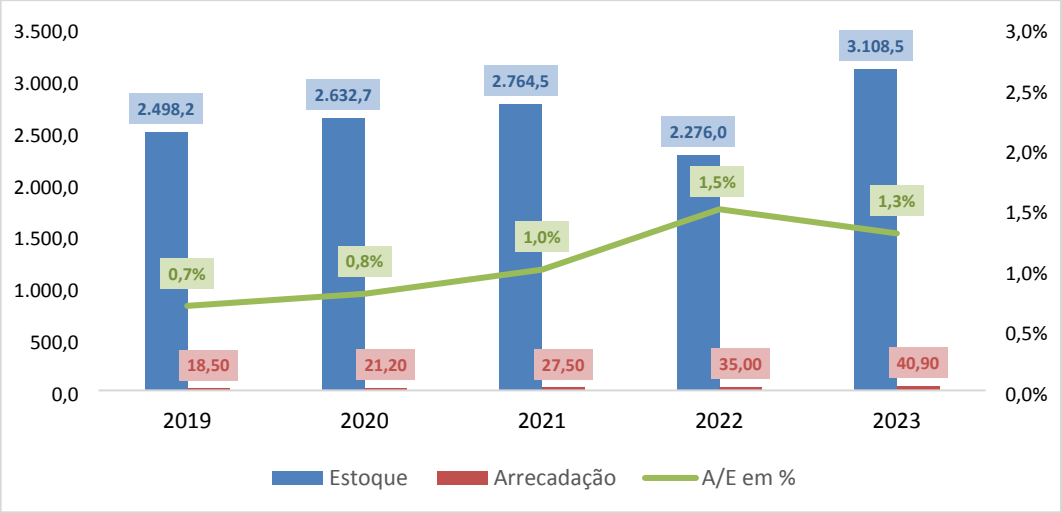
A razão arrecadação/estoque (grau de recuperabilidade) é um índice comumente utilizado para avaliar o desempenho da macrogestão na recuperação de créditos, mas deve ser relativizado por peculiaridades na administração do direito, tais como: natureza ou categoria do crédito, restrições legais e fatores econômicos e institucionais. Em 2023, a razão consolidada arrecadação/estoque da dívida ativa foi de 1,3%, inferior ao índice de 1,5% registrado em 2022, porém acima da média dos últimos cinco anos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Grau de recuperabilidade da Dívida Ativa no período de 2019 a 2023**

R$ bilhões




Fontes: PCPRs 2019 a 2023

Os créditos da dívida ativa podem ainda ser segregados em razão da classificação do *rating* realizado pela PGFN para fins de definição do grau de recuperabilidade do ativo. Os créditos são divididos em: classe "A", créditos com alta perspectiva de recuperação; classe "B", créditos com média perspectiva de recuperação; classe "C", créditos com baixa perspectiva de recuperação; e classe "D", créditos irrecuperáveis. Os valores atualizados dos créditos por classe, segregados em créditos não tributários (CNT), tributários previdenciários (CTP) e tributários não previdenciários (CTNP), constam da tabela abaixo. Segundo registros do Siafi, os créditos irrecuperáveis (classe "D") representaram 49,0% do total em 2022, reduzindo-se para 47,9% em 2023. Apesar da diminuição no percentual do total da Dívida Ativa, em valores absolutos, o total de créditos classe "D" se elevou de R$ 1.329.862,24 milhões para R$ 1.422.357,71 milhões.

**Créditos da Dívida Ativa segundo *rating* PGFN**

R$ milhões

| Classe (*Rating*) | Conta Contábil | Natureza do crédito | Saldo 31/12/2022 | Saldo 31/12/2023 |
|---|---|---|---|---|
| (A) | 8.9.9.9.1.48.01 | CTNP | 234.258,44 | 194.728,94 |
| | 8.9.9.9.1.48.05 | CTP | 46.457,96 | 45.412,08 |
| | 8.9.9.9.1.48.09 | CNT | 3.812,92 | 4.444,76 |
| | **Subtotal** | | **277.786,19** | **244.585,78** |
| (B) | 8.9.9.9.1.48.02 | CTNP | 519.751,02 | 647.050,89 |
| | 8.9.9.9.1.48.06 | CTP | 202.607,39 | 221.918,99 |
| | 8.9.9.9.1.48.10 | CNT | 12.873,71 | 14.069,63 |
| | **Subtotal** | | **666.673,90** | **883.039,51** |
| (C) | 8.9.9.9.1.48.03 | CTNP | 232.099,46 | 269.296,75 |
| | 8.9.9.9.1.48.07 | CTP | 125.191,19 | 139.554,31 |
| | 8.9.9.9.1.48.11 | CNT | 7.257,98 | 8.307,67 |
| | **Subtotal** | | **361.684,62** | **417.158,73** |
| (D) | 8.9.9.9.1.48.04 | CTNP | 964.139,81 | 1.047.820,79 |
| | 8.9.9.9.1.48.08 | CTP | 293.525,55 | 296.918,31 |
| | 8.9.9.9.1.48.12 | CNT | 72.196,88 | 77.618,61 |
| | **Subtotal** | | **1.329.862,24** | **1.422.357,71** |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Classe (*Rating*) | Conta Contábil | Natureza do crédito | Saldo 31/12/2022 | Saldo 31/12/2023 |
|---|---|---|---|---|
| **Total** | | | **2.714.172,30** | **2.967.141,73** |

Fonte: Siafi, PCPR 2023 e Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Fazenda 2023

Relativamente às medidas de recuperação de créditos por parte das procuradorias, interessante destacar o processo para aplicação do *rating* realizado pela PGFN para os créditos da PGF, o que está em fase de implementação, bem como a conclusão do procedimento de centralização dos sistemas de cobrança extrajudicial deste órgão. Destaca-se ainda a transação celebrada pela PGF com a Unimed-RJ consolidando a renegociação da dívida envolvendo R$ 252 milhões distribuídos em 1.458 créditos, tendo a empresa se comprometido ao pagamento de R$ 211 milhões, dos quais R$ 134 milhões de entrada.

*Confiabilidade, completude e transparência dos dados constantes da PCPR 2023*

A completude de uma prestação de contas pressupõe que toda informação material seja identificada, enquanto a confiabilidade das informações depende da isenção de erros significativos e do equilíbrio entre pontos fortes e fracos. Esses são princípios básicos para preparação de um relatório integrado, conforme estrutura adotada pelo TCU para as prestações de contas ordinárias (IN TCU 84/2020 e https://relatointegradobrasil.com.br/home/framework/).

Com relação ao conjunto de dados dos créditos ativos de devedores da União, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, é preciso promover a sua transparência ativa conforme art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), em conformidade com a Política de Dados Abertos (Decreto 8.777/2016), ressalvadas as informações protegidas por sigilo fiscal (art. 198, §3º, II, do Código Tributário Nacional).

A análise da confiabilidade, completude e transparência dos dados relativos à recuperação dos créditos divulgados no tópico 2.3.6 da PCPR 2023 foi feita a partir da comparação com as seguintes fontes de informação: relatórios de gestão de 2023 do Ministério da Fazenda (MF) e da Advocacia-Geral da União (AGU); sítio na internet dos órgãos gestores dos créditos (transparência ativa); sistema informatizado do governo (Siafi).

Considerando os princípios da confiabilidade e da completude, bem como o disposto no art. 58 da LRF, constata-se que a prestação de contas do Chefe do Poder Executivo não apresentou todas as informações materialmente relevantes quanto à recuperação de créditos da União, pois faltou divulgar os créditos da administração direta federal recuperados pela Procuradoria-Geral da União (PGU) no exercício em tela, bem como dos créditos passíveis de recuperação constantes do seu estoque. O Relatório de Gestão da AGU 2023, vale ressaltar, apontou que a arrecadação da PGU foi de R$ 1,15 bilhão em 2023, o que revela a materialidade da informação, mas silencia quanto ao estoque administrado pela PGU, não sendo possível, portanto, avaliar o grau de recuperabilidade dos créditos dessa procuradoria.

A análise referente à transparência ativa dos dados divulgados na PCPR 2023 se deu por meio de consulta ao sítio dos órgãos internet: RFB, PGFN, PGF e PGBC. No que se refere à PGF ou PGBC, os créditos em recuperação por essas procuradorias não são divulgados em dados abertos, o que inviabiliza que seja feita qualquer conferência.

Quanto aos créditos fiscais, apesar de a RFB disponibilizar dados referentes à arrecadação e créditos ativos do órgão em formato "csv", a consulta a esses dados é de difícil compreensão pela sociedade em geral e não possibilita acompanhar a sua evolução no tempo. Já a PGFN, além de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

apresentar dados abertos, disponibiliza painéis da dívida ativa e das negociações, possibilitando assim uma maior transparência. Enfim, somente foi possível conferir os dados da arrecadação da dívida ativa do órgão constantes da PCPR 2023 com os dados divulgados por meio do painel da dívida ativa.

No que se refere à confiabilidade dos dados apresentados, além de divergências entre os registros nos sistemas utilizados pelos órgãos e no sistema Siafi, há outros casos que merecem destaque. A primeira divergência é quanto ao valor do estoque de crédito inscrito em dívida ativa na PGFN. O item 2.3.6.1 da PCPR 2023 informa o valor total de R$ 2,972 trilhões (fonte DW SIGPGFN), valor superior ao total apresentado quando da classificação da dívida ativa por *rating*, cujo saldo total foi de R$ 2.967 trilhões (fonte Siafi). Essa diferença de aproximadamente R$ 5 bilhões não foi explicada, revelando falta de coerência no indicador de valor do estoque de crédito inscrito em dívida ativa na PGFN utilizado na PCPR.

Outra divergência apresentada se refere aos dados constantes da PCPR 2023 frente os mesmos dados informados na PCPR 2022. Relativamente aos parcelamentos de créditos sob a administração da RFB no ano de 2022 (item 2.3.5), constou como sendo de R$ 38,36 bilhões na PCPR 2022 e R$ 42,60 bilhões na PCPR 2023. Esse acréscimo de aproximadamente 10% do total arrecadado não teve qualquer esclarecimento na PCPR 2023, porém a prestação de contas deve apresentar informações em bases coerentes ao longo do tempo, de maneira a permitir um acompanhamento das séries históricas, o que não se verificou no caso dos parcelamentos de créditos sob a administração da RFB.

Verificando os dados apresentados na PCPR em comparação com outros instrumentos de transparência ativa, também foi encontrada divergência. O painel de dados da dívida ativa da PGFN disponível ao público apresenta o valor de R$ 46,99 bilhões recuperados, valor superior aos R$ 38,76 bilhões informados na PCPR 2023. Já os Relatórios de Gestão da AGU e do Ministério da Fazenda apresentam o dado arrecadação da Dívida Ativa da União e do FGTS no montante de R$ 43,8 bilhões. Não há justificativa para as divergências detectadas.

Registra-se que os dados apresentados estão de acordo com as informações requeridas no Anexo I da IN-TCU 79/2018, que define o conteúdo e o detalhamento do relatório sobre o desempenho da arrecadação para fins de atendimento do art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

Sobre a ausência de divulgação das ações de recuperação de créditos da Procuradoria-Geral da União (PGU), em resposta a diligência realizada pela AudFiscal, o Coordenador-Geral de Auditoria de Políticas Econômicas da Secretaria Federal de Controle Interno observou que atualmente existe projeto conjunto entre TCU e Controladoria-Geral da União (CGU) para a reformulação da PCPR com possíveis efeitos sobre determinações contidas na referida instrução normativa.

Especificamente quanto às informações da PGU, informa ainda que "a CGU entende que poderá passar a incorporar tais dados a partir das Contas de 2024, inclusive, considerando a necessidade de se redefinir juntamente com esse Tribunal, o conteúdo e o detalhamento de todas [as] peças que comporão a PCPR".

Em vista disso, cabe registrar a necessidade de promoção pelo Poder Executivo da transparência ativa do conjunto de dados dos créditos ativos de devedores da União, inclusive os garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, de modo a dar cumprimento ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), o que possibilitará a conferência das informações relativas às ações de recuperação de créditos constantes da prestação de contas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**RECOMENDAÇÃO**

Recomendar ao Poder Executivo que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).

### 2.3.7. Resultado dos Regimes de Previdência Pública

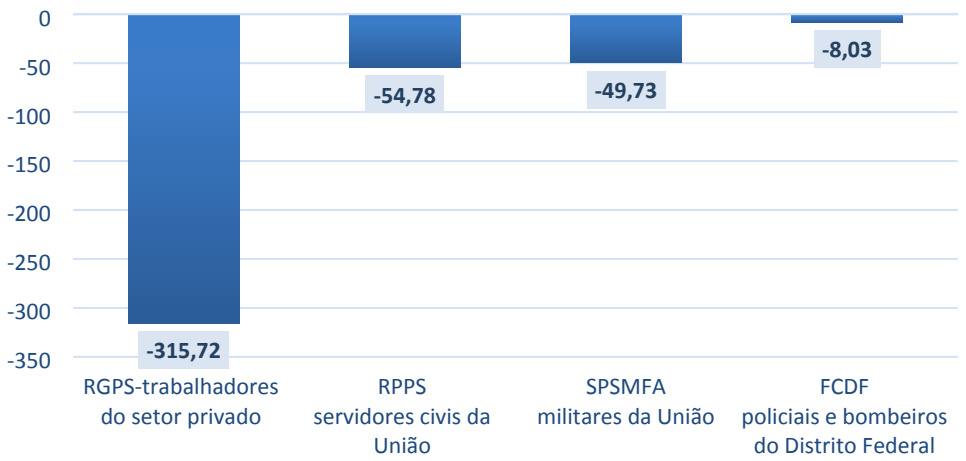
A presente seção refere-se aos resultados dos regimes de previdência mantidos pela União. Trata-se do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atende aos trabalhadores urbanos e rurais do setor privado; do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores federais civis; e do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA).

A União também é responsável pela previdência dos servidores da Polícia Civil, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, por intermédio do fundo de natureza federal (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF) previsto no rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV, da Constituição Federal), assim como da previdência dos servidores dos ex-Territórios dos Estados do Amapá e Roraima, por força do art. 31 da Emenda Constitucional (EC) 19/1998, alterado pela EC 98/2017, que promoveu a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios mencionados, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas.

A análise dos regimes de previdência mantidos pela União justifica-se por seu elevado montante financeiro. Em 2023, os regimes de previdência apresentaram, conjuntamente (RGPS, RPPS, SPSMFA e FCDF), déficit de R$ 428 bilhões. Esse valor equivale à diferença entre as receitas arrecadadas, R$ 638 bilhões, e as despesas empenhadas, R$ 1,066 trilhão. O gráfico a seguir indica a composição do déficit previdenciário em 2023.

**Composição do resultado previdenciário em 2023**

R$ bilhões




Fonte: RREO (dez/2023).

Pela distribuição, 73,7% do déficit previdenciário (R$ 315,7 bilhões) concentram-se no RGPS, enquanto 26,3% do déficit (R$ 112,5 bilhões) se referem aos benefícios previdenciários dos



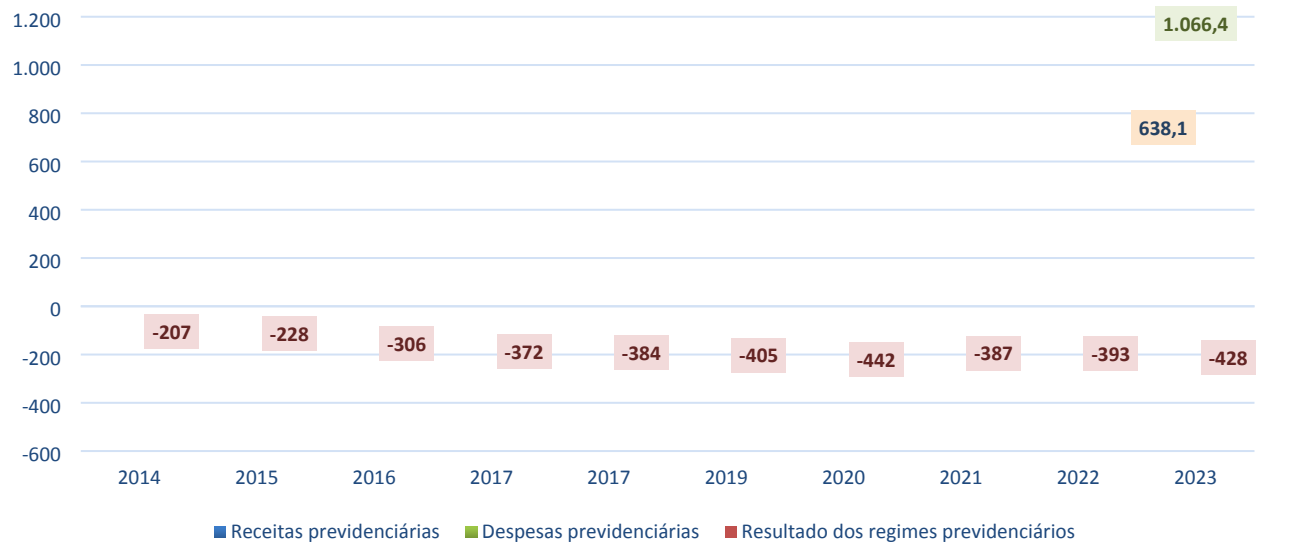
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

demais regimes, assim distribuídos: i) R$ 54,8 bilhões, ao RPPS-civil federal e previdência dos ex-Territórios de Amapá e Roraima; ii) R$ 49,7 bilhões, ao SPSMFA; e iii) R$ 8,03 bilhões, ao FCDF.

O déficit previdenciário em 2023, de R$ 428,3 bilhões, foi 9,1% superior ao de 2022 (R$ 392,7 bilhões). Conforme se verifica no gráfico abaixo, isso ocorreu após anos de aumentos sucessivos do déficit da previdência, até atingir o ápice de R$ 442,2 bilhões em 2020, e de uma redução na sequência de mais de 10% em 2021, quando ficou em R$ 387,4 bilhões, já em números atualizados pelo IPCA.

**Séria histórica do resultado previdenciário**

R$ bilhões




Fonte: RREO (dez/2023).

Em particular, a elevação do déficit previdenciário em 2023 decorreu da maior elevação das despesas previdenciárias em comparação às receitas. Enquanto a arrecadação da receita aumentou 4,6% em termos reais, de 2022 para 2023, passando de R$ 610 bilhões para R$ 638 bilhões, a despesa aumentou 6,3%, passando de R$ 1,003 trilhão para mais de R$ 1,066 trilhão, também em valores deflacionados. Conforme detalhado ao final deste tópico, parte relevante do aumento se deve ao crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, ao crescimento do número de beneficiários do RGPS e à elevação real do salário mínimo em 2023.

Os melhores resultados em 2021 e 2022 refletem, em alguma medida, as novas regras aprovadas em virtude da EC 103/2019 (Reforma da Previdência), que alterou os parâmetros para a obtenção e fruição de benefícios previdenciários. Todavia, alerta-se que em 2023 o déficit previdenciário majorou, ficando próximo ao de 2020, que foi o maior déficit dos últimos dez anos.

De qualquer forma, os efeitos positivos para as contas públicas advindos da reforma serão auferidos crescentemente nos próximos anos, sendo certo que, como assinalou o Ministro Bruno Dantas no voto condutor do Acórdão 2.451/2019-TCU-Plenário, "o assunto previdência será, por anos, por décadas, objeto de discussão e debates na busca de sua sustentabilidade financeira em equilíbrio com a proteção aos beneficiários".

Ao analisar a série histórica dos resultados da previdência, verifica-se que, nos últimos nove anos, o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 9,1% ao ano. No mesmo período, a despesa primária não previdenciária da União apresentou média de crescimento bem menos acentuada, de 3,4% ao ano, ao passo que o PIB brasileiro teve incremento médio de 0,5% ao ano.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Nesse cenário, o déficit previdenciário constitui quantia cada vez mais vultosa, quando comparada às demais obrigações governamentais. Ademais, o déficit cresce a uma média muito superior ao crescimento da economia.

**Taxa de crescimento das despesas primárias da União e do PIB**

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Média |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Taxa de crescimento do déficit previdenciário em termos reais | | | | | | | | | |
| 10,4% | 34,3% | 21,6% | 3,2% | 5,5% | 9,1% | -12,4% | 1,4% | 9,1% | **9,1%** |
| Taxa de crescimento das despesas primárias não previdenciárias em termos reais | | | | | | | | | |
| -1,8% | -4,6% | -4,3% | 1,4% | 4,6% | 47,9% | -33,9% | 4,2% | 17,3% | **3,4%** |
| Taxa de crescimento do PIB | | | | | | | | | |
| -3,5% | -3,3% | 1,3% | 1,8% | 1,2% | -3,3% | 4,8% | 3,0% | 2,9% | **0,5%** |

Fonte: RREO (dez/2023), SIOP e Tabelas IBGE 4º trimestre 2023.

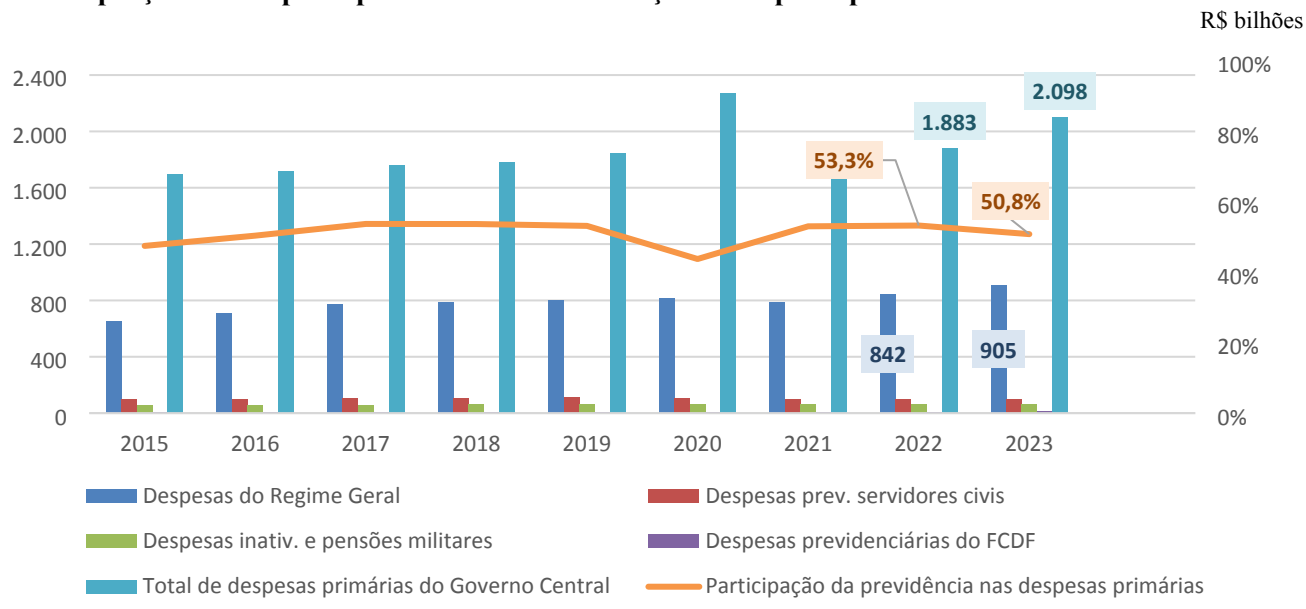
Os dados informados nesta seção foram obtidos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO); dos Relatórios do Tesouro Nacional (RTN); dos Boletins Estatísticos da Previdência Social (BEPS); das projeções presentes no Anexo V à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023; das tabelas do IBGE; e do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Os valores apresentados das receitas são os de receitas arrecadadas e os das despesas são os de despesas empenhadas, exceto quanto aos valores do RGPS separados por clientela urbana e rural, a serem apresentados na sequência, que seguem o critério de regime de caixa. Ademais, todos os valores anteriores a 2023 foram corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

*Resultados e impacto nas contas públicas*

O gráfico seguinte apresenta a trajetória das despesas previdenciárias, comparadas à evolução de todas as despesas primárias do governo. Do montante das despesas primárias, foram subtraídas as despesas relativas às transferências constitucionais e legais.

**Proporção das despesas previdenciárias em relação às despesas primárias do Governo Central**




Fonte: RREO (dez/2023) e SIOP.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O gráfico revela que a despesa primária total do Governo Central em 2023 (R$ 2,098 trilhões) alcançou nível superior àquele registrado nos anos precedentes, com exceção do ano de 2020, em que as despesas primárias se elevaram em virtude das ações voltadas ao combate do Coronavírus, elevando-se 11,5% em relação ao ano de 2022.

Quanto aos regimes previdenciários, as despesas com a previdência de servidores civis e militares federais, que somadas totalizaram R$ 153 bilhões, tiveram uma pequena queda real em 2023, variando -0,5%. Em sentido oposto, as despesas previdenciárias do FCDF aumentaram em 18,3%, alcançando R$ 9 bilhões, e as do RGPS, no valor de R$ 905 bilhões, ascenderam 7,5% em relação ao exercício de 2022. Como resultado, a participação da despesa previdenciária no total das despesas primárias teve queda, passando de 53,8% em 2022 para 50,8% em 2023.

Observa-se que, desde 2016, as despesas previdenciárias correspondem a mais de 50% do total das despesas primárias, com exceção do ano de 2020. Ademais, ao longo dos anos, as despesas alocadas na função da previdência social constituem o maior grupo de despesas primárias, seguido pelos grupos de despesas alocadas nas funções: assistência social, saúde, educação, defesa nacional e trabalho.

Levando-se em conta a restrição imposta por regras fiscais necessárias para a contenção do endividamento público, associada ao crescimento projetado dos gastos previdenciários, que crescem a uma taxa anual superior às demais despesas primárias, conclui-se que a tendência é de se manter o achatamento das demais despesas públicas, com potenciais consequências negativas para os investimentos governamentais e a qualidade e extensão dos serviços públicos prestados pela União.

Essa conclusão é respaldada pelas estimativas do Anexo de Metas Fiscais do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024. Para este exercício e para os dois seguintes, projeta-se – com fulcro em variáveis como massa salarial, crescimento vegetativo dos benefícios e Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) apurado pelo IBGE, que corrige também o salário-mínimo, além de crescimento ou retração do PIB – que as despesas com benefícios previdenciários respondam por mais de 40% do total da despesa primárias da União. Assim, infere-se que a expansão das demais políticas públicas depende de maior controle dos gastos previdenciários, a exemplo das medidas previstas na Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência) e na Lei 13.846/2019.

As despesas do RGPS têm grande impacto no crescimento total das despesas previdenciárias ao longo dos anos. Conforme se observa do gráfico acima, em termos reais, o crescimento das despesas do RGPS foi maior que o dos demais regimes previdenciários (RPPS, SPSMFA e FCDF). Nos últimos 9 anos, relativamente ao ano de 2015, as despesas do RGPS aumentaram em 39,4%, passando de R$ 649 bilhões para R$ 905 bilhões, ao passo que as demais despesas da previdência aumentaram em 3,1%, passando de R$ 156,9 bilhões para R$ 161,7 bilhões.

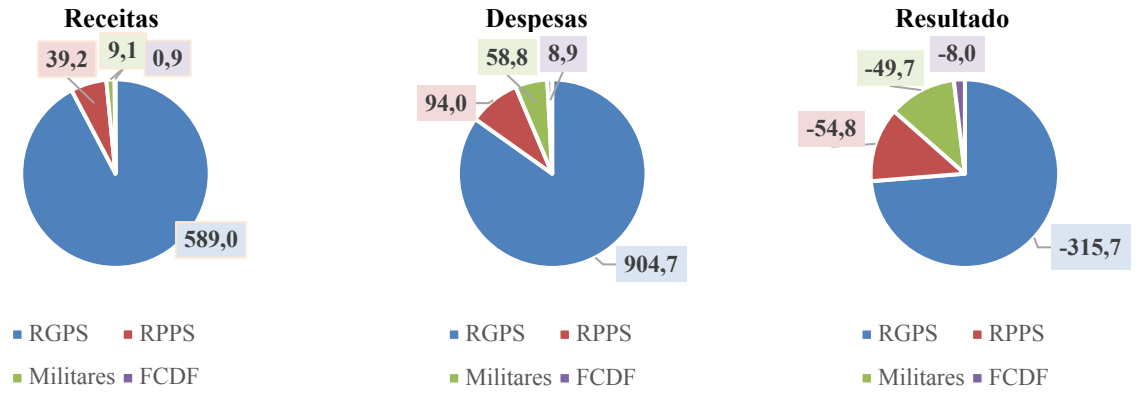
Os três gráficos abaixo contemplam a distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários mantidos pela União, em 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2023**

R$ bilhões




Fonte: RREO (dez/2023).

Observa-se a grande proporção do RGPS em relação aos demais regimes, correspondendo a 92,3% das receitas, 84,8% das despesas e a 73,7% do déficit previdenciário.

*Resultado do Regime Próprio de Previdência Social e do Sistema de Proteção Social das Forças Armadas*

O RPPS-Civil compreende benefícios pagos a servidores civis da União e a seus dependentes; de forma similar, o Sistema de Proteção Social das Forças Armadas e seus benefícios atendem a militares inativos, pensionistas e dependentes.

Nos últimos anos, foram alterados os dispositivos constitucionais e legais que regem ambos os regimes, afetando as regras de aposentadoria, pensão e proventos da inatividade de servidores civis e militares, com o fito de buscar melhores resultados financeiros no futuro.

A diferença entre os regimes é que o RPPS-Civil é mantido por contribuições previdenciárias dos servidores ativos, inativos e pensionistas, com alíquotas progressivas incidentes sobre o valor base de contribuição ou benefício recebido, que variam de 7,5% a 22%; contribuição patronal da União correspondente ao dobro da contribuição do servidor ativo; e, enquanto houver, cobertura do déficit previdenciário mediante aporte financeiro do Tesouro Nacional. Ainda, a União pode instituir alíquota extraordinária para equacionar o déficit atuarial, consoante o art. 149 da Constituição.

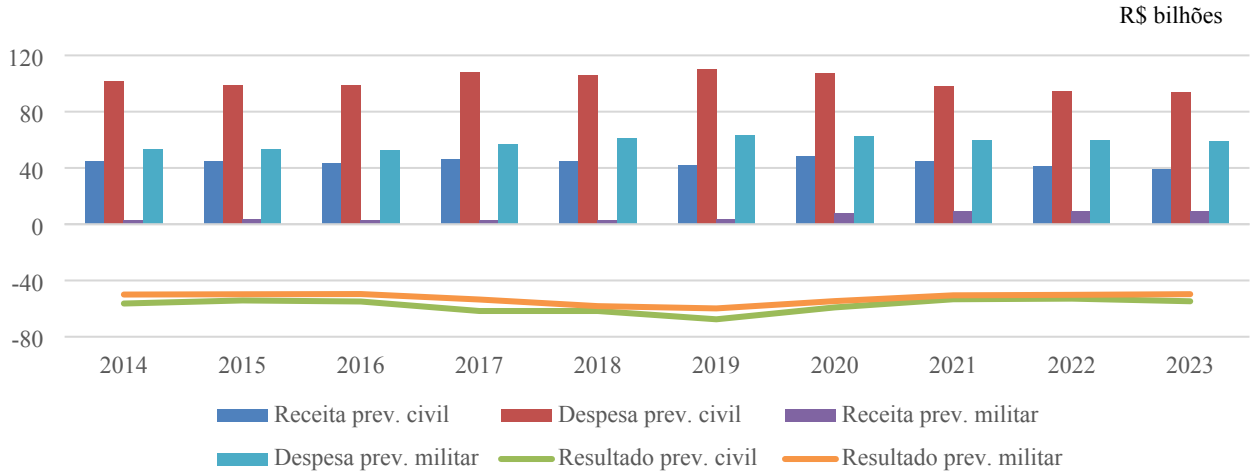
Já o regime das forças armadas (SPSMFA) conta com regras de inatividade próprias, oriundas de uma concepção administrativa de aposentadoria, financiada pela União, em decorrência de seu estatuto jurídico e de regime específico de pensões militares (Leis 3.765/1960 e 6.880/1980).

O gráfico a seguir apresenta a série histórica dos resultados do RPPS-Civis e do SPSMFA (militares da União), corrigidos pela inflação:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Resultados do RPPS e do SPSMFA**




Fonte: RREO (dez/2023).

Os dados de 2023 revelam que as receitas próprias do sistema, provenientes de contribuições dos segurados e patronal, no valor de R$ 39,2 bilhões, financiaram 41,7% dos benefícios no RPPS-Civis (redução de 2 p.p. em relação ao ano anterior), uma vez que as despesas totalizaram R$ 94 bilhões.

Enquanto as receitas do RPPS-Civil tiveram queda de 5% no último ano, passando de R$ 41,3 bilhões para R$ 39,2 bilhões, as despesas praticamente ficaram estáveis, tendo redução de 0,2%, passando de R$ 94,2 bilhões para 94 bilhões. Dessa forma, o resultado do RPPS-Civil, em 2023, foi de déficit de R$ 54,8 bilhões, equivalente a 0,5% do PIB e a 4,4% da receita corrente líquida da União. O resultado negativo de 2023 foi 3,5% maior do que o de 2022, que foi deficitário em R$ 52,9 bilhões.

Em duas décadas, o RPPS-Civil federal passou por diversas reformas constitucionais, com destaque para a que resultou na criação do regime de previdência complementar (RPC) pela Lei 12.618/2012. Com a criação do RPC, parte das contribuições dos servidores civis federais, e da respectiva contribuição patronal, passou a ser recolhida para a previdência complementar (referente à remuneração que excede o teto do RGPS), o que gerou impacto negativo na arrecadação do RPPS-Civil.

Somam-se a isso os efeitos da migração entre regimes previdenciários. Isso ocorre porque o artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei 12.618/2012 assegura um direito aos servidores que optarem pela migração para o RPC enquanto ainda estão na ativa, garantindo que tanto aposentados quanto pensionistas possam perceber o chamado benefício especial. Esse benefício especial constituirá despesa primária para União, quando esse servidor passar à inatividade.

Nesse sentido, visando verificar os potenciais impactos dessas mudanças de regimes de previdência e outros, a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) realizará fiscalização acerca da sustentabilidade dos regimes de previdência, a fim de verificar os ingressos de recursos e gastos presentes e futuros, bem como a adequação dos regimes de previdência às normas vigentes e às projeções atuariais de longo prazo.

A União possui cerca de 646 mil servidores ativos. Desses servidores, 146 mil (22,6%) são participantes ativos da previdência complementar do setor público federal (Funpresp-EXE, Funpresp-LEG e Funpresp-JUD), conforme dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2022-2023 e do Relatório Gerencial de Previdência Complementar de setembro/2023.

O SPSMFA, dos militares da União, caracteriza-se por uma baixa geração de receitas, decorrente do modelo legal adotado. Em 2023, o valor da receita foi de R$ 9,1 bilhões, enquanto o da despesa foi de R$ 58,8 bilhões, resultando em déficit de R$ 49,7 bilhões. Destaca-se a reduzida



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

capacidade interna de cobertura do sistema de proteção social dos militares: apenas 15,4% das despesas foram custeadas por contribuições de militares.

Desde 2019, vem ocorrendo redução do déficit previdenciário do SPSMFA, sendo que o de 2023 foi 1% inferior ao de 2022, que foi de R$ 50,2 bilhões. Isso já reflete, em parte, a aplicação das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019. Com as alterações introduzidas pela lei em questão, a taxa de cobertura interna das despesas do SPSMFA subiu de 5,4% em 2019 para 15,5% em 2023. Ainda, no mesmo período, as receitas arrecadadas para o custeio das pensões militares passaram de R$ 3,4 bilhões para R$ 9,1 bilhões, aumentando mais de 160%, enquanto as despesas decresceram 7,1%.

No que tange ao regime de previdência dos servidores da segurança pública do Distrito Federal, organizados e mantidos pela União por imperativo constitucional que determina o rol de competências materiais exclusivas da União (art. 21, inciso XIV), o FCDF apresentou um déficit previdenciário de R$ 8 bilhões, superior em 17% ao de 2022, e o maior dos últimos quatorze anos. Esse resultado compromete, cada vez mais, a margem de expansão da despesa com pessoal do setor, tendo em vista o estabelecido no art. 20, inciso I, alínea "c", da LRF.

Em 2022, a contabilidade pública da União passou a registrar o ingresso da contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal nas receitas do FCDF, ao contrário do que vinha ocorrendo nos exercícios de 2020 e 2021. A receita proveniente dessa contribuição patronal, em valores correntes, foi de R$ 463,9 milhões em 2022 e de R$ 699,7 milhões em 2023.

O devido recolhimento da contribuição patronal para o FCDF é obrigação indispensável para o alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do fundo, além de atender ao disposto no art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

Nesse sentido, as disfunções do regime de previdência do FCDF e seus reflexos fiscais foram tratados pela primeira vez no Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário (relator: Ministro Valmir Campelo), quando se apontou a necessidade de instituir e recolher ao FCDF a contribuição patronal (item 9.4), determinação reiterada pelo item 9.2 do Acórdão 1.316/2009-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues).

A questão foi amplamente discutida na sucessão de embargos de declaração e recursos apreciados pelos Acórdãos 1.633/2016 e 2.189/2016 (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 1.224/2017 e 1.890/2017 (relator: Ministro Aroldo Cedraz), todos do Plenário.

Por último, o Acórdão 1.244/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) determinou que o então Ministério da Economia e a Advocacia-Geral da União adotassem as providências administrativas e judiciais necessárias a fim de ultimar o ressarcimento ao FCDF, pelo Governo do Distrito Federal (GDF), dos valores das contribuições previdenciárias dos servidores civis e militares da segurança pública distrital, indevidamente repassados ao GDF e por ele retidos, no período de janeiro de 2003 a agosto de 2016, com medidas a serem implementadas no prazo de noventa dias, a partir do término do quadro de crise provocada pela pandemia do coronavírus no âmbito do Distrito Federal.

Esse Acórdão 1.244/2020 foi objeto de pedido de reexame interposto pelo Distrito Federal. Por meio do Acórdão 382/2024-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz), de 6/3/2024, o referido pedido foi conhecido, mas no mérito teve o seu provimento negado.

*Resultado do Regime Geral de Previdência Social*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O RGPS compõe-se de pagamento de benefícios previdenciários e acidentários, como aposentadorias urbana e rural e por invalidez; pensões por morte; auxílios; salário-maternidade; dentre outros benefícios previstos no art. 201 da Constituição. É um regime de adesão obrigatória para todos os trabalhadores formais do setor privado e para os servidores dos municípios que não possuam regime próprio de previdência.

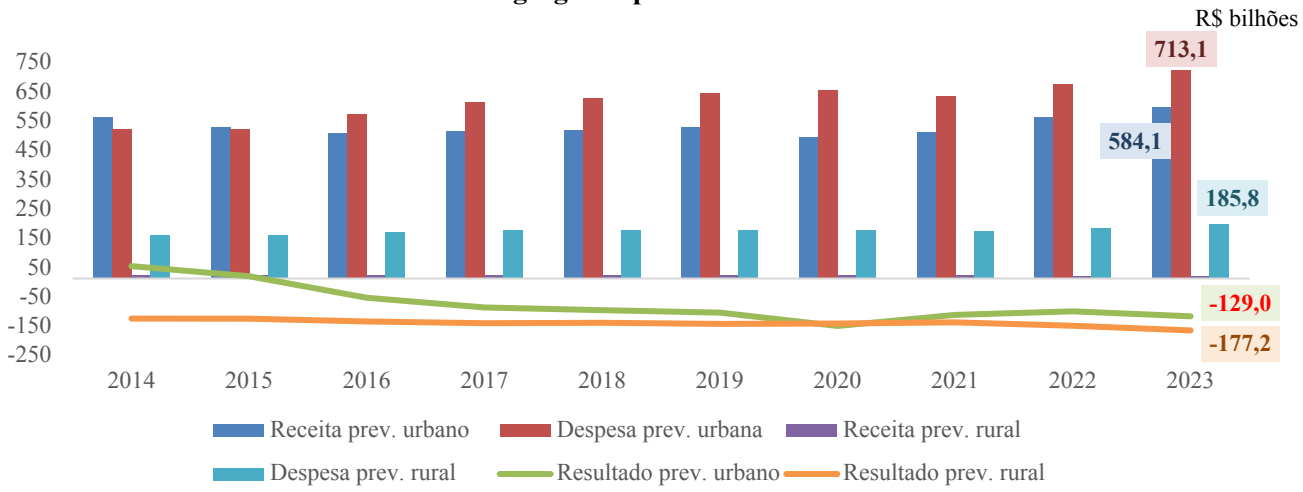
Conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social, em dezembro de 2023, foram emitidos 39.302.547 benefícios previdenciários, dos quais 74,2% correspondem à clientela urbana e 25,8% à rural. De outra parte, 57.453.428 pessoas contribuem para o RGPS, segundo dados de 2022.

O RGPS possui regras de contribuição e cálculo de benefícios específicas para trabalhadores rurais. A principal é quanto à contribuição, uma vez que basta o trabalhador rural comprovar exercício de atividade para obter a aposentadoria por idade, sem necessidade de realizar contribuições à previdência. A partir de 1º/1/2023, a comprovação da atividade rural exige inscrição no Cadastro Nacional de Informações Sociais-CNIS (art. 38-B, § 1º, da Lei 8.213/1991).

Cabe destacar que a apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Ministério da Previdência Social (MPS) segundo metodologia própria, pelo critério de regime de caixa, distinto do critério de apuração dos demais dados previdenciários ora apresentados (aferidos pelo critério de receitas arrecadadas e despesas empenhadas). Assim sendo, os dados específicos sobre a previdência urbana e rural, extraídos do Resultado do Tesouro Nacional (RTN), de dezembro/2023, não são diretamente comparáveis aos demais dados previdenciários apresentados neste tópico, os quais foram extraídos do RREO.

O gráfico abaixo apresenta os resultados do RGPS por clientela urbana e rural, em termos reais:

**Resultados do RGPS segregados pelas modalidades urbana e rural**




Fonte: RTN (dez/2023).

Ao analisar os dados da modalidade urbana, verifica-se que a previdência urbana teve superávits nos anos de 2014 e 2015, favorecida pelo mercado de trabalho aquecido no período. Porém, em 2015, houve queda de receitas, da ordem de 6,3% em relação ao ano anterior, em valores corrigidos pela inflação, que passaram de R$ 551,9 bilhões para R$ 517,3 bilhões. Somente em 2022, a arrecadação retornou aos níveis de 2014, atingindo novamente R$ 551 bilhões. Em 2023, a arrecadação líquida urbana teve um acréscimo de 6% em relação ao ano anterior, totalizando R$ 584,1 bilhões.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Quanto à despesa, observa-se tendência de alta ao longo do decênio. Observou-se queda das despesas em relação ao ano anterior somente nos anos de 2015 e 2021. Em 2023, as despesas com benefícios previdenciários urbanos totalizaram R$ 713,1 bilhões, o que representa um acréscimo de 7,6% em relação ao ano anterior e de 39,9% em relação ao ano de 2014.

O resultado previdenciário urbano, representado pela linha contínua, conjuga essas duas variáveis (receitas e despesas). Verifica-se que houve uma piora significativa do resultado a partir de 2015. Após o RGPS-Urbano atingir o pior resultado da série, em 2020, ocorreu uma inversão da trajetória, e o déficit se reduziu em 2021 e 2022. Porém, voltou a aumentar em 2023, passando o déficit previdenciário urbano de R$ 112 bilhões para R$ 129 bilhões.

No que se refere à previdência rural, destaca-se que ela possui características de programa assistencial, por não exigir histórico de contribuição da maior parte dos segurados e por atender a amplo número de pessoas. O provento pago à maior parte dos inativos rurais é indexado ao valor de um salário-mínimo, de modo que a valorização desse salário aumenta as despesas e o déficit da previdência rural. Em 2023, o montante arrecadado (R$ 8,6 bilhões) equivaleu a apenas 4,6% do valor desembolsado pela União em benefícios previdenciários - Rural (R$ 185,8 bilhões).

O resultado negativo da previdência rural, em 2023, foi de R$ 177,2 bilhões, representando cerca de 1,6% do PIB e de 14,4% da receita corrente líquida da União. Dessa forma, a previdência rural, que responde por somente 25,8% da quantidade total de benefícios emitidos pelo RGPS, teve, em termos absolutos, resultado negativo mais acentuado que o da previdência urbana. Em 2023, o déficit previdenciário rural foi 37,3% superior ao urbano.

O resultado previdenciário do RGPS é influenciado por uma complexidade de fatores. Porém, é possível citar a Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 103/2019) – que alterou regras de acesso, alíquotas e outras normas do RGPS – como um fator relevante de contribuição para o aumento da arrecadação, ocorrido nos anos de 2021 a 2023.

Do lado da despesa, destaca-se a mudança demográfica em curso no Brasil, pautada pelo aumento da expectativa de vida ao nascer, redução da taxa de mortalidade, contínua e persistente redução da taxa de fecundidade e aumento da expectativa de sobrevida de pessoas em idades mais avançadas (Anexo IV.5 do PLDO 2024).

Especificamente para o ano de 2023, entre os fatores que concorreram para o aumento das despesas do RGPS, estão, principalmente: i) crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios (julgamento do STF das ADIs 7.064 e 7.047); ii) aumento do número de beneficiários do RGPS (+2,6%, média dezembro de 2022 a novembro de 2023 em comparação a dezembro de 2021 a novembro de 2022 – Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social); e iii) aumento real de 1,4% do salário mínimo em 2023, conforme Medida Provisória 1.143/2022, e posterior aumento previsto na Medida Provisória 1.172/2023 (Relatório do Tesouro Nacional, dezembro de 2023, p. 10).

## 2.4. Dívida Pública

### 2.4.1. Dívida Bruta do Governo Geral e DPF

Em 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) como percentual do PIB aumentaram em relação ao ano anterior, indicando que as pressões exercidas pelos juros, pelo déficit primário e por outros elementos que contribuem para o crescimento da dívida superaram os efeitos redutores, como o próprio crescimento econômico. Os indicadores que representam a qualidade e o custo da dívida, numa visão geral, também sofreram degradação.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A situação foi agravada pelo déficit primário do governo central, que atingiu 2,4% do PIB em 2023, um nível considerado elevado em comparação aos anos anteriores. Desconsiderando o ano de 2020, que foi marcado por circunstâncias excepcionais devido à pandemia da covid-19, o déficit de 2023 é o mais alto registrado desde 2016, quando atingiu o valor de 2,5% do PIB. A decisão do STF que permitiu o pagamento de precatórios acumulados justificou parte desse déficit, ao antecipar o efeito fiscal que seria observado apenas em 2027.

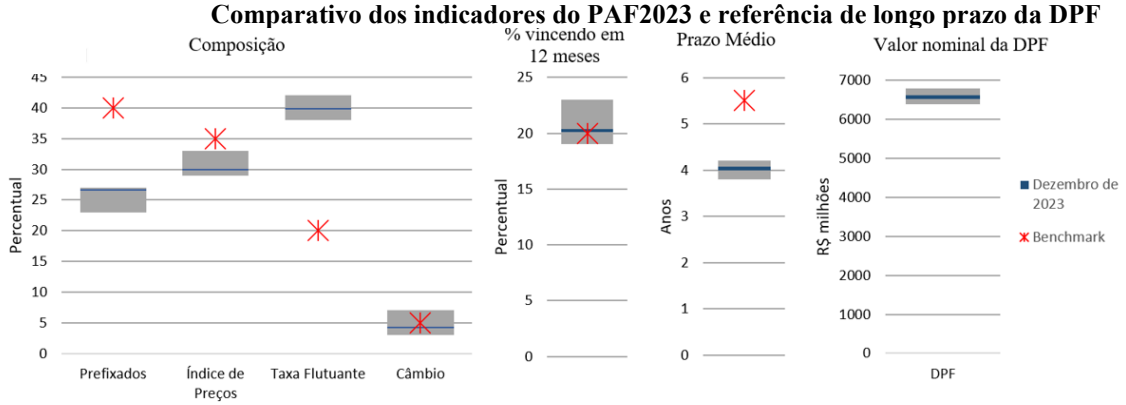
**Indicadores de custo e risco da DPF e da DBGG-metodologia Br**

| | DPF | | | DBGG-Metodologia Br | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2022 | 2023 | Conclusão | 2022 | 2023 | Conclusão |
| **% do PIB** | 59,0 | 60,0 | Piora | 71,7 | 74,3 | Piora |
| **% de dívida indexada à Selic** | 38,3 | 39,7 | Piora | 45,3 | 48,2 | Piora |
| **% Vincendo em 12 meses** | 22,1 | 20,1 | Melhoria | 28,6 | 29 | Piora |
| **Custo ac. em 12 meses** | 10,2 | 10,5 | Piora | 10,8 | 11,30 | Piora |

Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN e Nota de Política Fiscal de Janeiro de 2024 do BCB.

Embora todos os indicadores da DPF de 2023 estejam situados dentro dos intervalos definidos pelo respectivo Plano Anual de Financiamento (PAF), destaca-se uma notável distância de alguns desses indicadores em relação aos objetivos ideais de longo prazo. Conforme figura abaixo, a maior discrepância entre os indicadores atuais e o objetivo de longo prazo é observada na proporção na dívida com taxa flutuante, ou seja, no peso dos títulos atrelados à taxa Selic. A persistente dificuldade em aproximar os valores atuais aos parâmetros ideais de gestão da dívida sugere uma relação custo-risco subótima, resultando em custos potenciais mais elevados e/ou exposição a riscos maiores.

**Comparativo dos indicadores do PAF2023 e referência de longo prazo da DPF**




Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN.

## 2.4.2. Leilões Primários da Dívida no Brasil

Leilões primários são utilizados pelo Tesouro Nacional para captar recursos, cobrindo despesas que excedem as receitas e gerindo a dívida pública. Apenas instituições credenciadas pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) podem participar diretamente, enquanto investidores individuais e fundos de investimento participam indiretamente.

Os *dealers*, instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro para facilitar a venda dos títulos, promovem os mercados primário e secundário desses títulos. Com doze *dealers* credenciados, incluindo bancos e corretoras, eles operam em períodos semestrais, com a substituição dos de menor desempenho a cada ciclo com a intenção de garantir a eficiência do mercado.

As normas que regulam os leilões públicos derivam principalmente de Portarias emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Quanto ao cumprimento dessas, o Tribunal de Contas da União avaliou dezessete das dezenove regras aplicáveis em todos os leilões conduzidos pela STN ao longo de 2023 até o fim do período de *dealerança* encerrado em 31/7/2023. Todas as regras verificadas foram cumpridas em todos os leilões.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ao comparar o total de recursos arrecadados nos leilões em 2023 com o ano anterior, observa-se um aumento nominal de 11% no volume captado. Notavelmente, os leilões de LFT curtas apresentaram um impressionante crescimento de 866% nos recursos obtidos, destacando-se como um dos pontos mais significativos dessa elevação.

**Comparativo da Arrecadação em Leilões Primários 2022 X 2023**

| *BENCHMARK* | Financeiro Total Arrecadado (R$ bi) | | Composição 2022 (%) | Composição 2023 (%) | Variação (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2022 | 2023 | | | |
| LFT 3 anos | 13,65 | 131,86 | 0,91 | 7,92 | 866,23 |
| LFT 6 anos | 480,87 | 485,58 | 32,1 | 29,17 | 0,98 |
| LTN 6 meses | 28,38 | 23,37 | 1,89 | 1,4 | -17,66 |
| LTN 12 meses | 55,72 | 30,67 | 3,72 | 1,84 | -44,95 |
| LTN 24 meses | 140,96 | 264,47 | 9,41 | 15,89 | 87,62 |
| LTN 48 meses | 276,75 | 308,2 | 18,47 | 18,52 | 11,36 |
| NTN-F 6 anos | 36,16 | 40,22 | 2,41 | 2,42 | 11,23 |
| NTN-F 10 anos | 94,14 | 38,39 | 6,28 | 2,31 | -59,22 |
| NTN-B 3 anos | 52,32 | 69,31 | 3,49 | 4,16 | 32,49 |
| NTN-B 5 anos | 101,25 | 89,96 | 6,76 | 5,41 | -11,15 |
| NTN-B 10 anos | 74,53 | 98,45 | 4,97 | 5,92 | 32,1 |
| NTN-B 15 anos | 38,97 | 22,12 | 2,6 | 1,33 | -43,24 |
| NTN-B 25 anos | 30,22 | 42,63 | 2,02 | 2,56 | 41,05 |
| NTN-B 40 anos | 74,27 | 19,22 | 4,96 | 1,16 | -74,12 |
| **Total** | **1.498,19** | **1.664,45** | | | **11,10** |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN e BCB.

### 2.4.3. Exposições Fiscais

Exposições fiscais referem-se à exposição ou risco que um governo ou entidade governamental enfrenta em relação às suas finanças públicas devido a fatores econômicos, políticos e financeiros. Esses riscos podem incluir oscilações adversas nas receitas e despesas, além de desafios em honrar compromissos financeiros e garantir a estabilidade fiscal. A avaliação e a gestão adequada das exposições fiscais são essenciais para garantir a sustentabilidade das finanças públicas, a capacidade de cumprir obrigações e a estabilidade econômica. Os governos frequentemente realizam análises de sensibilidade e adotam estratégias de gestão de riscos para minimizar as consequências adversas dessas exposições.

A exposição fiscal da União aos riscos associados à inadimplência de Estados, Municípios e Distrito Federal, tanto como credora direta quanto como garantidora de obrigações, é significativa devido aos altos valores das operações de crédito contratadas.

O aumento do ajuste para perdas nos haveres financeiros da União em relação a Estados e Municípios sinaliza um agravamento da exposição fiscal em 2023 comparado a 2022. Essa tendência demanda atenção e possíveis medidas mitigadoras para proteger as finanças públicas e garantir a sustentabilidade fiscal da União ante os riscos de inadimplência dos entes federativos.

Em contrapartida, houve redução da provisão decorrente da provável saída de recursos da União para pagamento de honras de avais. Essa variação é justificada, principalmente, pelas variações cambiais e respectivos reflexos nas operações de crédito externas. Ou seja, a melhoria não está baseada numa redução permanente da exposição fiscal por melhoria na solvência dos mutuários ou por amortizações do saldo devedor, mas sim por circunstâncias econômicas pontuais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Segundo o Anexo de Metas Fiscais que acompanhou o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, a necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), considerada como a diferença entre a receita previdenciária e a despesa previdenciária, equivale a 2,59% do PIB em 2023. Esse indicador sobe para 4,29% do PIB até 2050. O resultado mostra que, embora o regime geral tenha sofrido reformas, subsiste um significativo desafio fiscal na cobertura dos futuros benefícios previdenciários do RGPS.

Quanto ao resultado previdenciário do Regime Próprio da Previdência Social da União, calculado com reposição da força de trabalho e mensurado como percentual do PIB, as estimativas indicam queda nos anos seguintes. O Anexo de Metas Fiscais indica um resultado deficitário de 0,63% do PIB, que cai para 0,52% em 2050. Essa evolução decorre dos efeitos fiscais favoráveis de uma série de alterações legislativas. A Emenda Constitucional 41, de 19/12/2003, por exemplo, extinguiu a paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos, instituiu a contribuição de aposentados e pensionistas, e previu a criação de regime de previdência complementar para os servidores públicos. Posteriormente, a Lei 12.618, de 30/4/2012, instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais. Mais recentemente, a Emenda Constitucional 103, de 12/11/2019, trouxe novos ajustes visando sanar a situação previdenciária do RPPS, como a extensão da idade mínima para aposentadoria voluntária e adoção de alíquotas progressivas na contribuição.

Ainda sobre a exposição fiscal relacionada à despesa previdenciária, cabe destacar a tentativa recente do Congresso de reduzir a alíquota patronal para uma parcela significativa dos municípios, mudança que foi revogada pelo Poder Executivo por meio da MP 1.202/2023, que ainda está em fase de apreciação no Congresso. Do ponto de vista fiscal, a proposta de redução da alíquota levanta preocupações sobre a diminuição de recursos direcionados ao sistema de previdência social, resultando em potenciais desafios de sustentabilidade financeira no futuro. Para a União, tal medida representa um risco fiscal notável, pois pode motivar uma adesão em larga escala dos municípios ao RGPS, implicando um aumento significativo nas obrigações de despesa da União sem uma compensação adequada por parte dos municípios, em virtude da diminuição da alíquota.

Por fim, cabe destacar os acontecimentos recentes em torno da exposição fiscal relacionada ao acúmulo de precatórios não pagos. A Emenda Constitucional 114, de 16/12/2021, estabeleceu um limite para a alocação e pagamento de precatórios, conforme definido no art. 107-A do ADCT, com vigência prevista até o término de 2026. Esse limite para o pagamento dos precatórios criou uma exposição fiscal relacionada ao acúmulo de obrigações não quitadas que deveriam ser integralmente honradas em 2027.

Em junho de 2023, o Presidente do TCU, Ministro Bruto Dantas, submeteu ao Plenário proposta de expedição de determinação à Segecex para realizar acompanhamento sobre o estoque de precatórios não pagos em razão do limite instituído pela EC 114/2021. Segundo esse ponto de vista, o estoque caracterizaria exposição fiscal relevante, com necessidade de o TCU acompanhar a transparência, os impactos sobre a sustentabilidade da dívida e a evolução dos saldos não pagos.

Quanto à transparência sobre o limite e evolução do estoque de precatórios a pagar, as informações vinham sendo divulgadas na mensagem presidencial que encaminha o PLOA. Desde 2022, esses documentos apresentaram, por exemplo, o limite para alocação, a projeção para pagamento de Requisição de Pequeno Valor (RPV), o limite para pagamento de precatório e os precatórios excetuados do limite, como os de grande vulto e os ligados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Assim, pode-se concluir que o Poder Executivo optou por dar transparência à aplicação da norma constitucional por meio da própria mensagem presidencial dos orçamentos anuais, visto que residia nesta etapa do ciclo orçamentário o processo de calcular o limite de alocação e de pagamento de precatórios.

Quanto ao impacto na dívida, é importante esclarecer que os saldos de precatórios a pagar não são incluídos nos principais conceitos de dívida adotados no Brasil, como a DPF, a DBGG ou a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

DLSP. Portanto, os indicadores de dívida sofreriam efeito dos precatórios acumulados em um momento posterior à criação das obrigações. No caso da DPF, por exemplo, o precatório a pagar só afetaria a dívida quando fosse pago e, ainda assim, o efeito só existiria se o pagamento fosse custeado com emissão de títulos públicos. No caso da DBGG, o efeito ocorreria durante o pagamento, seja pela emissão de títulos públicos pelo Tesouro ou, caso os precatórios fossem pagos com recursos acumulados em caixa, pelo aumento das operações compromissadas necessárias para enxugar a liquidez gerada pela saída de recursos da Conta Única. Da mesma forma, a DLSP aumentaria durante o pagamento, em função da redução dos haveres financeiros do setor público representados pela diminuição do saldo de caixa.

Dessa forma, o impacto ocorreria em 2027, com o fim da vigência do limite e com a ocorrência dos desembolsos necessários para honrar as obrigações pendentes relativas aos precatórios. Até aquela data, os precatórios que excedessem o limite de pagamento seriam acumulados, incidindo atualização monetária e juros de mora durante o período.

Durante o acompanhamento da dívida do primeiro semestre de 2023, instruído no âmbito do TC 021.723/2023-0, a equipe de auditoria realizou uma análise projetando o saldo devedor potencial acumulado até 2027 sob diversos cenários. Essas projeções indicaram um montante que poderia variar entre R$ 251,4 bilhões e R$ 312,4 bilhões, dependendo das condições econômicas futuras e do ritmo de crescimento dos precatórios. A auditoria também apurou a trajetória provável da dívida pública em face dos diversos fatores econômicos e fiscais esperados, incluindo a exposição fiscal relativa aos precatórios que deveriam ser honrados em 2027. A análise indicou que a dívida pública poderia aumentar 11,2 pontos percentuais de 2022 a 2027.

A situação ganhou um novo contorno em novembro de 2023, quando ocorreu o julgamento com resolução de mérito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 7047 e nº 7064. O julgado concluiu pela procedência parcial das ADIs, determinando, entre outros pontos, a declaração da inconstitucionalidade do limite ao pagamento de precatórios instituído pelo art. 107-A do ADCT.

Além disso, o STF autorizou a abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos em anos anteriores, cujo pagamento tivesse sofrido postergação devido ao limite do art. 107-A do ADCT. Por se tratar de crédito extraordinário, o pagamento dos precatórios acumulados não sofreu o limite do Regime Fiscal Sustentável, trazido pela Lei Complementar 200/2023. Além do mais, a decisão do STF permitiu expressamente que o pagamento não onerasse o cumprimento das metas fiscais fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O regime de limites ao pagamento de precatório resultou no saldo acumulado de R$ 60,2 bilhões até dezembro de 2023, já incluindo a atualização monetária prevista pela legislação aplicável. Além dessa parcela, a decisão do STF se estendeu ao saldo de precatório expedido para pagamento em 2024 que não foi incluído no PLOA 2024 em razão do mesmo limite. Essa segunda parcela, referente a precatórios não incluídos no orçamento de 2024, representava um saldo a pagar de R$ 32,2 bilhões. Portanto, a decisão do STF permitiu o pagamento do valor total de R$ 92,4 bilhões ao final de 2023, sem que essa transação prejudicasse o cumprimento de qualquer regra fiscal.

Dessa forma, com a antecipação dos pagamentos dos precatórios acumulados autorizada pelo STF, o impacto que ocorreria em 2027 foi internalizado nos principais conceitos de dívida já a partir do final de 2023. Quanto ao valor, o reflexo do desembolso nos diferentes conceitos de dívida tende a ser o próprio valor pago de precatórios, ainda que o impacto ocorra por mecanismos distintos a depender do indicador. Esse dispêndio, autorizado pelo crédito extraordinário de R$ 92,4 bilhões, contribuiu para o déficit primário do governo central atingir 2,4% em 2023, o terceiro maior déficit em percentual do PIB desde 1997.

Para os anos seguintes, perde relevância a discussão sobre o impacto do estoque acumulado de precatórios, uma vez que a extinção do limite estabelecido anteriormente impede a formação de novos saldos. Isso significa que os precatórios apresentados até o início de abril de um ano deverão ser



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

integralmente incorporados no PLOA submetido ao Congresso até o final de agosto. Posteriormente, a dotação orçamentária destinada a esses precatórios deverá ser plenamente executada dentro do ano fiscal subsequente, garantindo assim a quitação total dessas obrigações dentro do período previsto.

Diante das informações apresentadas, conclui-se que a exposição fiscal devido ao estoque de precatórios pendentes foi eliminada. O estoque foi quitado e, com a remoção do limite para pagamentos, a acumulação futura de precatórios não poderá ocorrer. Além disso, em termos de transparência, deixa de existir um passivo "oculto" que cresce sem reflexo imediato nas estatísticas da dívida pública. O impacto das obrigações nos indicadores de dívida, que seriam adiados por anos, volta a ocorrer de modo contínuo por meio dos desembolsos anuais do ciclo orçamentário.

### 2.4.4. Propósito e Utilidade do Endividamento

Dívida pública é o montante captado pelo governo junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar as ações governamentais (inclusive pretéritas), a cobertura parcial do déficit nominal e a honra de garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal do exercício. Para tanto, o governo assume contratos de empréstimos e financiamentos e emite títulos em leilões durante o exercício que variam em denominação, em maturidade, no modo como são vendidos e na forma como seus pagamentos são estruturados.

A dívida pública tem várias funções importantes. Além das mais conhecidas, como financiamento tempestivo de investimentos de longo prazo e atendimento a calamidades públicas, a dívida contribui para a consolidação do sistema financeiro, a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros, a condução da política monetária e a suavização intertemporal do nível de serviços prestados pelo governo.

Para que os objetivos acima sejam atingidos, é importante que o governo faça a gestão de sua dívida de forma responsável e equilibrada, evitando riscos à sustentabilidade da dívida. Quando a dívida começa a atingir um nível ou um perfil de risco alto, os agentes econômicos diminuem sua confiança sobre a capacidade de o governo honrar seus compromissos, o que pode resultar em aumento nos juros, redução de investimentos e elevação do desemprego.

A sustentabilidade da dívida pública de um país pode ser definida como a capacidade de gerir a dívida de forma equilibrada, levando em consideração tanto a solvência quanto a liquidez. A solvência refere-se à capacidade do governo de cumprir suas obrigações de longo prazo, ou seja, pagar sua dívida quando ela vencer. Já a liquidez refere-se à capacidade do governo de honrar suas obrigações de curto prazo, ou seja, de ter recursos para pagar suas despesas imediatas.

### 2.4.5. Análise da Sustentabilidade da Dívida

Quanto à evolução esperada da dívida, ao aplicar dados históricos e projetados à equação dinâmica da dívida, por meio da ferramenta Public Debt Dynamics Tool (DDT), nota-se que a DBGG tende a aumentar até 2027 em 2,9 pontos percentuais.

O DDT é um conjunto de planilhas utilizadas pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para projetar a relação dívida pública/PIB ao longo de períodos pré-definidos e para diferentes cenários. Esta ferramenta calcula trajetórias de ajuste fiscal para qualquer meta de dívida e períodos definidos pelo usuário, realiza testes de estresse, produz gráficos em leque e identifica os principais direcionadores que influenciam a dinâmica da dívida pública.

O DDT requer informações históricas e projeções anuais das variáveis macrofiscais para projetar a relação Dívida/PIB. No presente trabalho, foram utilizados dados históricos de 2014 a 2023, e projetados de 2024 a 2027. A projeção referente ao cenário-base é reportada em tabelas que também apresentam os principais pressupostos sobre o crescimento real do PIB, a inflação e a taxa de juros. O DDT também apresenta de forma segregada os efeitos de cada direcionador para a dinâmica da dívida pública, ou seja, a contribuição da taxa de juros efetiva, da taxa de câmbio, do crescimento real do PIB,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

do resultado primário, e dos outros fluxos geradores de endividamento. O DDT também calcula o resultado primário estabilizador da dívida, tanto no primeiro ano de projeção quanto para o último. Esse indicador permite avaliar o esforço fiscal que será necessário para manter a dívida estável como percentual do PIB.

Essa projeção assume um crescimento real do PIB de 1,8% para 2024 seguido por crescimento de 2% nos anos seguintes, conforme mediana da Pesquisa Focus de 01/03/2024. Assume-se também que a inflação anual, medida pelo deflator do PIB, será de 4,4% de 2024 a 2027, conforme pesquisa Prisma Fiscal de fevereiro de 2024. Como o Prisma Fiscal apenas apresenta valores para 2024 e 2025, o valor de 2025 foi replicado para os anos seguintes. Assume-se que o resultado primário do Governo Central será aquele previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO-2024, em que é esperado resultado nulo em 2024, superávit de 0,5% em 2025 e superávit de 1% em 2026. O valor da meta do último ano (1%) do Anexo de Metas Fiscais foi replicado para o último ano da série de projeção, 2027. A projeção do resultado primário dos entes subnacionais, que também afeta a DBGG, foi mantida em +0,52% do PIB, equivalente à média dos últimos 5 anos. Por fim, em relação à taxa efetiva de juros da dívida, foi utilizado um modelo econométrico simples para prever o custo da dívida com base nas projeções da taxa Selic, obtida da pesquisa Focus de 01/03/2024.

**Projeção da DBGG – resultado e parâmetros utilizados**

| | Histórico | | | Projeções | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Indicador** | **2015 - 2021** | **2022** | **2023** | **2024** | **2025** | **2026** | **2027** |
| Dívida (DBGG em % do PIB) | 74,7 | 71,7 | 74,3 | 76,1 | 76,9 | 77,1 | 77,3 |
| Crescimento Real do PIB (em %) | -0,1 | 3,0 | 2,9 | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Inflação (Deflator do PIB) (%) | 6,8 | 8,6 | 4,7 | 4,4 | 4,4 | 4,4 | 4,4 |
| Crescimento Nominal do PIB (%) | 6,6 | 11,8 | 7,7 | 6,2 | 6,5 | 6,5 | 6,5 |
| Taxa de Juros Efetiva (dívida) (%) | 9,5 | 10,7 | 11,3 | 9,3 | 8,9 | 8,8 | 8,7 |
| Resultado do Governo Central (%) | -2,76 | 0,55 | -2,43 | 0 | 0,5 | 1 | 1 |

Fonte: Elaboração própria a partir do DDT.

A tabela a seguir mostra os fatores responsáveis pela dinâmica da dívida na referida projeção, em que se destacam o resultado primário e o diferencial entre juros e crescimento. O aumento da dívida acumulado no período projetado (2024 a 2027), de 2,9 pontos percentuais, pode ser decomposto em: queda de 5,6 p.p. decorrente do crescimento do PIB, redução de 2,5 p.p. causada pelo resultado primário do governo central, aumento de 12,6 p.p. derivado da taxa real de juros, aumento de 0,5 p.p devido à taxa de câmbio e redução de 2,1 p.p. devido ao resultado primário dos governos regionais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Contribuições para a Variação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG)**

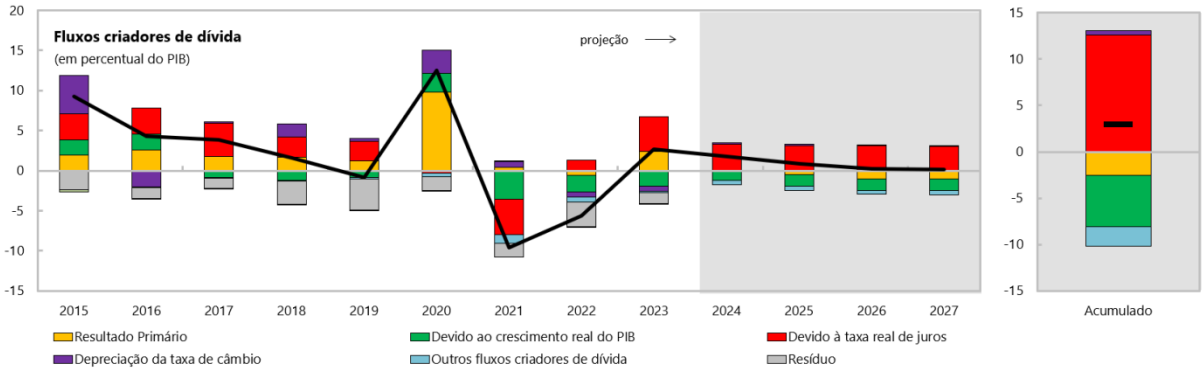
| Decomposição da variação na DBGG | Ocorrido | | | Projetado | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2014 - 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | Acum. 2023-2027 |
| Variação na DBGG | 3,0 | -5,6 | 2,7 | 1,7 | 0,8 | 0,2 | 0,2 | **2,9** |
| Fluxos de endividamento identificados | 5,1 | -2,6 | 4,0 | 1,7 | 0,8 | 0,2 | 0,2 | **2,9** |
| Déficit Primário | 2,8 | -0,5 | 2,4 | 0,0 | -0,5 | -1,0 | -1,0 | **-2,5** |
| Dinâmica Automática da Dívida | 2,7 | -1,4 | 1,8 | 2,3 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | **7,5** |
| Diferencial entre taxa real de juros e PIB | 1,5 | -0,7 | 2,4 | 2,1 | 1,7 | 1,7 | 1,6 | **7,0** |
| Devido à taxa real de juros | 1,6 | 1,4 | 4,3 | 3,3 | 3,1 | 3,1 | 3,0 | **12,6** |
| Devido ao crescimento real do PIB | 0,0 | -2,1 | -1,9 | -1,2 | -1,4 | -1,4 | -1,4 | **-5,6** |
| Depreciação da taxa de câmbio | 1,2 | -0,7 | -0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | **0,5** |
| Outros fluxos identificadores de endividamento | -0,3 | -0,6 | -0,2 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | -0,5 | **-2,1** |
| Resíduo | -2,1 | -3,0 | -1,3 | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |

Fonte: Elaboração própria a partir da ferramenta DDT.

O gráfico a seguir oferece uma representação visual dos dados apresentados. Durante o período de 2014 a 2023, observa-se que o déficit primário (destacado em amarelo) e os juros reais (em vermelho) tiveram papel preponderante na influência dos resultados. Para os anos projetados, a trajetória da dívida tende a ser majoritariamente determinada pela taxa de juros reais. Já o crescimento do PIB, ilustrado em verde, atuará na diminuição da dívida, ainda que em magnitude menor que o efeito dos juros. O resultado primário, por sua vez, terá um efeito redutor tímido na dívida, mesmo se assumindo a hipótese de que ajuste fiscal previsto nas metas da LDO-2024 será cumprido.

No gráfico da variação acumulada durante o período projetado (à direita), nota-se que o crescimento da dívida produzido pelos juros (coluna vermelha) supera o somatório dos fatores que a reduzem, produzindo o resultado líquido de aumento na DBGG em 2,9 pontos percentuais, que é identificado pela barra horizontal escura.

**Impacto dos Fatores Determinantes da DBGG – Cenário Base**




Fonte: Elaboração própria a partir da ferramenta DDT.

A projeção apresentada no Relatório de Projeções Fiscais 2023 - 2º semestre – elaborada pela Secretaria do Tesouro Nacional – também indica que a DBGG tende a crescer até 2027, ainda que fosse assumido o cumprimento estrito das metas fiscais da LDO-2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 2.5. Orçamento Público

Consoante disposto no § 5º do art. 165 da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual (LOA) compreende: i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; ii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta; e iii) o orçamento de investimento das empresas não dependentes em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Nesta seção, serão analisados os resultados da execução dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Contudo, o OFSS é analisado separadamente do OI, dadas as peculiaridades e critérios específicos deste (tópico 2.5.2). A análise do OI limita-se às despesas incluídas na LOA, isto é, às classificadas como investimentos realizados pelas empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme disposto na Constituição Federal.

A LOA, proposta pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, destina-se a estimar a receita e fixar as despesas da União, sendo o crédito orçamentário alocado a determinada despesa (dotação orçamentária) o limite máximo autorizado para empenho no respectivo exercício. Porém, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem receber incrementos, por meio de créditos adicionais, que podem ser classificados em: suplementares, especiais ou extraordinários.

Conforme dispõe a Lei 4.320/1964, considera-se como receita realizada em determinado exercício a nele arrecadada e, quanto à despesa, como pertencente ao exercício a nele empenhada, ainda que não tenha havido a liquidação e o pagamento. O empenho, de acordo com a definição legal, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição, sendo a verificação do direito adquirido pelo credor o ato denominado de liquidação.

São intitulados restos a pagar processados do exercício as despesas empenhadas e liquidadas, mas ainda não pagas, e restos a pagar não processados as despesas que, não obstante empenhadas, ainda não foram liquidadas.

Os valores das tabelas e gráficos apresentados nesta seção obedecem às definições mencionadas e, ainda, à classificação das receitas e despesas por natureza, que engloba a categoria econômica, assim subdividida:

- correntes: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, afetam o Patrimônio Líquido e não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital;
- de capital: alteram as disponibilidades financeiras do Estado, não afetam o Patrimônio Líquido e contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Compete ainda mencionar que as despesas são gravadas com um indicador denominado Identificador de Resultado Primário (RP), de modo a facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício.

### 2.5.1. Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

A tabela a seguir traz a previsão da receita e a dotação da despesa agregadas por categoria econômica, conforme sancionado na Lei 14.535/2023 (LOA 2023).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Previsão da receita X dotação da despesa – 2023**

R$

| RECEITA | | DESPESA | |
|---|---|---|---|
| **Especificação** | **Valor** | **Especificação** | **Valor** |
| **Receitas Correntes** | **2.342.856.586.033** | **Despesas Correntes** | **2.750.652.419.783** |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (1) | 876.181.092.783 | Pessoal, e Encargos Sociais | 359.990.111.527 |
| Contribuições (1) | 1.158.804.615.921 | Juros e Encargos da Dívida | 325.846.563.997 |
| Receita Patrimonial (1) | 198.401.073.556 | Outras despesas Correntes | 2.028.815.744.259 |
| Receita Agropecuária (1) | 37.250.426 | | |
| Receita Industrial (1) | 6.476.883.636 | | |
| Receita de Serviços (1) | 72.341.061.196 | | |
| Transferências Correntes (1) | 137.936.329 | | |
| Outras Receitas Correntes (1) (2) | 30.476.672.186 | | |
| **Receitas Correntes - Operações Intraorçamentárias** | **24.334.949.807** | | |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria - Operações Intraorçamentárias | 2.389.445 | | |
| Contribuições - Operações Intraorçamentárias | 23.578.470.717 | | |
| Receita Patrimonial - Operações Intraorçamentárias | 549.041 | | |
| Receita Industrial - Operações Intraorçamentárias | 19.510.551 | | |
| Receita de Serviços - Operações Intraorçamentárias | 302.422.163 | | |
| Outras Receitas Correntes Operações Intraorçamentárias | 431.607.890 | | |
| ***Deficit* do Orçamento Corrente** | **383.460.883.943** | | |
| **Total** | **2.750.652.419.783** | **Total** | **2.750.652.419.783** |
| | | **Déficit do Orçamento Corrente - Fiscal** | **383.460.883.943** |
| **Receitas de Capital** | **2.834.710.609.641** | **Despesas de Capital** | **2.404.948.249.337** |
| Operações de Crédito (3) | 2.605.230.758.232 | Investimentos | 71.050.173.328 |
| Alienação de Bens (3) | 503.029.120 | Inversões Financeiras | 100.274.971.139 |
| Amortização de Empréstimos (3) | 46.118.172.448 | Amortização da Dívida | 2.233.623.104.870 |
| Transferências de Capital (3) | 118.745.692 | **Reservas** | **42.035.549.143** |
| Outras Receitas de Capital (3) | 182.739.904.149 | Contingência | 42.035.549.143 |
| **Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias** | **0** | Outras | 0 |
| **Total** | **2.834.710.609.641** | **Total** | **2.830.444.682.423** |
| **Resumo** | | | |
| Receitas Correntes | 2.342.856.586.033 | Despesas Correntes | 2.750.652.419.783 |
| Receitas Correntes Intraorçamentárias | 24.334.949.807 | Despesas de Capital | 2.404.948.249.337 |
| Receitas de Capital | 2.834.710.609.641 | Reservas | 42.035.549.143 |
| Receitas de Capital - Operações Intraorçamentárias | 0 | | |
| **Total** | **5.201.902.145.481** | **Total** | **5.197.363.218.263** |

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal – Siop.
(1) Inclui: (i) multas e juros de mora do principal;(ii) dívida ativa; (iii) multas e juros de mora da dívida ativa.
(2) Inclui: multas e juros de mora (do principal e da dívida ativa) das receitas de capital.
(3) Inclui: dívida ativa. Exclui: multas e juros de mora do principal e da dívida ativa.

A lei orçamentária, conforme publicada em 17/1/2023, continha receitas estimadas em montante R$ 4,27 bilhões superior às despesas fixadas, em virtude dos vetos apostos (Mensagem 37/2023). No curso da tramitação da proposta orçamentária no Congresso Nacional, houve majoração das receitas previstas e das despesas fixadas no montante de R$ 170,52 bilhões, conforme exposto na tabela a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Tramitação do Projeto de Lei Orçamentária - PLOA 2023 - Lei 14.535**

R$

| | PLOA (a) | Autógrafo (b) | Diferença (c=b-a) |
|---|---|---|---|
| Receita | 5.031.379.067.178 | 5.201.902.145.481 | 170.523.078.303 |
| Despesa | 5.031.379.067.178 | 5.201.902.145.481 | 170.523.078.303 |

| | Vetos (d) | Lei Sancionada (e=b-d) | Vetos Rejeitados (f) | Promulgação de Vetos (g=e+f) |
|---|---|---|---|---|
| Receita | - | 5.201.902.145.481 | - | 5.201.902.145.481 |
| Despesa | 4.265.927.218 | 5.197.636.218.263 | - | 5.197.636.218.263 |

Fonte: Siop.

Consoante determinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2023, Lei 14.436/2022, art. 13, § 5º, o PLOA 2023 continha reservas específicas destinadas a atender as emendas dos parlamentares. Tais reservas atingiram o montante R$ 38,79 bilhões. Desse modo, no curso da tramitação do PLOA, estes recursos foram remanejados das ações orçamentárias que continham as reservas específicas para as alocações determinadas por cada parlamentar, bancada ou comissão do Congresso Nacional, conforme tipo da emenda realizada.

Além da supressão das reservas específicas, durante a tramitação do PLOA foram reduzidas despesas previstas no montante de R$ 1,54 bilhão. Desse modo, o decréscimo total nas dotações orçamentárias foi de R$ 40,33 bilhões.

Por outro lado, na tramitação do PLOA 2023 houve acréscimo na fixação de despesas no montante de R$ 210,85 bilhões. Considerando a já mencionada supressão de R$ 40,33 bilhões, o aumento líquido na fixação de despesas foi de R$ 170,52 bilhões. A tabela a seguir apresenta as ações orçamentárias nas quais ocorreram os maiores aumentos na despesa prevista.

**Acréscimo de despesas na tramitação do PLOA 2023 - por Ação Orçamentária**

| Ação Orçamentária | Valor Acrescido (R$) | % |
|---|---|---|
| 21DP - Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021) | 70.000.000.000,00 | 33,20% |
| 00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR | 7.790.517.971,00 | 3,69% |
| 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas | 7.767.199.671,00 | 3,68% |
| 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas | 7.137.156.015,00 | 3,38% |
| 0EC2 - Transferências Especiais | 6.748.721.680,00 | 3,20% |
| 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade | 6.629.600.000,00 | 3,14% |
| 00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária | 6.070.516.731,00 | 2,88% |
| 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado | 5.996.756.760,00 | 2,84% |
| 219Z - Conservação e Recuperação de Ativos de Infraestrutura da União | 5.769.194.269,00 | 2,74% |
| 00SJ - Benefícios Previdenciários | 4.699.631.259,00 | 2,23% |
| 0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária | 3.783.037.946,00 | 1,79% |
| 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde | 2.770.031.551,00 | 1,31% |
| 0509 - Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica | 2.609.032.409,00 | 1,24% |
| 219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) | 2.561.326.484,00 | 1,21% |
| Demais | 70.525.614.114,00 | 33,45% |
| **TOTAL** | **210.858.336.860,00** | **100,00%** |

Fonte: Siop.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Para financiar o acréscimo líquido de despesas foram revistas as estimativas de receitas no mesmo montante, R$ 170,52 bilhões. A previsão de arrecadação com novas operações de crédito, ou seja, que não são destinadas ao refinanciamento da dívida pública, foi elevada de R$ 425,64 bilhões para R$ 594,96 bilhões, representando acréscimo de R$ 169,32 bilhões. Outra receita que teve a estimativa majorada foi a receita com contribuição para o desenvolvimento da indústria cinematográfica nacional (Condecine), que foi fixada em R$ 1,2 bilhão.

Portanto, o acréscimo na fixação de despesas que ocorreu durante a tramitação do PLOA 2023 foi financiado primordialmente com previsão de emissão de mais dívida pública, mediante a receita de operações de crédito.

Quanto aos vetos apostos à Lei Orçamentária, no montante de R$ 4,27 bilhões, observa-se que R$ 4,18 bilhões (97,89%) recaíram sobre dotações do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) que haviam sido acrescidas quando da tramitação do PLOA no Congresso Nacional. O FNDCT é um fundo de natureza contábil e financeira que tem como objetivo financiar a inovação e o desenvolvimento científico e tecnológico, havendo modalidades de financiamento reembolsável, não-reembolsável e investimento, podendo ser implementados de forma direta ou descentralizada.

Na mensagem que comunica os vetos à Lei Orçamentária (Mensagem 37/2023) é mencionado que, "em referência ao FNDCT (UO 24901), está sendo descumprida a proporção entre operações não reembolsáveis e reembolsáveis exigida pelo art. 11, § 3º, inciso II, da Lei 11.540, de 12 de novembro de 2007, incluído pela Medida Provisória 136, de 29 de agosto de 2022. Como houve concentração em apenas uma das categorias, impõe-se a necessidade de veto."

#### 2.5.1.1. Receitas Orçamentárias

A LOA 2023 estimou receitas de R$ 5.201 bilhões para o OFSS, sendo R$ 2.367 bilhões (45,5%) referentes às receitas correntes, orçamentárias e intraorçamentárias, e R$ 2.835 (54,5%) relativos às receitas de capital.

No decorrer do exercício, foram efetivamente arrecadados R$ 4.594 bilhões, portanto 14,5% abaixo da previsão orçamentária original, sendo R$ 2.440 bilhões em receitas correntes e R$ 1.941 bilhões em receitas de capital.

Observa-se, pois, que as receitas correntes arrecadadas superaram em 3,07% as estimativas, enquanto as receitas de capital ficaram 31,54% abaixo das previsões, estando tal decréscimo concentrado principalmente nas operações de crédito. As operações não destinadas ao refinanciamento da dívida pública ficaram 36,79% (R$ 218,9 bilhões) abaixo do inicialmente previsto, enquanto as operações de crédito reservadas ao refinanciamento da dívida ficaram 31,45% (R$ 632,2 bilhões) inferiores ao inicialmente estimado.

A tabela a seguir detalha a execução da receita em 2023, inclusive intraorçamentária, segregada por categoria econômica.

**Previsão e realização das receitas orçamentárias – 2023**

R$ milhares

| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | Previsão Inicial (a) | Previsão Atualizada (b) | Receitas Realizadas (c) | % sobre o total arrecadado | Saldo (d) = (c-b) | Variação % (d) / (b) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Receitas Correntes (I)** | **2.367.191.536** | **2.367.191.536** | **2.439.947.747** | **53,11%** | **72.756.212** | **3,07%** |
| Receita Tributária | 876.183.482 | 876.183.482 | 887.935.042 | 19,33% | 11.751.559 | 1,34% |
| Receita de Contribuições | 1.182.383.087 | 1.182.383.087 | 1.219.232.188 | 26,54% | 36.849.101 | 3,12% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | Previsão Inicial (a) | Previsão Atualizada (b) | Receitas Realizadas (c) | % sobre o total arrecadado | Saldo (d) = (c-b) | Variação % (d) / (b) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Receita Patrimonial | 198.401.623 | 198.401.623 | 210.494.162 | 4,58% | 12.092.539 | 6,09% |
| Receita Agropecuária | 37.250 | 37.250 | 21.363 | 0,00% | -15.888 | -42,65% |
| Receita Industrial | 6.496.394 | 6.496.394 | 6.335.336 | 0,14% | -161.058 | -2,48% |
| Receita de Serviços | 72.643.483 | 72.643.483 | 49.970.409 | 1,09% | -22.673.074 | -31,21% |
| Transferências Correntes | 137.936 | 137.936 | 242.409 | 0,01% | 104.473 | 75,74% |
| Outras Receitas Correntes | 30.908.280 | 30.908.280 | 65.714.121 | 1,43% | 34.805.841 | 112,61% |
| Receitas Correntes a classificar | 0 | 0 | 2.718 | 0,00% | 2.718 | |
| **Receitas de Capital (II)** | **824.446.353** | **824.446.353** | **562.682.834** | **12,25%** | **-261.763.518** | **-31,75%** |
| Operações de Crédito | 594.966.501 | 594.966.501 | 376.102.442 | 8,19% | -218.864.059 | -36,79% |
| Alienação de Bens | 503.029 | 503.029 | 653.324 | 0,01% | 150.295 | 29,88% |
| Amortizações de Empréstimos | 46.118.172 | 46.118.172 | 36.252.912 | 0,79% | -9.865.260 | -21,39% |
| Transferências de Capital | 118.746 | 118.746 | 31.054 | 0,00% | -87.692 | -73,85% |
| Outras Receitas de Capital | 182.739.904 | 182.739.904 | 149.643.102 | 3,26% | -33.096.802 | -18,11% |
| **SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)** | **3.191.637.888** | **3.191.637.888** | **3.002.630.582** | **65,36%** | **-189.007.307** | **-5,92%** |
| **Operações de Crédito / Refinanciamento (IV)** | **2.010.264.257** | **2.010.264.257** | **1.378.040.911** | **30,00%** | **-632.223.346** | **-31,45%** |
| Operações de Crédito Internas | 2.010.264.257 | 2.010.264.257 | 1.363.643.434 | 29,68% | -646.620.823 | -32,17% |
| Operações de Crédito Externas | - | - | 14.397.477 | 0,31% | 14.397.477 | - |
| **SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (V) = (III + IV)** | **5.201.902.145** | **5.201.902.145** | **4.380.671.493** | **95,36%** | **-821.230.653** | **-15,79%** |
| **Ajuste na Previsão Atualizada (VI)** | | **147.595.347** | | | | |
| **Déficit (VII)** | **0** | **0** | **213.098.930** | **4,64%** | **0** | **-** |
| **TOTAL (VIII) = (V+VI + VII)** | **5.201.902.145** | **5.349.497.492** | **4.593.770.423** | **100,00%** | **-755.727.070** | **-14,13%** |
| **RECEITAS DE CAPITAL TOTAIS (IX) = (II + IV)** | **2.834.710.610** | **2.834.710.610** | **1.940.723.745** | **42,25%** | **-893.986.864** | **-31,54%** |
| **DETALHAMENTO DOS AJUSTES NA PREVISÃO ATUALIZADA** | | **147.595.347** | | | | |
| Créditos Adicionais Abertos com Superávit Financeiro | | 41.959.980 | | | | |
| Créditos Adicionais Abertos com Excesso de Arrecadação | | 99.653.022 | | | | |
| Créditos cancelados líquidos | | 5.982.344 | | | | |

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO Dez/2023, Balanço Orçamentário, p. 8-10.

Em 2023, o Produto Interno Bruto (PIB) apresentou crescimento de 2,9%. Não obstante o desempenho econômico favorável, a arrecadação das receitas correntes da União ficou apenas 3,07% acima do previsto. Em 2022, o PIB cresceu 3,0%, tendo as receitas correntes superado as estimativas em 12,13%.

*Comportamento da Arrecadação de Receitas Correntes*

As principais receitas correntes tiveram desempenho levemente acima das previsões iniciais para o exercício. Como Receitas Tributárias foram arrecadados R$ 11,75 bilhões (1,34%) além o estimado e como Receitas de Contribuições R$ 36,85 bilhões (3,12%) acima do inicialmente orçado. As Receitas Patrimoniais tiveram melhor desempenho, com recolhimento R$ 12,09 bilhões (6,09%) superior ao estimado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O destaque positivo na arrecadação foi o grupo Outras Receitas Correntes, que superou as estimativas em R$ 34,1 bilhões (112,61%), enquanto, pelo lado negativo, se destacou o grupo de Receita de Serviços, com arrecadação R$ 22,67 bilhões abaixo do previsto.

Para além de compreender o comportamento das receitas correntes no exercício, na comparação entre o previsto e o efetivamente arrecadado, é relevante também o desempenho da arrecadação em termos reais em relação ao exercício anterior. Desse modo, a tabela a seguir apresenta o comparativo entre as receitas correntes arrecadadas no exercício de 2022, atualizadas pelo IPCA, e as do exercício de 2023.

**Comparativo receitas correntes realizadas em 2022 e 2023**

R$ milhares

| | 2022 | | | 2023 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor Corrente (A) | Valor corrigido (B) (B) = (A) x (1 + IPCA) | % sobre total | Valor (C) | % Sobre Total | % Variação Real (D) = (C/B) -1 |
| **Receitas Correntes** | **2.402.955.675** | **2.513.972.227** | **100,00%** | **2.439.947.747** | **100,00%** | **-2,94%** |
| Receita tributária | 856.279.995 | 895.840.131 | 35,63% | 887.935.042 | 36,39% | -0,88% |
| Receita de contribuições | 1.150.852.335 | 1.204.021.712 | 47,89% | 1.219.232.188 | 49,97% | 1,26% |
| Receita patrimonial | 298.029.634 | 311.798.603 | 12,40% | 210.494.162 | 8,63% | -32,49% |
| Receita agropecuária | 30.865 | 32.290 | 0,00% | 21.363 | 0,00% | -33,84% |
| Receita industrial | 5.544.683 | 5.800.847 | 0,23% | 6.335.336 | 0,26% | 9,21% |
| Receita de serviços | 52.517.996 | 54.944.327 | 2,19% | 49.970.409 | 2,05% | -9,05% |
| Transferências correntes | 409.568 | 428.490 | 0,02% | 242.409 | 0,01% | -43,43% |
| Outras receitas correntes | 39.290.690 | 41.105.920 | 1,64% | 65.714.121 | 2,69% | 59,87% |
| Receitas correntes a classificar | (90) | (94) | 0,00% | 2.718 | 0,00% | - |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Houve, em termos reais, redução de 2,94% (74,0 bilhões) no total de receitas correntes arrecadadas em 2023 em relação a 2022. Com exceção das Receitas de Contribuições, da Receita Industrial e das Outras Receitas Correntes, os demais subgrupos apresentaram diminuição real de arrecadação, com destaque para as receitas patrimoniais, com redução real de R$ 101,3 bilhões (32,49%).

Esses resultados mostram um afastamento significativo em relação ao observado em 2022, quando as receitas correntes aumentaram 12,63% em termos reais em comparação a 2021. Além disso, esse crescimento foi verificado também em 2021, quando as receitas correntes tiveram um incremento real de 18,55% em relação a 2020. No exercício de 2020, fortemente impactado pela pandemia de Covid-19, houve retração real de 14,07% na arrecadação em relação ao ano de 2019.

Portanto, em 2023, constata-se certa estabilidade na arrecadação das receitas correntes, após dois anos caracterizados pela recuperação econômica ocorrida após a pandemia.

Passa-se, agora, à descrição mais detalhada do comportamento da arrecadação de cada grupo das receitas correntes, ainda segundo a classificação por categoria econômica.

*Receitas Correntes – Receitas Tributárias*

As Receitas Tributárias compreendem as receitas oriundas de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dentro deste grupo, o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IRPQN), concentra a maior arrecadação, com recolhimentos de R$ 696,07 bilhões em 2023, correspondendo a 78,39% do total. Também merecem destaque: Imposto sobre Operações de Crédito,

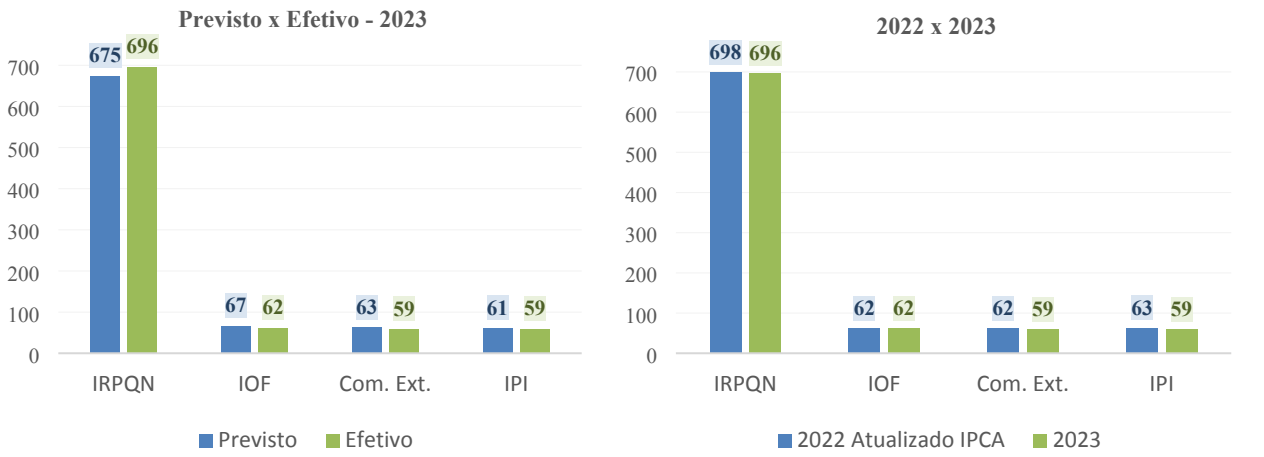


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Câmbio, Seguro ou Relativo a Títulos e Valores Mobiliários (IOF), que apresentou arrecadação de R$ 61,82 bilhões (6,97% do total); Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), com R$ 59,33 bilhões arrecadados (6,68% do total) e Imposto Sobre o Comércio Exterior (Com. Exterior) com recolhimentos de R$ 58,66 bilhões (6,61%).

**Comportamento das principais receitas tributárias – 2023**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

No subgrupo do IRPQN foram coletados R$ 21,50 bilhões além do inicialmente previsto. Entretanto, nos demais subgrupos houve frustração de arrecadação, resultando que, no conjunto de receitas tributárias, foram arrecadados R$ 11,75 bilhões acima do estimado. Portanto, a arrecadação excedente que houve está vinculada aos impostos incidentes sobre a renda. A tabela a seguir apresenta o detalhamento da arrecadação destes impostos sobre a renda e proventos (IRPQN).

**Previsão e realização dos impostos incidentes sobre a renda e proventos - 2023**

R$

| Receitas Tributárias | Previsão Inicial (a) | Receitas Realizadas (b) | % sobre o total arrecadado | Saldo (c) = (b-a) | Variação % (c) / (a) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Impostos Sobre a Renda e Proventos de Qualquer natureza - IRPQN** | **674.571.499.554** | **696.073.570.156** | **100,00%** | **21.502.070.602** | **3,19%** |
| Imposto Sobre a Renda de Pessoa Física - **IRPF** | 66.025.385.034 | 59.362.395.161 | 8,53% | -6.662.989.873 | -10,09% |
| Imposto Sobre a Renda da Pessoa Jurídica - **IRPJ Líquida de Incentivos** | 254.985.600.482 | 261.717.913.237 | 37,60% | 6.732.312.755 | 2,64% |
| Imposto de Renda Retido na Fonte - **Trabalho** | 178.875.659.361 | 167.674.103.357 | 24,09% | -11.201.556.004 | -6,26% |
| Imposto de Renda Retido na Fonte - **Capital** | 104.853.262.018 | 123.815.551.366 | 17,79% | 18.962.289.348 | 18,08% |
| Imposto de Renda Retido na Fonte - **Remessa ao Exterior** | 51.191.185.470 | 66.709.313.223 | 9,58% | 15.518.127.753 | 30,31% |
| Imposto de Renda Retido na Fonte - **Outros Rendimentos** | 18.640.407.189 | 16.794.293.813 | 2,41% | -1.846.113.376 | -9,90% |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Constata-se, então, frustração na arrecadação do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física (IRPF) e no Imposto de Renda Retido na Fonte – vinculado ao Trabalho (IRRF – Trabalho). Por outro lado, houve superávit na arrecadação do IRRF – Capital e do IRRF – Remessa ao Exterior, além do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Quanto à comparação com o exercício de 2022, houve decréscimo real de 0,88% (-R$ 7,91 bilhões) na arrecadação das Receitas Tributárias em 2023. Ocorreu queda real nos ingressos dos principais tributos: IRPQN, 0,33% (-R$ 2,31 bilhões); IPI, 5,32% (-R$ 3,33 bilhões); Comércio Exterior, 5,18% (- R$ 3,20 bilhões). Por outro lado, houve aumento real na arrecadação do IOF, 0,13% (+R$ 80,98 milhões) e nos impostos sobre o patrimônio, 12,67% de crescimento real (+R$ 361,47 milhões).

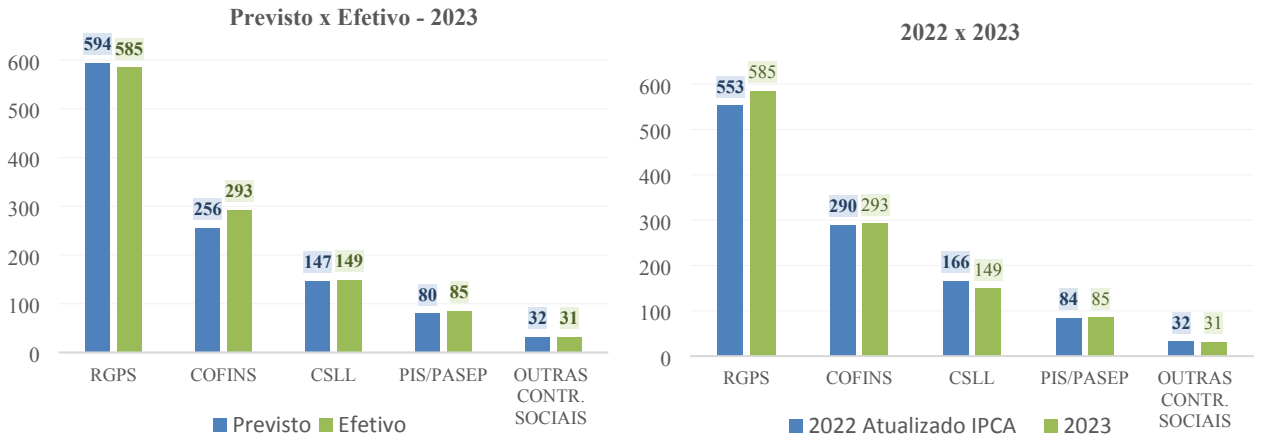
*Receitas Correntes – Receitas de Contribuições*

As receitas de contribuições são a principal forma de arrecadação de receitas correntes, sendo compostas pelas contribuições sociais, que tiveram arrecadação de R$ 1.197,80 bilhões em 2023 e as contribuições econômicas, com arrecadação de R$ 21,43 bilhões no exercício. Portanto, a arrecadação total com as receitas de contribuições, de R$ 1.219,23 bilhões, foi R$ 331,30 bilhões (37,31%) superior ao valor arrecadado com receitas tributárias, de R$ 887,94 bilhões.

Dentre as contribuições sociais destacam-se: Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep).

**Comportamento[1/] das principais receitas de contribuições – 2023**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.
1/ Exclusive receitas intraorçamentárias

Em 2023 a arrecadação com as receitas de contribuições foi 3,12%, R$ 36,85 bilhões superior ao previsto, apesar de as contribuições para o RGPS ficarem 1,57% (-R$ 9,33 bilhões) abaixo do estimado.

Os ingressos da Cofins, CLSS e PIS/Pasep suplantaram as previsões, com destaque para a Cofins, que arrecadou 14,33% (R$ 36,72 bilhões) além do inicialmente orçado, cabendo destacar que em 2023 houve retorno da incidência de alíquotas de Cofins e PIS/Pasep sobre operações com gasolina e álcool combustível.

Na comparação ano a ano, houve crescimento real de 1,26% (R$ 15,21 bilhões) nas receitas de contribuições, devendo ser evidenciado, do lado positivo, o desempenho das contribuições para o RGPS, com aumento real de 5,84% (R$ 32,27 bilhões) na arrecadação. Pelo lado negativo, as receitas com a CLSS, com decréscimo real de 10,35% (-R$ 17,17 bilhões).

*Receitas Correntes – Receitas Patrimoniais*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As receitas patrimoniais são aquelas decorrentes da fruição do patrimônio estatal, podendo ser destacadas as receitas fruto de: exploração de recursos naturais; valores mobiliários; cessão de direitos; exploração do patrimônio imobiliário; e delegação de serviços públicos mediante concessão, permissão, autorização ou licença. A tabela a seguir detalha o desempenho das principais receitas patrimoniais em 2023.

**Previsão e realização das principais receitas patrimoniais – 2023**

R$ milhares

| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | Previsão Inicial (a) | Previsão Atualizada (b) | Receitas Realizadas (c) | Saldo (d) = (c-b) | % sobre o saldo | Variação % (d) / (b) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Receitas Patrimonial** | **198.401.623** | **198.401.623** | **210.494.162** | **12.092.539** | **100,00%** | **6,09%** |
| Juros e Correções Monetárias | 30.993.021 | 30.993.021 | 45.488.976 | 14.495.955 | 119,88% | 46,77% |
| Dividendos | 29.853.437 | 29.853.437 | 34.014.137 | 4.160.701 | 34,41% | 13,94% |
| Delegação dos Serviços de Infraestrutura | 2.503.425 | 2.503.425 | 4.897.238 | 2.393.812 | 19,80% | 95,62% |
| Cessão de Diretos | 7.425.635 | 7.425.635 | 9.639.588 | 2.213.952 | 18,31% | 29,81% |
| Royalties sobre Produção de Petróleo - Partilha - Com. a Partir de 3/12/12 | 17.497.575 | 17.497.575 | 18.474.843 | 977.268 | 8,08% | 5,59% |
| Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais | 9.160.021 | 9.160.021 | 6.866.465 | -2.293.556 | -18,97% | -25,04% |
| Royalties sobre o Excedente da Produção de Petróleo - Regime de Concessão | 20.554.840 | 20.554.840 | 17.643.253 | -2.911.587 | -24,08% | -14,16% |
| Participação Especial pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão | 45.881.746 | 45.881.746 | 42.361.543 | -3.520.203 | -29,11% | -7,67% |
| Royalties Mínimos pela Produção de Petróleo - Regime de Concessão | 22.981.480 | 22.981.480 | 18.049.082 | -4.932.398 | -40,79% | -21,46% |
| Demais | 11.550.442 | 11.550.442 | 13.059.037 | 1.508.595 | 12,48% | 13,06% |

Fonte: Tesouro Gerencial.

No exercício de 2023, as receitas decorrentes da exploração de recursos naturais corresponderam a 51,56% (R$ 108,53 bilhões) das receitas patrimoniais totais, que foram de R$ 210,49 bilhões. Dentre o aproveitamento dos recursos naturais, destaca-se a exploração de petróleo pelo regime de concessão ou partilha, que apresentou arrecadação de R$ 97,93 bilhões.

As receitas decorrentes dos valores mobiliários detidos pela União atingiram o montante de R$ 79,50 bilhões, representando 37,77% do total arrecadado, com realce para as receitas com dividendos e juros e correções monetárias recebidas.

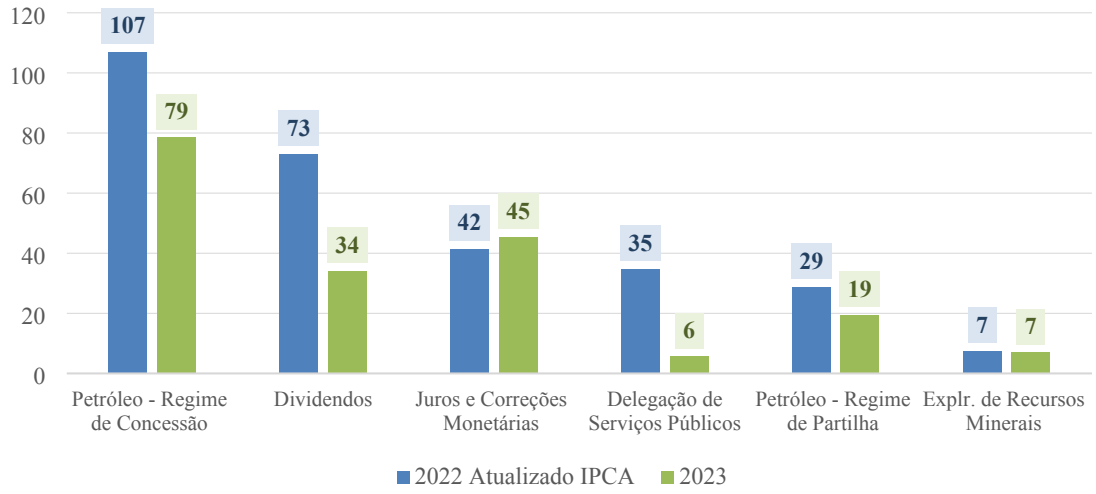
Em que pese a arrecadação das receitas patrimoniais ter superado as previsões em R$ 12,09 bilhões (6,09%) no exercício, estas ainda foram R$ 101,30 bilhões (32,49%) inferiores, em termos reais, às receitas recolhidas em 2022. O gráfico traz a comparação entre os exercícios para as principais receitas patrimoniais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Principais receitas patrimoniais – Comparação 2022 x 2023**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

Portanto, houve queda de 27,87% (-R$ 28,52 bilhões) na arrecadação da exploração de petróleo pelo regime de concessão e de 33,86% (-R$ 9,28 bilhões) na exploração pelo regime de partilha. Também no recebimento de dividendos houve acentuada redução, de 55,87% (- R$ 38,99 bilhões).

Segundo o Boletim de Resultado do Tesouro Nacional de dezembro de 2023, as receitas exploração de petróleo foram impactadas pela queda internacional no preço do barril e, em menor escala, pela valorização do real em comparação ao dólar. Além disso, houve redução da produção dos três maiores campos de petróleo pagadores de participação especial, o que foi parcialmente compensado pelo aumento da produção de petróleo em geral.

Quando aos dividendos, houve menores recebimentos de grandes empresas, como da Petrobrás, do BNDES e da Caixa Econômica Federal.

Por fim, as receitas decorrentes da delegação de serviços públicos foram favorecidas em 2022 pela concessão de serviços de energia, o que não ocorreu em 2023, resultando na queda de 87,50% (-R$ 29,08 bilhões) em termos reais.

*Receitas Correntes – Receitas de Serviços*

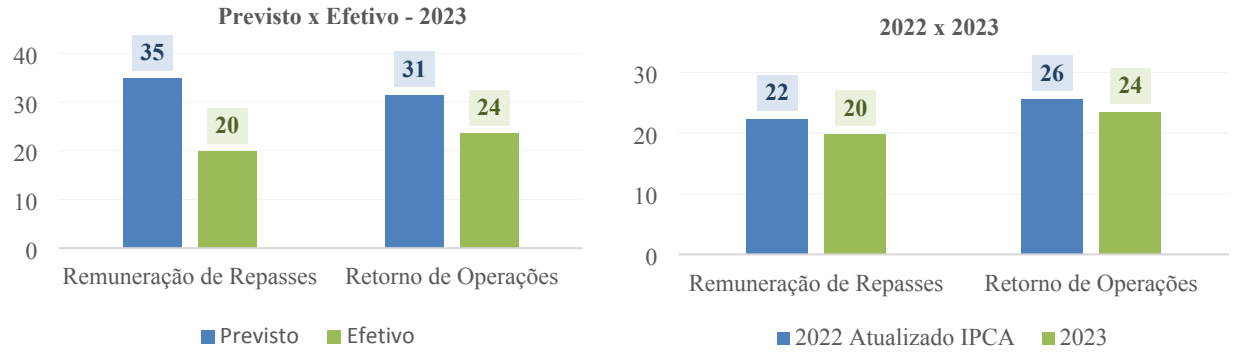
No exercício de 2023 as receitas de serviços tiveram destaque negativo, com frustração na arrecadação de 31,21% (-R$ 22,67 bilhões), déficit este concentrado nas receitas de serviços e atividades financeiras: remuneração sobre repasses para programas de desenvolvimento econômico (Remuneração de Repasses) e retorno de operações, juros e encargos financeiros (Retorno de Operações).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Comportamento das principais receitas de serviços – 2023**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

As remunerações sobre repasses para programas de desenvolvimento econômico ficaram 42,94% (-R$ 14,94 bilhões) inferiores às previsões e 8,04% (-R$ 2,06 bilhões) menores, em termos reais, que o montante arrecadado em 2022.

Destaque-se que estas remunerações sobre repasses são referentes à rentabilidade dos valores que o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) encaminha ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para consecução de programas de desenvolvimento econômico.

Os recursos, enquanto ainda não aplicados pelo BNDES, devem ser remunerados pela taxa média apurada no Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic). Após a aplicação os valores são remunerados pela Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), quando utilizados em operações contratadas até 31 de dezembro de 2017, ou pela Taxa de Longo Prazo (TLP) no caso das operações contratadas a partir de 1º de janeiro de 2018. Semestralmente, nos meses de janeiro e julho, o BNDES transfere ao FAT o valor correspondente à remuneração dos recursos ordinários.

O retorno de operações também ficou abaixo das previsões, tendo sido registrada arrecadação 25,08% (-R$ 7,87 bilhões) inferior ao estimado e 11,25% (-R$ 2,52 bilhões) abaixo dos valores obtidos em 2022, já atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

*Receitas Correntes – Outras Receitas Correntes*

Integram o subgrupo das outras receitas correntes os ingressos de recursos advindos de: multas administrativas, contratuais e judiciais (Multas); indenizações, restituições e ressarcimentos; bens direitos e valores incorporados ao patrimônio público (Bens e Valores Incorporados); multas e juros de mora das receitas de capital; e demais receitas correntes.

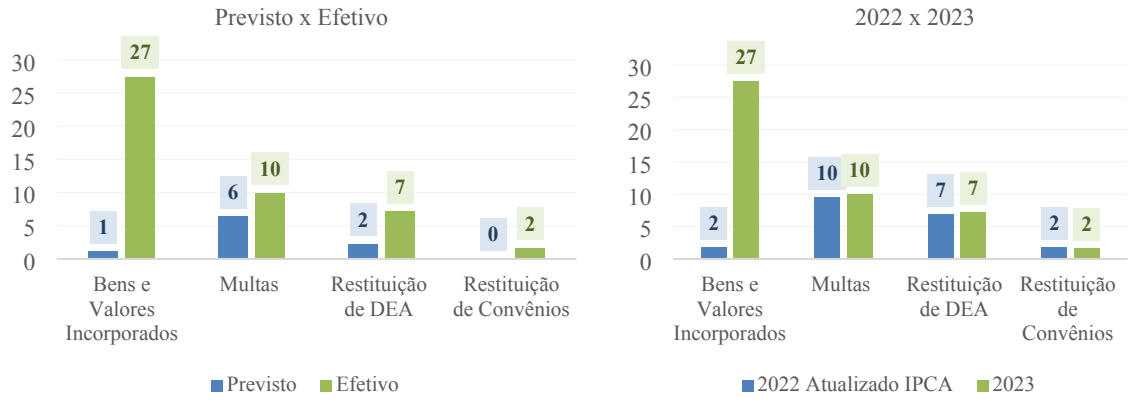
Dentre as receitas de indenizações, restituições e ressarcimentos, em 2023 houve destaque para a restituição de convênios e a restituição de despesas de exercícios anteriores (Restituição de DEA), conforme apresentado nos gráficos a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Outras Receitas Correntes – Comportamento das principais receitas – 2023**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

A arrecadação total em outras receitas correntes no exercício foi 112,61% (R$ 34,81 bilhões) superior ao previsto, sendo o principal fator para este desempenho os recolhimentos com bens e valores incorporados, que foi R$ 26,32 bilhões superior ao estimado. Isso ocorreu devido à apropriação pelo Tesouro Nacional, como receita primária, de valores não reclamados por beneficiários do PIS/Pasep por prazo superior a vinte anos, conforme autorizado pela Emenda Constitucional 126, de 21/12/2022.

A apropriação desses valores, somado ao superávit de arrecadação em algumas das demais rubricas, resultou no desempenho extraordinário verificado nas outras receitas correntes, devendo ser ressaltado, contudo, que o recolhimento de valores não reclamados do PIS/Pasep é uma receita não-recorrente, como demonstra o comparativo de arrecadação dos exercícios de 2022 e 2023. Em termos reais a arrecadação de 2023 foi 59,87% (R$ 24,61 bilhões) superior aos valores recolhidos em 2022, sendo o principal fator os bens e valores incorporados.

*Comportamento da Arrecadação de Receitas de Capital*

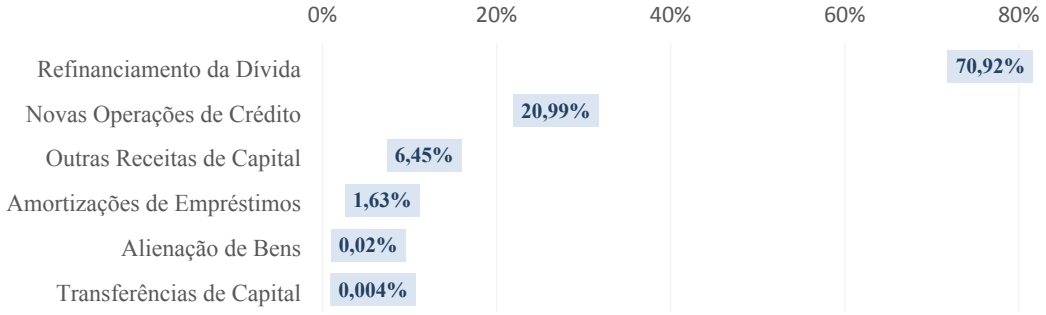
Na forma como disciplinado na Lei 4.320/1964, o Orçamento Geral da União contempla as receitas e despesas decorrentes do refinanciamento da dívida pública federal, isto é, as despesas derivadas dos pagamentos dos títulos públicos federais que vencem no exercício e as receitas oriundas da emissão de títulos destinados a suportar tais pagamentos. As receitas de capital contemplam, ainda, a arrecadação decorrente da constituição de novas dívidas, ou seja, a realização de novas operações de crédito, que não estão diretamente vinculadas ao refinanciamento da dívida.

O gráfico a seguir traz a composição das receitas de capital referentes ao exercício de 2023. As receitas provenientes do refinanciamento da dívida pública somadas às de novas operações de crédito corresponderam a mais de 91,91% do total das receitas de capital.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Composição das receitas de capital efetivamente arrecadadas no exercício de 2023**



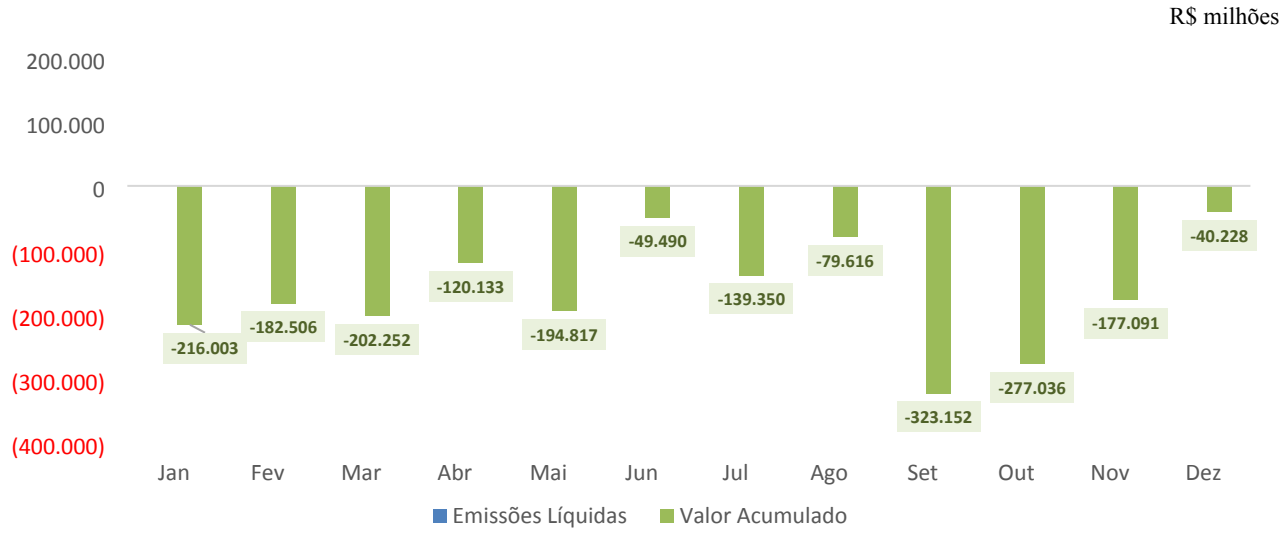

Fonte: Tesouro Gerencial.

Portanto, a forma como é conduzido o refinanciamento da dívida e a realização de novas operações de crédito afeta diretamente a arrecadação das receitas orçamentárias classificadas como receitas de capital. Desse modo, a presente seção deste relatório analisa o refinanciamento da dívida sob a ótica dos seus impactos na execução orçamentária, sendo a análise do endividamento propriamente realizada na seção 2.4.

Em 2023 a arrecadação das receitas de capital ficou R$ 893,99 bilhões (31,54%) abaixo do previsto na LOA. De fato, a necessidade de realização de operações de crédito não destinadas ao refinanciamento da dívida ficou R$ 218,86 bilhões abaixo do previsto (-36,79%) e, nas operações diretamente relacionadas ao refinanciamento da dívida, os valores necessários foram R$ 632,22 bilhões inferiores aos inicialmente previstos (-31,45%).

Segundo o Relatório Mensal da Dívida, as emissões líquidas (lançamentos menos resgates) da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna (DPFMi) apresentaram saldo acumulado negativo em todos os meses do ano. A tabela e o gráfico a seguir mostram os valores mensais e acumulados das emissões líquidas ao longo de 2023.

**Dívida Pública Federal Mobiliária Interna – emissões líquidas – 2023**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Relatório Mensal da Dívida - dezembro 2023.

No mês de setembro, as emissões líquidas acumuladas atingiram o menor valor do ano. Com as emissões líquidas positivas em outubro, novembro e dezembro, o saldo no exercício apresentou grande recuperação, encerrando o ano negativo em R$ 40,23 bilhões.



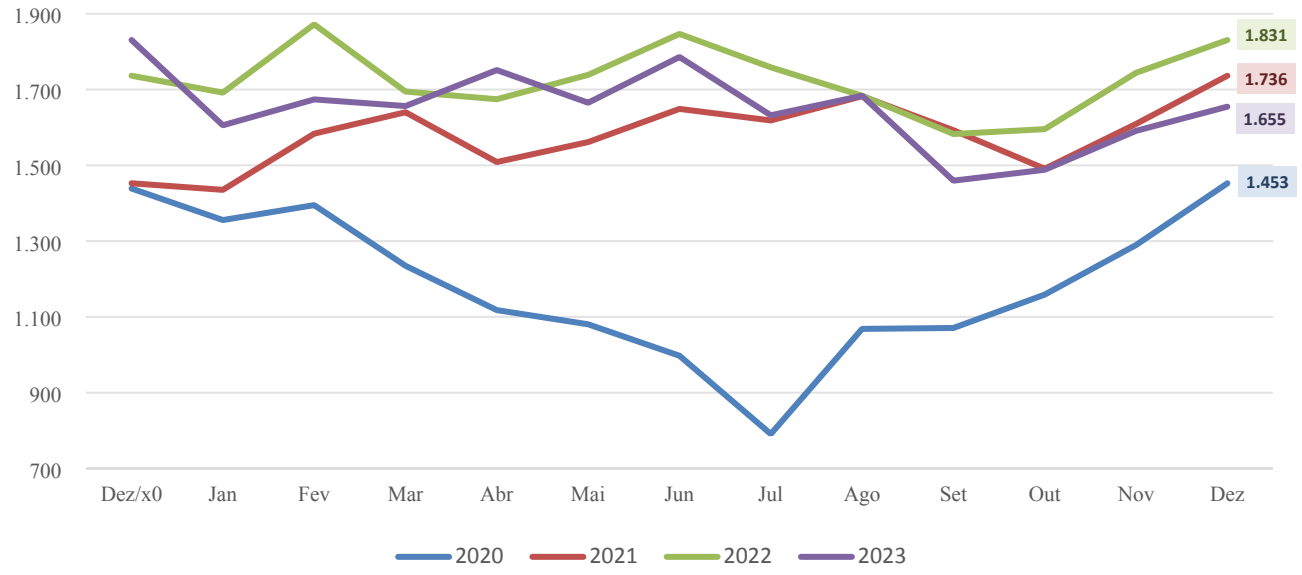
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em 2020, o saldo final das emissões líquidas foi positivo, de R$ 390,20 bilhões, o que denota maior necessidade de operações de crédito naquele exercício, no qual as receitas correntes da União foram fortemente impactadas pela pandemia de Covid-19. Em 2021, o saldo final também foi positivo, de R$ 163,24 bilhões. Já em 2022 os resgastes superaram as emissões, resultando em emissões líquidas negativas, de -R$ 210,23 bilhões.

Em 2023, o cenário de mais resgates que emissões de títulos da DPFMi ao longo do exercício, combinado com arrecadação das receitas correntes em valores próximos ao das previsões, resultou em utilização dos recursos disponíveis na Conta Única do Tesouro Nacional para complementação das receitas do exercício. Desse modo, o saldo da Conta Única foi reduzido em relação ao exercício de 2022, conforme apresenta o gráfico a seguir.

**Evolução do saldo da Conta Única do Tesouro Nacional – 2020 a 2023**

R$ bilhões




Fonte: Banco Central do Brasil – Estatísticas Fiscais.

Em 2020, no período entre fevereiro e julho, o saldo da Conta Única foi reduzido em R$ 604,01 bilhões (43,30%). Em agosto de 2020, houve transferência extraordinária de resultado do Banco Central ao Tesouro Nacional, no montante de R$ 325 bilhões, conforme autorizado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), mediante o que faculta o art. 5º da Lei 13.820/2019.

Naquele exercício, tendo em vista os efeitos na economia em razão da pandemia de Covid-19, com crescimentos dos gastos, queda na arrecadação e uma maior dificuldade para emissão e refinanciamento de dívida, a União recorreu em larga escala aos recursos existentes da Conta Única.

Já em 2023 a utilização dos recursos disponíveis na Conta Única ocorreu em menor escala. Em setembro foi verificado o menor valor do ano, tendo o saldo naquele mês apresentado redução de R$ 371,18 bilhões (20,28%) em relação a dezembro de 2022. Com as maiores emissões de títulos públicos no último trimestre, houve recuperação no saldo, que encerrou o exercício R$ 175,88 bilhões (9,61%) abaixo do verificado no término de 2022.

Mesmo com tal redução, o saldo da Conta única ainda remanesceu elevado. A meta para a taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic), embora reduzida de13,75% a.a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

para 11,75% a.a. ao longo do exercício, ainda se manteve em patamares elevados. Esse cenário favoreceu o Tesouro Nacional na obtenção de receitas oriundas da remuneração de tais disponibilidades.

Conforme estatui o art. 5º da Lei 7.862/1989, no último dia útil de cada decênio, o Banco Central deve recolher ao Tesouro Nacional o valor da remuneração incidente sobre os saldos diários da Conta Única verificados nos últimos dez dias, sendo tal remuneração atrelada à taxa média referencial do Selic.

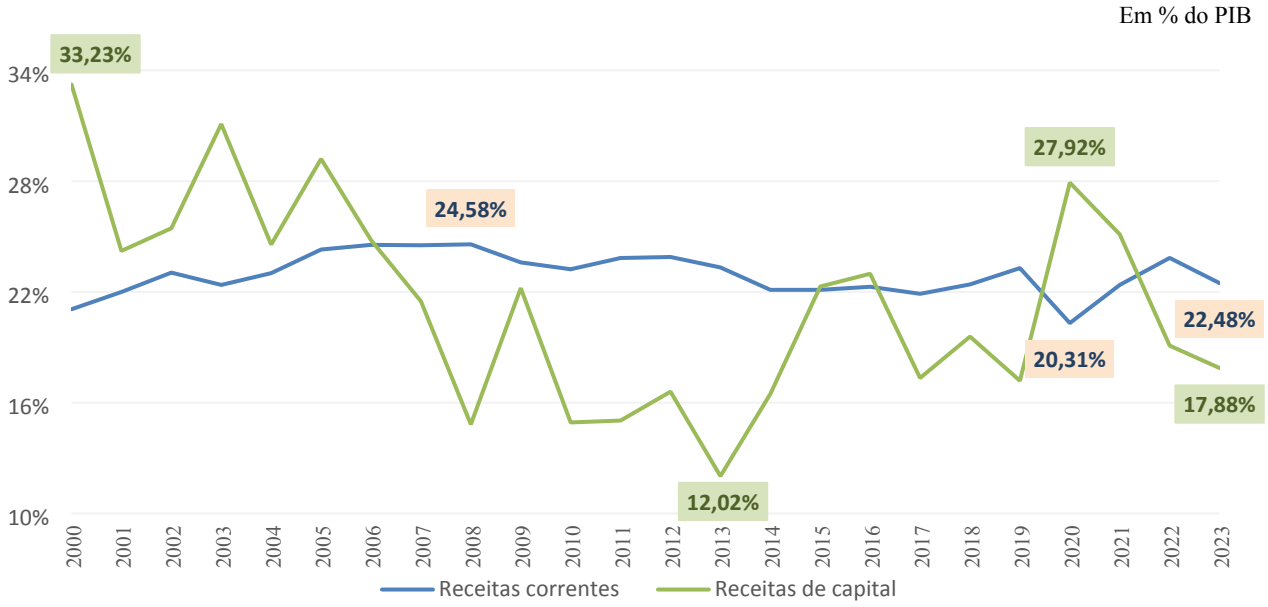
Assim, em 2023 o Banco Central transferiu ao Tesouro Nacional, a título de remuneração das disponibilidades existentes na Conta Única, o montante de R$ 149,64 bilhões, valor que embora substancial é ainda 18,11% (R$ 33,09 bilhões) inferior ao estimado, estando registrado como categoria econômica no grupo de outras receitas de capital. Em 2022, o montante transferido pelo Banco Central a mesmo título foi de R$ 154,67 bilhões, em 2021 foi de R$ 117,48 bilhões e, em 2020, de apenas R$ 66,23 bilhões.

Por fim, no grupo de receitas decorrentes de amortização de empréstimos concedidos pela União, houve frustração de arrecadação de R$ 9,87 bilhões, tendo sido efetivamente recolhidos R$ 36,25 bilhões ante a previsão de R$ 46,12 bilhões. Na amortização de empréstimos a estados e municípios a arrecadação foi R$ 5,89 bilhões abaixo do estimado e na amortização de empréstimos contratuais foi de R$ 4,38 bilhões aquém do previsto.

*Receitas como Proporção do PIB*

O gráfico a seguir apresenta a evolução das receitas efetivamente arrecadadas, segregadas por categoria econômica, em percentual do PIB no período de 2001 a 2023.

**Evolução receitas orçamentárias em percentual do PIB – 2000 a 2023**




Fonte: Tesouro Gerencial e Banco Central do Brasil (Sistema Gerenciador de Séries Temporais)

Observa-se que as receitas correntes arrecadadas permaneceram relativamente estáveis, enquanto proporção do PIB, ao longo do período analisado. Em 2023, foram arrecadados valores equivalentes a 22,48% do PIB, 1,36 (p.p.) abaixo do atingido em 2022, mas ainda 2,16 p.p. acima do verificado em 2020, ano em que a economia foi impactada de forma mais aguda pela pandemia.

As receitas de capital, por sua vez, possuem maior volatilidade em comparação às receitas correntes, comportamento intrínseco a essa natureza de receita, que possui maior gama de fatores que



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

podem influenciar o seu desempenho, mormente ligados à emissão de nova dívida e refinanciamento da dívida pública existente.

No período abrangido, a maior proporção de receitas de capital em relação ao PIB foi verificada em 2000, quando atingiu mais de 33%, e a menor em 2013, quando foi de 12%. Em 2023, a proporção das receitas de capital foi de 17,88% do PIB, 1,21 p.p. abaixo do observado em 2022, quando foi de 19,09%, e 10,04 p.p. abaixo do verificado em 2020, quando foi de 27,92%. Esse comportamento recente das receitas de capital está relacionado com o volume de operações de crédito realizadas, conforme tabela a seguir.

**Receitas de Capital - Operações de Crédito[1/] – 2019 a 2023 – Valores Nominais**

R$ mil

| Exercício | Novas Operações | Operações de Refinanciamento | Total | % PIB |
|---|---|---|---|---|
| 2019 | 598.979.259 | 374.944.544 | 973.923.803 | 13,18% |
| 2020 | 1.140.841.249 | 507.553.514 | 1.648.394.763 | 21,66% |
| 2021 | 383.780.344 | 1.647.492.679 | 2.031.273.023 | 22,54% |
| 2022 | 134.056.949 | 1.425.069.592 | 1.559.126.541 | 15,47% |
| 2023 | 376.102.442 | 1.378.040.911 | 1.754.143.353 | 16,16% |

Fonte: Tesouro Gerencial e RREO de cada exercício, Balanço Orçamentário.
1. Inclui operações intraorçamentárias.

Portanto, resta claro que a maior necessidade de realização de operações de crédito nos exercícios de 2020 e 2021 impulsionou a relação das receitas de capital como proporção do PIB.

Em 2021, por exemplo, as receitas de capital atingiram 25% do PIB, sendo 22,54% em operações de crédito. Já em 2023, as operações de crédito corresponderam a 16,16%, contribuindo para a redução da relação receitas de capital/PIB para 17,88%. A recessão verificada em 2020, queda de 3,28% no PIB, e o posterior crescimento em 2021 (4,76%), 2022 (3,02%) e 2023 (2,91%) também contribuíram para a dinâmica da relação receitas de capital/PIB nesses anos.

### 2.5.1.2. Despesas Orçamentárias

A LOA 2023 (Lei 14.535/2023) fixou despesas no montante de R$ 5.197,64 bilhões. Ao longo do exercício, por meio da abertura de créditos adicionais (suplementares, especiais ou extraordinários), a autorização para a realização de despesas atingiu R$ 5.345,23 bilhões, representando acréscimo de R$ 147,59 bilhões (2,8%) em relação ao inicialmente fixado na lei orçamentária.

No exercício de 2023, o montante de créditos adicionais abertos foi o menor dos últimos anos. Em 2022 a diferença entre o inicialmente fixado na LOA e o total autorizado foi de R$ 212,57 bilhões (aumento de 4,5%). Em 2021 foi de R$ 245,27 bilhões (elevação de 5,89%). Em 2020, foram abertos créditos adicionais no montante de R$ 632,97 bilhões (majoração de 17,75%), sendo a maioria em créditos extraordinários, o que denota o forte impacto causado pela pandemia de Covid-19 naquele exercício, exigindo a revisão do montante de despesas autorizadas, ante os gastos inesperados surgidos. A tabela a seguir apresenta os valores das despesas no exercício de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesa orçamentária por Grupo de Natureza da Despesa – 2023**

R$ milhões

| Grupo de Natureza de Despesa (GND) | Dotação Inicial (a) | Dotação Atualizada (b) | Despesas Empenhadas (c) | Despesa empenhada/ Despesa Autorizada (d) = (c) /(b) |
|---|---|---|---|---|
| 1 - Pessoal e Encargos Sociais | 395.990,11 | 399.725,48 | 391.793,29 | 98,02% |
| 2 - Juros e Encargos da Dívida | 325.846,56 | 325.846,56 | 240.752,90 | 73,89% |
| 3 - Outras Despesas Correntes | 2.028.815,74 | 2.161.972,74 | 2.136.747,05 | 98,83% |
| 4 - Investimentos | 71.050,17 | 70.288,12 | 68.683,98 | 97,72% |
| 5 - Inversões Financeiras | 100.274,97 | 116.335,17 | 93.369,52 | 80,26% |
| 6 - Amortização da Dívida | 2.233.623,10 | 2.233.623,10 | 1.662.423,68 | 74,43% |
| 9 - Reserva de Contingência | 42.035,55 | 37.440,39 | 0,00 | 0,00% |
| **TOTAL** | **5.197.636,22** | **5.345.231,56** | **4.593.770,42** | **85,94%** |

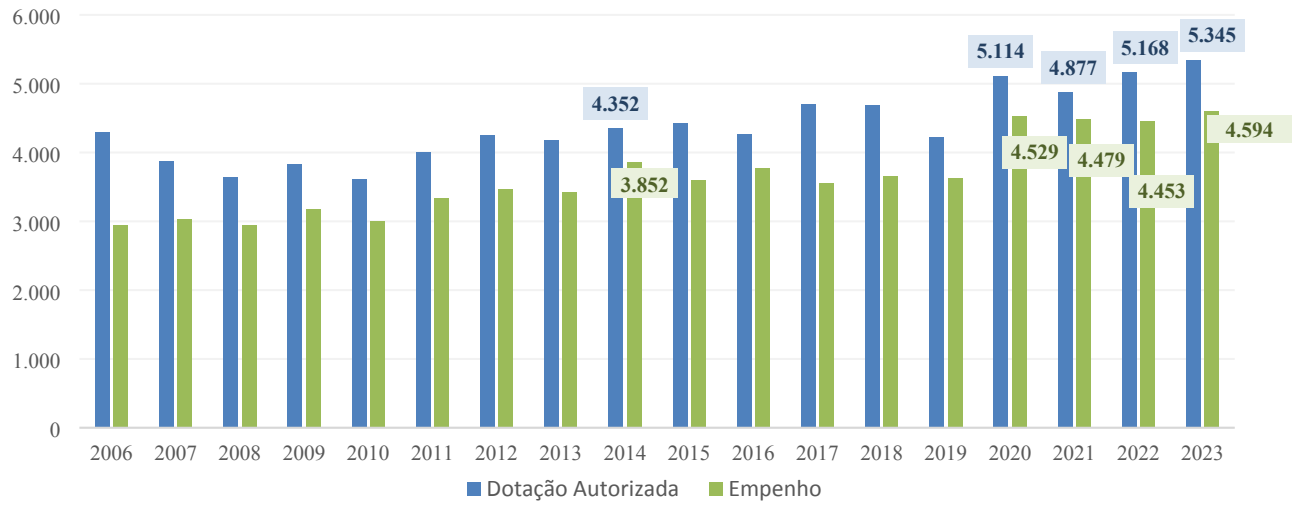
Fonte: Tesouro Gerencial.

Os valores efetivamente empenhados em 2023 atingiram o montante de R$ 4.593,77 bilhões, o que representou 85,94% da despesa autorizada. O volume de despesas empenhadas em 2023 consolida a tendência de crescimento dos gastos verificada após a pandemia de Covid-19. De fato, a média de despesas empenhadas no quadriênio 2020 a 2023 foi de R$ 4.514 bilhões, estando, em termos reais, 17,2% acima dos valores observados em 2014, ano em que houve o maior dispêndio antes de 2020.

Em relação a 2022, a despesa empenhada em 2023 representa um aumento real de 3,15% (R$ 140,48 bilhões). O gráfico a seguir traz, para os exercícios de 2006 a 2023, a evolução real das dotações orçamentárias atualizada e da despesa empenhada, atualizadas pelo IPCA do período.

**Dotação orçamentária autorizada e empenho da despesa – evolução real – 2006 a 2023**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

Tendo em vista a estabilização dos gastos em patamares superiores aos observados antes da pandemia, importa analisar o crescimento dos dispêndios mais relevantes. Assim, serão detalhadas as evoluções dos gastos do grupo 1, pessoal e encargos sociais; do grupo 3, outras despesas correntes; do grupo 2, juros e encargos da dívida e do grupo 6, amortização da dívida. Juntos estes GND representaram 96,47% da despesa empenhada em 2023.

O detalhamento será feito por elemento de despesa, cabendo esclarecer que, na classificação por natureza da despesa, o elemento de despesa é o nível com a segunda maior desagregação possível, isto é, fornece um grande detalhamento do grupo de despesas em análise, embora ainda com um nível de consolidação que evita grandes dispersões.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

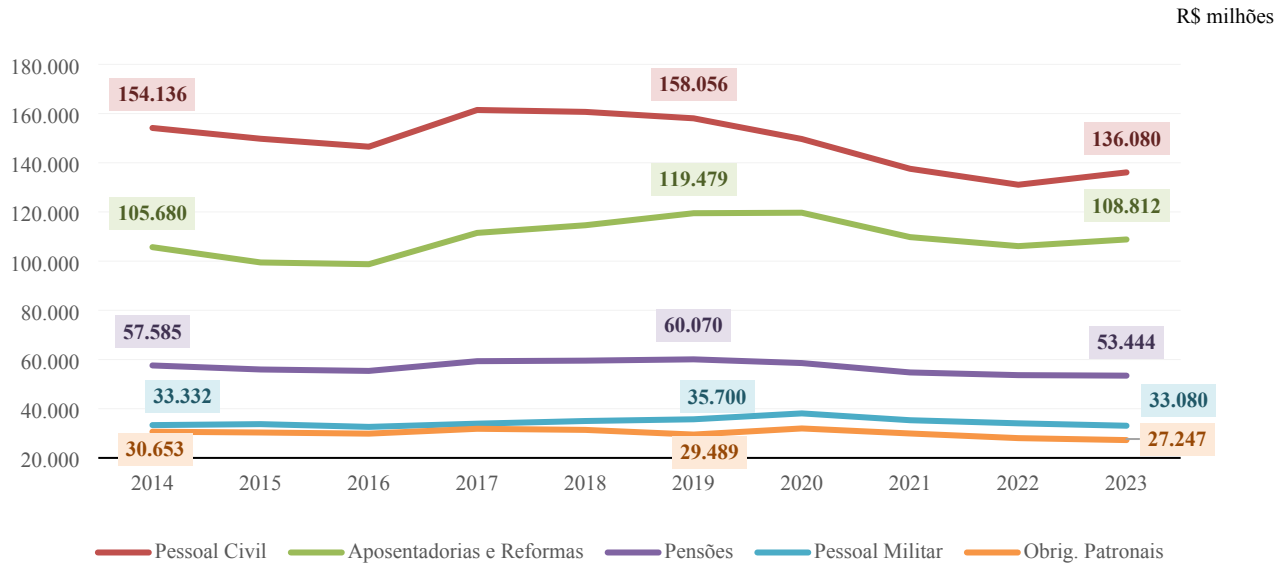
A identificação do elemento de despesas é feita por dois dígitos, que ocupam a 5ª e 6ª posições na classificação por natureza da despesa. Na presente seção, quando houver menção ao elemento de despesa, este será acompanhado dos respectivos dígitos identificadores.

*Pessoal e encargos sociais (GND 1)*

O grupo de despesas com pessoal e encargos sociais representou 8,53% do total da despesa empenhada. Os principais elementos de despesa são: vencimentos e vantagens fixas dos servidores civis (11) - Pessoal Civil e dos servidores militares (12) - Pessoal Militar; aposentadorias, reserva remunerada e reformas (01)_- Aposentadorias e Reformas; pensões (03) – Pensões; e obrigações patronais (13) - Obrig. Patronais.

Em 2023, do total empenhando de R$ 391,79 bilhões, 91,54% (R$ 358,67 bilhões) foram nestes elementos de despesa. O gráfico a seguir detalha a evolução dos gastos nos últimos dez anos.

**Principais elementos de despesas do grupo pessoal e encargos sociais – Evolução real – Valores empenhados**




Fonte: Tesouro Gerencial.

A despesa total com o grupo pessoal e encargos sociais decresceu 1,9% em termos reais no período de 2014 a 2023, tendo o maior montante de despesas sido verificado em 2019, com R$ 423,89 bilhões. Portanto, com relação a 2019 a despesa empenhada em 2023 decresceu 7,8% em termos reais.

Como pode ser observado no gráfico, houve diminuição na maior parte dos principais elementos de despesas quando se compara o montante de 2023 ante 2014, com destaque para os dispêndios com pessoal civil (11), que foram reduzidos em 11,7% e com obrigações patronais (13), com redução de 11,1%. As exceções são apenas as aposentadorias e reformas (01), elemento de despesa no qual houve acréscimo de empenhos de 3,0% no período.

Já quando o recorte é no período de 2019 até 2023, observa-se redução em termos reais em todos os principais elementos de despesa. Nesse recorte, os destaques são a redução de 13,9% com pessoal civil (11) e de 11,0% com pensões (03).

Por fim, dentre os elementos de despesa não destacadas no gráfico, cabe descrever os dispêndios com sentenças judiciais (91) referentes a pessoal e encargos sociais. Essas despesas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

cresceram, em termos reais, 147,3% entre 2014 (R$ 8,96 bilhões) e 2023 (R$ 22,16 bilhões), sendo 120,3% de 2019 (R$ 12,09 bilhões) a 2023.

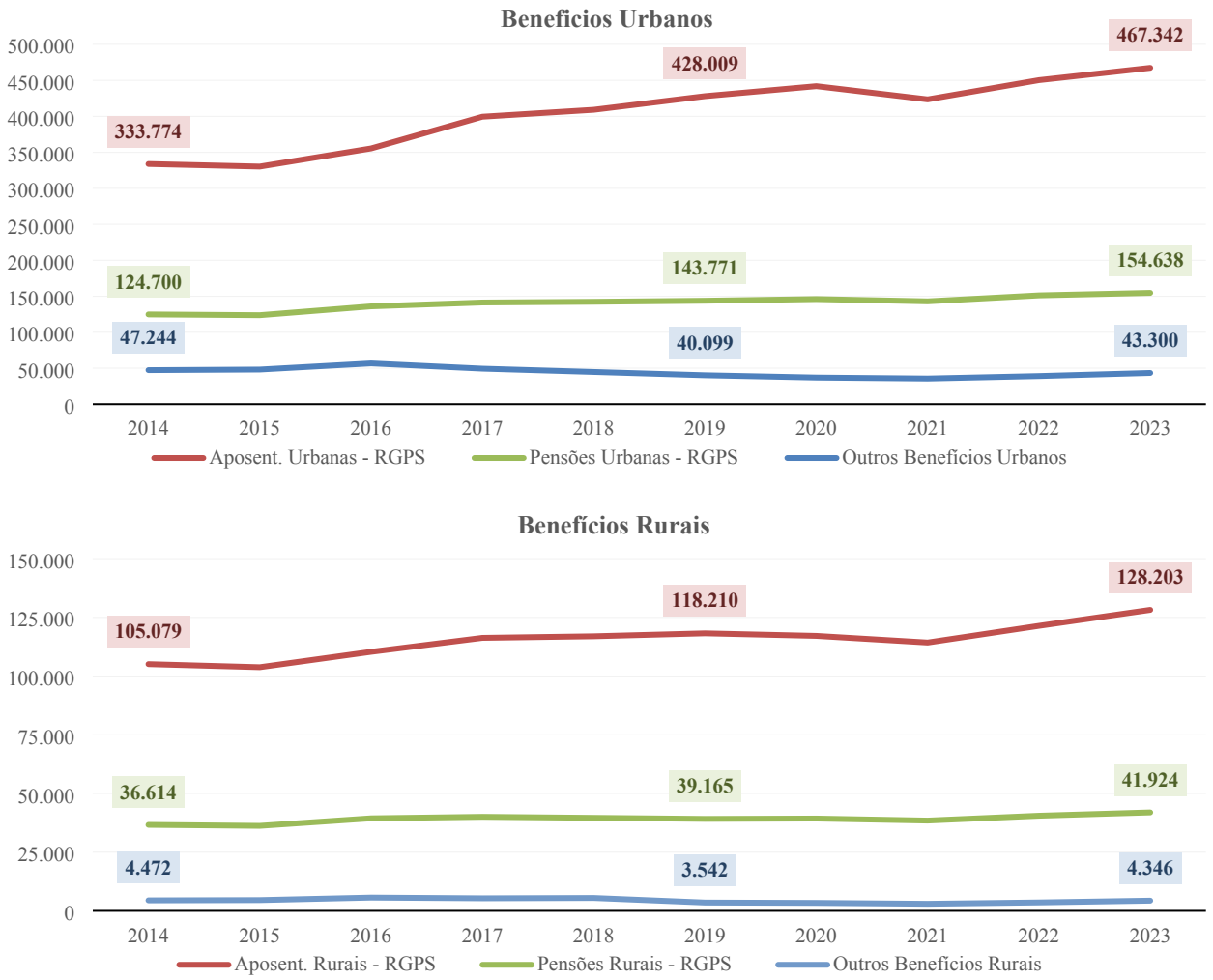
*Outras despesas correntes (GND3)*

No grupo outras despesas correntes estão congregados dispêndios que, em 2023, somaram R$ 2.136,75 bilhões em valores empenhados, representado 46,51% da despesa total empenhada.

Nesse grupo destacam-se os desembolsos com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que atingiram R$ 839,75 bilhões, 39,30% das outras despesas correntes. Os gráficos a seguir detalham a evolução dos gastos com benefícios previdenciários, atualizados pela variação do IPCA.

**Benefícios urbanos e rurais do RGPS – Evolução real – Valores empenhados**

R$ milhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

Os dispêndios com benefícios do RGPS apresentaram crescimento real de 28,82% nos últimos dez anos. Os desembolsos com aposentadorias urbanas (54) cresceram 40,02% entre 2014 e 2023 e com aposentadorias rurais (53) aumentaram 22,01% no mesmo período. As expensas com pensões urbanas (56) tiveram aumento de 24,01% em dez anos e com pensões rurais (55) de 14,50%. Por outro lado, o custeio de outros benefícios do RGPS decresceu: 8,35% de redução nos outros benefícios urbanos (58) e 2,80% de queda real em outros benefícios rurais (57).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A tendência geral de crescimento real dos valores empenhados permanece no recorte mais recente. Tomando o período de 2019 a 2023, houve aumentos dos gastos em todos os elementos de despesa: aposentadorias urbanas (54), 9,19%; aposentadorias rurais (53), 8,45%; pensões urbanas (56), 7,56%; pensões rurais (55), 7,04%; outros benefícios urbanos (58), 7,98% e outros benefícios rurais (57), 22,71%.

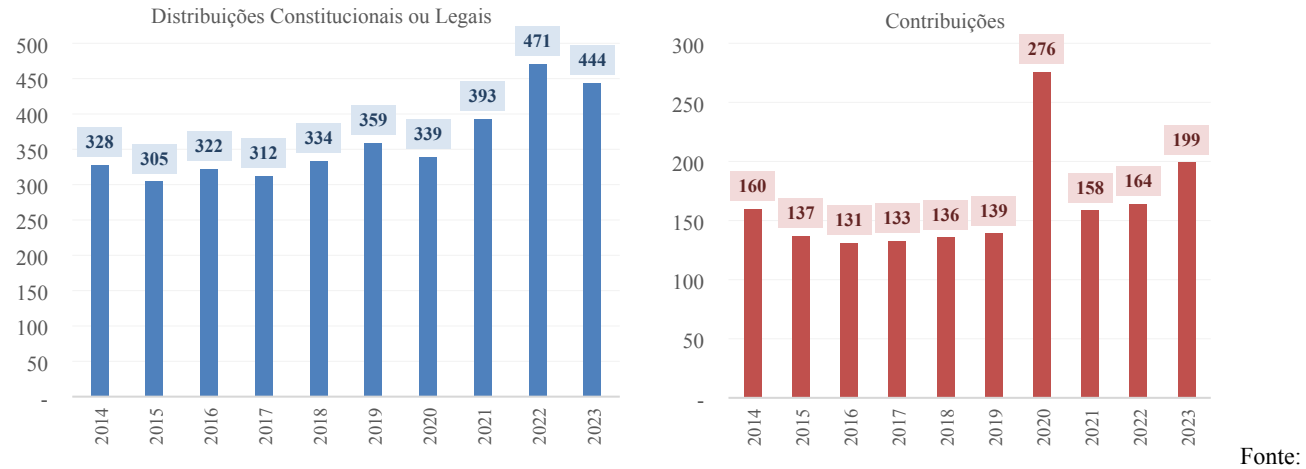
Em relação aos valores de 2022 atualizados pelo IPCA, os gastos com benefícios previdenciários cresceram 4,20%. Como destacado no tópico de receitas orçamentárias, a arrecadação com contribuições do RGPS cresceu 5,84% em termos reais em relação ao observado em 2022. Portanto, em 2023 o crescimento das receitas com contribuições ao RGPS superou o crescimento das despesas com os benefícios.

Nesse ponto, importante destacar que as receitas e despesas detalhadas no presente tópico são as mais relevantes do sistema previdenciário, mas não representam todas as receitas e todas as despesas consideradas na apuração do resultado. Como descrito no tópico 2.3.7, as receitas do sistema previdenciário do RGPS somaram R$ 588,96 bilhões e o total das despesas previdenciárias do mesmo regime foi de R$ 904,67 bilhões, resultando em um déficit de R$ 315,72 bilhões em 2023.

Ainda no grupo outras despesas correntes, devem ser destacadas as trajetórias de mais alguns dispêndios, dado a relevância e materialidade. Iniciando pelos elementos de despesa das distribuições constitucionais e legais (81) e das contribuições (41) da União, que representaram, respectivamente, 20,79% (R$ 444,24 bilhões) e 9,33% (R$ 199,28 bilhões) do total das outras despesas correntes em 2023. O gráfico a seguir detalha estes elementos de despesa.

**Dispêndios do grupo outras despesas correntes – Evolução real – Valores empenhados**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

O elemento de despesa referente às distribuições constitucionais ou legais de receitas (81) congrega, dentre outras, as ações orçamentárias relativas às seguintes transferências em 2023: ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com R$ 152,75 bilhões transferidos; ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), que atingiram R$ 129,84 bilhões; ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no montante de R$ 68,18 bilhões; das participações pela produção de petróleo e gás natural, que foram de R$ 56,94 bilhões; e ainda as quotas estadual e municipal do salário educação, com transferências de R$ 18,54 bilhões.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Entre 2022 e 2023, houve queda real de 5,64% nas distribuições constitucionais ou legais de receitas. Não obstante, os valores transferidos cresceram 35,37% no período de 2014 a 2023 e 23,87% entre 2019 e 2023.

Quanto ao elemento de despesa relativo às contribuições (41) desembolsadas pela União, este contém, segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO), despesas orçamentárias que não correspondam à contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação.

Em 2020, houve grande volume de gastos neste elemento de despesa, em função dos dispêndios extraordinários decorrentes da pandemia. Em valores atualizados, foram empenhados R$ 95,31 bilhões em auxílio financeiro aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios (ações 00S3, 00S7 e 00S8) e ainda mais R$ 43,35 bilhões no enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional (ação 21C0).

Já em 2023 houve crescimento real da despesa de 21,50% (R$ 35,27 bilhões) em relação a 2022, atingindo o total de R$ 199,28 bilhões. Os principais fatores que levaram a tal expansão de gastos foram a criação de novas obrigações para a União, a exemplo do pagamento dos vencimentos dos agentes comunitários de saúde (Emenda Constitucional 120, de 2022); do pagamento do piso salarial dos profissionais da enfermagem (Emenda Constitucional 127, de 2022); implementação de política nacional de fomento à cultura (Lei 14.399, de 2022); transferência temporária ao FPM (Lei Complementar 201/2023). A tabela a seguir detalha os gastos no elemento de despesa contribuições em 2022 e em 2023.

**Elemento de despesa Contribuições – Comparação 2022 x 2023**

| Ações Orçamentárias - Elemento de Despesa Contribuições | 2022 | | 2023 | | % Variação |
|---|---|---|---|---|---|
| | Valor corrigido pelo IPCA | % sobre total | Valor | % sobre total | |
| 8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade | 55.766.872.812 | 34,00% | 62.841.852.818 | 31,53% | 12,69% |
| 00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb | 35.392.461.411 | 21,58% | 38.938.876.013 | 19,54% | 10,02% |
| 219A - Piso de Atenção Primária à Saúde | 24.459.029.039 | 14,91% | 18.654.710.428 | 9,36% | -23,73% |
| 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas | 5.324.204.929 | 3,25% | 11.791.002.737 | 5,92% | 121,46% |
| 00UC - Transferência aos Entes Federativos para o Pagamento dos Vencimentos dos Agentes Comunitários de Saúde | - | - | 8.828.339.196 | 4,43% | - |
| 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas | 8.515.815.657 | 5,19% | 8.493.183.079 | 4,26% | -0,27% |
| 00UW - Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem | - | - | 7.300.000.000 | 3,66% | - |
| 00PI - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (PNAE) | 3.734.149.860 | 2,28% | 5.298.221.961 | 2,66% | 41,89% |
| 00W0 - Transferência Temporária ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), nos termos da Lei Complementar nº 201, de 24 de outubro de 2023 | - | - | 4.171.170.608 | 2,09% | - |



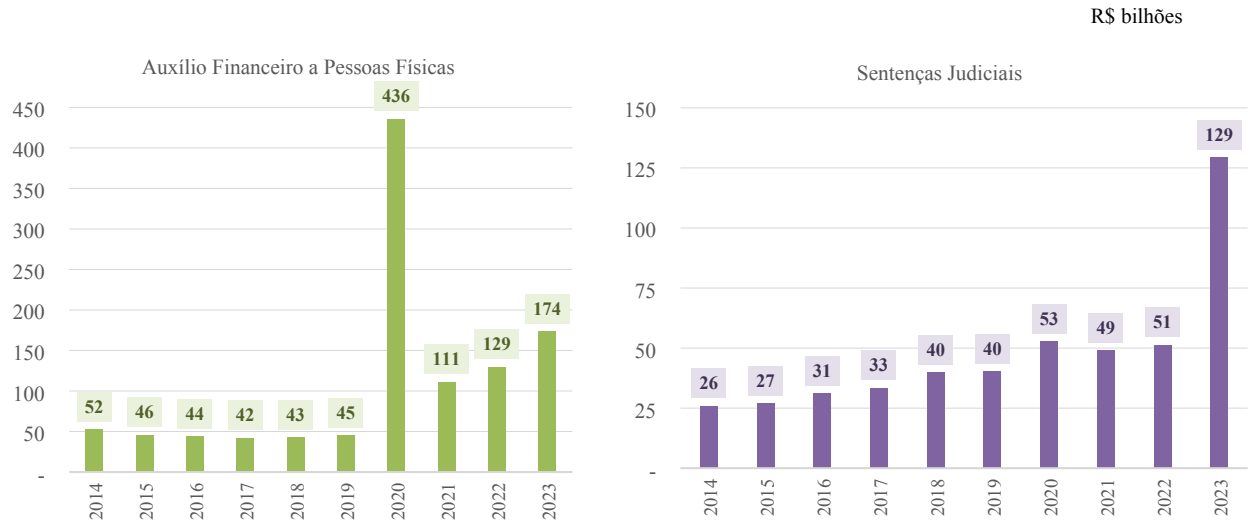
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Ações Orçamentárias - Elemento de Despesa Contribuições | 2022 | | 2023 | | % Variação |
|---|---|---|---|---|---|
| | Valor corrigido pelo IPCA | % sobre total | Valor | % sobre total | |
| 00SE - Transferência Temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da Lei Complementar nº 176/2020 | - | - | 4.000.000.000 | 2,01% | - |
| 00UV - Implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura | - | - | 3.000.000.000 | 1,51% | - |
| Demais | 30.819.117.811 | 18,79% | 25.961.691.894 | 13,03% | -15,76% |
| **Total** | **164.011.651.518** | **100,00%** | **199.279.048.734** | **100,00%** | **21,50%** |

Fonte: Siop.

Outros elementos de despesa com gastos recentes e grande materialidade são o auxílio financeiro a pessoas físicas (48) e as sentenças judiciais (91), que atingiram, respectivamente, 8,12% (R$ 173,58 bilhões) e 6,06% (R$ 129,39 bilhões) do total das outras despesas correntes em 2023

**Dispêndios do grupo outras despesas correntes – Evolução real – Valores empenhados**




Fonte: Tesouro Gerencial

O auxílio financeiro a pessoas físicas (48) agrupa diversos tipos de auxílios, a exemplo do auxílio gás (ação 21DV), com dispêndios de R$ 3,59 bilhões em 2023; a educação e formação em saúde (ação 20YD), com desembolsos de R$ 1,21 bilhões; e apoio à residência em saúde (ação 00P1), gastos de R$ 679,34 milhões.

Entretanto, os maiores gastos neste elemento de despesa são com ações relativas à transferência direta de renda a pessoas físicas. Em 2023 foram empenhados recursos referentes aos programas Auxílio-Brasil (R$ 95,42 bilhões) e Bolsa Família (R$ 70,85 bilhões), totalizando R$ 166,27 bilhões, o que representa 95,79% do total empenhado no elemento de despesa de auxílio financeiro a pessoas físicas.

Os grandes dispêndios ocorridos no exercício de 2020 decorreram dos auxílios criados em virtude da pandemia de Covid-19. Naquele exercício, foram empenhados R$ 358,72 bilhões em auxílios emergenciais (ações 00S4 e 00SF) e R$ 50,48 bilhões em benefícios para manutenção do emprego e da renda, além de R$ 22,99 bilhões em transferência para famílias em condições de pobreza e extrema pobreza (ação 8442), em valores atualizados pelo IPCA para 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Superada a pandemia os dispêndios diminuíram, sem, contudo, retornar aos patamares antes existentes. No período de 2014 a 2019 a média anual de gastos foi, em termos reais, de R$ 45,04 bilhões. Já no triênio de 2021 a 2023 a média anual foi de R$ 137,73 bilhões, crescimento superior a 200%. Os valores empenhados em 2023 (R$ 173,58 bilhões) são, também em termos reais, R$ 128,93 bilhões (288,77%) maiores que os empenhados em 2019 (R$ 44,67 bilhões), último ano antes da pandemia.

Com relação ao elemento de despesa das sentenças judiciais (81), este aglutina gastos com: a) os pagamentos de precatórios, conforme art. 100 da Constituição Federal e art. 78 do ADCT; b) o cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; c) o cumprimento de sentenças judiciais de pequeno valor, transitadas em julgado; e d) cumprimento de decisões judiciais, proferidas em mandados de segurança e medidas cautelares.

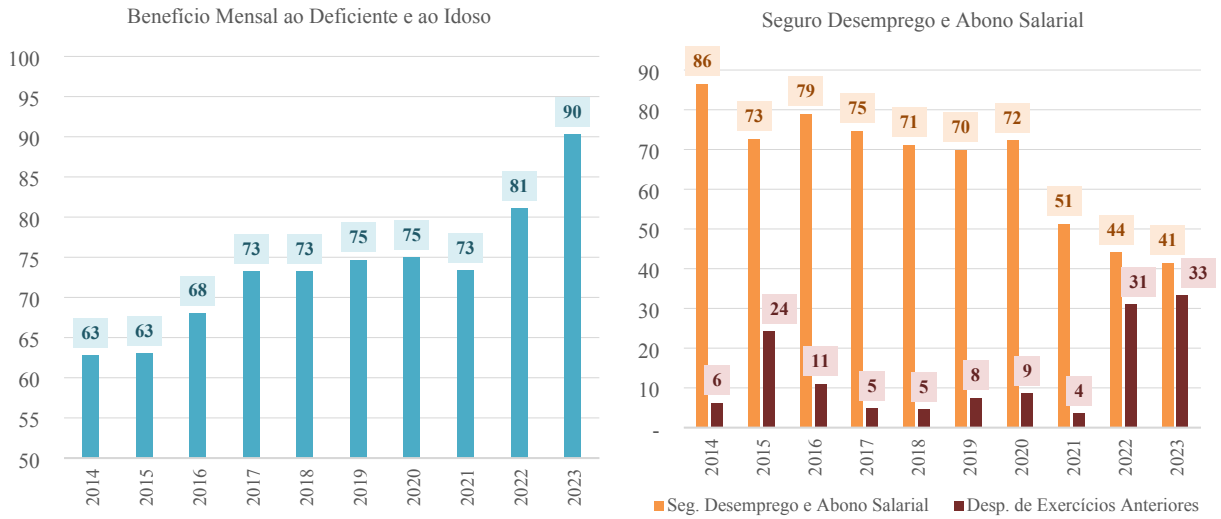
Observa-se grande volume de dispêndios em 2023 com sentenças judiciais. Segundo explicitado no Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de dezembro de 2023, tal fato é decorrente da destinação de recursos para o adimplemento da decisão judicial de mérito do STF no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 7.064 e 7.047, que julgaram dispositivos das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, que estabeleciam normas sobre o teto para pagamento de precatórios.

Como pode ser observado no gráfico, a trajetória de gastos da União com sentenças judiciais é crescente. No período de 2014 a 2020 a despesa empenhada cresceu 102,85% em termos reais. Em dezembro de 2021 houve promulgação das EC 113 e 114, estabelecendo novo regime para pagamento de precatórios, impondo um limite para tais pagamentos. Como descrito, houve o desfazimento deste limite. Assim, em 2023 o pagamento dos precatórios represados e os novos gerados implicaram crescimento na despesa de 152,46% (R$ 78,14 bilhões) em relação ao patamar de 2022.

Há ainda elementos de despesa que devem ser destacados, considerando o volume de gastos: o benefício mensal ao idoso e ao deficiente (06), que em 2023 representou 4,23% dos dispêndios com outras despesas correntes e o seguro-desemprego e o abono salarial (10), que foram 1,94% dos mesmos dispêndios.

**Dispêndios do grupo outras despesas correntes - Evolução real – Valores empenhados**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O benefício mensal ao idoso e ao deficiente (06), no valor de um salário mínimo, é destinado a pessoas que, nessas condições, comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

No período de dez anos, 2014 a 2023, os dispêndios com os benefícios cresceram 43,97% em termos reais. Na comparação entre 2022 e 2023, houve aumento real de 11,43%, podendo tal crescimento ser explicado, segundo o RTN de dezembro/2023, pela elevação do número de beneficiários, que foi de 10,06%, e pelo aumento real de 1,40% no valor do salário mínimo em 2023.

Quanto ao seguro-desemprego e o abono salarial (10), trata-se de políticas públicas previstas no inciso II do art. 7º e no § 3º do art. 239 da Constituição Federal, respectivamente. O abono salarial possui o valor de um salário mínimo anual, sendo devido àqueles trabalhadores que percebam até dois salários mínimos de remuneração mensal, de empregadores que contribuam para o PIS ou para o Pasep.

O seguro-desemprego é um benefício que oferta auxílio financeiro aos trabalhadores formais dispensados sem justa-causa. O auxílio é pago em três a cinco parcelas, de forma contínua ou alternada, de acordo com o tempo trabalhado.

Embora pelo gráfico transpareça um decréscimo nos valores empenhados para o seguro-desemprego e o abono salarial a partir de 2021, o que de fato ocorreu foi uma alteração na sistemática de pagamento do abono salarial.

Em março de 2021, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) editou a Resolução 896/2021, alterando a sistemática de pagamento do Abono Salarial, que antes era feito parte no ano-base+1 e parte no ano-base+2 e, após a Resolução, é feito integralmente no ano-base+2, sendo o ano-base o ano laborado pelo trabalhador, ou seja, o que lhe deu o direito ao recebimento do abono.

Com essa alteração na sistemática, em 2021 foram pagos como abono salarial apenas os valores referentes ao segundo semestre de 2019, resultando em queda de 52,34% (R$ 12,28 bilhões), em termos reais, nos valores desembolsados em 2021 (R$ 11,18 bilhões) em relação a 2020 (R$ 23,46 bilhões).

A partir de 2022 os valores do abono salarial têm sido empenhados como despesas de exercícios anteriores (DEA), por isso o crescimento de tais despesas nos últimos dois exercícios. Em valores corrigidos pelo IPCA, em 2022 foram empenhados R$ 25,12 bilhões e em 2023 houve empenhos de R$ 25,05 bilhões em DEA de abono salarial e ainda R$ 6,29 bilhões em DEA de seguro-desemprego.

Quando são somados os valores empenhados em DEA com os empenhados no elemento de despesa próprio do abono salarial e do seguro-desemprego, os valores totais são de R$ 69,18 bilhões em 2022 e R$ 72,76 bilhões em 2023. Portanto, valores mais próximos à média verificadas entre 2014 e 2020, que foi de R$ 75,17 bilhões.

*Juros e Encargos da Dívida (GND2) e Amortização/Refinanciamento da Dívida (GND 6)*

Inicialmente cabe reforçar que a presente seção deste relatório analisa o endividamento público exclusivamente sob a ótica dos seus impactos na execução orçamentária, sendo a análise do endividamento propriamente realizada na seção 2.4.

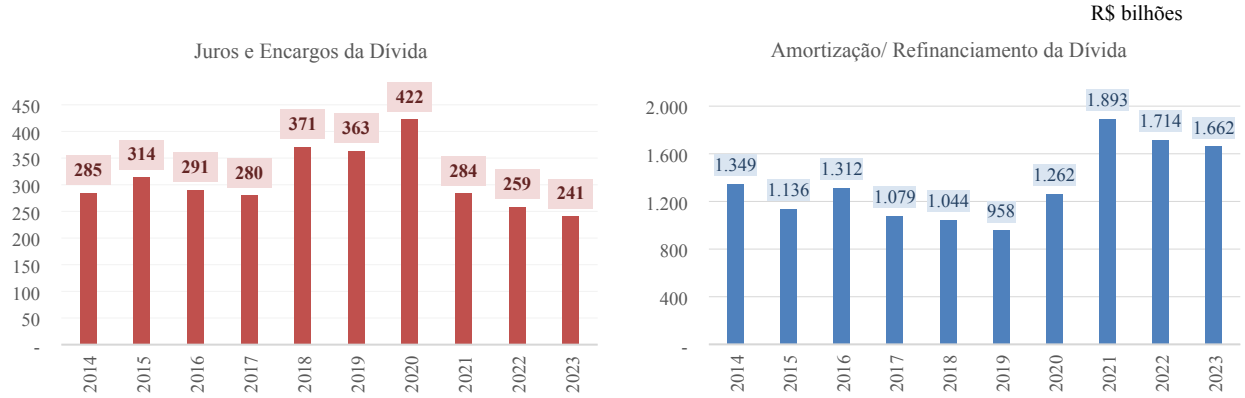
No OGU as despesas com o endividamento público estão reunidas em dois grupos de natureza de despesa, um relativo aos juros e encargos da dívida e outro referente à amortização e refinanciamento da dívida. Cada um destes grupos, por sua vez, congrega elementos de despesa que detalham algumas especificidades do endividamento. Contudo, para fins de análise da evolução das despesas orçamentárias



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

com o endividamento público, é suficiente apresentar no nível de agregação do GND, conforme gráficos abaixo.

**Juros e Encargos da Dívida e Amortização/Refinanciamento da Dívida – Evolução real – Valores empenhados**




Fonte: Tesouro Gerencial.

Segundo o Relatório Mensal da Dívida (RMD), o estoque da Dívida Pública Federal Mobiliária Interna era de R$ 6.268,87 bilhões em dezembro de 2023, enquanto em dezembro de 2019 este mesmo estoque era de R$ 4.083,23 bilhões. Portanto, em apenas quatro anos o estoque de DPFMi aumentou 53,5% em termos nominais.

Tal elevação se refletiu nas dotações orçamentárias destinadas à amortização e ao refinanciamento da dívida, conforme tabela a seguir.

**Dotações para Amortização e Refinanciamento da Dívida – 2018 a 2023 – Valores Nominais**

R$ mil

| Exercício | Dotação Inicial (a) | Dotação Atualizada (b) | Despesas Empenhadas (c) | % Empenhado/ Autorizado (d=c/b) | Valor Não Empenhado (e=b-c) | % Não Empenhado (f=e/b) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2018 | 1.462.585.928 | 1.412.625.928 | 786.402.096 | 55,67% | 626.223.832 | 44,33% |
| 2019 | 1.045.939.104 | 1.025.333.662 | 752.534.506 | 73,39% | 272.799.156 | 26,61% |
| 2020 | 1.193.081.225 | 1.193.081.762 | 1.036.066.581 | 86,84% | 157.015.181 | 13,16% |
| 2021 | 1.873.784.810 | 1.873.802.221 | 1.710.005.889 | 91,26% | 163.796.332 | 8,74% |
| 2022 | 2.120.206.756 | 2.119.224.464 | 1.638.442.408 | 77,31% | 480.782.055 | 22,69% |
| 2023 | 2.223.623.105 | 2.233.623.105 | 1.662.423.680 | 74,43% | 571.199.424 | 25,57% |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Portanto, como demostra a tabela entre 2019 e 2023, os valores empenhados para o refinanciamento da dívida cresceram 120,9% em termos nominais. Já em termos reais, o aumento foi de 73,5%, passando de R$ 958,06 bilhões em 2019 para R$ 1.662,42 bilhões em 2023, conforme exposto no gráfico.

Os crescentes volumes no orçamento destinados ao refinanciamento da dívida demonstram não apenas a elevação da dívida pública, como também a redução dos prazos de vencimento dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. A rolagem da dívida passou a ocorrer com mais frequência, em prazos menores, notadamente após 2020, ano de crise econômica mais aguda, decorrente da pandemia.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O impacto da pandemia no perfil da dívida pública e, consequentemente, nas despesas orçamentárias do exercício relacionadas ao refinanciamento da dívida, resta ainda mais claro quando se observa a posição dos vencimentos da DPFMi nos meses de dezembro de cada ano, conforme detalhado na planilha a seguir.

**Vencimentos da DPFMi – 2018 a 2023 – Posição ao final de dezembro de cada ano**

R$ bilhões

| Vencimentos | dez/18 | | dez/19 | | dez/20 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | R$ | % | R$ | % | R$ | % |
| **Até 12 meses** | 620,13 | **16,63%** | 782,53 | **19,16%** | 1.346,27 | **28,25%** |
| **De 1 a 2 anos** | 658,02 | **17,65%** | 850,99 | **20,84%** | 766,86 | **16,09%** |
| De 2 a 3 anos | 699,19 | 18,75% | 538,65 | 13,19% | 691,55 | 14,51% |
| De 3 a 4 anos | 461,02 | 12,36% | 572,64 | 14,02% | 696,52 | 14,61% |
| De 4 a 5 anos | 425,18 | 11,40% | 432,21 | 10,58% | 445,01 | 9,34% |
| Acima de 5 anos | 865,32 | 23,21% | 906,22 | 22,19% | 819,95 | 17,20% |
| **Total** | **3.728,86** | **100,00%** | **4.083,24** | **100,00%** | **4.766,16** | **100,00%** |

| Vencimentos | dez/21 | | dez/22 | | dez/23 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | R$ | % | R$ | % | R$ | % |
| **Até 12 meses** | 1.163,58 | **21,75%** | 1.313,39 | **22,07%** | 1.291,37 | **20,60%** |
| **De 1 a 2 anos** | 1.122,26 | **20,98%** | 1.150,76 | **19,34%** | 1.087,96 | **17,35%** |
| De 2 a 3 anos | 932,62 | 17,44% | 829,57 | 13,94% | 1.007,41 | 16,07% |
| De 3 a 4 anos | 555,56 | 10,39% | 584,85 | 9,83% | 850,90 | 13,57% |
| De 4 a 5 anos | 383,1 | 7,16% | 686,84 | 11,54% | 598,63 | 9,55% |
| Acima de 5 anos | 1.191,81 | 22,28% | 1.386,01 | 23,29% | 1.432,61 | 22,85% |
| **Total** | **5.348,93** | **100,00%** | **5.951,42** | **100,00%** | **6.268,88** | **100,00%** |

Fonte: Relatório Mensal da Dívida – dezembro de cada ano.

Em 2023, contudo, observa-se o retorno do perfil, quanto aos prazos de vencimento, mais próximo do que era antes da pandemia. Em 2018, 34,28% da dívida mobiliária tinha vencimento até dois anos, sendo este percentual de 40,01% em 2019 e 44,34% em 2020. Já em dezembro 2023, 37,95% dos títulos públicos possuíam vencimento em até dois anos, o que se assemelha ao perfil de 2018/2019.

O retorno do perfil da dívida a maiores prazos de vencimento contribuiu para a redução, em termos reais, de 3,02% da despesa com amortização e refinanciamento da dívida de 2023 em relação a 2022 (vide gráfico). Em termos nominais, houve acréscimo de 1,46% nos valores empenhados para refinanciamento da dívida entre 2022 e 2023.

*Despesas por Função de Governo*

Além da classificação por natureza da despesa, conforme detalhada nos tópicos anteriores, a despesa por também ser descrita pela função de governo na qual é empregue.

A função de governo é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e está relacionada com a missão institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação e saúde. A análise da execução da despesa pública agregada por função permite verificar em quais áreas se concentram os maiores gastos governamentais. A tabela a seguir apresenta a distribuição da despesa empenhada e paga no exercício, em valores nominais, entre as diferentes áreas de atuação governamental em 2022 e 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Empenho e pagamento da despesa por função – 2022 e 2023[1]**

R$ milhões

| Função de Governo | Despesa Empenhada 2022 | Despesa Emp./ Dotação 2022 | Despesa Paga 2022 | Desp. Paga/ Desp. Empenhada 2022 | Despesa Empenhada 2023 | Despesa Emp./ Dotação 2023 | Despesas Liquidadas 2023 | Despesas Pagas 2023 | Despesa Paga/ Despesa Emp. 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ENCARGOS ESPECIAIS | 2.504.071 | 80% | 2.459.114 | 98% | 2.609.374 | 79% | 2.559.103 | 2.558.050 | 98% |
| PREVIDENCIA SOCIAL | 897.761 | 100% | 840.497 | 94% | 976.322 | 100% | 974.117 | 913.700 | 94% |
| ASSISTENCIA SOCIAL | 198.334 | 99% | 193.498 | 98% | 268.334 | 100% | 265.424 | 261.280 | 97% |
| SAUDE | 154.957 | 100% | 136.850 | 88% | 184.933 | 100% | 162.410 | 161.224 | 87% |
| EDUCACAO | 128.227 | 99% | 109.778 | 86% | 151.116 | 99% | 136.081 | 129.462 | 86% |
| TRABALHO | 97.461 | 97% | 92.608 | 95% | 98.431 | 100% | 95.745 | 95.511 | 97% |
| DEFESA NACIONAL | 90.142 | 100% | 78.015 | 87% | 89.926 | 100% | 82.791 | 78.989 | 88% |
| JUDICIARIA | 41.393 | 98% | 39.705 | 96% | 44.237 | 95% | 42.202 | 41.715 | 94% |
| AGRICULTURA | 30.048 | 97% | 22.029 | 73% | 34.606 | 99% | 22.076 | 21.525 | 62% |
| ADMINISTRACAO | 28.967 | 99% | 24.769 | 86% | 29.885 | 98% | 27.099 | 25.302 | 85% |
| TRANSPORTE | 13.096 | 58% | 7.727 | 59% | 19.626 | 81% | 12.984 | 12.558 | 64% |
| SEGURANCA PUBLICA | 14.494 | 97% | 11.729 | 81% | 16.488 | 97% | 13.873 | 13.209 | 80% |
| CIENCIA E TECNOLOGIA | 9.570 | 84% | 8.250 | 86% | 14.563 | 100% | 12.742 | 12.499 | 86% |
| ESSENCIAL A JUSTICA | 8.625 | 99% | 8.276 | 96% | 9.614 | 99% | 9.137 | 9.079 | 94% |
| LEGISLATIVA | 7.920 | 84% | 7.483 | 94% | 8.572 | 84% | 8.119 | 7.943 | 93% |
| URBANISMO | 7.711 | 98% | 1.376 | 18% | 8.259 | 98% | 1.275 | 1.199 | 15% |
| GESTAO AMBIENTAL | 4.349 | 98% | 2.946 | 68% | 5.441 | 99% | 4.042 | 3.906 | 72% |
| COMERCIO E SERVICOS | 2.546 | 61% | 1.515 | 60% | 4.181 | 93% | 2.085 | 2.082 | 50% |
| RELACOES EXTERIORES | 4.041 | 100% | 3.870 | 96% | 4.065 | 95% | 3.892 | 3.870 | 95% |
| ORGANIZACAO AGRARIA | 1.833 | 96% | 1.430 | 78% | 3.394 | 99% | 2.744 | 2.599 | 77% |
| CULTURA | 1.234 | 73% | 599 | 49% | 2.951 | 99% | 2.358 | 2.286 | 77% |
| COMUNICACOES | 3.823 | 93% | 3.140 | 82% | 2.779 | 100% | 2.525 | 2.463 | 89% |
| INDUSTRIA | 1.861 | 98% | 1.678 | 90% | 2.160 | 99% | 2.050 | 1.948 | 90% |
| DIREITOS DA CIDADANIA | 1.061 | 96% | 721 | 68% | 1.538 | 98% | 886 | 843 | 55% |
| ENERGIA | 1.466 | 99% | 1.320 | 90% | 1.228 | 96% | 1.108 | 1.048 | 85% |
| DESPORTO E LAZER | 848 | 98% | 289 | 34% | 982 | 99% | 351 | 348 | 35% |
| SANEAMENTO | 763 | 99% | 291 | 38% | 744 | 98% | 150 | 150 | 20% |
| HABITACAO | 34 | 79% | 3 | 8% | 22 | 85% | 0 | 0 | 0% |
| **TOTAL** | **4.256.633** | **86,18%** | **4.059.503** | **95,37%** | **4.593.770** | **85,94%** | **4.447.368** | **4.364.788** | **95,0%** |

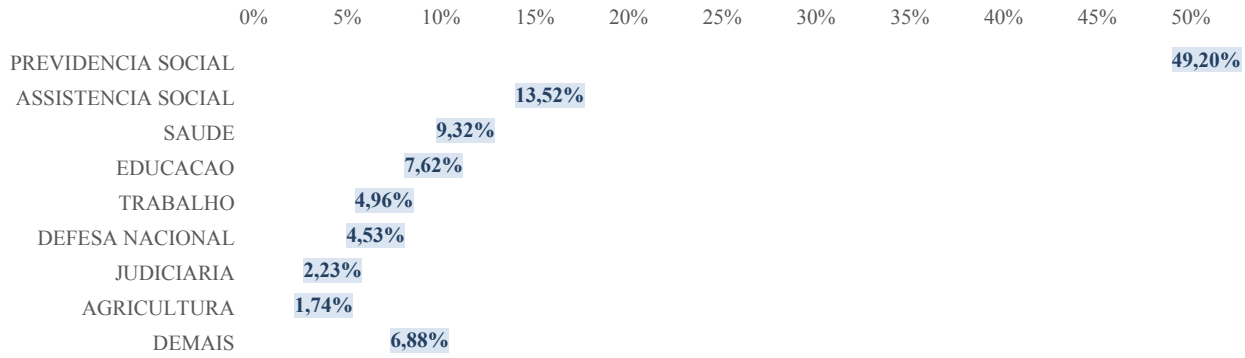
Fonte: Tesouro Gerencial.
1. A função "Reserva de Contingência" não consta da tabela, pois não houve despesa empenhada.

A função Encargos Especiais concentra grande parte das dotações em razão de contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública, além de conter os valores do FPE e do FPM e dos pagamentos de sentenças judiciais. Desse modo, convém observar a distribuição dos gastos sem essa função orçamentária, conforme disposto no gráfico a seguir (por valores empenhados no exercício).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Empenho da despesa por função (exceto Encargos Especiais) – 2023**




Fonte: Tesouro Gerencial.

Os gastos com as funções Previdência Social e Assistência Social somaram 62,72% (R$ 1.244,66 bilhões) do valor total empenhado, quando não considerada a função Encargos Especiais (R$ 1.984,40 bilhões).

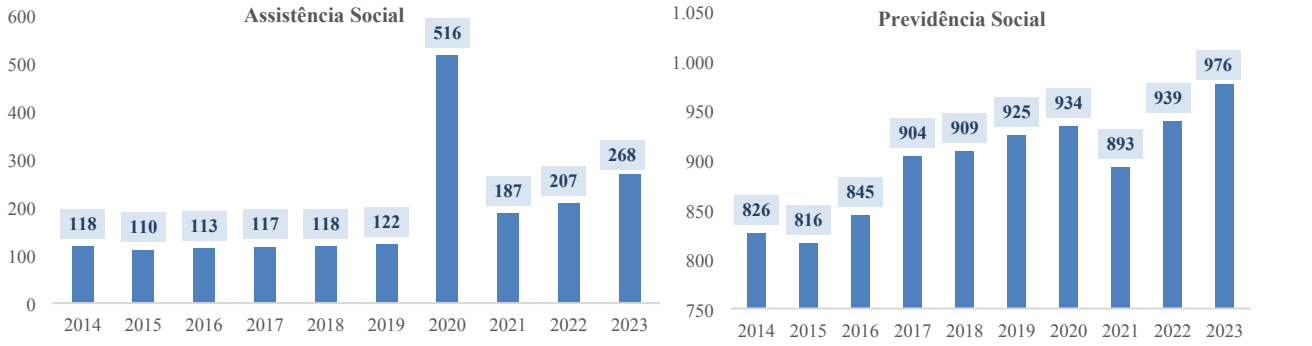
A função Assistência Social manteve elevados níveis de dispêndios. Em 2020, essa função abrigou algumas relevantes despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia de Covid-19, tais como a concessão do auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade e o benefício emergencial de manutenção do emprego e da renda.

Em 2023, apesar de os gastos se apresentarem em montante inferior ao de 2020, restou demostrada a consolidação de gastos com assistência social em patamar superior aos existentes antes da pandemia. O valor empenhado, de R$ 268,33 bilhões, representa, em termos reais, acréscimo de 139,35% (R$ 156,22 bilhões) em relação à média dos valores empenhados na função Assistência Social no período de 2014 a 2019, que foi de R$ 112,11 bilhões.

Os gráficos a seguir apresentam a evolução das despesas com as funções Assistência Social e Previdência Social no período de 2014 a 2023, em valores atualizados pelo IPCA do período.

**Funções Assistência Social e Previdência Social – Evolução real – Valores empenhados**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

Os valores empenhados na função Assistência Social em 2023 foram, em termos reais, 29,32% superiores aos de 2022, sendo impactados pelo aumento nos valores de transferência de renda no âmbito do programa Bolsa Família (antigo Auxílio Brasil), que crescerem 40,62% (+R$ 48,03 bilhões), em valores reais. Houve ainda crescimento real de 11,42% (+R$ 9,25 bilhões) nas despesas com os Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa ou com deficiência.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Quanto à função Previdência Social, a trajetória ascendente de gastos teve uma deflexão em 2021, quando os valores empenhados ficaram 4,45%(-R$ 41,59 bilhões) em termos reais abaixo dos valores de 2020. Houve redução principalmente nos dispêndios relacionados aos benefícios previdenciários urbanos, queda de 3,93% (R$ -24,64 bilhões); aposentadorias e pensões civis da União, decréscimo de 9,5% (-R$ 9,74 bilhões); benefícios previdenciários rurais, diminuição de 2,55% (-R$ 4.07 bilhões) e pensões militares das Forças Armadas, baixa de 4,70% (- R$ 1,29 bilhões).

Contudo, após 2021 foi retomado o perfil crescente de despesas previdenciárias. Os valores empenhados em 2023 foram, em termos reais, 3,95% (+R$ 37,08 bilhões) superiores aos empenhados em 2022. Os maiores acréscimos ocorreram nos gastos com benefícios previdenciários, aumento de 4,20% (+R$ 33,88 bilhões) e compensação previdenciária, crescimento de 33,16% (+R$ 1,99 bilhões).

Em dez anos, de 2014 a 2023, as despesas na função Previdência Social cresceram 18,13%, em valores atualizados pelo IPCA.

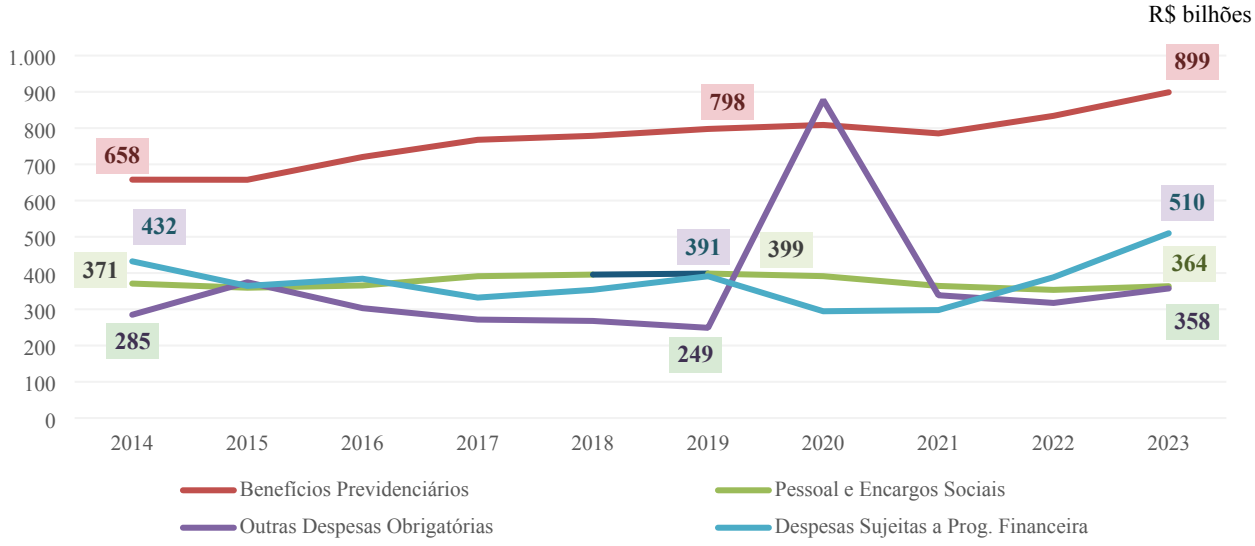
*Despesas que impactam o Resultado Fiscal Primário – Panorama Geral*

Para fins de apuração do resultado fiscal, as despesas são agrupadas em financeiras ou primárias. As despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira, a exemplo do pagamento de juros da dívida pública ou da concessão de empréstimos pelo ente público. As despesas primárias, por sua vez, estão relacionadas aos gastos comuns do poder público, a exemplo da prestação de serviços e do fornecimento de bens à população e, ainda, da manutenção da estrutura administrativa.

No que tange à apuração do resultado fiscal primário do Governo Central, as despesas públicas são agrupadas em quatro linhas: Benefícios Previdenciários; Pessoal e Encargos Sociais; Outras Despesas Obrigatórias; e Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira. As despesas sujeitas a programação financeira, por sua vez, são divididas em Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo e Despesas Discricionárias.

O gráfico a seguir apresenta as despesas primárias pagas, como dispostas no Resultado do Tesouro Nacional (RTN), apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional (acima da linha), em valores atualizados pelo IPCA do período.

**Despesas Primárias da União – Evolução real – Valores pagos**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

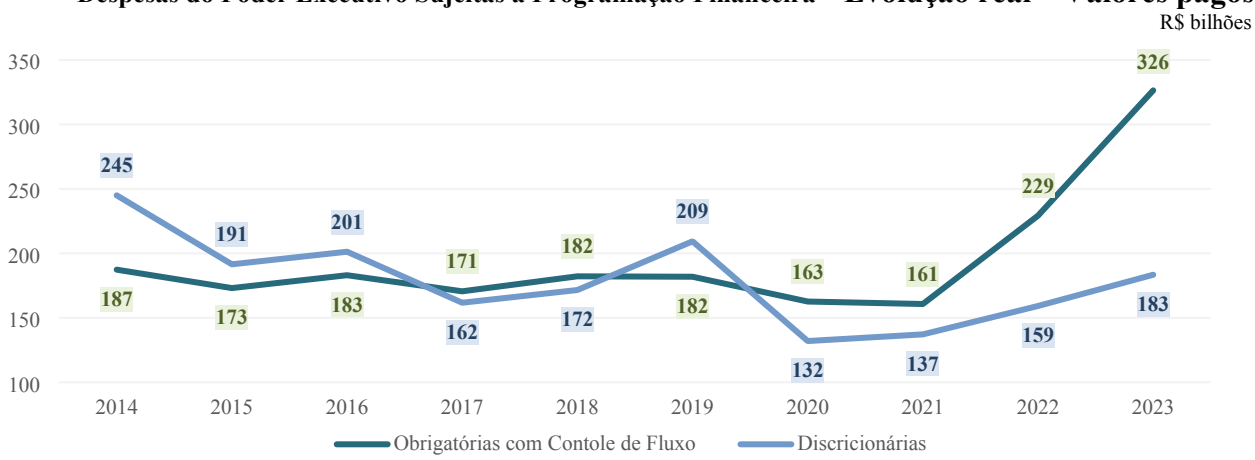
Em termos reais, no recorte dos últimos dez anos, as despesas primárias com benefícios previdenciários cresceram 36,68%, as outras despesas obrigatórias tiveram acréscimo de 25,47% e as despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira aumentaram 17,92%. Por outro lado, as despesas com pessoal e encargos sociais diminuíram 1,96%. No total houve aumento real de 21,99% das despesas primárias entre 2014 e 2023.

Já no recorte mais recente, cotejando o nível de gastos pré e pós pandemia, mediante comparação dos gastos de 2023 em relação a 2019, observa-se que as outras despesas obrigatórias tiveram acréscimo de 43,65%, as despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira aumentaram 30,33% e as despesas com benefícios previdenciários cresceram 12,70%. Em oposição, as despesas com pessoal e encargos sociais diminuíram 8,75%. No total a expansão real dos gastos primários em 2023 em relação a 2019 foi de 15,99%.

Há, portanto, aceleração no ritmo de crescimento dos gastos primários após a pandemia, devendo ser destacado o crescimento mais recente, a partir de 2021, das despesas sujeitas a programação financeira (+71,17%) e com benefícios previdenciários (+14,46%).

Como já mencionado, as despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira se desdobram em Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo e Despesas Discricionárias. O gráfico a seguir traz a evolução destes dispêndios em valores atualizados pelo IPCA do período.

**Despesas do Poder Executivo Sujeitas a Programação Financeira – Evolução real – Valores pagos**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Dado o nível de gastos de 2023 em relação a 2014, houve crescimento de 74,25% das despesas obrigatórias com controle de fluxo e redução de 25,14% das despesas discricionárias. Quando o recorte é de 2023 em comparação a 2019, houve crescimento de 79,50% das despesas obrigatórias com controle de fluxo e redução de 12,39% das despesas discricionárias.

Entretanto, a partir de 2021 observa-se crescimento de ambos os dispêndios. Em comparação com os valores de 2023, houve aumento de +103,13% para despesas obrigatórias com controle de fluxo e de +33,72% para as despesas discricionárias.

*Despesas que impactam o Resultado Fiscal Primário – Panorama em 2023*

Em 2023 as despesas primárias da União totalizaram R$ 2.129,92 bilhões, o que representa acréscimo de 12,50% (R$ 236,60 bilhões), em termos reais, em relação às despesas pagas em 2022. Os gastos com despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira aumentaram 31,25%, as outras despesas obrigatórias tiveram acréscimo de 12,60%, os dispêndios com benefícios previdenciários cresceram 7,80% e, por fim, as despesas com pessoal e encargos sociais foram majorados em 2,88%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O destaque de crescimento dos gastos em 2023 em relação a 2022 foram, então, as despesas do Poder Executivo sujeitas a programação financeira, que são detalhadas na tabela a seguir, na forma como expostas no RTN de dezembro de 2023.

**Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira – 2023 x 2022**

| Discriminação | Acumulado Jan-Dez | | Variação Nominal | | Variação Real | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2022 | 2023 | R$ Milhões | Var. % | R$ Milhões | Var. % |
| **Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira** | **371.286,3** | **509.814,5** | **138.528,2** | **37,3%** | **123.370,2** | **31,3%** |
| **1. Obrigatórias com Controle de Fluxo** | **219.143,8** | **326.422,2** | **107.278,4** | **49,0%** | **98.764,6** | **42,4%** |
| *1.1 Benefícios a servidores públicos* | 14.341,7 | 15.402,7 | 1.060,9 | 7,4% | 414,3 | 2,7% |
| ***1.2 Bolsa Família e Auxílio Brasil*** | **88.119,1** | **166.311,6** | **78.192,5** | **88,7%** | **75.373,0** | **80,4%** |
| ***1.3 Saúde*** | **104.434,7** | **129.549,7** | **25.115,1** | **24,0%** | **20.575,8** | **18,5%** |
| ***1.4 Educação*** | **6.349,9** | **8.207,6** | **1.857,7** | **29,3%** | **1.596,6** | **23,7%** |
| *1.5 Demais* | 5.898,4 | 6.950,6 | 1.052,2 | 17,8% | 804,9 | 12,9% |
| **2. Discricionárias** | **152.142,5** | **183.392,3** | **31.249,8** | **20,5%** | **24.605,6** | **15,3%** |
| *2.1 Saúde* | 33.256,4 | 38.251,0 | 4.994,5 | 15,0% | 3.575,1 | 10,2% |
| ***2.2 Educação*** | **20.192,5** | **34.964,9** | **14.772,4** | **73,2%** | **13.950,6** | **65,2%** |
| *2.3 Defesa* | 12.813,2 | 12.950,1 | 136,8 | 1,1% | -429,0 | -3,2% |
| ***2.4 Transporte*** | **8.221,1** | **15.025,9** | **6.804,8** | **82,8%** | **6.519,5** | **74,8%** |
| *2.5 Administração* | 7.743,1 | 7.809,9 | 66,8 | 0,9% | -267,8 | -3,3% |
| ***2.6 Ciência e Tecnologia*** | **4.950,0** | **7.076,3** | **2.126,3** | **43,0%** | **1.904,9** | **36,3%** |
| *2.7 Segurança Pública* | 3.539,2 | 3.437,9 | -101,4 | -2,9% | -262,8 | -7,0% |
| ***2.8 Assistência Social*** | **5.909,6** | **9.253,0** | **3.343,4** | **56,6%** | **3.110,6** | **49,6%** |
| *2.9 Demais* | 55.517,3 | 54.623,5 | -893,9 | -1,6% | -3.495,5 | -5,9% |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2023.

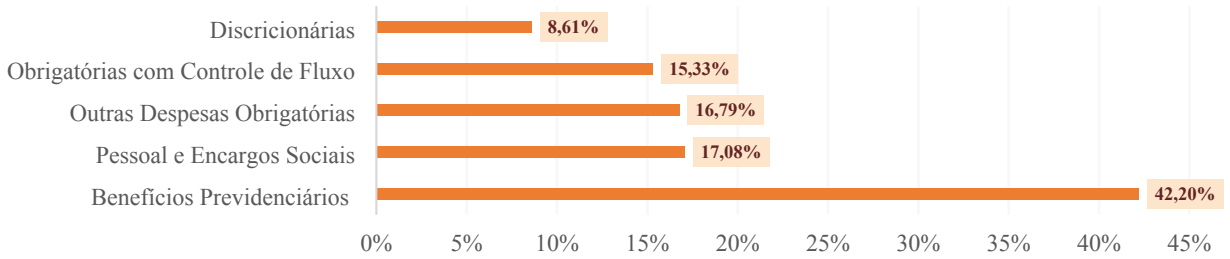
Assim, o maior acréscimo de despesas ocorreu em função dos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil, com aumento nos desembolsos de mais de R$ 75 bilhões em termos reais, o que contribuiu para que as despesas obrigatórias com controle de fluxo tivessem crescimento real de 42,37% em apenas um ano.

Quanto às despesas discricionárias, o aumento real foi menor, mas ainda assim relevante, com destaque para o crescimento dos dispêndios na função educação (+ R$ 13,95 bilhões), sendo R$ 6,1 bilhões destinados à implementação de política pública de incentivo à permanência de estudantes no ensino médio.

Em que pese o crescimento real de mais de 15% das despesas discricionárias em 2023, estas ainda representam reduzida proporção em relação ao total de despesas primárias, conforme gráfico a seguir.

**Proporção das Despesas Primárias – 2023**

Em % de despesas primárias




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional de dezembro/2023



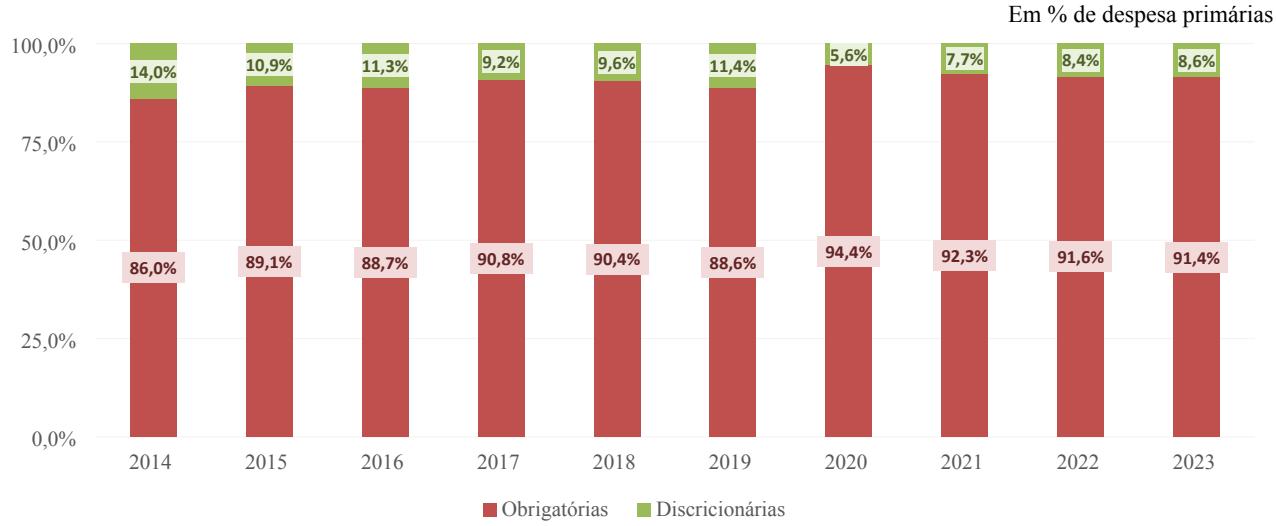
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Constata-se que as despesas do Poder Executivo que permitem algum controle de desembolso financeiro ainda são em menor proporção, pois o somatório das despesas discricionárias (8,61%) com as obrigatórias com controle de fluxo (15,33%) foi de 23,94% do total de despesas primárias. Em 2022 essa proporção era ainda menor, de 20,52%, com 12,11% obrigatórias com controle de fluxo e 8,41% discricionárias e, em 2021, de 16,67%, sendo 9,00% obrigatórias com controle de fluxo e 7,68% discricionárias.

Esse fato acarreta dificuldades na gestão financeira da União, em face do grande volume de despesas obrigatórias, que não permitem sequer o controle de fluxo no decorrer do ano.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da proporção de gastos obrigatórios e discricionários nas despesas primárias, no período de 2014 a 2023.

**Evolução Despesas Obrigatórias X Discricionárias – 2014 a 2023**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional - Série Histórica.

Em 2020, as despesas discricionárias do Poder Executivo atingiram a menor participação no total de despesas primárias no período de dez anos destacado no gráfico. Isso ocorreu em função de as despesas extraordinárias decorrentes da pandemia terem sido classificadas como despesas obrigatórias, o que elevou a proporção desses dispêndios.

No biênio 2021/2022, com a redução parcial das despesas para enfrentamento direto da pandemia, houve certa recuperação na proporção das despesas discricionárias, embora ainda em níveis inferiores aos observados anteriormente, como demonstra a série histórica ilustrada no gráfico.

De forma geral, exceto quanto a 2019, observa-se a redução da proporção das despesas discricionárias a partir do exercício de 2017, coincidindo com a inauguração do Novo Regime Fiscal, também denominado Teto de Gastos (Emenda Constitucional 95/2016), que limitou o crescimento das despesas primárias totais à variação do IPCA. Com isso, verifica-se tendência de maior compressão das despesas discricionárias, ante a não revisão dos gastos obrigatórios.

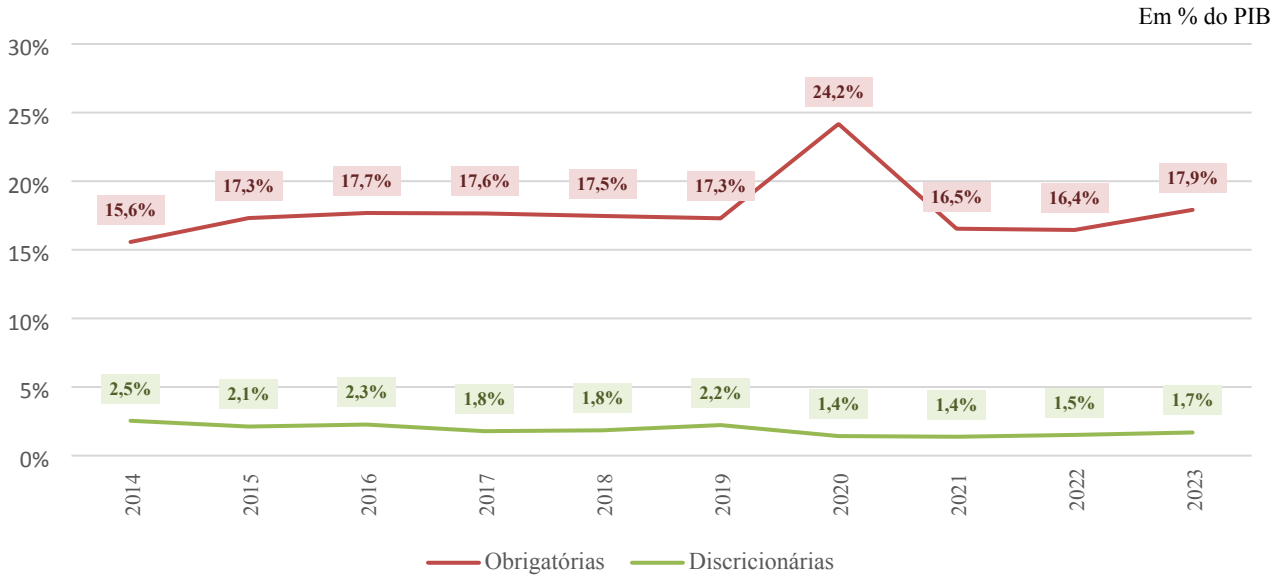
Em 2023 houve alteração no regime fiscal com o fim do Teto de Gastos. Entretanto o crescimento no volume de despesas discricionárias (+15,22%) ocorreu em proporção não muito distante do observado no crescimento de todas as despesas primárias (+12,50%), fazendo com que não houvesse alteração significativa na proporção das despesas discricionárias em relação ao total.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Por fim, o gráfico a seguir mostra a evolução dos gastos obrigatórios e discricionários como proporção do PIB para o mesmo período, de 2014 a 2023, sendo possível notar o efeito que os gastos relacionados à pandemia provocaram na proporção de despesas obrigatórias em 2020.

**Evolução das despesas primárias obrigatórias x discricionárias como proporção do PIB – 2014 a 2023**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Resultado do Tesouro Nacional de dezembro/2023 - Série Histórica.

De modo semelhante ao verificado no gráfico anterior, a proporção das despesas discricionárias em relação ao PIB também apresentou redução a partir da regência do Teto de Gastos, iniciada em 2017, com exceção do exercício de 2019, quando houve o desembolso de despesas não-recorrentes significativas, a exemplo do pagamento à Petrobras referente à revisão de contrato de cessão onerosa.

Em síntese, enquanto, de 2014 a 2016, o gasto médio em despesas discricionárias foi de 2,3% do PIB, entre 2017 e 2023, a proporção foi reduzida para uma média de 1,7% do PIB.

*Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares*

A possibilidade de os parlamentares fixarem dispêndios por meio de emendas à LOA já data de longo prazo, entretanto, apenas a partir de 2014 as emendas individuais passaram a contar com identificador de resultado primário específico nas LDOs e apenas em 2017 o mesmo ocorreu para as emendas de bancada estadual.

De fato, para facilitar o acompanhamento e apuração do resultado fiscal do exercício, as despesas são gravadas com um indicador, o denominado Identificador de Resultado Primário (RP), havendo indicadores específicos para as emendas parlamentares. A tabela a seguir detalha os identificadores.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Identificadores de Resultado Primário como definido nas LDOs 2020 a 2023**

| Identificador de Resultado Primário | Despesa |
|---|---|
| RP 0 | Financeira |
| RP 1 | Primária obrigatória |
| RP 2 | Primária discricionária |
| RP 6 | Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas individuais**, de execução obrigatória nos termos do disposto nos §§ 9º e 11 do art. 166 da Constituição |
| RP 7 | Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas de bancada estadual**, de execução obrigatória nos termos do disposto no § 12 do art. 166 da Constituição e no art. 2º da Emenda Constitucional 100, de 26 de junho de 2019 |
| RP 8 | Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas de comissão permanente do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e de comissão mista permanente do Congresso Nacional** |
| RP 9 | Primária discricionária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por **emendas de relator-geral do projeto de lei orçamentária** anual que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de novas, excluídas as de ordem técnica |

Fonte: Leis de diretrizes orçamentárias.

Em 2015, por meio da Emenda Constitucional (EC) 86, as emendas individuais (RP 6) passaram a ter caráter impositivo, isto é, tornaram-se de execução obrigatória em montante correspondente a 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior. Em 2022, nova modificação constitucional, EC 126, elevou o montante mínimo das emendas individuais para 2% da RCL (art. 166, §§ 9 e 11, da Constituição Federal – CF). Pelo menos 50% dos valores das emendas RP 6 devem ser destinadas ao custeio de ações e serviços públicos de saúde.

Em 2019, mediante a EC 100, as emendas de bancada estadual (RP 7) também passaram a ter execução impositiva até o limite de 1% da RCL realizada no exercício anterior (art. 166, § 12, CF). Nos casos de impedimento de ordem técnica, as emendas RP 6 e RP 7 perdem o caráter de execução obrigatória (art. 166, § 13, da CF).

A partir do exercício de 2020 houve uma inovação, que consistiu na utilização de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9) para incluir ou acrescer despesas no orçamento anual. Até então as emendas de relator-geral eram utilizadas apenas para a correção de erros e omissões eventualmente existentes na proposta orçamentária. Contudo, em julgamento ocorrido em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a fixação de despesas por meio de emendas RP 9 encerrando tal prática, que perdurou por três anos, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022.

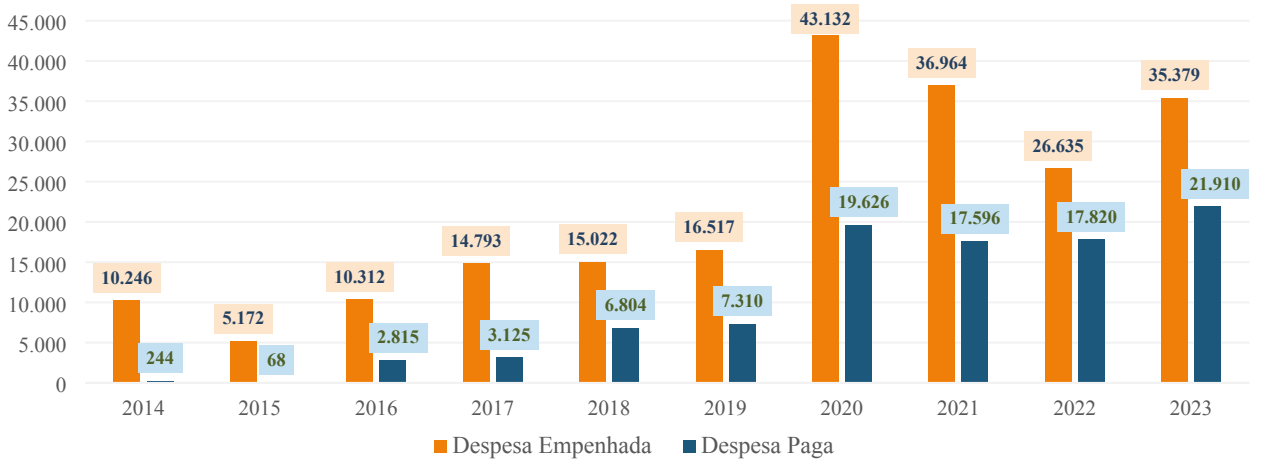
Feito este breve histórico da evolução normativo-constitucional das emendas parlamentares ao orçamento, o gráfico a seguir apresenta a trajetória da alocação de despesas por meio de emendas, no período de 2014 a 2023 e com valores atualizados pelo IPCA.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – 2014 a 2023 – Evolução real**

R$ milhões




Fonte: Siop.

Inicialmente cabe mencionar que, a despeito da declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9 pelo STF, a EC 126, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 8º, autorizou o relator-geral do PLOA 2023 a fixar por emendas até R$ 9,85 bilhões em despesas. O mesmo artigo determinou ainda que tais despesas fossem classificadas como RP 2, não obstante sejam, de fato, emendas do relator-geral.

O gráfico acima apresenta o somatório dos valores empenhados e pagos das despesas gravadas com os identificadores RP 6, RP 7, RP 8 e RP, 9. Portanto para o exercício de 2023 o gráfico não apropria os valores de emendas do relator-geral gravadas como RP 2 por determinação da EC 126.

Posto isso, verifica-se grande crescimento no volume de recursos fixados por emendas a partir do exercício de 2020, quando foram criadas as emendas RP 9. A média nos valores empenhados entre 2014 e 2019 foi de R$ 12,01 bilhões, ante R$ 35,53 bilhões de valor médio anual entre 2020 e 2023. Houve, então, aumento de mais de 195% na média nos dispêndios fixados por emendas.

O fim das emendas RP 9 não representou, contudo, retorno das despesas aos patamares antes existentes. A média dos valores empenhados no período 2020 a 2022 foi de R$ 35,58 bilhões por ano, ante R$ 35,38 bilhões empenhados em 2023.

A EC 126/2022, além aumentar o percentual destinado às emendas individuais, de 1,2% para 2% da RCL, ainda menciona, em seu art. 5º, a possibilidade de alocação de recursos por meio de emendas de comissão (RP 8) na LOA de 2023, o que de fato ocorreu.

Assim, em 2023, houve empenho de despesas no montante de R$ 20,89 bilhões por intermédio de emendas RP 6, representando aumento real de 86,28% em relação a 2022, quando foram empenhados R$ 11,21 bilhões. Em emendas RP 8 foram empenhados R$ 6,87 bilhões, perante apenas R$ 322 milhões em 2022.

No total, houve crescimento real de 32,88% no volume de recursos empenhados entre 2022 e 2023. Caso se considerem, no montante de 2023, também os R$ 9,85 bilhões de emendas do relator-geral gravadas como RP 2 e admitindo que tenham sido integralmente empenhadas, então o aumento real seria de 69,78%.

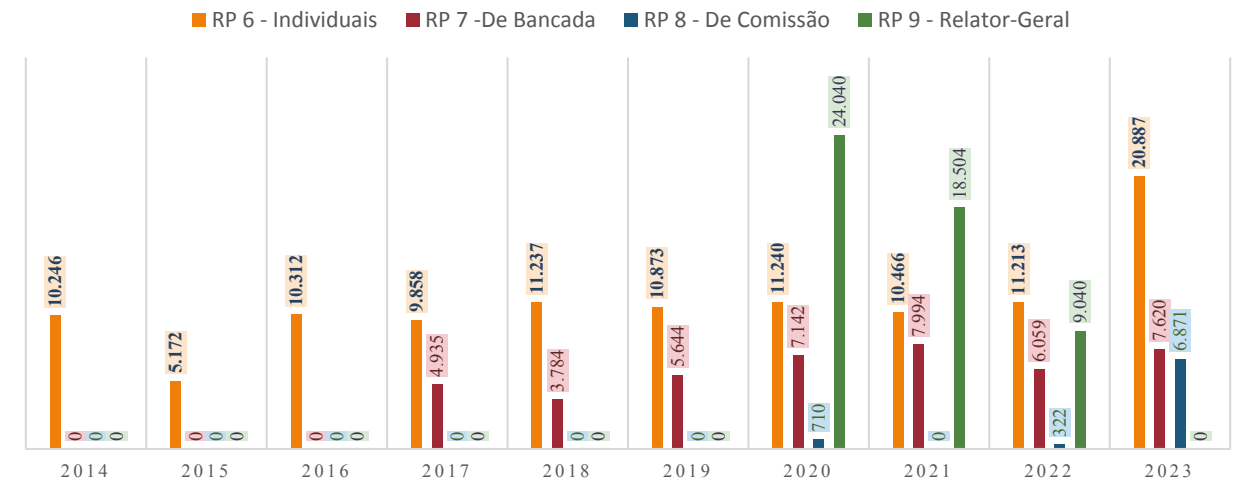
O gráfico a seguir traz a alocação por tipo de emenda, em valores atualizados pelo IPCA



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares - por tipo de emenda – 2014 a 2023 – Evolução real – Valores empenhados**

R$ milhões




Fonte: Siop.

Em 2023 as emendas individuais representaram 59,04% do total empenhado, as emendas de bancada 21,54% e as emendas de comissão 19,42%. Quanto à destinação dos recursos, a tabela elenca as dez funções de governo em que mais foram alocadas emendas da LOA 2023.

**Despesas[1/] fixadas por meio de emendas parlamentares - por função de governo – 2023**

R$ milhões

| Função | Emendas Individuais (RP 6) | | Emendas de Bancada (RP 7) | | Emendas de Comissão (RP 8) | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Valor | % | Valor | % | Valor | % | Valor | % |
| 10 – Saúde | 11.171 | 53,48% | 3.526 | 46,27% | 42 | 0,61% | 14.739 | 41,66% |
| 28 - Encargos Especiais | 7.091 | 33,95% | 131 | 1,72% | 10 | 0,15% | 7.233 | 20,44% |
| 20 - Agricultura | 404 | 1,93% | 943 | 12,37% | 2.349 | 34,18% | 3.696 | 10,45% |
| 15 - Urbanismo | 141 | 0,68% | 305 | 4,01% | 3.000 | 43,66% | 3.447 | 9,74% |
| 12 - Educação | 420 | 2,01% | 836 | 10,97% | 216 | 3,15% | 1.473 | 4,16% |
| 08 - Assistência Social | 482 | 2,31% | 332 | 4,36% | 4 | 0,05% | 817 | 2,31% |
| 05 - Defesa Nacional | 157 | 0,75% | 498 | 6,53% | 68 | 0,99% | 723 | 2,04% |
| 26 - Transporte | 30 | 0,15% | 351 | 4,61% | 339 | 4,93% | 721 | 2,04% |
| 23 - Comércio e Serviços | 31 | 0,15% | 105 | 1,38% | 407 | 5,92% | 543 | 1,54% |
| 27 - Desporto e Lazer | 354 | 1,70% | 44 | 0,58% | 103 | 1,50% | 501 | 1,42% |
| Demais | 606 | 2,90% | 548 | 7,20% | 333 | 4,85% | 1.487 | 4,20% |
| **Total** | **20.887** | **100,00%** | **7.620** | **100,00%** | **6.871** | **100,00%** | **35.379** | **100,00%** |

Fonte: Siop.
1/valores empenhados.

Portanto, a função saúde foi a que mais recebeu recursos de emendas parlamentares em 2023. Apesar de não haver determinação constitucional para aplicação de recursos derivados de emendas de bancada, historicamente parte substancial das alocações feitas por emendas RP 7 e mesmo as emendas RP 9, quando vigoraram, foram destinadas à função saúde, inclusive sendo contabilizadas para fins de verificação do cumprimento dos valores mínimos que a União deve obrigatoriamente destinar a ações e serviços públicos de saúde.

Entretanto, a substituição do Poder Executivo pelo Poder Legislativo na alocação de parte das despesas com ações e serviços públicos de saúde não é isenta de controvérsias. A título de exemplo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

cita-se a análise feita pelo professor Áquilas Mendes, da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo (USP), sobre o estudo elaborado por pesquisadores da Universidade Estadual de Londrina, Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), intitulado: "Efeitos das emendas parlamentares no financiamento municipal da atenção primária à saúde do Sistema Único de Saúde":

> Como explica o professor, o estudo aponta que o subfinanciamento do SUS tem sido incentivado pelas emendas parlamentares. "Elas não seguem um processo de planejamento, mas partem do ponto de vista da identidade do parlamentar que deseja efetivamente elaborar essa emenda", analisa. Segundo o docente, um dos grandes problemas do Sistema Único de Saúde brasileiro é o modelo de financiamento adotado. Ele explica que os recursos disponíveis são alocados de forma planejada e as emendas, que são responsáveis por indicar o destino das verbas, não seguem o mesmo planejamento. Esse desalinhamento de objetivos acaba por prejudicar a própria forma de alocação dos recursos do SUS.
>
> https://jornal.usp.br/radio-usp/emendas-parlamentares-funcionam-como-gargalo-no-sus/
>
> (acesso em 2/5/2024)

Outra função de destaque na alocação de recursos via emendas em 2023 foi a função encargos especiais, na qual foram empenhados 20,44% (R$ 7,23 bilhões) do total. Essa função abrange as transferências especiais, que é um mecanismo criado pela EC 105 de 2019 (art. 166-A da CF), no qual os parlamentares podem alocar recursos de suas emendas individuais diretamente a estados, municípios ou ao Distrito Federal, sendo que os recursos pertencem ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira.

Em março de 2023, por meio do Acórdão 518/2023-Plenário, este TCU, ao responder Consulta, estabeleceu que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.

Em 2023, do total de R$ 7,23 bilhões empenhados na função encargos especiais, R$ 7,08 bilhões (97,87%) foram relativos às transferências especiais. Os valores dessas transferências têm crescido ano-a-ano. Em valores corrigidos pelo IPCA, o montante empenhado via transferências especiais foi de R$ 756,69 milhões em 2020; de R$ 2,26 bilhões em 2021 e de R$ 3,47 bilhões em 2022. Portanto o crescimento real foi de R$ 104% entre 2022 e 2023.

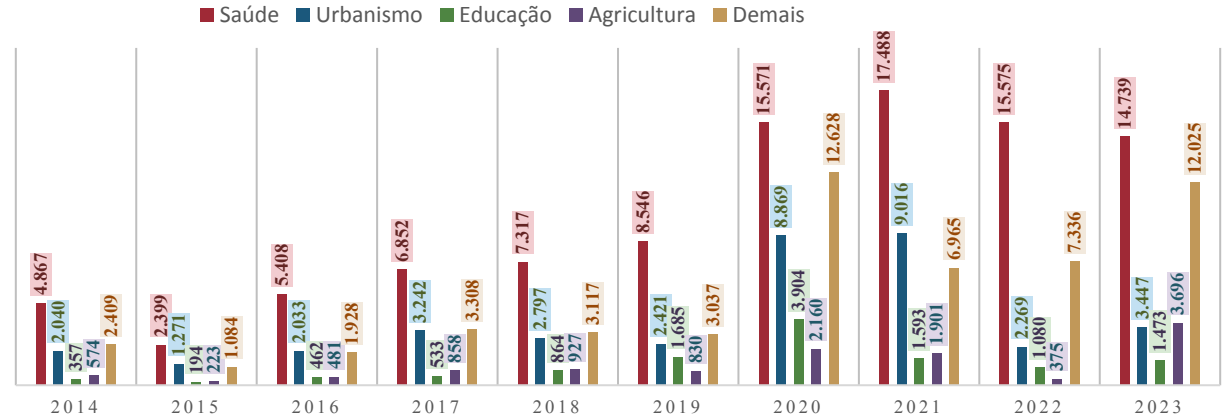
O gráfico a seguir apresenta a trajetória de alocação de recursos por intermédio de emendas parlamentares nas quatro funções de governo que mais se destacaram, com valores atualizados pelo IPCA. A função encargos especiais está agrupada no item "demais", junto com as outras funções não explicitadas, tendo em vista que só a partir de 2021 apresenta materialidade mais relevante.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares - por função de governo – 2014 a 2023 – Evolução real – Valores empenhados**

R$ milhões




Fonte: Siop.

Para conhecer em maior grau de detalhamento a destinação dos recursos das emendas parlamentares em 2023, apresentam-se também os valores alocados nas ações orçamentárias com maior volume de despesas empenhadas.

**Despesas[1/] fixadas por meio de emendas parlamentares - por ação orçamentária – 2023**

R$ milhões

| Ação Orçamentária | Emendas Individuais | Emendas de Bancada | Emendas de Comissão | TOTAL | % do Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 0EC2 - Transferências Especiais | 7.079 | - | - | 7.079 | 20,01% |
| 2E89 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Atenção Primária à Saúde para Cumprimento de Metas | 4.945 | 1.211 | - | 6.156 | 17,40% |
| 2E90 - Incremento Temporário ao Custeio dos Serviços de Assistência Hospitalar e Ambulatorial para Cumprimento de Metas | 3.918 | 2.009 | 21 | 5.948 | 16,81% |
| 00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária | 121 | 279 | 3.000 | 3.401 | 9,61% |
| 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado | 236 | 620 | 2.336 | 3.193 | 9,02% |
| 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde | 1.229 | 261 | - | 1.490 | 4,21% |
| 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde | 834 | 29 | - | 864 | 2,44% |
| 219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) | 396 | 283 | 3 | 682 | 1,93% |
| 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística | 22 | 105 | 400 | 527 | 1,49% |
| 1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte | 32 | 447 | 20 | 499 | 1,41% |
| 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário | 116 | 307 | 4 | 427 | 1,21% |
| Demais | 1.959 | 2.069 | 1.086 | 5.114 | 14,45% |
| **TOTAL** | **20.887** | **7.620** | **6.871** | **35.379** | **100,00%** |

Fonte: Siop.
1/ valores empenhados.

Para além das transferências especiais e as ações orçamentárias vinculadas ao setor da saúde, despertam atenção as ações voltadas à implementação de infraestrutura: 00T1 - Apoio à Política



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

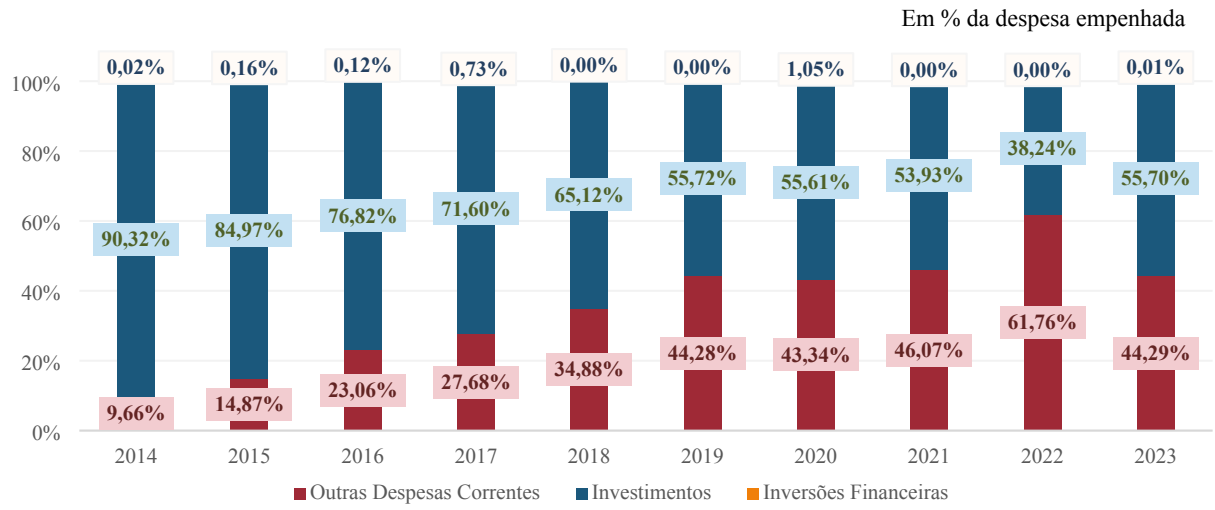
Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária e 00SX - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado. Nessas duas ações foram empenhados R$ 6,59 bilhões (18,62% do total), sendo R$ 5,34 bilhões oriundos de emendas de comissão.

Entretanto, do total empenhado, apenas R$ 123,99 milhões (1,88%) foram pagos em 2023, o que denota a dificuldade de execução no próprio exercício de ações de investimento (GND 4), que via de regra necessitam de uma série de procedimentos prévios à sua consecução, a exemplo de projetos de engenharia e licenças ambientais.

De fato, em 2023, do total de R$ 35,38 bilhões empenhados, R$ 19,71 bilhões (55,70%) foram do grupo investimentos (GND 4); R$ 15,67 bilhões (44,29%) do grupo Outras Despesas Correntes (GND 3) e R$ 3,5 milhões (0,01%) do grupo Inversões Financeiras (GND 5). Dos valores empenhados em outras despesas correntes, R$ 13,87 bilhões foram pagos (88,52%), enquanto apenas R$ 8,04 bilhões (40,78%) dos investimentos foram efetivamente pagos, sendo a maior parte dos investimentos pagos, R$ 6,34 bilhões, referentes às transferências especiais.

A proporção dos investimentos em relação à despesa total alocada via emendas parlamentares se apresenta significativa, como demonstra o gráfico a seguir.

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – por Grupo Natureza de Despesa**




Fonte: Siop.

Não obstante a queda na proporção de investimentos em relação à despesa total, no âmbito de todo o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), como houve crescimento do volume anual de despesas fixadas por meio de emendas, resulta que o eixo de decisão de alocação dos investimentos da União tem sido parcialmente deslocado do Poder Executivo para o Poder Legislativo.

Em 2023, do total de R$ 68,68 bilhões empenhados em investimentos (GND 4) empenhados no OFSS, R$ 48,98 bilhões (71,31%) tiveram decisão de alocação pelo Poder Executivo e os demais R$ 19,71 bilhões (28,69%) pelo Poder Legislativo.

O gráfico a seguir compila a proporção de valores empenhados relativos aos investimentos (GND 4) da União no período de 2014 a 2022. Os valores sob controle do Poder Executivo correspondem ao somatório das despesas com indicadores de resultado primário RP 1, RP 2 e RP 3. As programações sob controle do Poder Legislativo compreendem o somatório dos investimentos realizados por meio de

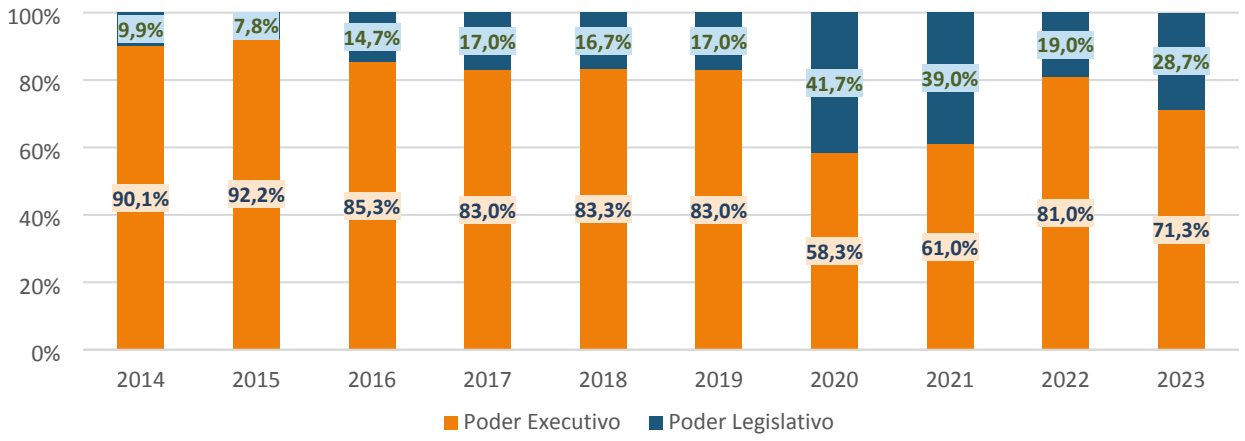


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

emendas individuais (RP 6), emendas de bancada estadual (RP 7), emendas de comissões do Congresso Nacional (RP 8) e emendas do relator-geral do PLOA (RP 9).

**Decisão na Alocação de Investimentos (GND 4) no período 2014-2023**

Em % da despesa empenhada




Fonte: Siop.
Poder Executivo: RP 1, RP 2 e RP 3. Poder Legislativo: RP 6, RP 7, RP 8 e RP 9.

Notadamente a partir da criação das emendas RP 9, em 2020, percebe-se a redução da capacidade de o Poder Executivo determinar a alocação dos investimentos. Entre 2014 e 2019, o Poder Executivo controlava programações que corresponderam, em média, a 86,2% dos valores empenhados no GND 4, cabendo ao Poder Legislativo, portanto, 13,8%. Entre 2020 e 2024, tal proporção foi em média de 67,9% para o Poder Executivo e 32,1% para o Poder Legislativo.

Há que se considerar ainda que, em 2022, com o fim das emendas de relator-geral, 82,37% (R$ 6,94 bilhões) das dotações para investimentos originalmente consignadas no orçamento como RP 9 foram realocadas para outras despesas, gravadas com indicadores RP 1 ou RP 2. Portanto, não houvesse a declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9, a proporção alocada pelo Poder Legislativo em 2022 seria maior.

Em 2023, caso se considere também os R$ 9,85 bilhões de emendas do relator-geral gravadas como RP 2, das quais ao menos parte é destinada a investimentos, então a proporção de investimentos decididos pelo Poder Executivo cairia.

Impende mencionar que a diminuição da capacidade do Poder Executivo em determinar a alocação dos investimentos pode trazer consequências deletérias à consecução de políticas públicas estruturantes, que via de regra transcendem questões locais, visto que devem ser pensadas para a solução de problemas que afetem o desenvolvimento econômico e social do país como um todo.

Nesse mesmo sentido, destaque-se trecho do voto da ministra-relatora, Rosa Weber, apresentado quando do julgamento de mérito que resultou na declaração de inconstitucionalidade das emendas RP 9 pelo STF:

> 52. Os fatos subjacentes ao chamado "esquema do orçamento secreto" revelam a progressiva tomada do orçamento público federal por congressistas que compõem a base do Governo no Congresso, pondo-se o orçamento federal, desse modo, a serviço das prioridades eleitorais e dos interesses paroquiais dos parlamentares integrantes da coalizão presidencial.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

53. Esse processo sistemático de transferência das decisões orçamentárias para os próprios parlamentares, conhecido pelos especialistas em finanças públicas como "captura do orçamento", representa grave prejuízo à efetividade das políticas públicas nacionais, considerado o elevado coeficiente de arbitrariedade e o alto grau de personalismo com que são empregados esses recursos públicos pelos congressistas. Como resultado, tem-se a pulverização dos investimentos públicos, a precarização do planejamento estratégico dos gastos e a perda progressiva de eficiência econômica, tudo em detrimento do interesse público.

*Restos a pagar de emendas RP 9*

Nos exercícios em que vigoraram as emendas de relator-geral, 2020 a 2022, foram pagas despesas que totalizam R$ 20,45 bilhões, em valores nominais. Outros R$ 8,5 bilhões foram desembolsados em restos a pagar (RAP). Portanto, foram efetivamente pagos nesses três exercícios R$ 28,95 bilhões em emendas RP 9.

O somatório dos valores inscritos em restos a pagar nos três exercícios atingiu R$ 24,11 bilhões. Como apenas R$ 8,5 bilhões foram pagos, restam, em tese, R$ 15,61 bilhões em restos a pagar de emendas RP 9 a serem pagos em 2023 e nos exercícios posteriores, conforme detalhado na tabela a seguir.

**Emendas RP 9 - Restos a pagar por Grupo Natureza de Despesa – 2020 a 2022**

R$ mil

| Grupo Natureza de Despesa | 2020 | | 2021 | | | 2022 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Despesas Pagas | Inscrição em Restos a Pagar | Despesas Pagas | Inscrição em Restos a Pagar | Pagamento de Restos a Pagar | Despesas Pagas | Inscrição em Restos a Pagar | Pagamento de Restos a Pagar |
| 3 - Outras Despesas Correntes | 4.610.185 | 1.873.154 | 5.781.628 | 1.756.528 | 1.707.294 | 6.809.363 | 359.623 | 1.561.571 |
| 4 - Investimentos | 2.032.240 | 10.358.879 | 610.598 | 8.566.146 | 2.334.362 | 234.701 | 1.195.683 | 2.899.570 |
| 5 - Inversões Financeiras | 370.735 | 176 | - | - | - | - | - | - |
| **Total Geral** | **7.013.160** | **12.232.209** | **6.392.226** | **10.322.674** | **4.041.656** | **7.044.065** | **1.555.306** | **4.461.141** |

Fonte: Siop.

A decisão do STF que declarou inconstitucionais as emendas RP 9 não inviabilizou, necessariamente, o pagamentos dos restos a pagar, pois estabeleceu que compete aos Ministros de Estado titulares das pastas beneficiadas com recursos consignados sob a rubrica RP 9 orientarem a execução desses montantes em conformidade com os programas e projetos existentes nas respectivas áreas, afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento.

Em 2023, foram pagos R$ 5,43 bilhões em restos a pagar de emendas RP 9, conforme detalhados por ação orçamentária na tabela a seguir.

**Restos a pagar de emendas RP 9 pagos em 2023 - por ação orçamentária**

R$ milhões

| Ação Orçamentária | RAP Processado Pago | RAP Não Processado Pago | Total | % do Total |
|---|---|---|---|---|
| 7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado | 576 | 888 | 1.464 | 26,94% |
| 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária | 227 | 596 | 823 | 15,15% |
| 20ZV - Fomento ao Setor Agropecuário | 124 | 532 | 656 | 12,08% |
| 1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano | 307 | 183 | 490 | 9,02% |
| 1211 - Implementação de Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte | 0 | 230 | 230 | 4,24% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 219G - Estruturação da Rede de Serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) | 4 | 225 | 229 | 4,21% |
| 10V0 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística | 59 | 142 | 201 | 3,71% |
| 20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica | 0 | 180 | 180 | 3,31% |
| 5450 - Implantação e Modernização de Infraestrutura para Esporte Educacional, Recreativo e de Lazer | 28 | 121 | 149 | 2,75% |
| 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde | 4 | 139 | 144 | 2,64% |
| Demais | 138 | 728 | 867 | 15,95% |
| **TOTAL** | **1.468** | **3.966** | **5.434** | **100,00%** |

Fonte: Siop.

### 2.5.1.3. Disponibilidades por Destinação de Recursos

O parágrafo único do art. 8º da LRF dispõe que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. A vinculação dos recursos é identificada pelo atributo fonte/destinação.

Em 2023, entrou em vigor uma nova classificação de fonte/destinação de recursos em cumprimento à Portaria Conjunta STN/SOF 20/2021, que padronizou a utilização das fontes pelos entes da Federação e associou o atributo "fonte" exclusivamente à destinação dos recursos. Na conceituação anterior havia uma dubiedade, ora a fonte se referia ao destino do recurso, ora à sua origem, sendo que a identificação desta última também já se dava por meio do atributo da natureza de receita.

A Portaria-SOF14.956/2021 regulamentou a nova classificação no âmbito da União. O código de classificação de fontes de recursos passou a ser composto por quatro dígitos: o primeiro indica o grupo de fontes de recursos (arrecadados no exercício, de exercícios anteriores, recursos ressalvados conforme Regra de Ouro e os condicionados) e os três dígitos subsequentes correspondem ao código de fontes propriamente dito. As leis orçamentárias referentes ao exercício de 2023 já foram balizadas por essa nova codificação.

A mudança no conceito de fonte impossibilitou a comparação entre as fontes atuais e as fontes de exercícios anteriores. Saldos de fontes que eram identificadas pela origem dos recursos foram redistribuídos entre as novas fontes identificadas pela destinação dos recursos. Por exemplo, a fonte "97", denominada Dividendos da União, fechou o exercício de 2022 com o saldo de R$ 82 bilhões, cujo valor migrou para novas fontes identificadas pela utilização do recurso. Em 2022, na natureza de receita 1.3.2.2.01.0.1 - Dividendos – Principal foram arrecados R$ 70 bilhões e praticamente todo esse valor foi alocado na fonte "97". Em 2023, na mesma natureza, foram arrecadados R$ 34 bilhões, sendo que 99% dos recursos foram classificados na fonte "401" – Amortização da Dívida Pública Federal. Diante disso, na presente análise, a comparação das disponibilidades de 2023 com os exercícios anteriores se dará apenas pela soma de todas as fontes.

A conta de controle 8.2.1.1.1.00.00, "Disponibilidade Por Destinação de Recursos", do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), indica o montante de recursos a utilizar, ou seja, seu saldo informa os valores ainda não comprometidos pela execução orçamentária (isto é, que não foram empenhados para fazer frente a alguma despesa). Essa conta permite verificar a disponibilidade por fonte/destinação de cada unidade gestora. Ela é uma conta consolidadora da diferença entre ativos e passivos financeiros e seu saldo deve espelhar o resultado contido no Demonstrativo do Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial. O Demonstrativo do Superávit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial de 2023 foi divulgado por meio da Portaria-STN/ME 292/2024.

O superávit corresponde à disponibilidade de caixa na respectiva fonte de recursos. Independentemente das contas utilizadas para obtenção da disponibilidade, deveria haver correspondência entre os valores constantes do referido demonstrativo e os saldos finais da conta de



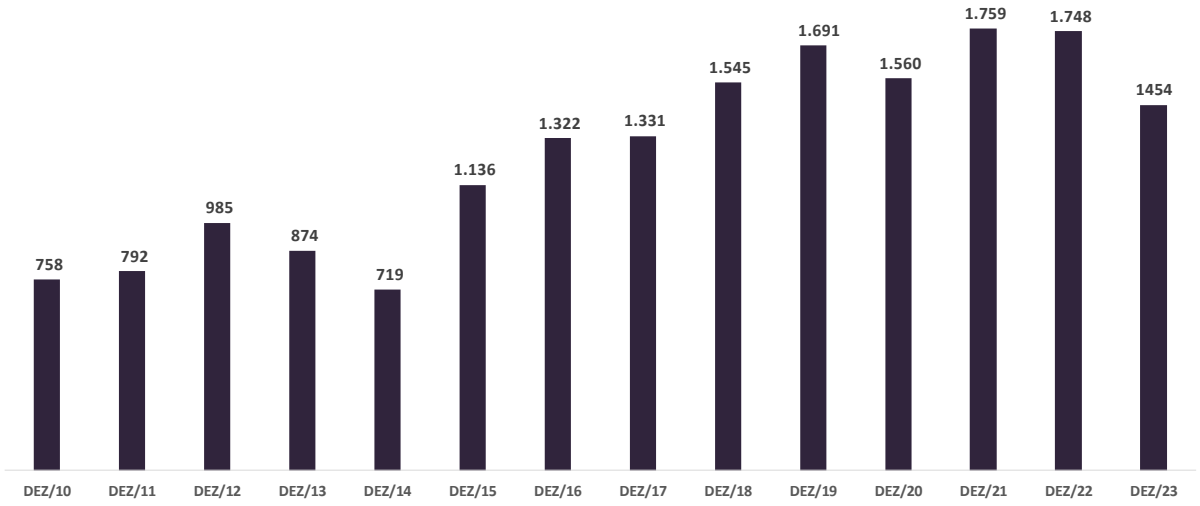
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

controle das disponibilidades detalhados por fonte. Entre 2017 e 2020 houve diferenças significativas. Desde então, essas diferenças, devido a um maior controle do Poder Executivo, reduziram-se consideravelmente. Em 2023, a diferença foi de R$ 39 milhões. Nesse contexto, manteve-se a análise com os dados obtidos pela conta "Disponibilidade por Destinação de Recursos", de acordo com o padrão das análises anteriores.

O gráfico a seguir compara os saldos das disponibilidades ao final de cada exercício, de 2010 a 2023, a preços de dezembro de 2023. Percebe-se que, entre 2014 e 2021, houve tendência de crescimento da disponibilidade. Em 2023, houve decréscimo real de 17%.

**Disponibilidades por Fonte/Destinação de Recursos – 2010 a 2023**

R$ bilhões de dez/2023

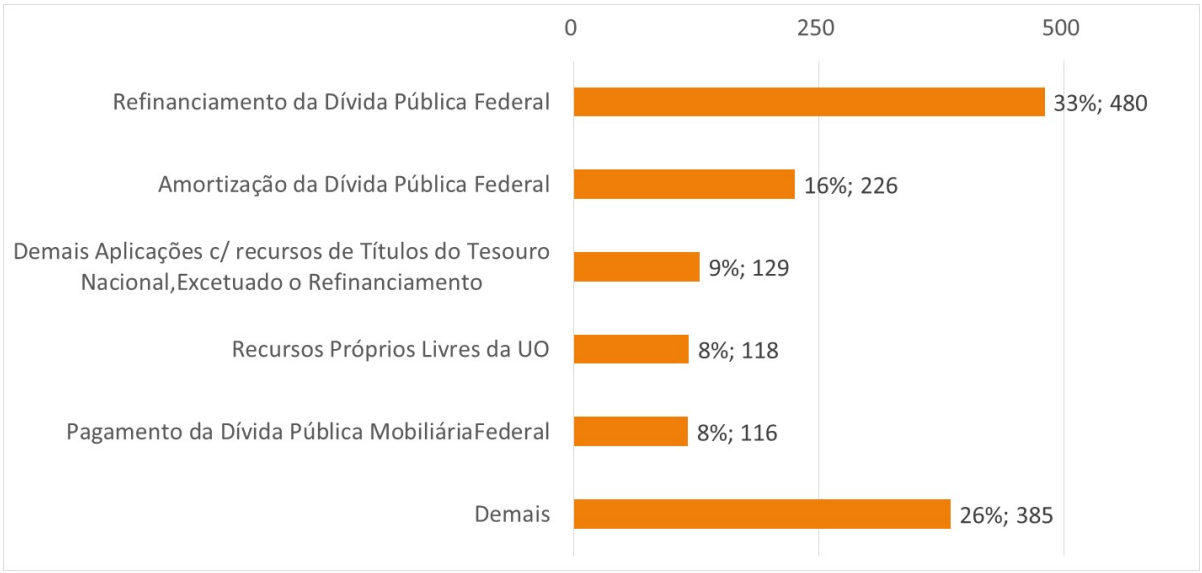



Fonte: Siafi. Nota: Deflator utilizado: IPCA.

O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos valores segundo as principais fontes/destinações de recursos ao final de 2023, de acordo com as classificações de fonte estabelecidas pela Portaria-SOF 14.956/2021. Ao todo, 161 fontes apresentaram saldo diferente de zero, das quais doze apresentaram saldos negativos.

**Disponibilidade por Fonte/Destinação de Recursos – saldo em 31/12/2023 de R$ 1,45 trilhão**

R$ Bilhões




Fonte: Siafi.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

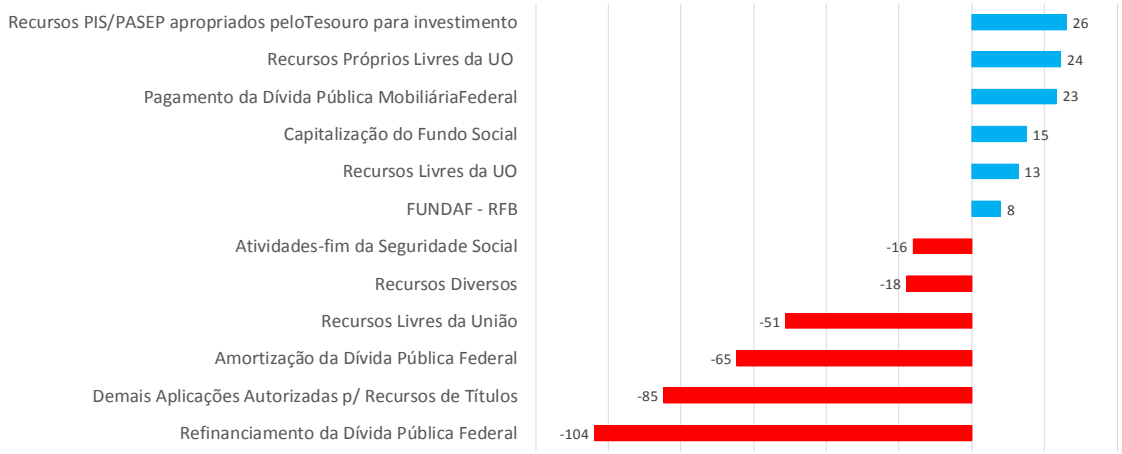
Ao final de 2023, do saldo de R$ 1,45 trilhão, 57% eram destinados à dívida pública: 8% destinados ao pagamento da dívida pública mobiliária federal, 16% à amortização da dívida pública (conjunto de recursos legalmente vinculados à amortização da dívida pública) e 33% ao refinanciamento da dívida pública federal. Cabe também destacar que 9% dos recursos disponíveis são oriundos de endividamento e se destinam a outras aplicações, isto é, a operações não relacionadas ao refinanciamento da dívida.

A redução da disponibilidade de uma fonte durante determinado exercício significa que, no período, foram consumidos mais recursos do que aqueles arrecadados. Se a fonte possuía saldo inicial positivo suficiente para arcar com a variação negativa, ela ainda apresenta suficiência ao final do exercício. O gráfico e a tabela seguintes apresentam as fontes que sofreram as maiores variações em volume de recursos em 2023.

Os valores registrados nas fontes selecionadas representam 86% do saldo da conta de disponibilidades no final de 2023. Assim, eventuais variações percentuais maiores em outras fontes não consideradas teriam pouca representatividade para fins de análise.

**Disponibilidades – fontes que sofreram maiores variações nominais em 2023**

R$ bilhões




Fonte: Siafi.

**Disponibilidades por destinação de recursos a utilizar - 2023**

R$ bilhões

| Discriminação | Saldo Final | Saldo Inicial | Variação Nominal | Variação % |
|---|---|---|---|---|
| Refinanciamento da Dívida Pública Federal | 480,42 | 584,25 | -103,83 | -18% |
| Demais Aplicações Autorizadas para RecursosOriundos de Títulos do Tesouro Nacional, Excetuado o Refinanciamento da Dívida Pública | 128,58 | 213,28 | -84,70 | -40% |
| Amortização da Dívida Pública Federal | 225,82 | 290,33 | -64,51 | -22% |
| Recursos Livres da União | 70,19 | 121,32 | -51,13 | -42% |
| Recursos Diversos | 0,19 | 18,03 | -17,85 | -99% |
| Atividades-fim da Seguridade Social | -4,37 | 11,77 | -16,14 | -137% |
| FUNDAF - RFB | 16,76 | 8,90 | 7,87 | 88% |
| Recursos Livres da UO | 32,12 | 19,39 | 12,73 | 66% |
| Capitalização do Fundo Social | 33,75 | 18,71 | 15,04 | 80% |
| Pagamento da Dívida Pública MobiliáriaFederal | 116,49 | 93,16 | 23,33 | 25% |
| Recursos Próprios Livres da UO | 117,64 | 93,16 | 24,48 | 26% |
| Recursos abandonados dos patrimôniosacumulados do PIS/PASEP apropriados peloTesouro e destinados a despesas de investimentos | 25,99 | 0,00 | 25,99 | |
| Demais Fontes | 210,02 | 198,21 | 11,81 | 6% |
| **Total** | **1.453,61** | **1.670,51** | **-216,90** | **-13%** |

Fonte: Siafi.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As variações nos saldos das fontes, normalmente, são reflexos da condução da gestão da dívida pública, dos eventos econômico-fiscais ocorridos no exercício e do monitoramento tempestivo das disponibilidades arrecadadas e utilizadas nas respectivas fontes.

No entanto, a existência de fonte insuficiente (saldo negativo) ao final do exercício indica que, no decorrer dos anos, foram realizados empenhos em montante superior às arrecadações na respectiva fonte, sendo os saldos insuficientes para cobertura das respectivas despesas. Esse descompasso tem sido objeto de acompanhamento por parte deste Tribunal.

Em 2023, primeiro ano da nova estrutura de fonte, doze fontes apresentaram saldos negativos, totalizando R$ 7,2 bilhões. Destes, R$ 6,8 bilhões referem-se a fontes relacionadas à seguridade social: Atividades-fim da Seguridade Social (-R$ 4,3 bilhões); Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (-R$ 1,4 bilhão) e Recursos Livres da Seguridade Social (-R$ 1,0 bilhão).

É importante ressaltar que a delimitação de fontes das despesas no orçamento está associada à previsão de receitas. Porém, durante o exercício, podem ocorrer frustações de arrecadação em determinadas fontes e excessos em outras. Assim, compete à Secretaria do Tesouro Nacional, órgão central de Administração Financeira da União, em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (incisos III e VIII do art. 20 do Decreto 11.353/2023), gerenciar esses fluxos, com vistas a evitar a ocorrência de "fontes negativas", ou seja, empenhos de despesa à conta de fontes de receitas que não se realizarão conforme planejado.

No entanto, o ano de 2023 representou um retrocesso em relação aos dois exercícios anteriores, apresentando um total de R$ 7,2 bilhões de saldos negativos. Considerando-se que também nesse exercício houve o desmembramento do Ministério da Economia e entrou em vigor uma nova categorização das fontes, o que pode ter dificultado a tempestiva alteração das fontes de financiamento dos créditos orçamentários custeados por fontes com expectativa de insuficiência, far-se-á apenas o registro da impropriedade sem a correspondente recomendação, na expectativa de melhor manejo da questão em 2024.

| **IMPROPRIEDADE** |
| --- |
| Existência de fontes com saldos negativos no valor de R$ 7,2 bilhões ao final do exercício de 2023, no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, indicando a emissão de empenhos de despesas à conta de fontes de receitas que não se realizaram conforme planejado. |

### 2.5.1.4. Restos a Pagar

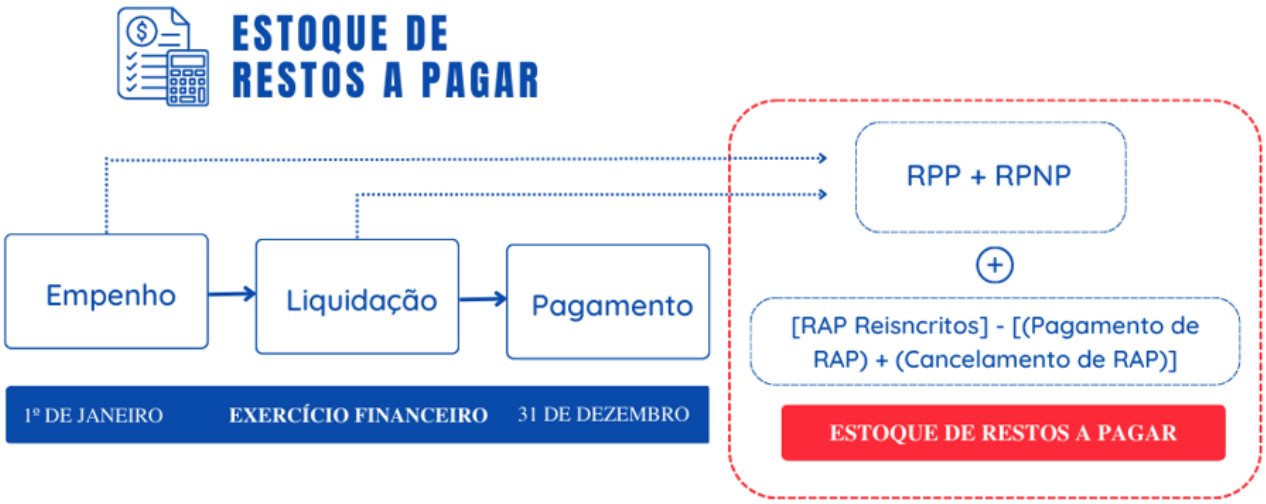
A Lei 4.320/1964, art. 36, considera restos a pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas, e compõem a dívida flutuante, nos termos do art. 92, inciso I dessa norma.

O Decreto 93.872/1986, arts. 68 a 69-A, estipula as regras para inscrição, bloqueio e cancelamento de restos a pagar não processados. Não existe percentual mínimo ou máximo definido para bloqueio ou cancelamento de restos a pagar não processados. Cada órgão deve verificar, caso a caso, se a despesa inscrita em restos a pagar não processados está aderente ao estipulado nas regras do Decreto 93.872/1986 e demais legislações correlatas.

Durante o exercício financeiro, o Poder ou órgão deve gerenciar o estoque de restos a pagar, que consiste na inscrição dos RPP + RPNP de um exercício para o outro, somado aos restos a pagar reinscritos, subtraídos dos pagamentos realizados, bem como dos cancelamentos de restos a pagar, conforme a figura abaixo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fonte: Elaboração própria.

Os valores inscritos, reinscritos, cancelados e pagos podem ser consultados no Sistema Tesouro Gerencial (TG) e no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

O comportamento do estoque dos restos a pagar é divulgado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mediante o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar), bem como divulgado no Painel de Restos a Pagar (RAP), na página do Tesouro Nacional Transparente.

A Controladoria-Geral da União (CGU), no âmbito da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), no Capítulo II, que trata da Execução dos Orçamentos da União, tópico 2.1.5. Política de Restos a Pagar, relatou sobre o atendimento das regras de gestão de restos a pagar. Neste sentido, a CGU informou que o estoque inicial de restos a pagar inscritos em 2023 foi no valor de R$ 255,1 bilhões e que o montante cancelado, no decorrer de 2023, foi de R$ 15,7 bilhões.

**Restos a Pagar em 2023**

R$ bilhões

| Estoque Inicial RAP 2023 (a) | RAP Cancelados em 2023 (b) | RAP Pagos em 2023 (c) | RAP a Pagar restante [a-(b+c)] (d) | RAP Reinscritos (e) | RAP Inscritos 2024 (f) | Estoque Final 2023 (g) = (e+f) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **255,1** | 15,71 | 183,51 | **55,88** | **54,3** | 230,51 | **284,81** |

Fonte: Tesouro Gerencial, produção própria.

A figura a seguir demonstra o fluxo de restos a pagar no exercício de 2023, conforme valores evidenciados na tabela acima.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Fonte: elaboração própria com base na execução dos restos a pagar em 2023.

Durante o exercício de 2023, do estoque de R$ 255,1 bilhões de restos a pagar (referentes a despesas empenhadas e não pagas até 31/12/2023, inclusive de anos anteriores a 2023), foram cancelados R$ 15,7 bilhões (processados e não processados), pagos R$ 183,5 bilhões, restando a pagar o valor de R$ 55,9 bilhões.

Desses R$ 55,9 bilhões a pagar, ao final de 2023, foram reinscritos em restos a pagar para o exercício seguinte (2024), o valor de R$ 54,3 bilhões, enquanto o valor de R$ 1,5 bilhão foi registrado em restos a pagar não processados liquidados a pagar (RPNPLP). Assim, o valor dos restos a pagar reinscritos, de R$ 54,3 bilhões, somado aos restos a pagar inscritos em 31/12/2023 (RAP), de R$ 230,5 bilhões (despesas empenhadas a pagar de 2023), perfazem o estoque de restos a pagar a ser gerido e executado no exercício financeiro de 2024, no saldo de R$ 284,8 bilhões.

Do valor de R$ 230,5 bilhões inscritos em RAP, em 31/12/2023, R$ 84,1 bilhões correspondem a RPP e, R$ 146,4 bilhões, a RPNP.

Segundo a STN, a reinscrição de restos a pagar consiste na transposição de saldo (de um exercício para o outro) de: i) RPNP 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.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O estoque de RAP teve elevação nominal de 11,7%, verificado em 31/12/2023, em comparação à inscrição ocorrida em 31/12/2022. Em termos reais, o acréscimo foi de 6,7%. Comparativamente ao orçamento, o percentual de inscrição em restos a pagar foi de 8,2%, mesmo indicador do exercício anterior, configurando estabilidade da proporção de inscrição em relação ao orçamento.

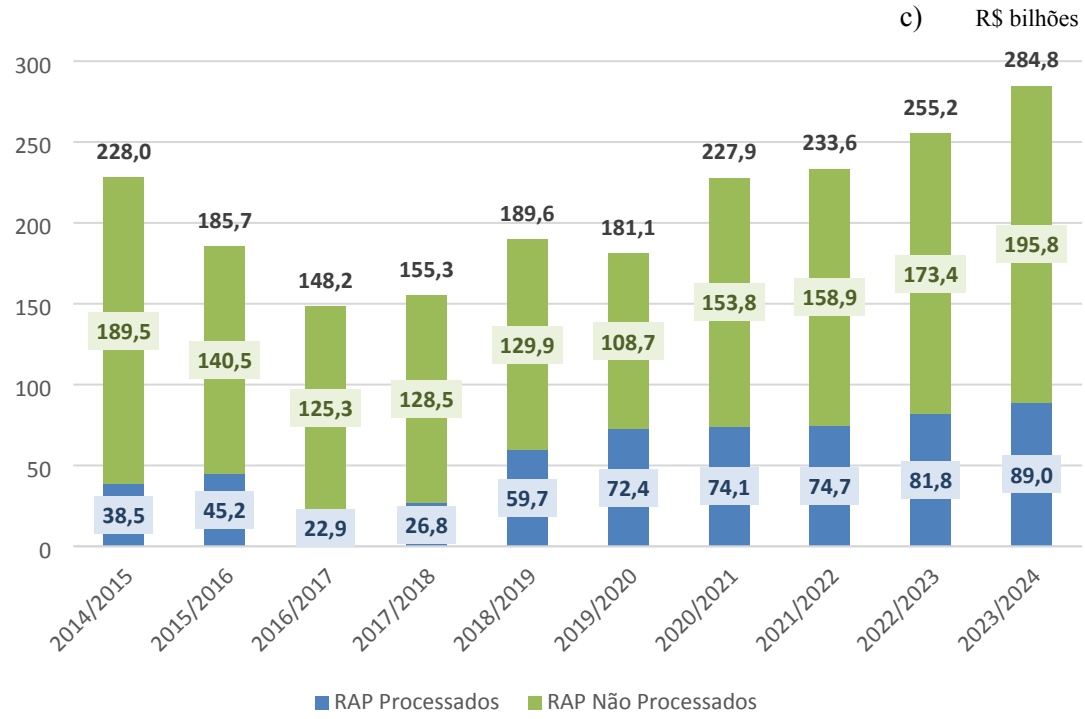
Os principais fatores do aumento nominal de 11,7% em restos a pagar (aumento de 6,7% em termos reais), dentre outros, foram os seguintes:

a) Aumento de despesa primária (+ 23,2 bilhões);
b) Despesas Financeiras (+ R$ 6,6 bilhões);

Do estoque final de R$ 284,8 bilhões de RAP inscritos/reinscritos em 2023, 93,9% referem-se a despesas empenhadas nos exercícios de 2021 a 2023.

O gráfico a seguir demonstra a composição do estoque de restos a pagar nos últimos dez anos, segregado entre processados e não processados.

**Evolução do estoque de restos a pagar (valores correntes)**




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

No gráfico abaixo, a barra superior de cada função indica a inscrição e reinscrição de RAP para o exercício financeiro de 2023, destacando-se as seguintes funções: Previdência Social, com R$ 57,4 bilhões (22,5%); Encargos Especiais, com R$ 52,2 bilhões (20,5%); Saúde, com R$ 26,8 bilhões (10,5%); Educação, com R$ 25,3 bilhões (9,9%) e; Urbanismo, com R$ 20,6 bilhões (8,1%).

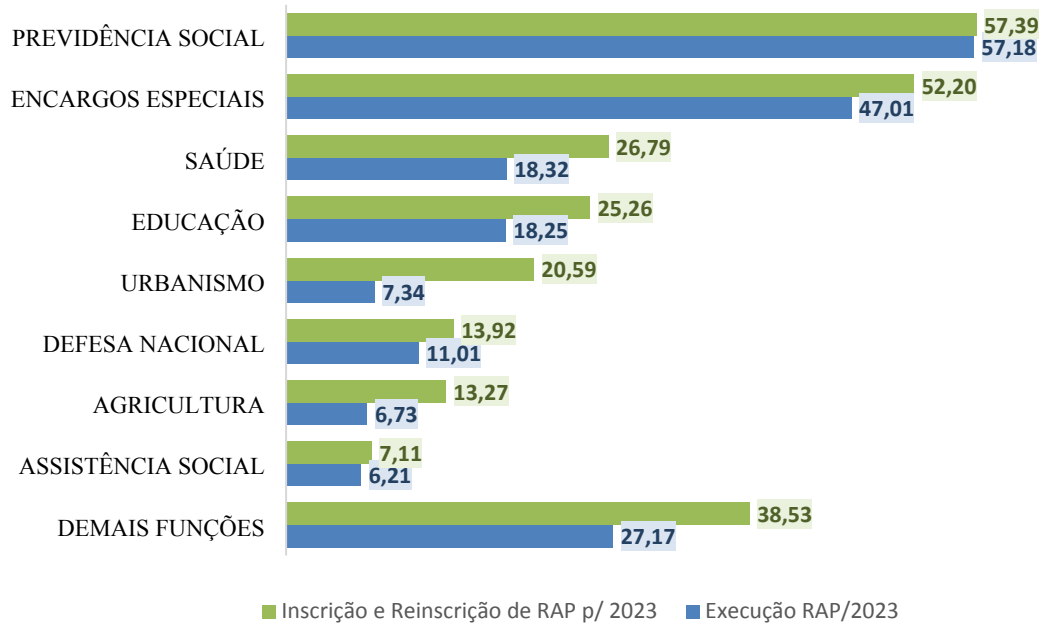
A barra inferior indica a execução dos restos a pagar, destacando-se as seguintes funções de governo: Previdência Social, com R$ 57,2 bilhões (28,7%); Encargos Especiais, com R$ 47,0 bilhões (23,6%); Saúde com R$ 18,3 bilhões (9,2%); Educação com R$ 18,3 bilhões (9,2%); e Urbanismo, com R$ 7,3 bilhões (3,7%).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução de restos a pagar segundo as funções de governo**

R$ bilhões




Fonte: Tesouro Gerencial.

Ressalte-se que os restos a pagar competem por recursos financeiros com as despesas do exercício atual de execução. Assim, o gerenciamento do estoque de RAP, considerando a aplicação da legislação que trata dos procedimentos para inscrição/cancelamento dos RAP não processados, é essencial para a melhoria da gestão financeira dos órgãos.

*Avaliação do Saldo de Restos a Pagar Não processados*

A STN informou que, ao final do exercício de 2023, foi cancelado R$ 1,1 bilhão em RAP, em decorrência do disposto no art. 68 do Decreto 93.872/1986. Nesse exercício, o processo de cancelamento de RAP não processados bloqueados limitou-se aos RAP que permaneceram bloqueados até o encerramento do exercício, com exceção das modalidades de transferência a estados e municípios, cujo cancelamento foi adiado pelo Decreto 11.813/2023.

Segundo a STN, deixaram de ser cancelados em 31/12/2023 os saldos de RAP não processados de 2019 e 2020 não liquidados, no montante de R$ 6,3 bilhões, que tiveram o prazo de cancelamento prorrogado pelo inciso II do art. 3° do Decreto 11.813/2023, e os saldos de RAP não processados das modalidades de transferência a estados e municípios de 2021, na ordem de R$ 1,8 bilhão, que tiveram o prazo para desbloqueio prorrogado pelo inciso I do art. 2º do mesmo Decreto.

Aludido Decreto 11.813/2023 foi editado em cumprimento ao § 7º do art. 83 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), o qual introduziu nova exceção à regra geral de cancelamento de restos a pagar estabelecida no Decreto 93.872/1986, consistente em que os restos a pagar relativos a contratos, convênios, acordos ou ajustes de vigência plurianual, inscritos em 2019 e 2020 somente poderão ter seus saldos não liquidados cancelados depois de 31 de dezembro de 2023.

Pontua-se que o art. 172 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024) determinou que os restos a pagar não processados inscritos a partir de 2019, vigentes no mês de novembro de 2023, e que se refiram a transferências realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal aos estados, Distrito



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Federal e municípios ou a descentralização de créditos realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União poderão ser liquidados até 31/12/2024.

Em conclusão, a edição de normativos estendendo prazos para cancelamento de restos a pagar, conforme estabelecido nos normativos acima, pode gerar riscos para a administração financeira, impondo desafios às gestões futuras, com potencial para impactar as metas de resultados primários de exercícios vindouros.

### 2.5.2. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais

O Orçamento de Investimento (OI) previsto no art. 165, § 5º, inciso II da Constituição Federal (CF/88) compreende as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Nesse sentido, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição, o Presidente da República aprova anualmente, por meio de decreto presidencial, o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das empresas estatais federais. Esse decreto prevê também o detalhamento mensal da proposta e dispõe sobre os prazos para apresentação de pedidos de reprogramação e remanejamento de valores entre itens orçamentários do PDG.

Para o exercício de 2023, o PDG das empresas estatais federais foi aprovado por intermédio do Decreto 11.288, de 16/12/2022.

O PDG representa a peça orçamentária das empresas estatais federais não dependentes e é composto pelos dispêndios correntes e de capital. Sua elaboração segue o calendário do Orçamento da União, tendo em vista que o gasto de tais empresas com ativo imobilizado corresponde ao conjunto das ações constantes do OI.

Nos termos do § 1º do art. 49 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para efeito de compatibilidade da programação orçamentária do OI com a Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações), serão consideradas como investimento, exclusivamente, as despesas com:

> I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados aqueles que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros, valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado e transferências de ativos entre empresas pertencentes ao mesmo grupo, controladas diretamente ou indiretamente pela União, cuja aquisição tenha constado do Orçamento de Investimento;
>
> II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e
>
> III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Infere-se que, ao limitar o controle orçamentário aos investimentos diretos em imobilizado e ao prescindir das inversões financeiras vinculadas à aquisição ou construção desses mesmos ativos, a LDO procura evidenciar, quantitativa e qualitativamente, a contribuição direta do setor público estatal ao Produto Interno Bruto (PIB) sob a forma de investimento.

Ressalta-se que o orçamento de investimento é um dos itens das despesas de capital e se destina às empresas estatais não dependentes, ou seja, aquelas que não se enquadram no conceito de estatal dependente expresso no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000, uma vez que as estatais dependentes integram o orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS).

Para o exercício financeiro de 2023, a despesa inicial fixada para o Orçamento de Investimento na Lei Orçamentária Anual (LOA) totalizou R$ 143,53 bilhões (art. 6º da Lei 14.535/2023). Todavia, após abertura de créditos adicionais, referida despesa foi ajustada e alcançou o montante de R$ 144,53 bilhões ao final do citado exercício.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A dotação final aprovada para o OI de 2023 (R$ 144,53 bilhões) superou em R$ 46,79 bilhões, ou seja, 47,87% (em termos nominais) o valor fixado para o OI 2022 (R$ 97,74 bilhões) e em termos reais em R$ 48,95 bilhões, considerada a variação do IPCA no período (4,62%).

As fontes de recursos para financiamento das despesas do OI, cujo somatório corresponde ao total da despesa fixada para o OI, encontram-se agrupadas na LOA 2023 da seguinte forma: recursos próprios (geração própria), recursos para aumento do patrimônio líquido (tesouro, saldo de exercícios anteriores e outras fontes), operações de crédito de longo prazo (interna e externas).

Tendo em vista o elevado volume de recursos movimentados por intermédio do OI, este pode ser considerado como um braço direto do governo federal na realização de investimentos, pois o montante realizado pelo OI (R$ 66,74 bilhões) foi maior que o dobro da despesa total liquidada (R$ 31,11 bilhões) e em montante próximo à despesa total empenhada para investimentos pela União no OFSS, que em 2023 foi de R$ 68,68 bilhões.

Enfatiza-se que o desempenho financeiro e operacional agregado ou em conjunto das empresas estatais federais não dependentes não é objeto de análise neste relatório. O enfoque recai somente sobre o OI, especificamente sobre parte das despesas de capital que compõem o PDG, matérias afetas às competências presidenciais.

O presente tópico trata das principais informações relacionadas ao tema, como os valores executados por fonte de financiamento e o grau de execução do OI, por grupo empresarial, além da comparação entre os aportes de capital da União e os dispêndios de capital realizados. Na seção "4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento" deste Relatório será apresentada a análise quanto à regularidade da execução do OI perante as normas regentes, notadamente o inciso II do art. 167 da Constituição Federal.

Em razão da diversidade das atividades empresariais, utilizou-se, para fins de avaliação, a agregação realizada pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest), que classifica as empresas estatais em dois grandes setores: o setor produtivo estatal (SPE) (não financeiro), que engloba empresas regidas pela Lei 6.404/76 e que atuam em setores diversos, tais como: petróleo e derivados, energia, transportes, comunicações, abastecimento, saúde, comércio e serviços etc.; e o setor financeiro (SF), composto pelas instituições financeiras federais que atuam no Sistema Financeiro Nacional (SFN) e são regidas pelas Leis 4.595/1964 e 6.404/76 e sujeitam-se às normas e controles do Banco Central do Brasil (BCB).

O OI para o exercício de 2023, incluindo as alterações orçamentárias, considerou as programações de 46 empresas estatais federais, sendo 39 do SPE (não financeiro) e sete do SF. O SPE (não financeiro) agrega as empresas estatais não dependentes pertencentes a um dos seguintes grupos: Grupo Petrobras (GP), composto por doze empresas; Grupo ENBPar (Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.), com três empresas; e Demais Empresas do SPE (DE), com 24 empresas.

Consta da Prestação de Contas encaminhadas pelo Presidente da República 2023, que inicialmente o OI considerou todas as programações aprovadas para 45 empresas. Todavia, ao longo do processo de sua execução, três empresas foram privatizadas: Codesa, Paraná Xisto S.A. e Refinaria de Manaus no final de 2022. Além disso, a Companhia de Trens Urbanos de Minas Gerais (CBTU-MG) foi incluída e privatizada no mesmo ano, março de 2023.

A programação das empresas do Grupo Eletrobras (GE) não foi considerada no OI 2023, haja vista que tais empresas foram desestatizadas em 17/6/2022, conforme informação constante da Prestação de Contas do Presidente da República, haja vista o disposto na Lei 14.182/2021.

Em 2023 houve a privatização/incorporação de quatro empresas estatais do SPE (não financeiro), conforme demonstrado no quadro a seguir:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Empresas privatizadas/incorporadas em 2023**

| Grupo | Empresa |
|---|---|
| Grupo Petrobrás | Refinaria De Manaus S.A (*) |
| Grupo Petrobrás | Paraná Xisto S.A (*) |
| Demais Empresas do SPE | Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA |
| Demais Empresas do SPE | Companhia de Trens Urbanos de Minas Gerais |

Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest).
* As empresas com asterisco no quadro acima tiveram suas dotações canceladas dentro do exercício.

Os valores executados em 2023 estão demonstrados na tabela abaixo por grupo econômico.

**Variação das despesas realizadas do OI por Universo**

R$ milhões

| Universo | 2022 corrigido | 2023 | Variação |
|---|---|---|---|
| GP | 44.329 | 56.700 | 27,91% |
| ENBPar | 1.393 | 1.473 | 5,70% |
| DE | 4.225 | 3.253 | -23,02% |
| SF | 2.891 | 5.320 | 83,98% |
| **Total** | **52.840** | **66.746** | **26,32%** |

Fonte: Sest.
1. Valores Realizados de 2022 corrigidos pelo IPCA de 2022 (4,62%).

A tabela acima demonstra que, comparativamente ao exercício de 2022, o montante executado do OI em 2023 aumentou em termos reais 26,32%. À exceção do grupo "DE", cuja execução foi menor em 23,02%, todos os demais grupos apresentaram variação superior ao exercício de 2022, com destaque para o SF, em que a variação foi de 83,98%.

No SF, três empresas contribuíram para a variação positiva observada no setor: Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil S.A., pois receberam recursos acima de 80%, comparativamente com o exercício anterior, com destaque para a Finep, cujo valor nominal recebido (R$ 3.873.358,00), superou o montante total corrigido dos recursos destinados ao conjunto das empresas do setor em 2022 (R$ 2.891.000,00).

Na tabela abaixo é feita uma comparação da despesa aprovada com a realizada, por empresa e por grupo econômico, bem como os respectivos percentuais de execução.

R$ milhões

| Grupo/Empresa | Aprovada Final | Realiza-da | % de execução | % do grupo |
|---|---|---|---|---|
| ***Grupo Petrobras*** | ***126.004*** | ***56.700*** | ***45,0%*** | |
| Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS | 122.687 | 55.654 | 45,4% | 98,2% |
| Outras empresas do Grupo Petrobras | 3.318 | 1.046 | 31,5% | 1,8% |
| ***Setor Financeiro*** | ***9.032*** | ***5.321*** | ***58,9%*** | |
| Banco do Brasil S.A. - BB | 4.015 | 3.436 | 85,6% | 64,6% |
| Caixa Econômica Federal - CAIXA | 4.674 | 1.810 | 38,7% | 34,0% |
| Outras empresas do Setor Financeiro | 343 | 74 | 21,6% | 1,4% |
| ***Demais Empresas (DE) do SPE*** | ***7.680*** | ***3.254*** | ***42,4%*** | |
| Empresa Gerencial de Projetos Navais - EMGEPRON | 3.249 | 1.673 | 51,5% | 51,4% |
| Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT | 1.235 | 755 | 61,2% | 23,2% |
| Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - HEMOBRÁS | 787 | 188 | 23,9% | 5,8% |
| Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO | 338 | 181 | 53,6% | 5,6% |
| Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ | 688 | 110 | 16,0% | 3,4% |
| Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV | 104 | 83 | 79,6% | 2,5% |
| Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO | 165 | 67 | 40,6% | 2,1% |
| BB Tecnologia e Serviços S.A. | 148 | 65 | 43,8% | 2,0% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Grupo/Empresa | Aprovada Final | Realiza-da | % de execução | % do grupo |
|---|---|---|---|---|
| Casa da Moeda do Brasil - CMB | 127 | 40 | 31,4% | 1,2% |
| Outras Empresas do segmento "DE" | 837 | 91 | 10,8% | 2,8% |
| ***Grupo ENBPar*** | ***1.821*** | ***1.474*** | ***81,0%*** | |
| Eletrobras Termonuclear S.A. - ELETRONUCLEAR | 1.731 | 1.417 | 81,9% | 96,1% |
| Indústrias Nucleares do Brasil S.A. - INB | 84 | 54 | 64,4% | 3,7% |
| Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A - ENBPar | 5 | 3 | 49,1% | 0,2% |
| ***Total Geral*** | ***144.536*** | ***66.749*** | ***46,2%*** | |

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações enviadas pela Sest.

Previu-se a realização de aportes de recursos do Tesouro Nacional para aumento do patrimônio líquido, utilizando saldos de exercícios anteriores. Havia previsão para o aumento de capital de dez empresas, no valor total de R$ 3,62 bilhões, porém a execução dos recursos dessa fonte foi de R$ 1,93 bilhão (53,41% do programado).

No exercício de 2023, houve a capitalização das empresas relacionadas na tabela a seguir, mediante aportes oriundos do Tesouro Nacional, nos termos das Leis 14.774 e 14.773/2023 e Decreto 11.868/2023:

**Capitalização de empresas**

| Empresa | Dotação autorizada (R$ mil) |
|---|---|
| Banco do Nordeste do Brasil S.A. | 1.400.000,00 |
| Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia - Hemobrás | 393.000,00 |
| **Total** | **1.793.000,00** |

Fonte: Sest. Leis 14.773 e 14.774/2023 e Decreto 11.868/2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 3. RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As análises empreendidas neste capítulo representam o esforço do Tribunal de Contas da União no sentido de qualificar a prestação de contas sobre os resultados da atuação do governo federal em 2023.

Na seção 3.1, realiza-se uma análise da situação econômica e social do Brasil, comparando-a com a de outros países, com base em indicadores reconhecidos em âmbito nacional e internacional.

Em seguida, na seção 3.2, apresenta-se uma análise sintética sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, que serve de direcionador da atuação governamental ao longo do período de referência, sendo que as presentes Contas se referem ao quarto e último ano de vigência do plano.

Por fim, na seção 3.3, relata-se a análise setorial empreendida pelo Tribunal, com ênfase nas informações de desempenho (metas e resultados intermediários) constantes do PPA 2020-2023.

## 3.1. Evolução dos Indicadores de Desenvolvimento Econômico e Social

Em que pese o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Poder Legislativo considerar exclusivamente os aspectos de legalidade avaliados no Parecer Prévio do TCU, entende-se que a verificação dos resultados alcançados pelo Governo ao final de seu mandato constitui elemento fundamental para exercício da *accountability* governamental, no sentido de demonstrar à sociedade as entregas realizadas pelos representantes por ela escolhidos.

Este tópico busca descrever a evolução recente do Brasil em indicadores internacionais, que avaliam aspectos do desenvolvimento econômico e social do país nos últimos anos, os quais estão indubitavelmente relacionados à efetividade da atuação governamental.

Assim, com o intuito de assumir a natureza transversal, mutável e interdependente das questões econômico-sociais que o governo objetiva tratar, o presente tópico está composto não somente por indicadores econômicos, mas também por indicadores sociais e de natureza mais ampla, capazes de demonstrar aspectos da qualidade de vida da população como um todo.

Inicialmente, será realizada a apreciação da trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) do país, uma vez que se trata de índice econômico fundamental para um país em desenvolvimento e necessário para a compreensão de variáveis como a capacidade de endividamento do setor público, manutenção e aumento de investimentos e custeio de políticas públicas, entre outros.

**Posição do Brasil no ranking das economias mundiais**

| Ano | Posição do Brasil no ranking | PIB (em trilhões de US$) |
|---|---|---|
| 2018 | 9ª | 1,92 |
| 2019 | 9ª | 1,89 |
| 2020 | 12ª | 1,48 |
| 2021 | 12ª | 1,65 |
| 2022 | 11ª | 1,92 |
| 2023 | 9ª | 2,13 |

Fonte: Fundo Monetário Internacional (disponível em: https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CHN).

Nos anos de 2020 e 2021 o país saiu do grupo das dez maiores economias mundiais, perdendo posições para o Canadá, República da Coréia, Federação Russa e Itália. Em 2022, o Brasil apresentou o 11º maior PIB do mundo, numa comparação que contemplou 211 países. Já em 2023, o país retornou à 9ª posição. Considerando apenas os países do BRICS, o Brasil ficou atrás somente da China (2ª posição) e da Índia (5ª posição).

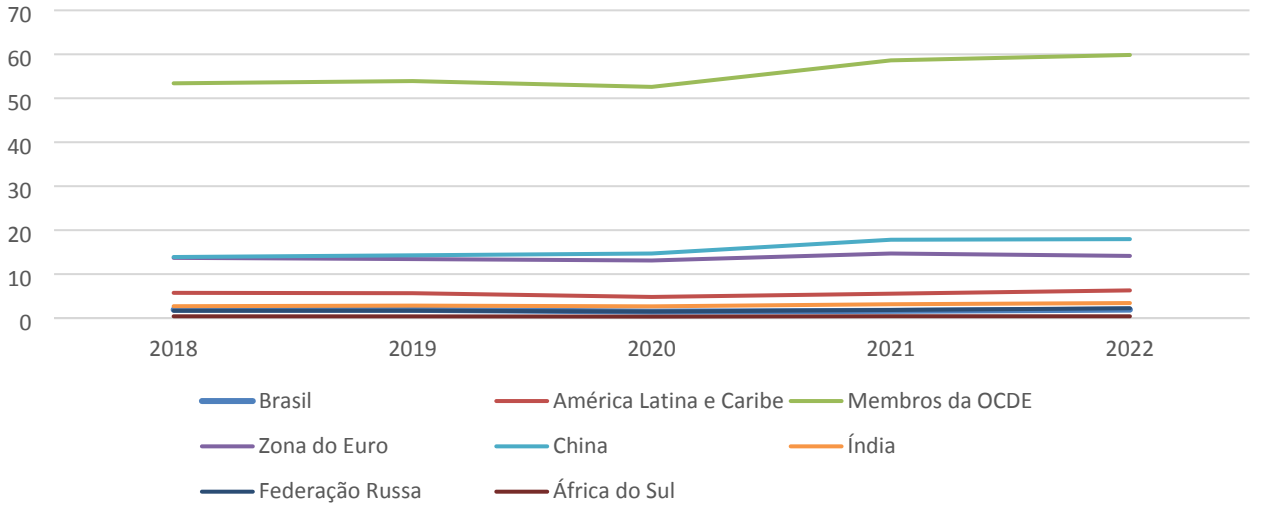


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Conforme apresentado no gráfico a seguir, o PIB brasileiro apresentou uma estagnação econômica nos últimos anos, assim como a Federação Russa e os países da América Latina e Caribe. Diversamente, a China e os países membros da OCDE apresentaram razoável crescimento entre 2018 e 2022 e considerável recuperação econômica após com o enfrentamento da crise provocada pela Covid-19 durante o período.

**Produto Interno Bruto (PIB)**

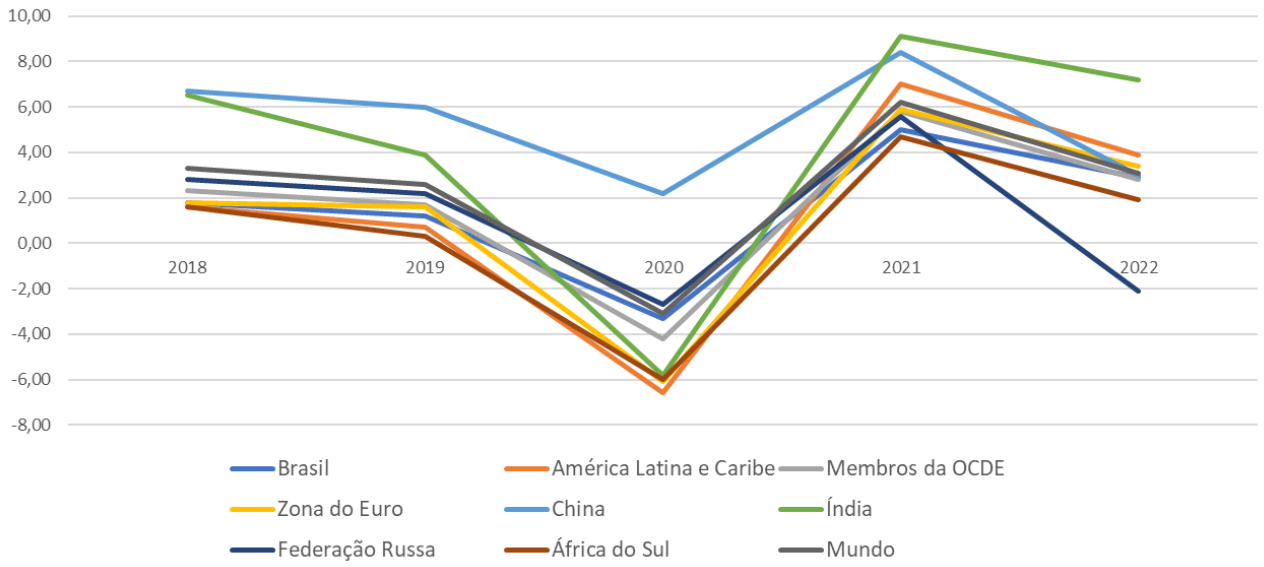
US$ trilhões




Fonte: Banco Mundial.

No gráfico seguinte, são representadas, também no período de 2018 a 2022, as taxas de crescimento anual do PIB do Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, América do Sul e Caribe, países membros da OCDE e do mundo. Em 2020, observa-se a ocorrência de taxa de crescimento econômico negativa – decorrente, em parte considerável, dos efeitos da pandemia de Covid-19 – em todos os grupos de comparação. No exercício de 2021, houve a retomada do crescimento econômico mundial em níveis superiores aos observados no período anterior à pandemia em todos os grupos de comparação, seguida, em 2022, por uma diminuição global na taxa de crescimento do PIB.

**Taxa de crescimento em percentual do Produto Interno Bruto (PIB)**




Fonte: Banco Mundial.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

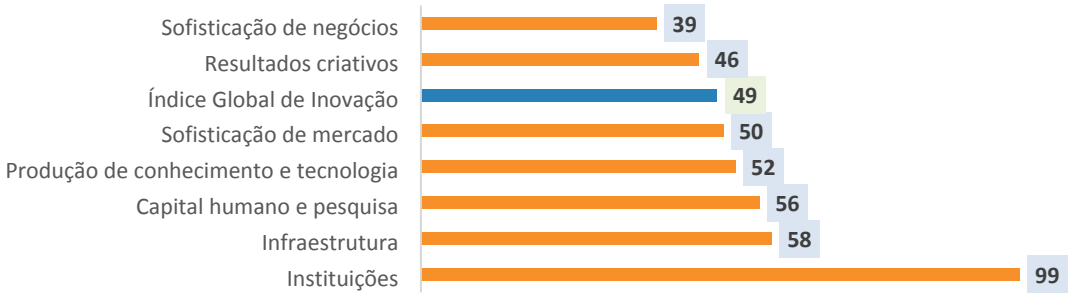
O PIB médio por brasileiro, convertido em dólares americanos, se encontra em ascensão nos últimos cinco anos. Apesar da recuperação econômica, o PIB *per capita* brasileiro ainda é inferior ao apresentado pela China, Federação Russa, pela média dos países da América Latina e Caribe e pela média mundial, o que demonstra que a geração de renda continua sendo um desafio para o país.

Outro indicador relevante a ser acompanhado é o Índice Global de Inovação (*Global Inovation Index* – GII), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que busca identificar formas de estimular a inovação utilizando um conjunto de medidas para calcular a capacidade de cada economia, desde financiamento de pesquisas, educação e geração de patentes. Por meio de cerca de 80 indicadores, agrupados em insumos de inovação e resultados, o GII visa capturar as facetas multidimensionais da inovação, condutor imprescindível para o desenvolvimento de uma nação.

Conforme a edição de 2023 do referido índice, que contou com a participação de 132 países, o Brasil alcançou a 49ª posição na comparação geral, 6ª dentre as 36 economias de renda média-alta e, por fim, 1ª dentre os 18 países América Latina e Caribe que integram o índice, uma realidade bastante distinta de 2018, quando o Brasil ocupava a 85ª posição no *ranking*. Cumpre destacar que, nos últimos quatro anos, e desde o início da pandemia, o Brasil ficou entre os cinco países que mais progrediram no *ranking* – juntamente com as Ilhas Maurício, Indonésia, Arábia Saudita e Paquistão – saindo da 62ª posição que ocupava em 2020.

Por outro lado, a categoria "Instituições" continua apresentando o pior desempenho na avaliação, o que significa que o país ainda precisa investir esforços para melhoria do ambiente institucional, da regulação e do ambiente de negócios, aspectos avaliados para composição do indicador.

**Perfil da Inovação – posição do Brasil, segundo o Índice Global de Inovação**




Fonte: *Global Innovation Index 2023, WIPO* (disponível em: https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2023/).

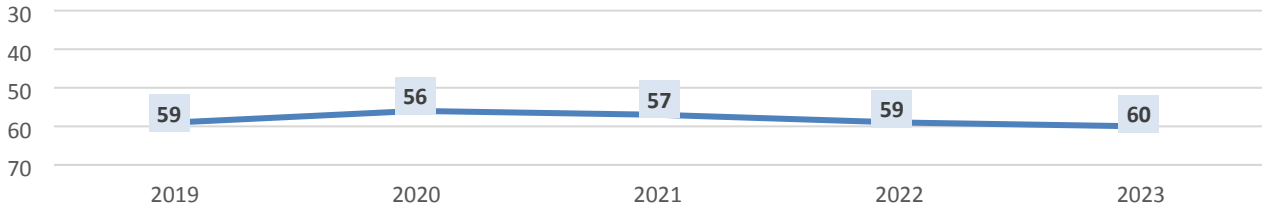
O Índice de Competitividade Mundial (*World Competitiveness Ranking* - WCR), do *International Institute for Management Development* (IMD), é outro indicador abrangente e ponto de referência mundial sobre a competitividade dos países. Publicado desde 1989, o indicador baseia-se em 4 pilares (Desempenho Econômico, Eficiência do Governo, Eficiência dos Negócios e Infraestrutura), cada um com cinco subfatores que, por sua vez, consolidam ao todo 334 critérios de competitividade, selecionados com base na literatura econômica, fontes internacionais, nacionais e regionais e *feedback* da comunidade empresarial, agências governamentais e acadêmicos.

A edição de 2023 contou com a participação de 64 países, tendo o Brasil ficado na 60ª posição, uma posição a menos em relação ao ano anterior e quatro posições abaixo em relação a quatro anos atrás (2020), conforme demonstrado no gráfico.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Posição do Brasil no *World Competitiveness Yearbook* (2019-2023)**

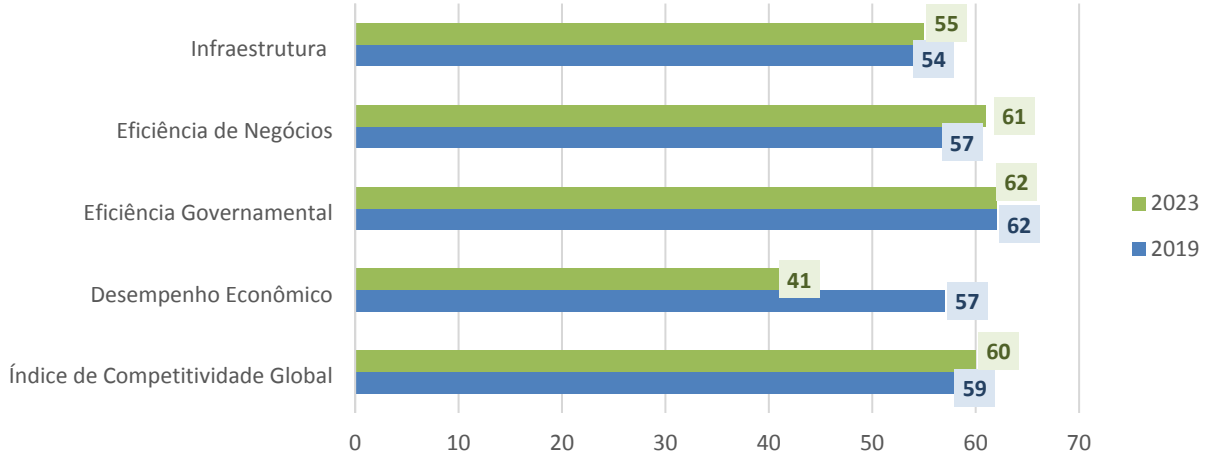



Fonte: *International Institute for Management Development* (IMD) e Fundação Dom Cabral.

No tocante às dimensões do índice, observa-se no gráfico seguinte que a dimensão "Desempenho Econômico" subiu 16 (dezesseis) posições no período, principalmente em função dos subfatores "Emprego" e "Preços". Por outro lado, a dimensão "Eficiência de Negócios" – que avalia aspectos de produtividade, mercado de trabalho, sistema financeiro, práticas de gestão e cultura – apresentou queda de quatro posições em relação a 2019,

No tocante à dimensão de "Infraestrutura", o país perdeu posições na maioria dos subfatores analisados, com exceção da "Infraestrutura científica", que subiu algumas posições. Já a dimensão "Eficiência Governamental" se manteve estagnada, sendo que o fator "Política Fiscal" apresentou uma piora de seis posições.

**Brasil no Índice de Competitividade Mundial 2023 – dimensões**



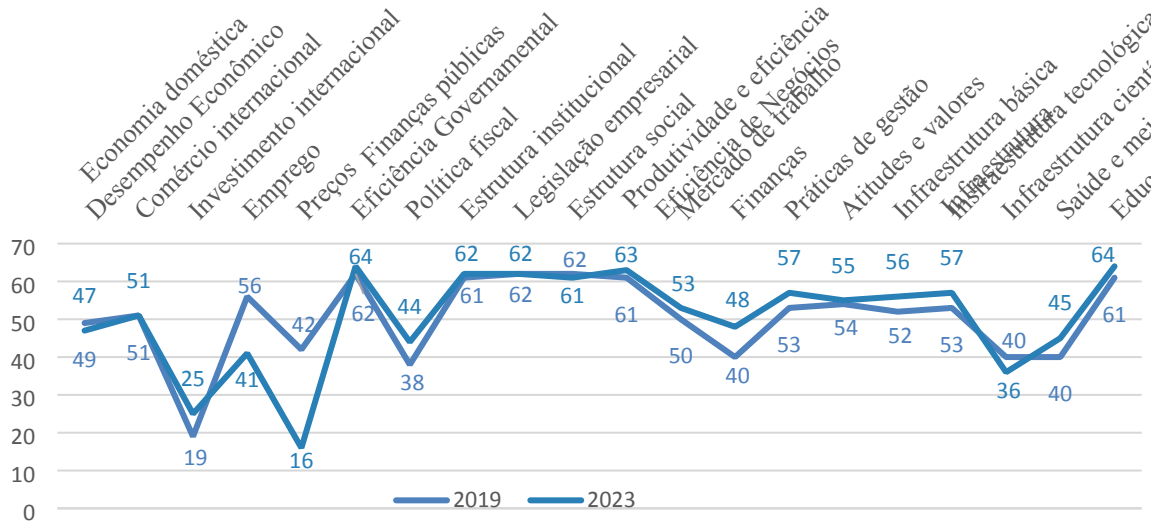

Fonte: *International Institute for Management Development*.

De modo complementar, no gráfico seguinte, apresenta-se a posição do Brasil em cada fator do índice. Ao comparar os exercícios de 2019 e 2023, observa-se que os subfatores "Emprego" e "Preços" apresentaram uma melhora significativa ao longo dos últimos anos. Em contrapartida, os fatores "Investimento Internacional", "Política Fiscal" e "Finanças" apresentaram uma piora considerável. Além disso, percebe-se que apenas nos subfatores "Preços" e "Investimento Internacional" o Brasil se encontra na metade superior do rol de países avaliados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Perfil da Competitividade do Brasil - posição do Brasil, segundo o Índice de Competitividade Mundial**




Fonte: *International Institute for Management Development* (IMD).

O relatório de 2023 apontou como principais desafios ao país: i) implementar uma reforma fiscal que promova a competitividade; ii) garantir uma nova ancoragem fiscal que concilie gastos sociais com a responsabilidade nas contas públicas; iii) incentivar e atrair investimentos verdes, aliados a uma política ambiental multisetorial resiliente; iv) garantir acesso à educação pública de qualidade e atuar conjuntamente com o setor privado para formar e requalificar a força de trabalho; v) reverter a estagnação da produção e incentivar novos investimentos para promover a criação de emprego.

Com base nos desafios supracitados, cumpre reforçar a importância de uma política de educação de qualidade e uma política de responsabilidade fiscal, ambas de responsabilidade governamental e fundamentais para alavancar diversos aspectos do desenvolvimento econômico e social do país.

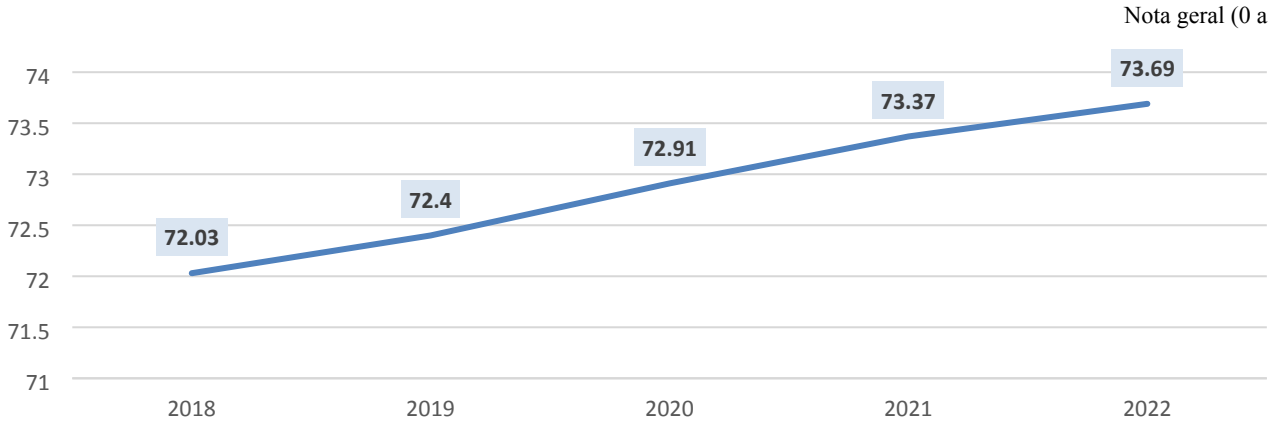
Outro índice que também pode ser consultado, pois apresenta uma perspectiva ampla e realística sobre o desenvolvimento econômico e social no Brasil é o Índice *Sustainable Development Goals*, que consolida os indicadores presentes nos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas. Os ODS foram adotados pelas Nações Unidas como um chamado mundial para o desenvolvimento socioeconômico inclusivo e sustentável, assim como para a redução da pobreza até 2030.

A versão 2023 do Índice agrega um conjunto de indicadores relativos a 166 países e permite uma avaliação do desempenho geral de cada um nos dezessete ODS, estabelecendo igual peso a cada meta, podendo chegar a um valor máximo de cem pontos. Segundo o relatório de 2023, o Brasil subiu três posições no *ranking* em 2022, alcançando a 50ª posição, com o total de 73,69 pontos, conforme apresentado no gráfico.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Brasil no índice *Sustainable Development Goals***

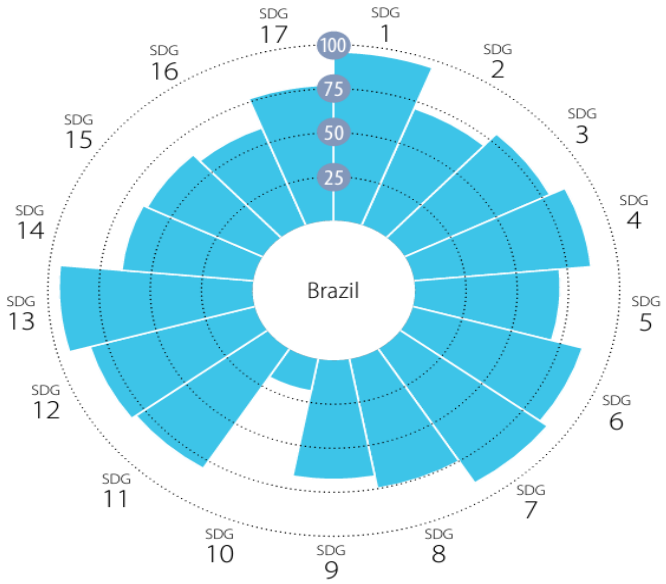



Fonte: *Sustainable Development Report 2023* – Organização das Nações Unidas.

De acordo com o recente relatório, o ODS 7 - Energia Renovável já foi alcançado. Os ODS 1 - Erradicação da Pobreza, 6 - Água Lima e Saneamento e 13 - Ação Climática apresentaram boa evolução, mas os desafios ainda permanecem. Os ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura e 17 - Parcerias e Meios de Implementação apresentaram um avanço moderado, enquanto o ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico e o ODS 12 - Consumo e Produção Responsável permanecem estagnados. Já o ODS 2 - Fome Zero piorou em relação ao ano anterior.

Os ODS 3 - Saúde e Bem-Estar, 4 - Educação de Qualidade, 5 - Igualdade de Gênero e 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis também avançaram de forma moderada, mas ainda precisam enfrentar desafios significativos.

**Mapa dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil em 2022**




Fonte: *Sustainable Development Report 2022 - Nações Unidas.*

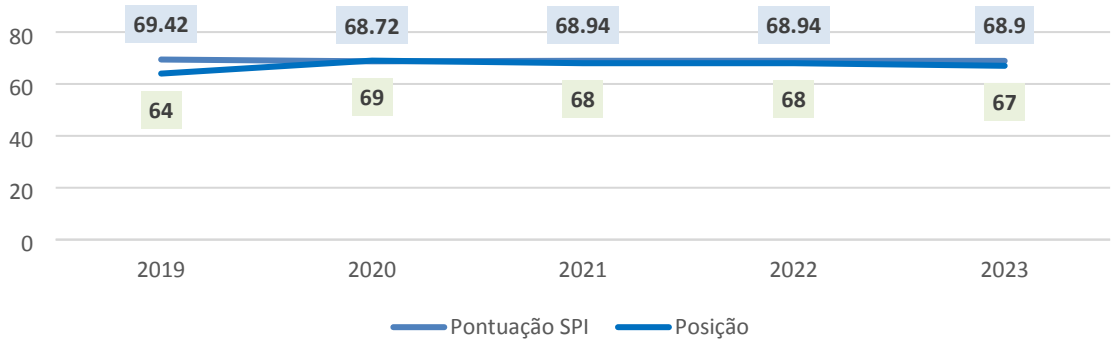
Conforme se observa no gráfico anterior, os piores resultados se encontram nos ODS 10 - Redução das desigualdades, 14 - Vida na Água, 15 - Vida Terrestre e 16 - Paz, Justiça e Instituições Fortes. Como se nota, em mais um indicador internacional aparecem dois grandes desafios a serem superados pelo Estado brasileiro: a melhoria da qualidade e eficiência das instituições brasileiras e a redução das desigualdades.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Outro indicador que ajuda a situar o país no cenário internacional quanto ao desenvolvimento econômico e social é o Índice de Progresso Social, divulgado pela *Social Progress Imperative*, entidade sem fins lucrativos sediada em Washington. O progresso social é definido como a capacidade de uma sociedade de atender às necessidades humanas básicas de seus cidadãos, estabelecer os alicerces que permitem que cidadãos e comunidades melhorem e sustentem a qualidade de suas vidas e criar condições para que todos os indivíduos atinjam sua plenitude potencial. O índice agrega 51 indicadores sociais e ambientais para criar uma imagem mais clara de como é a vida para as pessoas comuns, podendo chegar a um valor máximo de 100 pontos. O índice não mede a felicidade ou a satisfação das pessoas, concentrando-se nos resultados reais da vida em áreas como abrigo e nutrição, segurança, direitos e educação, entre outros.

**O Brasil no Índice de Progresso Social nos últimos anos (2019 a 2023)**




Fonte: *Social Progress Index Results* (disponível em: https://www.socialprogress.org/2024-social-progress-index/).

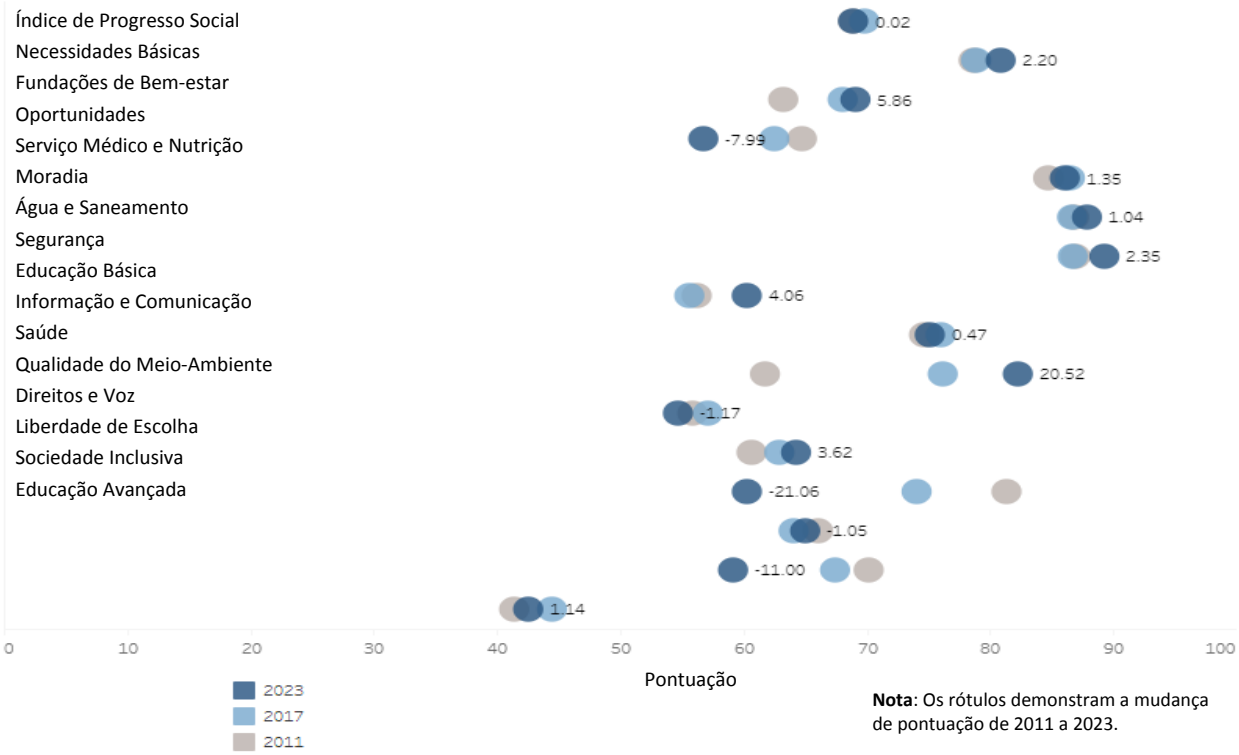
Conforme apresentado no gráfico, em 2019, o Brasil, com a pontuação de 69,42 ocupava a 64ª posição entre 170 países. Nos últimos anos o país perdeu algumas posições, embora a pontuação tenha caído relativamente pouco, representando uma estagnação dos indicadores sociais.

Ao observar a evolução dos indicadores desde 2011, percebe-se que o país evoluiu significativamente no quesito "Informação e Comunicação". Por outro lado, os parâmetros "Oportunidades", "Direitos e Voz" e "Sociedade Inclusiva" apresentaram grande retrocesso, o que se torna mais preocupante ao considerar a realidade nacional de desigualdade, já apresentada por outros índices desta Seção.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução do Progresso Social do Brasil (2011 a 2023)**




Fonte: *Social Progress Index Results* (disponível em: https://www.socialprogress.org/2024-social-progress-index/).

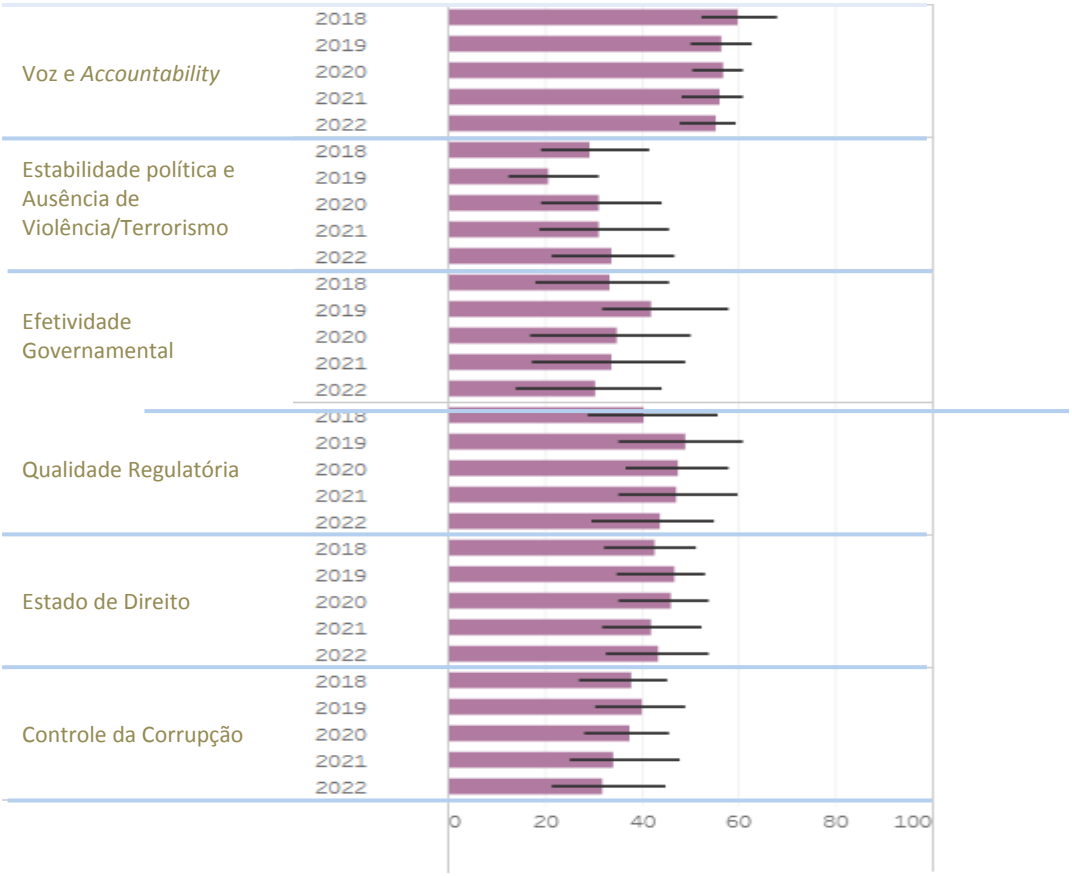
Cabe também abordar o projeto Indicadores de Governança Mundiais (WGI – *Worldwide Governance Indicators*), do Banco Mundial, que apresenta indicadores individuais e agregados para seis dimensões da governança: voz e *accountability*; estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; efetividade governamental; qualidade regulatória; estado de direito; e controle da corrupção. Os índices agregados de cada dimensão variam entre -2,50, que representa um desempenho fraco, e +2,50, que significa um desempenho forte. Já o *ranking* desses índices é dado em termos de percentis e varia entre 0 e 100, sendo que, quanto maior o valor, melhor a posição do país.

O que se verifica nos indicadores agregados é que de 2018 a 2022 o Brasil apresentou discreta evolução nas dimensões "Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo" (passou de 29,25 para 33,96), "Qualidade Regulatória" (passou de 40,476 para 43,868) e "Estado de Direito" (passou de 42,857 para 43,396). Já nas dimensões "Voz e *Accountability*", "Efetividade Governamental" e "Controle da Corrupção", que refletem não somente o nível de transparência governamental, mas a capacidade do governo de implementar políticas públicas e realizar as entregas necessárias à população, o país piorou.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Indicadores de Governança Mundiais nos últimos anos (2018 a 2022)**




Fonte: Banco Mundial.

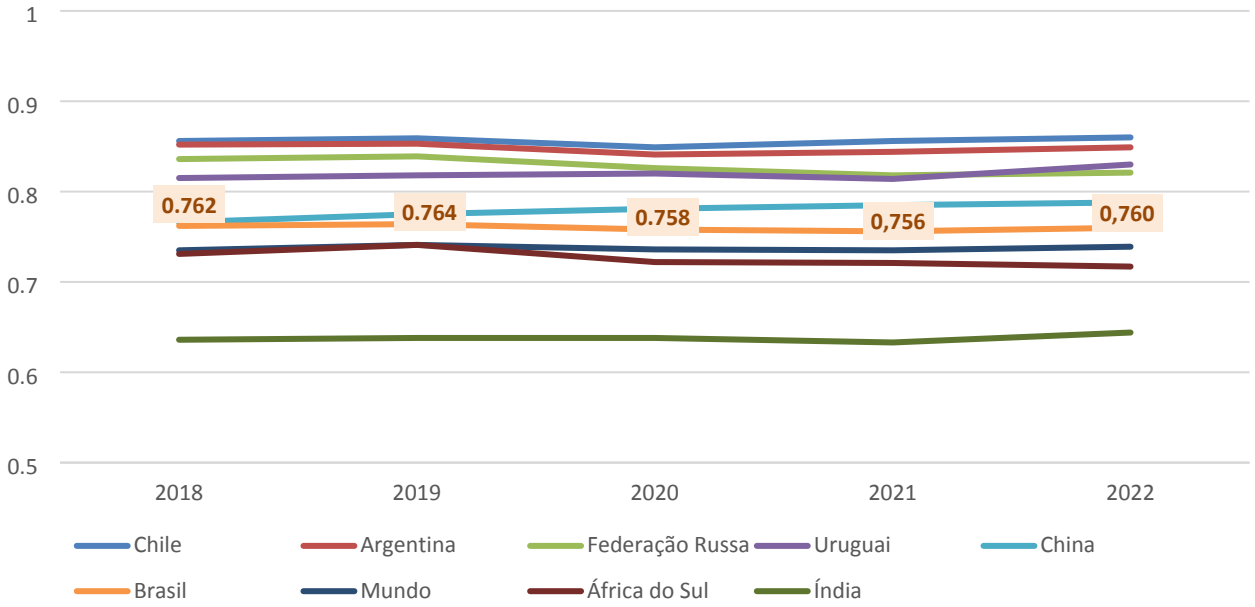
Por último, observa-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cuja medida resume o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e expectativa de vida. O indicador é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que oferece uma comparação a respeito de como as nações investem em capital humano e de que forma esse investimento retorna para a sociedade, em termos de poder de compra e longevidade.

De 1990 a 2013, o IDH brasileiro apresentou crescimento sustentado do índice geral e de seus três componentes. No entanto, a partir de 2013 o país deixou de apresentar evolução no índice geral, diferentemente do restante dos países do mundo. Em relação aos últimos anos, a estagnação permanece, de forma similar a alguns países do BRICs e da América do Sul. No entanto, cabe ressaltar que, embora o Brasil ainda esteja acima da média mundial, ainda apresenta desempenho inferior a diversos países da América Latina e Caribe, incluindo Argentina, Uruguai e Chile.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Índice de Desenvolvimento Humano de 2018 a 2022**

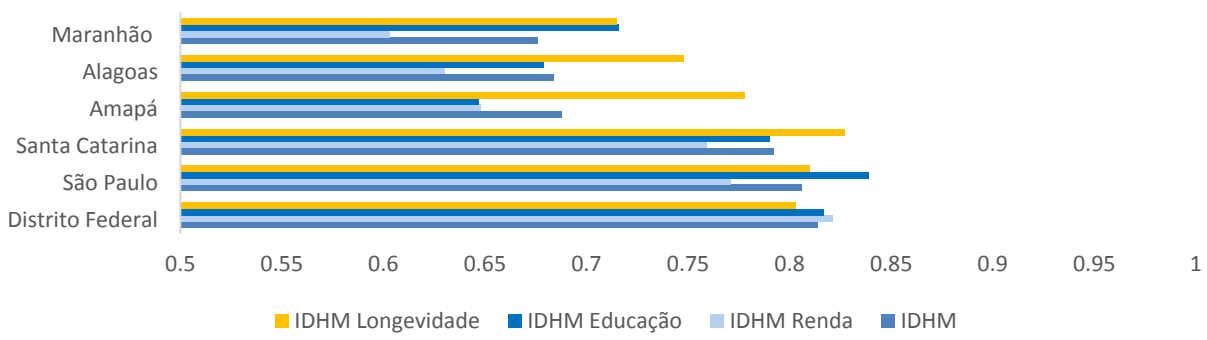



Fonte: PNUD (disponível em: https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI)

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2023/2024 publicado pelo PNUD, em 2022 o Brasil ocupou a 89ª posição no ranking de 170 países, com a pontuação de 0,760. Já o primeiro lugar foi ocupado pela Suíça, que alcançou a pontuação de 0,967. A esse respeito, convém comentar que a diferença da expectativa de vida apresentada é de mais de 10 anos (Brasil - 73,4 e Suíça - 84,3) e a renda *per capita* do país europeu é 4,75 vezes a renda do Brasil. Interessante observar que os anos escolares previstos são bastante similares, com 16,6 anos na Suíça e 15,60 anos no Brasil. No entanto, enquanto a média de anos escolaridade no primeiro país é de 13,9, no segundo é de 8,30, ou seja, 40% menor.

Além dos desafios da educação apresentados pelo índice, há desafios regionais a serem enfrentados. O gráfico a seguir apresenta os três estados brasileiros com maior IDH e os três estados com os menores valores do índice. Pelos valores de cada componente, percebe-se a existência de realidades extremamente distintas dentro do país, o que exige iniciativas governamentais direcionadas não somente a melhorar cada indicador de maneira global, mas para garantir que a melhoria permita a redução das desigualdades regionais.

**Índice de Desenvolvimento Humano em 2021**




Fonte: Atlas Brasil (disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/ranking).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A análise dos principais índices de desenvolvimento econômico e social é extremamente relevante, pois permite apresentar um retrato da situação do país a partir de um olhar comparativo, mas ao mesmo tempo, sob uma perspectiva individualizada, que possibilita enxergar a sua evolução em diversos aspectos importantes para a sociedade, bem como entender os desafios que demandam enfrentamento. As informações apresentadas nesta Seção nos permitiram observar que o Brasil, no período de vigência do PPA 2020-2023, apresentou avanços na taxa de emprego, no Índice Global de Inovação e no *PIB per capita*, retomando a sua posição inicial de 9ª maior economia mundial após o enfrentamento da pandemia. Por outro lado, o Índice de Desenvolvimento Humano permaneceu estagnado no período e o Índice de Progresso Social apresentou retrocesso.

Além disso, convém registrar que a análise empreendida traz um conjunto de desafios não superados na vigência do último PPA e que, por essa razão, deveriam estar previstos no próximo plano. Entre eles, citam-se: i) o aumento da produtividade e geração de renda; ii) a melhoria da qualidade das instituições públicas para aumento da eficiência e da efetividade governamental; iii) reforma fiscal e política fiscal responsável; iv) educação pública de qualidade para requalificação da força de trabalho; v) redução das desigualdades e promoção de uma sociedade mais inclusiva.

### 3.2. Plano Plurianual - PPA 2020-2023

Este tópico consolida análises do TCU sobre o PPA decorrentes de fiscalizações realizadas nos últimos anos, com o intuito de promover o aprimoramento constante desse importante instrumento de planejamento nacional. Nesse sentido, apresentam-se abaixo os principais aspectos levantados pelo TCU em trabalhos recentes sobre o tema:

a) Debilidade de arranjos institucionais de coordenação capazes de garantir a coerência entre planos e políticas nacionais, regionais e setoriais e o PPA, e ausência de um sistema de indicadores-chave nacionais refletidos nas diretrizes estratégicas do PPA e comparáveis internacionalmente (Relatório de Políticas e Programas de Governo 2017 - Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário – relator: Ministro Marcos Bemquerer);

b) Ausência de estratégia nacional integrada de longo prazo, articulada com os instrumentos de planejamento nacional, setorial e regional, em especial o PPA (Relatório de Políticas e Programas de Governo 2018 - Acórdão 2.608/2018-TCU-Plenário – relator: Ministro Benjamin Zymler);

c) Ausência de lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º, da Constituição Federal), e de lei complementar (prevista no art. 165 § 9º, inciso I, da Constituição Federal), que disponha sobre critérios gerais para elaboração e a organização do PPA, o que acaba por sujeitar a estrutura da PPA a mudanças acentuadas a cada novo plano (Acórdão 3.090/2020-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo);

d) PPA 2016-2019: inexistência de indicadores para monitoramento da dimensão estratégica e de valores anuais de referência para as metas (Acórdão 2.127/2017-TCU-Plenário – relator: Ministro Marcos Bemquerer), além de falhas no modelo do plano, como o baixo realismo das premissas adotadas, a falta de desdobramento dos valores globais dos programas, fragilidades das metas, imprecisão conceitual e desconexão entre indicadores e objetivos (Acórdão 782/2016-TCU-Plenário – relator: Ministro José Múcio Monteiro);

e) PPA 2020-2023: falhas de construção dos programas, consumadas na falta de coerência entre indicador, meta e programa; fixação de metas que declaram a entrega de produtos, mas não os resultados que se buscam alcançar; insuficiência dos indicadores escolhidos; e ausência de indicador mensurável. Também foram identificadas a baixa regionalização dos programas, lacunas nas responsabilidades quanto ao monitoramento, e previsão de alteração unilateral das metas e dos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

investimentos plurianuais pelo Poder Executivo, o que afeta a credibilidade do plano plurianual (Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo).

Em que pese o caminho a ser percorrido no sentido de transformar o PPA em uma peça central de planejamento governamental de médio prazo seja ainda bastante longo, cabe comentar que o plano plurianual apresentou ao longo dos anos uma série de avanços, identificados e reconhecidos pelo TCU em seus trabalhos.

No PPA 2016-2019, as fiscalizações do TCU apontaram como principais melhorias a especificação dos valores relativos às renúncias tributárias no valor global dos programas temáticos; o incremento da participação social na construção do plano; a clareza da conexão entre a dimensão estratégica do plano e os programas temáticos; e a anualização das metas.

Em relação ao PPA 2020-2023, a fiscalização realizada pelo TCU – que deu origem ao Acórdão 2.515/20219-TCU-Plenário, relator: Ministro Vital do Rêgo – identificou como avanços desse plano a simplificação quantitativa e qualitativa, a regionalização das metas, o realismo fiscal e a eliminação de categorias de definição imprecisa (ex: "iniciativas"). Em contrapartida, o mesmo trabalho apontou um conjunto de riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, elencadas a seguir:

a) Necessidade de desdobramento dos programas do PPA no planejamento estratégico dos órgãos;
b) Fragilidades nos mecanismos de monitoramento e avaliação do PPA;
c) Possível comprometimento da transparência e da credibilidade do plano decorrente da possibilidade de alteração unilateral de atributos dos programas;
d) Inexistência de indicadores na camada estratégica do plano;
e) Dissociação entre planejamento e informações de custos; e
f) Baixo índice de regionalização do plano.

Em 2023, assim como feito nas duas últimas edições do plano, o TCU realizou o acompanhamento da elaboração do PLPPA 2024-2027, abordando, entre outros quesitos, o atendimento aos requisitos constitucionais, aspectos metodológicos e os atributos dos programas selecionados. Segundo o relatório de fiscalização, que culminou no Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário – relator: Ministro Jorge Oliveira, o PPA atual trouxe progressos relevantes, como "a incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla "Visão de Futuro" e "Objetivos Estratégicos"; a vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e o alto grau de participação social. Por outro lado, o trabalho novamente verificou uma série de riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, sendo alguns novos, outros remanescentes.

Em análise recentemente realizada por esta Corte de Contas sobre as propostas dos Projetos de lei de finanças públicas (TC 015.377/2023-7), a equipe técnica ressaltou que:

> Tanto na doutrina como nas avaliações realizadas por organismos internacionais, parece haver um consenso de que **o marco legal do PPA é incompleto e deve ser revisitado**. No entanto, os estudiosos reconhecem no plano algum papel coordenador na definição de prioridades, e que, **uma vez aprimorado, pode se converter em um MTEF** [*Medium Term Expenditure Framework*] **para o país**. (grifo nosso)

Convém observar que a Nova Lei Geral de Finanças Públicas poderia ser o *locus* de regulamentação e preenchimento das lacunas legislativas que tanto comprometem a estabilidade e a efetividade do plano plurianual, conforme declarado pela equipe de auditoria (TC 015.377/2023-7):



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> Ao invés de fragilizar ou eliminar o PPA, o papel constitucionalmente previsto para a lei complementar é o de dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano (art. 165, § 9º, inciso I, da CF/1988). A elaboração da lei geral de finanças públicas deve prestar-se para o preenchimento dessa lacuna, saneando as falhas atuais do PPA, a fim de estruturá-lo como real instrumento de planejamento, orientação e transparência para as prioridades do setor público no Brasil.

O que se percebe é que, embora o PPA tenha passado por muitas mudanças ao longo dos anos, segue carecendo de aprimoramento. O TCU tem se pronunciado sobre os planos plurianuais, pugnando que o PPA seja mais efetivo como peça de planejamento governamental de médio prazo, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988. Cumpre reconhecer que boa parte das deliberações emanadas por este Tribunal em relação ao tema foram implementadas pelo Poder Executivo.

O esforço consistente do TCU para acompanhar a evolução do PPA reside na certeza de que o Plano Plurianual deveria ser a peça governamental capaz de refletir os compromissos do governo vigente e servir como principal instrumento de compromisso, orientação e transparência da gestão pública. No entanto, conforme declarado pelo Ministro-relator Jorge Oliveira no recente Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, "mesmo com tantas mudanças metodológicas e estruturais ocorridas no PPA desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda não logramos êxito em solucionar os diversos entraves de forma a construir um plano que não seja uma peça meramente formal".

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro (Lei 4.320/1964), a Lei 10.180/2001, a Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021) e o Decreto 9.203/2017, entre outros diplomas, estabelecem a necessidade de formatação de estruturas e de mecanismos de gestão que permitam ao poder público agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

A essencialidade do planejamento tampouco escapou ao constituinte originário, que determinou essa função ao Estado, em atenção ao objetivo fundamental do desenvolvimento nacional equilibrado (art. 174 da Constituição Federal de 1988).

Somam-se às disposições normativas existentes o consenso na literatura especializada e as melhores práticas internacionais, que indicam que a pactuação de entregas, estabelecidas em objetivos e metas de governo e a apresentação de resultados são pilares da gestão pública eficaz.

Não obstante, a construção e a utilização de instrumentos de planejamento realmente efetivos ultrapassam a ordem legal e as boas referências. A ascensão do PPA ao *status* de verdadeiro orientador da ação governamental demanda mudança de cultura política e institucional, capaz de tornar as prioridades governamentais de longo e médio prazo devidamente alinhadas com as necessidades da população e fazer com que o atendimento a essas necessidades seja a principal busca do Estado.

### 3.3. Análise Setorial: Programas Finalísticos do PPA 2020-2023

Um dos aspectos a subsidiar o julgamento das Contas do Presidente da República pelo Congresso Nacional é a análise sobre o desempenho da atuação governamental. Em vista disso, há mais de dez anos o TCU submete à avaliação a planificação setorial formulada no Plano Plurianual sob o prisma da estrutura dos programas, seus indicadores, objetivos e metas. Segundo critérios adiante explicitados, busca-se neste tópico avaliar as ações governamentais realizadas por meio dos programas finalísticos do Plano Plurianual (PPA).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Nos termos da Resolução-TCU 291/2017 e do Regimento Interno do Tribunal (RITCU), o TCU deve posicionar-se, no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República, quanto à execução dos orçamentos da União. O art. 228, § 2º, do RITCU estabelece que o relatório que acompanha o parecer prévio conterá informações sobre o cumprimento dos programas e o atingimento de metas. Assim, esta seção se dedica a apresentar as análises conduzidas por equipes técnicas especializadas do Tribunal, que se debruçaram sobre doze programas finalísticos do PPA 2020-2023, a fim de examinar a confiabilidade das informações de desempenho – meta e resultados intermediários (RIs) – de cada programa; e o desempenho dos programas, seja em comparação com as metas e RIs projetados no PPA, seja por meio da colação de indicadores e parâmetros externos ao plano, que ajudem a elucidar o resultado setorial da atuação do Poder Público.

Instrumento norteador do planejamento de médio prazo da administração pública federal, o PPA consiste também em ferramenta de monitoramento das ações empreendidas ao longo dos quatro anos em que tem vigência. A comparação daquilo que foi planejado no PPA com o que é efetivamente alcançado em termos de entregas para a sociedade permite saber em que medida as políticas públicas foram concretizadas e o papel do plano na melhoria de sua qualidade de vida. Ao longo dos anos, observaram-se avanços nos atributos de desempenho do PPA que estão relacionados à atuação do TCU, tanto por meio das análises realizadas acerca das informações constantes da Prestação de Contas do Presidente da República como por meio de ações de controle específicas, comentadas em seção anterior deste capítulo.

As metas do PPA são os instrumentos de desempenho desenhados para permitir o acompanhamento dos resultados das políticas públicas, representando os compromissos firmados com o Congresso Nacional e a sociedade para um período de quatro anos. As políticas públicas devem pautar-se por entregas, que devem ser monitoradas com base em avaliações periódicas, as quais devem ser lastreadas por informações fidedignas e relevantes. Nesse sentido, metas que não sejam específicas, mensuráveis, alinhadas aos objetivos do plano ou realistas perdem seu caráter de contribuir com a gestão, tornando-se mais um esforço formal que consome grande quantidade de recursos e entrega pouco resultado. Na mesma linha, dados com falhas de confiabilidade podem mostrar retrato inverídico do problema, com indução a erro nos processos de avaliação contínua e de alocação de recursos públicos. Informações de desempenho deficientes são falhas de grande importância, visto que maculam a transparência, distorcem a base das escolhas públicas e impedem a comprovação de valor público na atuação governamental.

*Metodologia Aplicada*

O PPA 2020-2023 definiu metas a serem alcançadas ao final do período de quatro anos, na forma de entrega de bens e serviços à sociedade. Ressalte-se que cada programa finalístico do PPA tem uma meta de objetivo, que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, que são as entregas de bens e serviços projetadas a fim de viabilizar o alcance da meta. Tanto as metas de objetivo como os resultados intermediários foram analisados pelo TCU.

Cumpre ressaltar que, desde 2013, a conclusão do TCU acerca do plano abrange a avaliação da qualidade e da confiabilidade das informações de desempenho constantes no plano, por meio da Portaria-Segecex 33/2010, que aprova a "Técnica de Indicadores de Desempenho para Auditorias". Quanto à qualidade, a portaria prevê o método "Smart", em que se avalia se a meta é específica, mensurável, apropriada (ou atende à característica de "adequação"), realista e tem limitação temporal. Com relação à confiabilidade, o foco recai sobre a **credibilidade** do dado apresentado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Considerando ser 2023 o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas objetivaram aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Dito isso, na apreciação das Contas de 2023, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir: i) a confiabilidade dos dados apresentados referentes às metas e resultados intermediários; ii) o atingimento das metas e resultados intermediários, bem como seus reflexos no alcance dos objetivos; iii) o desempenho da política pública; e iv) outras informações relevantes.

Na apresentação das análises efetuadas neste capítulo, cada tópico é estruturado, em regra, da seguinte forma: contextualização do programa finalístico, com uma sintética descrição de suas diretrizes e seus objetivos; informações de execução orçamentária do programa; análise sobre a confiabilidade das metas; análise do desempenho das metas em 2023 e no último quadriênio; e, conforme o caso, outras informações relevantes, como as decorrentes de trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal em objetos pertinentes ao programa em análise.

Para a análise relativa ao exercício de 2023, selecionaram-se doze programas finalísticos do PPA, relacionados a seguir.

| EIXO | PROGRAMA FINALÍSTICO | ÓRGÃO RESPONSÁVEL |
|---|---|---|
| SOCIAL | 5011 – Educação Básica de Qualidade | MEC |
| | 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão | MEC |
| | 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS | MS |
| | 5018 – Vigilância em Saúde | MS |
| | 5019 – Atenção Primária à Saúde | MS |
| | 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas | MDS |
| | 5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas | MDS |
| ECONÔMICO | 2220 – Moradia Digna | MDR |
| INFRAESTRUTURA | 3006 – Transporte terrestre e trânsito | MT |
| AMBIENTAL | 1031 - Agropecuária Sustentável | MAPA |
| INSTITUCIONAL | 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento | MJSP |
| | 6012 – Defesa Nacional | MD |

Fonte: Anexo I do PPA 2020-2023.

Os principais critérios que balizaram a escolha consideraram a relevância do programa finalístico, bem como a materialidade envolvida: a despesa empenhada em 2023 nos citados programas atingiu cerca de R$ 410,6 bilhões, aproximadamente 61,5% do total empenhado pela União na categoria de programas finalísticos, excetuando-se o programa Nova Previdência.

Embora não se trate de uma amostra probabilística, é certo que os programas, os objetivos e as metas submetidos a exame representam áreas sensíveis do PPA em matéria de alocação de recursos e influência na qualidade de vida da população e no desenvolvimento do país.

*Resultados dos Exames*

Como mencionado anteriormente, o exame empreendido pelo TCU em relação ao exercício de 2023 buscou aferir a confiabilidade das informações relacionadas às metas e o alcance dos resultados previstos para o exercício e o quadriênio. A maioria das informações sobre o alcance de resultados



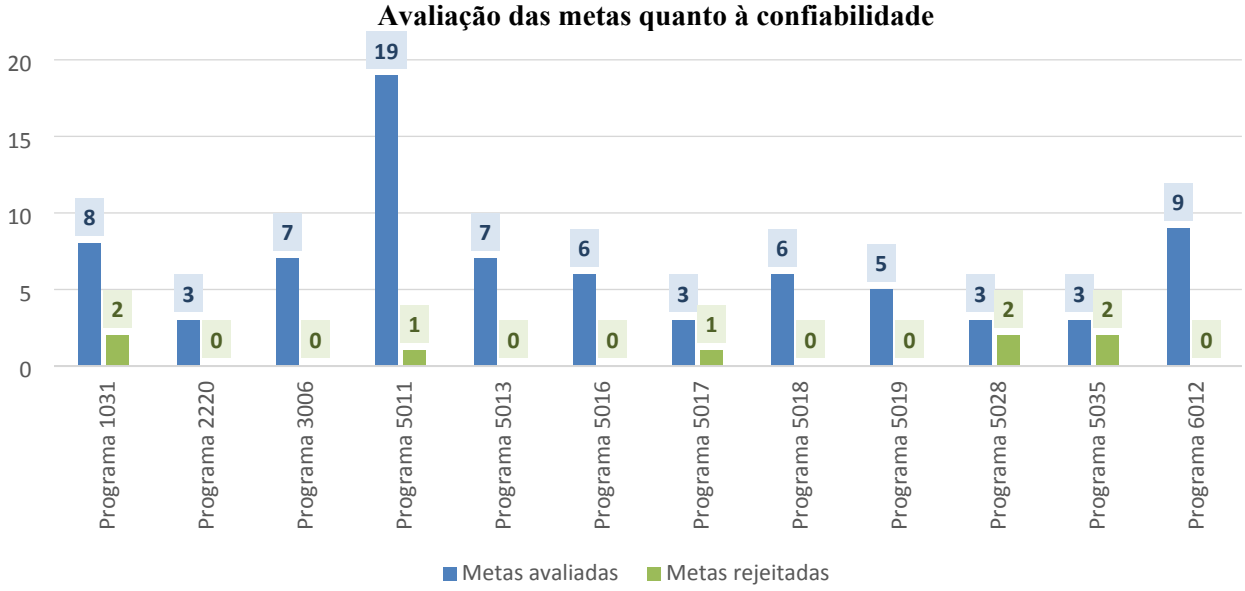
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

centrou-se nas metas analisadas, porém são apresentados resultados gerais sobre a evolução de políticas públicas relacionadas a determinados programas finalísticos.

*Análise da Confiabilidade das Metas em 2023*

Do total de 350 metas, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023 (sendo setenta metas de objetivo e 280 resultados intermediários), foram examinadas 79 (22,6%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância.

Do total das metas analisadas, oito foram rejeitadas quanto à confiabilidade do dado informado. Desse modo, o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 10% da amostra. O gráfico a seguir apresenta os resultados da análise por programa finalístico (o detalhamento do título de cada programa consta da tabela anterior).




Fonte: Elaboração própria.

Na maioria dos programas avaliados, foram encontradas fragilidades na confiabilidade dos dados constantes do PPA, mas somente em alguns casos essas falhas foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas. Como exemplos de problemas identificados na confiabilidade das metas de objetivo e dos resultados intermediários, mencionam-se:

- programa 5011 – Educação Básica de Qualidade: a principal meta do programa (associada ao objetivo) foi rejeitada, pois possui fórmula de cálculo em que se aplicam pesos numéricos sobre os resultados do Ideb por etapa escolar, resultando no Ideb Sintético. Considerando que esses pesos foram estabelecidos pelo MEC sem especificar os critérios utilizados para usar diferentes valores para cada etapa do ensino escolar, entende-se que o indicador apresenta limitações na sua confiabilidade.

- programa 5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas: a cobertura de atendimento do Programa Bolsa Família consiste na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Considerando que o dado apurado para o exercício de 2023 utilizou o Censo de 2010, entende-se que o dado "taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza" está superavaliado e, portanto, não é confiável, em razão do número crescente da população brasileira. Pela mesma razão, os resultados intermediários derivados da "taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza" podem não representar o impacto efetivamente atingido pelo programa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- programa 2220 – Moradia Digna: o indicador da meta referente ao objetivo "050K - Beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade" não permite identificar com precisão impactos relativos à redução do déficit habitacional ou à redução relativa da inadequação habitacional, uma vez que a definição de indicadores de impacto ou efetividade da política habitacional depende dos dados provenientes do Censo Demográfico e das subsequentes Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar – Contínua (PNADC) realizadas pelo IBGE, que sofrem com atrasos e enfrentam restrições de escopo e orçamento para sua realização, elevando as incertezas quanto à produção e disponibilização tempestiva dos dados necessários ao cálculo e monitoramento.

- programa 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito: o índice que mensura o alcance do objetivo do programa é bastante complexo, dado que é composto por diversos subíndices, providos por órgãos distintos. Além disso, para a apuração de 2023, foram utilizados dados do Datasus de morte no trânsito de 2022, o que compromete a precisão do dado, divulgado anualmente.

- programa 1031 – Agropecuária Sustentável: a meta do objetivo "0513 - Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária – ISA", foi rejeitada quanto à confiabilidade, por apresentar limitações na coleta dos dados. Além disso, problemas na ponderação de seus subindicadores podem resultar em variação do ISA desproporcional quando comparado aos efetivos resultados da política pública.

É imprescindível que a atuação governamental seja apoiada por informações de desempenho confiáveis, do contrário, todas as etapas do ciclo de políticas públicas restam prejudicadas, desde o diagnóstico dos problemas até o monitoramento e a avaliação para verificar eventual impacto das ações sobre a realidade. Portanto, registra-se movimentação nas principais organizações responsáveis pela padronização dos relatos financeiros, tais como a *International Accounting Standards Board* (IASB), no sentido de também desenvolver estruturas de relatos não financeiros que sejam globalmente aceitos.

Por consequência, observa-se o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover asseguração de informações não financeiras, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental. Nesse sentido, vale destacar a promulgação do padrão de asseguração AA1000AS e da norma ISAE 3000 – Trabalho de Asseguração Diferente de Auditoria e Revisão – adaptada no país por meio da Norma Brasileira de Contabilidade CFC/NBC TO 3000.

Os padrões de asseguração supramencionados coadunam com o princípio da transparência pública e reforçam a importância de assegurar a fidedignidade das informações não financeiras. Os avanços ocorridos nos últimos anos são dignos de nota e devem ser reconhecidos. No entanto, há muito que se evoluir para que se possa atestar que as informações utilizadas nas políticas públicas estão livres de distorções relevantes.

*Desempenho das metas em 2023*

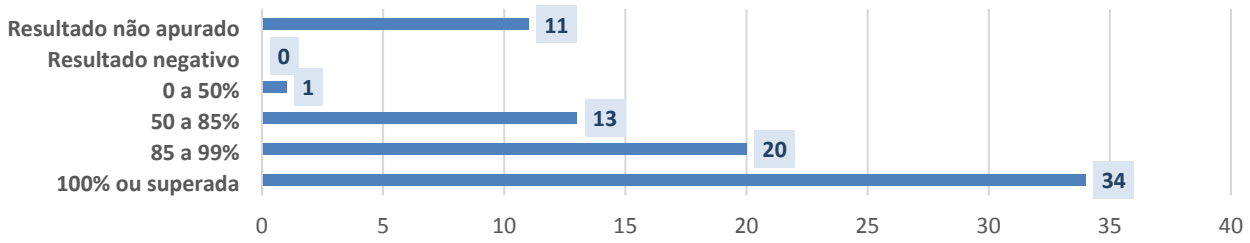
As informações de desempenho dispostas no PPA constituem importante instrumento de transparência para que se demonstre à sociedade e ao Congresso as entregas de serviços ou produtos realizadas pelo governo durante os subsequentes exercícios e mandatos.

Em 2023, último ano de vigência do PPA, os órgãos do Poder Executivo informaram os resultados anual e acumulado das metas relativas aos programas finalísticos do plano. Diante disso, a análise quanto ao desempenho das metas abrangeu não apenas os resultados informados, como também dados obtidos de outras fontes, quando aplicável.

O gráfico seguinte foi elaborado a partir da análise das 79 metas selecionadas, o qual apresenta a quantidade de metas por faixa de alcance de resultados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fonte: Elaboração própria.

Conforme se depreende do gráfico apresentado, 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85 e 99%, e 16% ficaram entre 50 e 85%.

Ademais, para alguns programas finalísticos, foi possível noticiar o desempenho de indicadores e de outros marcos relevantes para os respectivos setores ou políticas públicas associadas.

Programa 5011 – Educação Básica de Qualidade

Além de não ter apresentado os requisitos de confiabilidade, a meta prevista para o objetivo do programa não foi atingida em nenhum dos anos do PPA 2020-2023, alcançando, ao final do quadriênio, o resultado de 90,52%. Das 19 metas analisadas, seis foram atingidas, quatro metas apresentaram resultado entre 85 e 99% e cinco metas entre 0 e 50%. Cabe ressaltar que três metas foram canceladas e uma não foi apurada. Em virtude do não cumprimento da maior parte das metas estabelecidas, observa-se que os resultados do programa ficaram aquém do esperado. No entanto, cumpre considerar que a educação pública brasileira foi significativamente impactada pela pandemia de Covid-19, que resultou em escolas fechadas e na transição para o ensino à distância, prejudicando a qualidade e a equidade da educação.

Programa 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

Das sete metas estabelecidas no programa, três foram atingidas, três superaram 90% e uma ficou acima de 80% de atingimento. O não atingimento das metas, segundo informação no Siop, decorre do contexto de pandemia da Covid-19, diminuição orçamentária e rotatividade da gestão no Ministério da Educação. Embora o alcance das metas não tenha sido baixo, o aumento do nível de escolaridade do País continua sendo um grande desafio, a ser enfrentado não somente por um mandato e pela implementação de um plano plurianual, mas por uma política pública consistente de longo prazo.

Programa 5016 – Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

O programa teve cinco metas superadas com uma margem considerável e uma meta não apurada. Apesar do resultado favorável, ao se compararem as operações realizadas – que representam os indicadores das metas – ao número de mortes violentas no período do PPA, observa-se que as ações promovidas pelo programa não foram capazes de combater a criminalidade. Na realidade, o patamar registrado em 2022 equivale ao nível registrado em 2019, apesar das iniciativas e do alcance anual das metas estabelecidas no plano. O descompasso entre os resultados alcançados e os dados da realidade reforçam a necessidade de se utilizarem indicadores de resultado, instrumento apropriado para avaliar a efetividade do programa, e não indicadores de esforços, conforme adotado pelo programa.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Programa 5017 – Assistência Farmacêutica no SUS

O programa teve sua principal meta superada em 2,1%, ou seja, das 1.686.342.298 unidades de medicamentos previstos, o Ministério da Saúde adquiriu 1.722.492.774. Apesar do resultado positivo, cabe observar que fiscalização recente realizada pelo TCU apontou que o programa apresenta alta exposição à ocorrência de fraude e desvios, situação que se agrava em função da alta materialidade dos recursos públicos envolvidos (Acórdão 307/2023-TCU-Plenário – relator: Ministro Vital do Rêgo).

Programa 5018 – Atenção Especializada à Saúde

Das seis metas analisadas, duas foram superadas, duas metas apresentaram resultado entre 85 e 99% e duas metas entre 0 e 50%. O pior resultado foi o do RI "0298 – Ampliação dos Serviços de Radioterapia" (65,2% da meta), que, segundo o MS, decorreu da demora na finalização dos procedimentos licitatórios e de atrasos no processo de importação, bem como na execução das obras do Plano de Expansão de Radioterapia. Em relação ao objetivo do programa, cumpre destacar a baixa execução orçamentária da ação vinculada à meta. Em 2023, a despesa paga com a Ação 20SP - Operacionalização do Sistema Nacional de Transplantes atingiu somente 22,6% do valor previsto na Lei Orçamentária Anual. Essa fragilidade governamental compromete significativamente a vida da população, que atualmente enfrenta uma fila de 59.958 pacientes ativos em lista de espera.

Programa 5019 – Atenção Primária à Saúde

A meta principal do programa, que buscava ampliar a cobertura da Atenção Primária à Saúde, foi superada em 10,1%. Segundo o MS, o resultado decorreu da mudança do modelo de financiamento da APS, que incentivou o repasse de recursos vinculado ao desempenho das equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária relacionado ao cadastro das pessoas, bem como ao resultado e qualidade das ações de saúde realizadas, mensurados por meio de indicadores. Quanto aos resultados intermediários analisados, duas metas foram atingidas e duas metas tiveram resultado entre 85 e 100%.

Programa 5028 – Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas

A meta do objetivo do programa "051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial" foi superada em 52,42%. Embora o valor apresentado possivelmente esteja superestimado em decorrência da utilização do Censo de 2010 na apuração do indicador que compõe o resultado da meta, foi possível observar diminuição no número de indivíduos em situação de pobreza e de extrema pobreza nos últimos anos, o que reflete o esforço governamental na condução de políticas sociais ao longo do quadriênio.

Programa 5035 – Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas

A meta do objetivo do programa "053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa" foi superada em 57%. Pela mesma razão exposta no programa 5028, o resultado da meta do objetivo do programa 5035 possivelmente está superavaliada. Segundo dados divulgados pelo IBGE, a população em situação de pobreza e extrema pobreza piorou significativamente em 2021, possivelmente em decorrência da pandemia de Covid-19. No entanto, em 2022 a situação se apresentou melhor do que no início do quadriênio, o que se coaduna com os resultados alcançados pelo programa.

Programa 2220 – Moradia Digna

A meta do objetivo do programa consistia em beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade. Ao final do quadriênio, atingiu-se



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

1.853.071 famílias, o equivalente a 87,69% da meta do PPA 2020-2023. O não atingimento da meta é justificado na PCPR 2023 pela falta de priorização na agenda decisória do governo, que resultou na não contratação de novos empreendimentos subsidiados desde 2019 e um decréscimo anual na média de famílias beneficiadas pelo Programa entre 2020 e 2022. De fato, pesquisa recente da Fundação João Pinheiro, instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apontou que, em 2022 o déficit habitacional aumentou 4,2% em termos absolutos, em relação a 2019. Em termos relativos, ou seja, o percentual de domicílios déficit em relação ao total de domicílios particulares ocupados no país, o indicador permaneceu praticamente estável quando comparado com 2019 (8,4%). Após o lançamento do Novo PMCMV em 2023, iniciou-se um processo de retomada geral do Programa, que permitiu beneficiar 480.719 famílias no decorrer no exercício, elevando significativamente o alcance da meta estabelecida no PPA.

Programa 3006 – Transporte Terrestre e Trânsito

De todos os programas do PPA avaliados nesta Seção, o programa 3006 foi o que apresentou o pior alcance da meta estabelecida para o objetivo, cujo resultado foi de 47,5% da meta. Segundo a PCPR 2023, esse resultado foi impactado principalmente do subíndice relativo às "Concessões rodoviárias", que apresentou valor bem inferior ao planejado para 2023, em decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos novos projetos de concessão às novas diretrizes e regras. No entanto, fiscalizações recentes do TCU em obras de construção ou adequação de rodovias apontaram, além de indícios de irregularidades, impropriedades relevantes, como falta de planejamento do empreendimento, demora para a elaboração, análise e aprovação de projeto básico, autorização para início da execução das obras sem conclusão do projeto básico. No tocante às obras ferroviárias (construção e adequação), o TCU identificou descompasso do cronograma físico-financeiro e superdimensionamento de projeto básico.

Programa 1031 – Agropecuária Sustentável

Dentre as oito metas analisadas, cinco alcançaram resultado superior a 100%. Em que pese os resultados sejam bastante positivos, eles não logram demonstrar os impactos no segmento alvo. Fiscalizações deste Tribunal (Acórdão 1.290/2021-TCU-Plenário - relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer; TC 004.944/2023-2 - relator: Ministro Jorge Oliveira) permitiram identificar riscos e falhas estruturantes no setor, que vão de encontro aos resultados apresentados no quadriênio. Entre eles, citam-se alta vulnerabilidade do sistema de produção agropecuária à mudança do clima, baixa ou pouca organização social dos atores da agropecuária, falta de agregação de valor da produção e acesso aos mercados, estrutura precária para armazenamento e escoamento dos produtos agropecuários, desarticulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável agropecuário, insuficiência de créditos para o agricultor familiar e falta de adequação do setor produtivo pesqueiro às exigências internacionais. Nesse sentido, é possível inferir que ou os indicadores estão desassociados da realidade que se deseja avaliar, ou as metas foram subestimadas.

Programa 6012 – Defesa Nacional

A principal meta do programa era a de manter o Índice de Operacionalidade das Forças Armadas (IOPFA) em 73,5%. Com o resultado de 79,99% do referido índice, a meta foi superada. Em relação aos resultados intermediários, três atingiram a meta, três apresentaram resultado entre 85 e 99% da meta e dois atingiram 0 a 50% da meta. O objetivo do programa (Objetivo 1178) consiste em "Preparar adequadamente as Forças Armadas para a defesa do país contra ameaças, a proteção de sua ordem institucional e de suas riquezas". Nesse contexto, cabe informar que recente fiscalização do TCU



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(TC 007.869/2023-1, sob a relatoria do Ministro Antonio Anastasia) avaliou o controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (EB). Ainda pendente de apreciação, o relatório aponta para um conjunto de falhas na fiscalização e controle de armas de fogo por parte do Exército, que aumentam significativamente o risco de posse indevida, com impacto direto na segurança dos cidadãos.

*Conclusão*

O olhar consolidado sob as análises realizadas permite tecer algumas considerações e apresentar as seguintes conclusões.

Em que pese o alcance de metas ainda se apresente como um desafio governamental a ser superado, ao compararmos a análise atual àquela empreendida nas Contas do Presidente da República realizada ao final do PPA 2016-2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário – relator: Ministro Bruno Dantas), é possível verificar que houve um avanço bastante significativo no alcance das metas do plano. Na análise feita pelo TCU sobre o atingimento das metas do PPA 2016-2019, somente 29,8% das metas analisadas haviam sido atingidas, 32% não alcançaram 50% e 4,6% apresentaram resultado negativo.

Apesar do nítido progresso, as análises das metas e indicadores do PPA ainda apontam para uma desconexão entre os números apresentados no plano e a realidade observada nos setores. Em diversos casos, não é possível identificar o impacto da atuação governamental declarada no PPA – legítimo instrumento institucional de planejamento de médio prazo – no contexto da sociedade. A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macroindicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.

Outro ponto importante, já abordado no Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário – relator: Ministro Bruno Dantas, diz respeito à impossibilidade de se associar a responsabilização dos gestores públicos ao alcance das metas previstas no PPA e às entregas realizadas à sociedade. É certo que o desempenho dos programas está sujeito à influência de uma série de variáveis alheias à capacidade de intervenção do Governo federal (ações a cargo de outros atores, crises econômicas, calamidades públicas etc.). No entanto, ponderadas as justificativas para o não cumprimento, o conjunto de metas analisadas deve ser acompanhado de forma a tornar o PPA em um instrumento útil, orientador da atuação governamental e confiável para o monitoramento, o controle e a transparência dos resultados obtidos. Para tanto, é imprescindível que as informações de desempenho sejam construídas observando os critérios de qualidade e consistência aplicáveis, sejam confiáveis, íntegras e lhes seja dada a devida transparência, inclusive em suas alterações.

Diante dessas ponderações, considera-se indispensável a atuação conjunta das duas principais pastas encarregadas de realizar e coordenar o planejamento em nível federal, bem como de aperfeiçoar o PPA: o Ministério do Planejamento e Orçamento e a Casa Civil da Presidência da República. Nesse sentido, ante a existência de processo no TCU de acompanhamento contínuo do Plano, que permitiu uma ampla análise do PPA 2024-2027 e resultou num conjunto de recomendações por parte deste Tribunal (Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário - relator: Ministro Jorge Oliveira), o acompanhamento da execução do plano plurianual e o aprimoramento desse instrumento de planejamento governamental serão realizados no referido trabalho, prescindindo, assim, de recomendações adicionais no presente relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

### 3.3.1. Programa Finalístico 5011 - Educação Básica de Qualidade

O Programa Educação Básica de Qualidade, vinculado à diretriz 10 - "Dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho", é desdobrado em um objetivo (1175) e uma meta (050E).

**Objetivo e meta do Programa 5011**

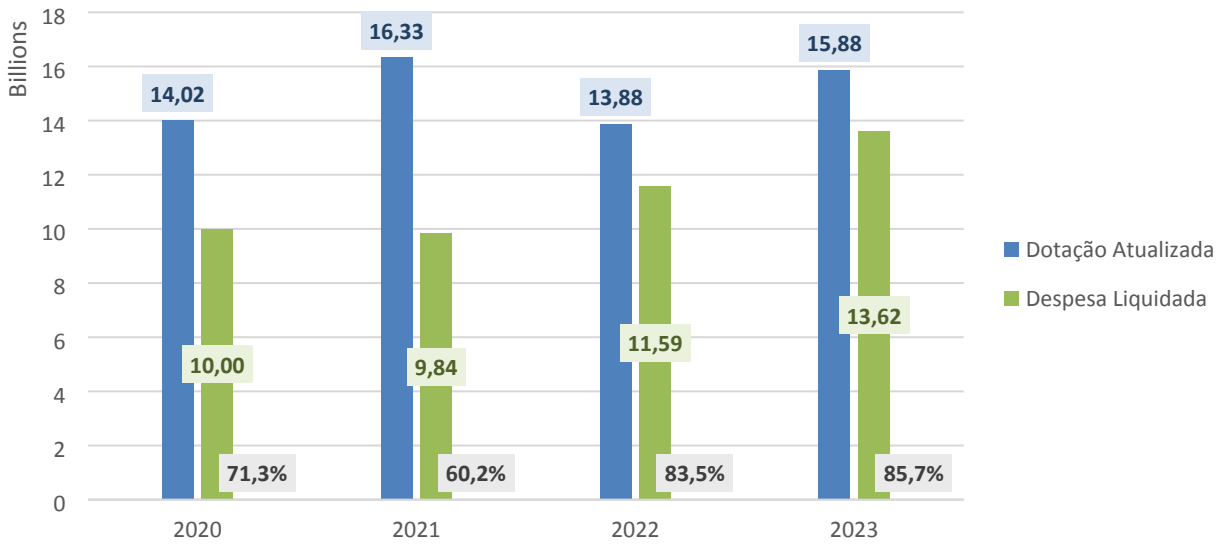
| Objetivo | Descrição do Objetivo |
|---|---|
| 1175 | Elevar a qualidade de Educação Básica, promovendo o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade |
| Meta | Descrição da meta |
| 050E | Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético |

Fonte: PPA 2020-2023.

O Programa 5011 foi detalhado, ainda, em quinze resultados intermediários, os quais consistem em produtos ou resultados da ação governamental, compondo-se das metas a serem atingidas a cada ano.

A execução orçamentária do Programa 5011, nos últimos quatro anos, é apresentada no gráfico seguinte:

**Execução orçamentária do programa 5011 (2020-2023)**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa 5011 no exercício de 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 15.544 | 15.878 | 15.838 | 13.615 | 13.521 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgão responsável pela elaboração do indicador, o Ideb agrega os resultados de dois conceitos importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ou seja, para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) são utilizados os dados de aprovação escolar obtidos por meio do Censo Escolar e a média do desempenho obtido no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), sendo que os resultados são apresentados considerando a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

divisão entre os anos escolares: Anos Iniciais do Ensino Fundamental, Anos Finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Nesse sentido, foi criado pelo MEC o conceito do Ideb Sintético, o qual incorpora os resultados do Ideb, atribuindo um peso a cada etapa escolar, definido pelo próprio MEC, para o cálculo do Ideb Sintético.

**Análise das metas**

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético | Índice numérico | 5,59 | 5,06[1] | 5,59 | 5,06[1] | 90,52% |

| Descrição do Resultado Intermediário | Unidade de Medida | Resultado intermediário previsto para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0035-Infraestrutura mínima das escolas ICQ | Percentual | 44,35 | 34,09 | 44,35 | 34,09[2] | 76,87% |
| 0036-Acesso à banda larga nas escolas | Percentual | 90,00 | 75,12 | 90,00 | 75,12[2] | 83,47% |
| 0037-Acesso escolar da população de 6 a 14 anos | Percentual | 99,00 | 96,3 | 99,00 | 96,3[3] | 97,27% |
| 0038-Acesso escolar da população de 15 a 17 anos no Ensino Médio | Percentual | 76,00 | 76,7 | 76,00 | 76,7[3] | 100,92% |
| 0039-Estudantes no Ensino Médio matriculados em Tempo Integral no Programa EMTI | Matrículas | 361.148 | 339.773 | 361.148 | 339.773[2] | 94,08% |
| 0040-Implantação do Novo Ensino Médio | Percentual | 60,00 | ND | 60,00 | ND[4] | |
| 0041-Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares - ECIM (Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares/PECIM) | Escolas | 216 | ND | 216 | ND[5] | |
| 0042-Acesso ao material didático e ao material literário (Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD) | Estudantes | 31.848.550 | 32.520.055 | 31.848.550 | 32.520.055 | 102,11% |
| 0043-Estudantes atendidos pelo PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) | Estudantes | 40.205.096 | 39.818.865 | 40.205.096 | 39.818.865 | 99,04% |
| 0044-Escolas atendidas no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) | Percentual | 84,95 | 88,5 | 84,95 | 88,5 | 104,18% |
| 0045-Entidades Executoras atendidas no Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE) | Percentual | 95,00 | 95,00 | 95,00 | 95,00 | 100% |
| 0308-Fomento de Novas Matrículas EJA-EPT | Matrículas | 4.970 | 20.809 | 4.970 | 20.809 | 418,69% |
| 0309-Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC) - Etapa do Ensino Médio | Unidades da Federação | 27 | ND | 27 | ND[5] | |
| 0310-Avaliação formativa para a Alfabetização[5] | Testes | 2 | ND | 2 | ND[5] | |
| 0378 - Estruturação da Educação Bilingue de Surdos - Matrículas | Matrículas | 61.450 | 62.192 | 61.450 | 62.192[2] | 101,21% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Descrição do Resultado Intermediário | Unidade de Medida | Resultado intermediário previsto para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0379 - Formação dos professores que atuam na educação do campo da educação básica. | Percentual | 85 | 65,77 | 85 | 65,77[2] | 77,38% |
| 0380 - Formação dos professores que atuam na educação escolar indígena da educação básica. | Percentual | 55 | 45,4 | 55 | 45,4[2] | 82,55% |
| 0381 - Implantação do Novo Ensino Médio - Escolas Assistidas | Percentual | 85 | 53 | 85 | 53 | 62,35% |

Fonte: elaboração própria a partir da peça 8 (PCPR 2023) e da resposta à diligência enviada pelo TCU ao MEC (peça 7).
Legendas:
1 - O índice utilizado (5,06) data de 31/12/2021, pois a fonte do índice é o Ideb 2023, que tem previsão de divulgação em agosto de 2024.
2 - O indicador utilizado data de 31/12/2023, extraído do Censo Escolar de 2023
3 - O indicador utilizado data de 31/12/2022, pois é acompanhado pelo Inep/MEC, por meio do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE, cujos valores referentes ao ano de 2023 estarão disponíveis somente a partir de julho de 2024.
4 - Segundo resposta à diligência efetuado ao MEC, os resultados apurados do Censo Escolar de 2023 necessitam de maiores análises por parte do INEP para que possam refletir o cálculo da RI 0040 de forma segura, o que impossibilita a apuração do percentual da execução da meta em relação ao PPA-2020-2023.
5 - As metas intermediárias 41, 309 e 310 foram excluídas do Programa 5011, tendo sido apresentadas as justificativas registradas adiante.

*Confiabilidade*

Em relação às metas dos resultados intermediários, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas previstas para os resultados intermediários. Contudo, algumas ressalvas são apresentadas a seguir.

A meta 050E, principal meta vinculada ao programa, foi rejeitada quanto à credibilidade, pois possui fórmula de cálculo que aplica pesos numéricos sobre os resultados do Ideb, por etapa escolar, resultando no Ideb Sintético. Esses pesos foram estabelecidos pelo MEC sem especificar os critérios utilizados para usar diferentes valores para cada etapa do ensino escolar.

Vale ainda destacar que, segundo a planilha Resultados Intermediários 2023, extraída do Siop, ocorreu a exclusão das metas intermediárias 41, 309 e 310 do Programa 5011, no processo de Revisão Ordinária do PPA - ano base 2023, conforme a Portaria GM/MPO 134, de 17/5/2023, tendo sido apresentadas as respectivas justificativas.

Quanto aos aspectos de estabilidade e comparabilidade, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das metas.

*Conclusão da análise de confiabilidade*

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

**Metas do Programa 5011 Rejeitadas**

| Metas rejeitadas | Atributos Rejeitados |
|---|---|
| 050E - Atingir a meta de 5,59 no Ideb Sintético | Confiabilidade |

Fonte: AudEducação/TCU.

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020-2023)**

Os resultados do Ideb apurados pelo Inep são calculados a cada biênio, em anos ímpares, e divulgados no segundo semestre do ano seguinte. Portanto, os resultados do Ideb do ano de 2023 ainda



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

não foram disponibilizados, impossibilitando apurar o alcance da meta do objetivo estabelecida, com o índice de 2023.

Vale ressaltar que, de acordo com a PCPR 2023, apurou-se a meta do objetivo a partir dos índices alcançados em 2021 e, utilizando a metodologia criada pelo MEC, o resultado de 5,06 o Ideb Sintético.

**Análise dos resultados intermediários**

Observa-se que, dos quinze resultados intermediários, dois (0037 e 0038) não possuem dados atualizados até o ano de 2023, pois o indicador é acompanhado pelo Inep/MEC, por meio do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), cujos valores referentes ao ano de 2023 estarão disponíveis somente a partir de julho de 2024.

Conforme se observa na tabela apresentada, dos quinze resultados intermediários, oito não atingiram as metas previstas para o ano de 2023 (0035, 0036, 0037, 0039, 0043, 0379, 0380 e 0381), e seis atingiram ou superaram a meta prevista para o ano de 2023 (0038, 0042, 0044, 0045, 0308 e 0378).

Considerando-se os dados apresentados, visualizam-se resultados não satisfatórios quando se consideram os índices alcançados nos resultados intermediários, em virtude do não cumprimento da maior parte das metas para eles estabelecidas.

Além disso, o PPA 2020-2023 definiu como meta principal para o Programa 5011 um índice vinculado a dados apurados bienalmente, enquanto a avaliação do PPA é realizada anualmente, de modo que restou prejudicada a análise do referido Programa, diante da ausência dos dados relativos ao ano de 2023. A meta 050E – Educação Básica de Qualidade consistiu em atingir o índice de 5,59 no Ideb Sintético no ano de 2023 a partir da linha de base de 4,797, com data de referência de 31/12/2017. O quadro a seguir, demonstra a evolução da meta prevista, e da meta realizada, ano a ano, na vigência do PPA.

**Evolução do Ideb Sintético na vigência do PPA 2020-2023**

| Ano | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|
| Meta Prevista | 5,06 | 5,31 | 5,31 | 5,59 |
| Meta realizada | 5,026 | 5,03 | 5,06 | 5,06 |

Fonte: Espelhos de Monitoramento do Siop dos respectivos anos de 2020 a 2023.

Conquanto a meta 050E, principal meta vinculada ao Programa 5011, haja sido rejeitada no requisito credibilidade, cabe destacar que não houve o atingimento da meta prevista em nenhum dos anos do PPA 2020-2023. Tal meta é influenciada por vários fatores, podendo-se considerar as diversas restrições e obstáculos apresentados para os resultados intermediários do Programa como as restrições ao seu atingimento.

Em que pese a inconsistência dessa meta, deve-se levar em conta que a avaliação da educação básica brasileira é um tema complexo e multifacetado, que envolve uma série de indicadores, políticas e práticas. Soma-se a essa complexidade a mudança de gestão no último ano do PPA sob análise, que trouxe visões sensivelmente distintas das do governo anterior.

Além disso, destaque-se que a partir do ano de 2020 até o início de 2022, a educação brasileira enfrentou desafios sem precedentes devido à pandemia de Covid-19, que resultou no fechamento de escolas e na transição para o ensino à distância, impactando significativamente qualidade e a equidade da educação.

Durante a vigência do PPA 2020-2023, o MEC lançou várias iniciativas no intuito de melhorar a qualidade da educação básica, entre elas, o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

o Novo Ensino Médio, o Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os Programas da Política Nacional do Ensino Médio, a saber: o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa Itinerários Formativos (ProIF), entre outros.

No ano de 2023, ocorreu a exclusão da meta intermediária 0041 - Apoio à implantação de Escolas Cívico-Militares (Pecim). Além disso, as iniciativas do MEC concentraram-se na manutenção da assistência técnica e financeira às 27 unidades federativas e suas respectivas escolas assistidas pelos Programas da Política Nacional do Ensino Médio, a saber: o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e o Programa Itinerários Formativos (ProIF). O EMTI visa apoiar a ampliação da oferta de educação em tempo integral no ensino médio. Já o ProIF visa promover o apoio técnico e financeiro às escolas de ensino médio e à integração entre as instituições de ensino superior, setor produtivo e secretarias de educação.

Cabe ainda destacar que, em outubro de 2023, o governo federal, num esforço de melhorar a política nacional de ensino médio, encaminhou ao Congresso Nacional projeto de lei que propõe expandir a carga horária para a formação geral básica, manter a articulação com a educação profissional e tecnológica e respeitar a possibilidade de escolha dos estudantes.

### 3.3.2. Programa Finalístico 5013 - Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão

O programa 5013 - Educação Superior tem o objetivo de fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado.

A partir da segunda metade dos anos 1990, observou-se uma grande expansão da educação superior no Brasil, tanto na rede pública quando na rede privada, embora esta última registre um número bem maior de matrículas, cerca de 75%. Entretanto, o que ocorre no país é uma concentração da oferta em um número muito pequeno de cursos, sem que isso tenha sido objeto ou uma decisão tomada a partir de um diagnóstico sobre as necessidades existentes em relação às profissões, nos diferentes locais do território nacional, para que essa expansão seja orientada pelas demandas da sociedade e do setor produtivo.

Nesse sentido, o aumento da oferta foi fator importante para a necessária expansão da educação superior no período. Contudo, o cenário atual requer maior articulação entre diversos atores, incluindo o setor produtivo, com vistas a melhorar a qualificação da oferta, a inovação, por meio das atividades de ensino, pesquisa e extensão da educação superior.

**Objetivo e meta do Programa 5013**

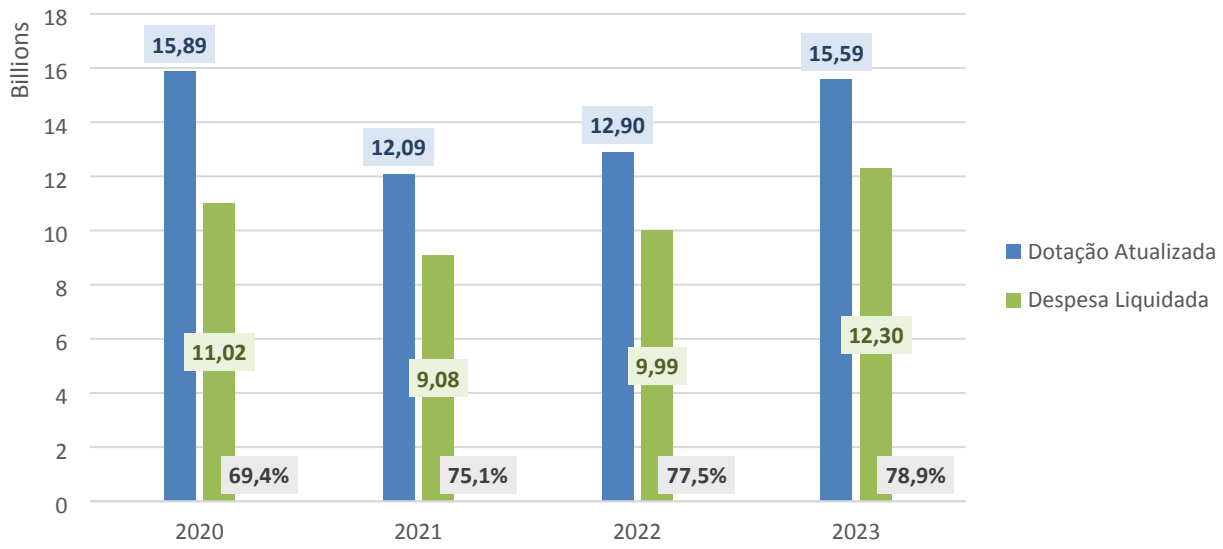
| Objetivo | Descrição do Objetivo |
|---|---|
| 1237 | Fomentar a formação de pessoal qualificado, fortalecendo a assistência estudantil, e a inovação de forma conectada às demandas do setor produtivo e às necessidades da sociedade em um mundo globalizado |
| Meta | Descrição da meta |
| 052E | Elevar a taxa bruta de matrícula na graduação em 5 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação |

Fonte: PPA 2020-2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária dos últimos 4 anos**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa 5013 em 2023**

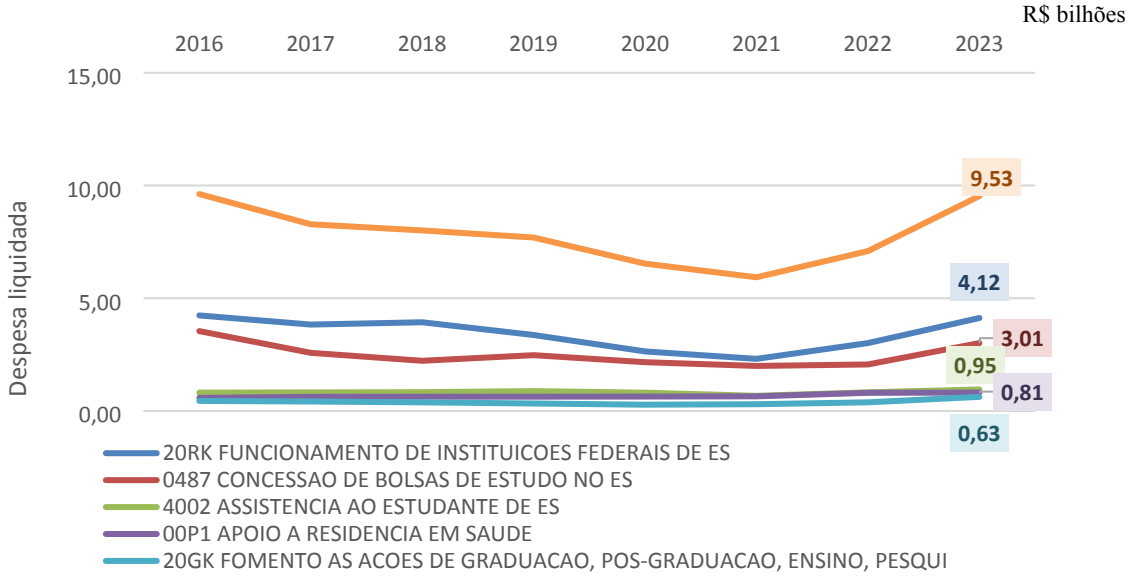
R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 15.750 | 15.591 | 15.441 | 12.300 | 12.004 |

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O gráfico a seguir demonstra a evolução das despesas liquidadas das 5 maiores ações orçamentárias do programa (correspondentes a 75% dos valores liquidados do programa) ao longo dos dois últimos PPAs. Observa-se que os dois primeiros anos do PPA 2020-2023 acompanharam a tendência do PPA 2016-2019 de diminuição de valores liquidados no programa. Apenas em 2022 inicia a reversão dessa tendência, sendo o valor liquidado dessas 5 ações, em 2023, inferior àquele do primeiro ano do PPA 2016-2019 (em valores correntes).

**Evolução das despesas liquidadas das 5 principais ações orçamentárias finalísticas relativas à Educação Superior (PPA 2016-2019 x PPA 2020-2023)**




Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Valores Correntes.
Filtro: Programas 5013 e 2080.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Além das ações orçamentárias, o programa 5013 conta com ações não orçamentárias na forma de subsídios creditícios (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies) e tributários (Prouni - Programa Universidade para Todos), de valor superior às ações orçamentárias do programa 5013. O Fies teve valor previsto de R$ 12,1 bilhões e o Prouni de R$ 3,2 bilhões para 2023, conforme informações do Siop.

**Análise das metas**

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 052E - Elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na graduação em 7 pontos percentuais, em consonância com o disposto na Meta 12 do Plano Nacional de Educação | Percentual | 41,73% | 38,5% [1] (2022) | 41,73% | 38,5% [1] (2022) | 92% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)** |
| 0030 - Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino | Percentual | 91,34% | 98,9% | 91,34% | 98,9% | 108% |
| 0031 - Docentes na Educação Superior com Mestrado ou Doutorado | Percentual | 87,48% | 84,6% [1] (2022) | 87,48% | 84,6% [1] (2022) | 97% |
| 0032 - Títulos de Mestrado concedidos por ano no País | Títulos de Mestrado | 65.000 | 59.374[1] (2022) | 65.000 | 59.374[1] (2022) | 91% |
| 0033 - Títulos de Doutorado concedidos por ano no País | Títulos de Doutorado | 22.000 | 22.993[1] (2022) | 22.000 | 22.993[1] (2022) | 105% |
| 0034 - Escolarização líquida na Educação Superior | Percentual | 30% | 25%[1] (2022) | 30% | 25%[1] (2022) | 83% |
| 0324 - Ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh | Percentual | 83% | 84,54% | 83% | 84,54% | 102% |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Siop. [1] Os valores têm data base de apuração como sendo em 31/12/2022, pois os resultados para a data de 31/12/2023 estarão disponíveis a partir de julho de 2024.

*Análise de Confiabilidade*

Na análise da confiabilidade dos resultados intermediários foi avaliado o requisito credibilidade. Para o resultado intermediário 0030 - Regulação e Supervisão de Instituições do Sistema Federal de Ensino, verificou-se que não é possível chegar-se ao valor apurado com os dados numéricos apresentados no Espelho do Monitoramento do PPA 2020-2023 para o exercício de 2023. Tampouco está disponível consulta no e-MEC que permita a verificação das métricas que compõem o índice em análise, não sendo possível afastar possível manipulação ou erro de medição. As mesmas observações



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

são válidas para o resultado intermediário 0324 - Ocupação dos programas de residência da Rede Ebserh. Não é disponibilizado no Siop ou no site da Ebserh o número de vagas ofertadas nos programas da Rede Ebserh, não podendo-se afirmar, portanto, que a métrica rejeite possível manipulação ou que os dados estejam isentos de erros de medição.

Apesar das fragilidades supracitadas, entende-se que não foram encontradas razões que justifiquem a rejeição das metas supracitadas. Quanto às demais metas analisadas, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes para rejeitar a sua confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020-2023)**

A meta 052E consiste em elevar a taxa bruta de matrícula na graduação (TBM) em 7 pontos percentuais, a partir da linha de base de 34,6%, com data de referência de 31/12/2017. Planejava-se, portanto, atingir, ao final de 2023, a TBM de 41,6%. A tabela a seguir demonstra a evolução da meta ano a ano na vigência do PPA 2020-2023.

**Evolução da TBM na vigência do PPA 2020-2023**

| Ano | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|
| Meta realizada | 37,4% | 40,7% | 37,4% | 38,5% |
| % da meta total 2020-2023 realizada acumulado | 54% | 101% | 54% | 70% |

Obs.: 1-O cálculo da porcentagem de realização da meta é feito dividindo-se a diferença entre a meta realizada até o ano de referência e a linha de base pela diferença entre a meta prevista 2020-2023 e a linha de base, e multiplicando por 100 (cem).
2-A data de referência de cada ano é 31/12 do ano anterior.
3-Conforme nota na PCPR 2023, "A série histórica dos indicadores foi recalculada devido às reponderações aplicadas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad-c). Como não foi possível a realização do Censo Demográfico em 2020, o IBGE teve que realizar ajustes na definição dos pesos amostrais da Pesquisa em todas as suas edições. Assim, a "Linha de Base", que tem como referência o ano de 2017, foi alterada de 34,6% para 33,6%.2 O indicador é acompanhado pelo Inep/MEC por meio do Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação - PNE. Os valores referentes ao ano de 2023 estarão disponíveis a partir de julho de 2024". Em função dessa alteração, as informações constantes no espelho do monitoramento para 2023, no Siop, estão divergentes daquela informada na PCPR 2023.
Fonte: Siop, espelhos do monitoramento, e PCPR 2023.

A TBM é a razão entre o total de pessoas de qualquer idade que frequenta cursos de graduação e o total de pessoas entre 18 e 24 anos de idade, faixa etária de referência para frequentar esse nível de ensino. Em outras palavras, a taxa bruta de matrículas mede o acesso ao ensino superior em relação à faixa etária específica, e é um indicador aproximado da oferta de cursos de graduação (sem levar em consideração as vagas ociosas). Esse indicador representa, aproximadamente, a capacidade total de absorção do sistema educacional em relação ao tamanho da população na idade de referência (18 a 24 anos).

O desempenho da meta 052E no período 2020-2023 não pode ser desvinculado de, ao menos, 3 fatores: os efeitos da pandemia da Covid-19, a diminuição orçamentária e a rotatividade da gestão no Ministério da Educação.

A pandemia da Covid-19 levou ao fechamento temporário de escolas, faculdades e universidades e à interrupção das atividades presenciais nessas instituições em 2020, conforme reportado no espelho do monitoramento do Siop. Segundo informações do Siop, as restrições orçamentárias decorrentes da pandemia causaram a diminuição dos valores liquidados das 5 maiores ações orçamentárias do programa 5013 - Educação Superior do PPA 2020-2023 para 87% dos valores liquidados do PPA 2016-2019, em valores correntes. As ações direcionadas ao funcionamento de instituições federais de ensino superior, concessão de bolsas de estudo no ensino superior, em especial pós-graduação, e assistência ao estudante tiveram redução, no PPA 2020-2023, em relação ao PPA 2016-2019, de respectivamente, 21%, 15% e 3%, em valores correntes. Por fim, o MEC teve 4 Ministros à frente da pasta na vigência do PPA 2020-2023, e um período de um mês em interinidade em 2020. Todos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

esses fatores, em maior ou menor grau, podem ter contribuído para o não atingimento das metas do programa.

Por fim, cabe mencionar que o país tem o grande desafio de aumentar o nível de escolaridade de sua população adulta. De acordo com estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil tem apenas 21% de sua população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior, enquanto a média nos países membros da OCDE é 40%. Na América Latina, por exemplo, Colômbia e Argentina, possuem, respectivamente, 28% e 25% de sua população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior (OECD (2023), *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris) (https://doi.org/10.1787/e13bef63-en).

Ainda, de acordo com as mesmas estatísticas, a participação no mercado de trabalho é maior para os adultos entre 25-64 anos que possuem ensino superior. Nos países da OCDE, adultos entre 25-64 anos que possuem ensino superior têm taxa de emprego de 86%, em relação ao universo de adultos de mesma faixa etária, contra 79% para os adultos que completaram o ensino médio. No Brasil, esses percentuais são 84% e 73%, respectivamente.

### 3.3.3. Programa Finalístico 5017 - Assistência Farmacêutica no SUS

O programa finalístico em exame faz parte do esforço governamental para realizar ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, por meio do acesso a medicamentos e do seu uso racional. Seu objetivo é buscar o fornecimento de medicamentos e insumos estratégicos à população por meio de sua produção, aquisição e distribuição. Além disso, dedica-se à implantação de melhorias nas ações estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF) integrada às demais diretrizes prioritárias com a finalidade de ampliar a dispensação, o uso racional de medicamentos e assegurar a articulação necessária para o acesso aos medicamentos com o intuito de garantir a integralidade da atenção proporcionando melhor qualidade de vida à população. Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023, que estabelece a "ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde".

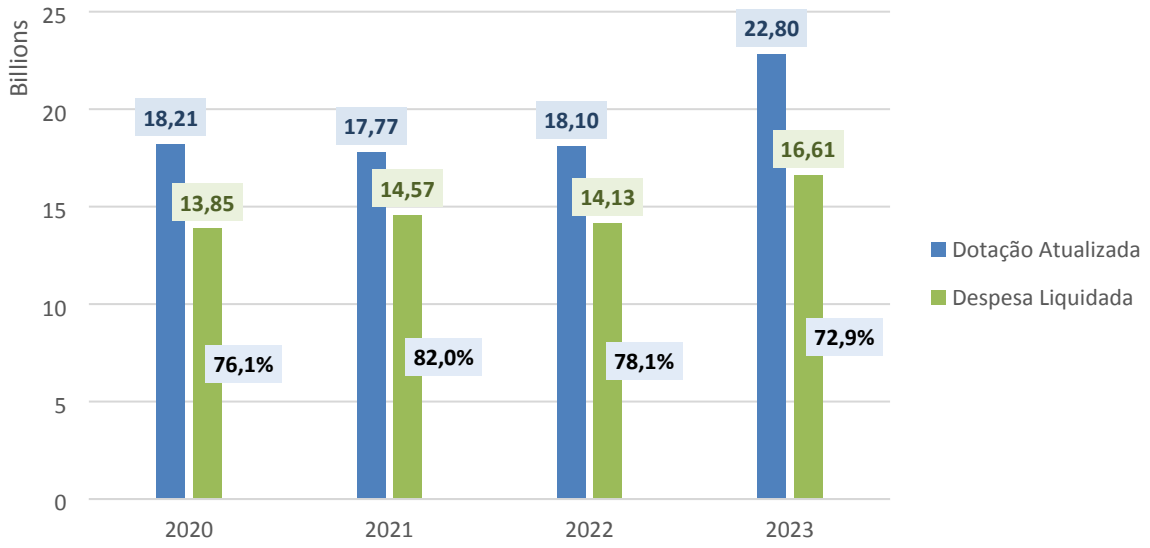
O Programa 5017 está associado ao Objetivo 1239 – Promover ações que garantam e ampliem o acesso da população a medicamentos e insumos estratégicos, com qualidade, segurança, eficácia, em tempo oportuno, promovendo seu uso racional. O Ministério da Saúde (MS) é o órgão responsável pela execução do objetivo desse programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS (052I). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8747 - Percentual de aquisições de medicamentos e insumos estratégicos em relação à programação.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária do Programa 5017 – 2020 a 2023**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 19.478 | 22.796 | 22.796 | 16.610 | 16.431 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

### Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 052I - Adquirir 100% dos medicamentos e insumos estratégicos sob responsabilidade de compra centralizada pelo Ministério da Saúde para abastecimento do SUS | Percentual de medicamentos e insumos estratégicos | 100% | 102,1% | 100% | 102,1% | 102,1% |
| Descrição do Resultado Intermediário | Unidade de Medida | Resultado intermediário previsto para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
| 0154 - Expansão do programa "Aqui Tem Farmácia Popular" em municípios com menos de 40.000 habitantes | Percentual de municípios que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado | 81% | 80,5% | 81% | 80,5% | 99,4% |
| 0155 - Fornecimento de medicamentos para doenças prevalentes | Número de medicamentos fornecidos por Farmanguinhos | 1.700.000.000 (acumulado desde o início do PPA) | 1.944.391.872 (acumulado desde o início do PPA) | 1.700.000.000 (acumulado desde o início do PPA) | 1.944.391.872 (acumulado desde o início do PPA) | 114,4% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) | | | | | | |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

*Confiabilidade*

No requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Em relação à Meta RI 0155, constatou-se que o Mapeamento de Programas Integrantes da LOA 2022 informa que o indicador "Número de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS" não é cumulativo. No entanto, o Espelho do Monitoramento aduz que desde o início do PPA 2020-2023 foram fornecidas 1.944.391.872 unidades farmacêuticas, ou seja, o resultado do indicador é cumulativo. Todavia, entende-se que tal falha não é suficiente para a rejeição da confiabilidade da meta.

Já em relação à Meta RI 0154, houve mudança das metas previstas para 2022 e 2023. Inicialmente para 2022 a meta era de 86% dos municípios, mas foi reduzida para 77%. Da mesma forma, inicialmente para 2023 a meta era de 90% dos municípios, mas foi reduzida para 81%.

De acordo com o Espelho do Monitoramento, as variações no percentual da meta aconteceram em virtude das mudanças de endereços dos estabelecimentos já credenciados ao Programa Farmácia Popular do Brasil (PFPB), para municípios com menos de 40.000 habitantes onde não havia nenhum estabelecimento credenciado ao PFPB anteriormente, bem como da ocorrência de descredenciamento de estabelecimentos em alguns municípios.

Assim, cabe rejeitar a Meta RI 0154 quanto ao atributo confiabilidade. No que se refere às Metas 052I e RI 0155, não foram identificadas falhas ou distorções relevantes.

*Conclusão da análise de confiabilidade*

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

**Metas rejeitadas quanto à confiabilidade**

| **Meta do objetivo:** |
|---|
| **Resultados Intermediários** |
| 0154 - Expansão do programa "Aqui Tem Farmácia Popular" em municípios com menos de 40.000 habitantes |

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020-2023)**

Conforme dados constantes do Siop, no quadriênio foram adquiridos pelo Ministério da Saúde 1.722.492.774 unidades de medicamentos de um total de 1.686.342.298 previstos, atingindo um percentual de 102,14%. Esse resultado encontra-se acima da meta prevista para o período de 100%, correspondendo a 102,1% da Meta 052I para o quadriênio.

Já o RI 0154, conforme descrito no Siop, ficou abaixo da meta prevista de 81% de municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes que possuem pelo menos um estabelecimento credenciado no Programa "Aqui Tem Farmácia Popular", tendo atingido o total de 80,5% (3.826 dos 4.753 municípios brasileiros com menos de 40.000 habitantes). Importante destacar que houve melhora em relação ao ano de 2022, quando o percentual alcançado foi de 75,7%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Além disso, conforme informado no Espelho do Monitoramento, em 2023 houve publicação de novos credenciamentos, aumentando em 267 o número de municípios com menos de 40.000 habitantes com pelo menos um estabelecimento credenciado no Programa.

Conforme os dados apresentados no Siop, o RI 0155 apresentou desempenho superior à meta prevista. Em 2023, o número acumulado de medicamentos para doenças prevalentes (negligenciadas, de alto custo e de alta incidência) fornecidos por Farmanguinhos ao SUS somou 1.944.391.872 unidades, superando em 14,4% (244.391.872 unidades) a meta prevista de 1.700.000.000 unidades.

**Outras informações relevantes**

Em relação ao programa "Aqui Tem Farmácia Popular" (RI 0154), esta Corte de Contas recebeu uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN) para que realizasse ato de fiscalização e controle no programa a fim de apurar a implementação das sugestões feitas pelos órgãos de controle para minorar o risco de fraudes e desvios de recursos públicos.

Para atender à SCN, foi autuado o TC 002.450/2022-4, no âmbito do qual se procedeu ao monitoramento do Acórdão 2.074/2015-TCU-Plenário (proferido no monitoramento do Acórdão 3.030/2010-TCU-Plenário, referente à Auditoria Operacional tendo por escopo o Programa Farmácia Popular). Tal fiscalização buscou avaliar em que medida a atuação do Departamento de Assistência Farmacêutica (DAF), nos processos de operacionalização, controle e monitoramento do programa, tem logrado evitar a ocorrência de fraudes e desvios. Nesse trabalho, verificou-se a existência de um quadro deficitário de servidores para a gestão e operacionalização do Programa. Não obstante o Programa venha gerenciando anualmente o montante aproximado de R$ 2,5 bilhões nos últimos exercícios, a equipe técnica é composta de apenas um servidor efetivo do Ministério da Saúde e 25 colaboradores com vínculos precários.

Além disso, a fiscalização, que resultou no Acórdão 307/2023-TCU-Plenário, constatou que o Programa tem à sua disposição um sistema de vendas frágil, com baixa criticidade para a identificação de fraudes e pouca efetividade na sistemática de monitoramento. O sistema, atualmente, não permite identificar as transações irregulares, com indício de fraude resultantes da simulação de venda de medicamentos, gerando baixa expectativa de controle.

Cumpre ressaltar que, apesar de todas as fragilidades verificadas, no exercício de 2023 o orçamento do programa teve uma dotação inicial de R$ 2,64 bilhões na ação orçamentária 20YR e de R$ 450 milhões na ação orçamentária 20YS, totalizando R$ 3,09 bilhões, o que equivale a um aumento de cerca de 25% em relação ao exercício anterior.

### 3.3.4. Programa Finalístico 5018 - Atenção Especializada à Saúde

A Atenção Especializada (AE) no Sistema Único de Saúde envolve um conjunto de serviços, ambulatoriais e hospitalares, que desenvolvem ações e técnicas assistenciais caracterizadas pela incorporação de processos de trabalho com alta densidade tecnológica e a exigência de expertise e de habilidades assistenciais específicas. A AE contempla uma ampla oferta de consultas e procedimentos para diagnóstico, tratamento e reabilitação de uma diversidade de problemas e necessidades em saúde, incluindo neste rol toda a estrutura assistencial relacionada ao atendimento às urgências e emergências. Juntamente com outros seis programas, compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023, que estabelece a "ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde".

O Programa 5018 está associado ao Objetivo 1229 – Promover a ampliação da oferta de serviços da atenção especializada com vista à qualificação do acesso e redução das desigualdades

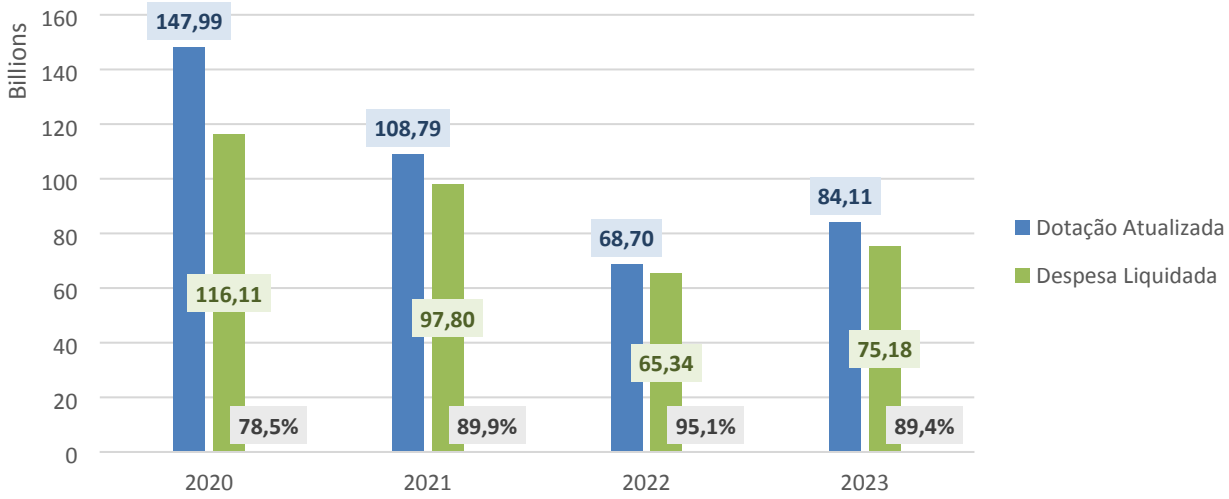


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

regionais. O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela execução do objetivo desse Programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp) (051Z). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8695, denominado Índice de transplantes de órgãos sólidos por milhão de população (pmp).

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.

**Execução orçamentária do Programa 5018 – 2020 a 2023**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa em 2023**

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 78.507 | 84.110 | 83.819 | 75.181 | 75.070 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Dados em R$ milhões.

### Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 051Z - Ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp) | 1/1.000.000 | 46,7 | 45,42 | 46,7 | 45,42 | 97,3% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)** |
| 0157 - Disponibilidade de leitos de terapia intensiva adulto habilitados para o SUS | Número de leitos de terapia intensiva adulto | 21.338 | 22.245 | 21.338 | 22.245 | 104,3% |
| 0158 - Capacidade de atendimento da | Número de crianças | 221.000 | 225.762 | 221.000 | 225.762 | 102,2% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Rede de Bancos de Leite Humano | | | | | | |
| 0298 - Ampliação dos Serviços de Radioterapia | Número de serviços de radioterapia | 92 | 60 | 92 | 60 | 65,2% |
| 0350 - Concessão de Órteses, Próteses e Meios Auxiliares de Locomoção não cirúrgicos | Número de procedimentos de concessão | 10.000.000 | 7.416.110 | 10.000.000 | 7.416.110 | 74,2% |
| 0351 - Macrorregiões de saúde com oferta concomitante de Serviços Especializados em Reabilitação nas modalidades: auditiva, física, intelectual e visual | Percentual de macrorregiões de saúde | 50% | 44,9% | 50% | 44,9% | 89,8% |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

*Confiabilidade*

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se que, no que tange à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune à eventual tentativa de alteração. Contudo, não foram identificadas discrepâncias, falhas ou distorções relevantes na apuração das métricas das Metas 051Z, RI 0157, RI 0158, RI 0298, RI 0350 e RI 0351.

*Conclusão da análise de confiabilidade*

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas analisadas.

**Desempenho das metas no período 2020-2023**

A Meta 051Z prevista para o exercício de 2023 não foi alcançada. Conforme dados do Siop, foram realizados 45,42 transplantes de órgãos sólidos por milhão de população, enquanto a meta era de 46,7 transplantes, o que corresponde a 97,3% do planejado. Apesar do impacto negativo da pandemia de Covid-19, o Sistema Nacional de Transplantes empenhou-se na aceleração da recuperação, retornando aos níveis pré-pandêmicos ao final do PPA.

No que se refere aos RI, as metas dos RI 0298, 0350 e 0351 tampouco foram atingidas em 2023.

No que tange ao RI 0157, a meta era de 21.338 leitos de terapia intensiva adulto habilitados pelo SUS, sendo o resultado obtido em 2023 de 22.245 (104,3% da meta). O MS afirmou que a superação desta meta está relacionada aos leitos que foram criados durante a pandemia de Covid-19, que foram transformados em UTI convencional e habilitados pelo Ministério da Saúde, ampliando assim o acesso de pacientes a essa tipologia de leito.

Já no caso do RI 0158, a meta de atender, em 2023, 221.000 crianças na Rede de Bancos de Leite Humano foi atingida, alcançando um resultado de 225.762 crianças (102,2% da meta).

No que se refere à Meta do RI 0298, pode-se dizer que, pelos dados do Siop, até 2023 foram concluídas 60 soluções de radioterapia em comparação às 92 previstas no Plano de Expansão da Radioterapia (PER-SUS), não se atingindo a meta (65,2%). Segundo o MS, a previsão de conclusão do Plano de Expansão de Radioterapia estava prevista para o final de 2023. No entanto, considerando a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

demora na finalização dos procedimentos licitatórios, em conjunto com o cronograma de execução das obras (atrasos no processo de importação e atrasos na execução das obras), não foi possível cumprir a previsão inicial. Diante disso, essas soluções não concluídas foram reprogramadas como Entrega PAC no novo PPA (2024-2027).

Em relação ao RI 0350, foi apurado um número de procedimentos de concessão de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção não cirúrgicos inferior ao mínimo estipulado como meta para 2023. Conforme registros disponíveis no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS), foram realizados 7.416.110 procedimentos de concessão ante uma meta de no mínimo 10.000.000 em 2023 (74,2%).

Por fim, o RI 0351 – Macrorregiões de saúde com oferta concomitante de Serviços Especializados em Reabilitação nas modalidades: auditiva, física, intelectual e visual – tinha como meta alcançar 50% das macrorregiões. No entanto, o resultado alcançado em 2023 foi de 44,9% (53 das 118 macrorregiões de saúde), o que corresponde a 89,8% da meta.

**Outras informações relevantes**

Em que pese a única meta do objetivo do Programa fosse ampliar para 46,7 o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados/por milhão de população (pmp), em 2023 verificou-se baixa execução orçamentária da Ação 20SP - Operacionalização do Sistema Nacional de Transplantes. Embora a previsão na LOA tenha sido de R$ 86,4 milhões, a dotação atualizada foi de apenas R$ 39,7 milhões, tendo sido pago apenas R$ 19,5 milhões (22,6% do previsto na LOA). Essa baixa execução não contribui para a redução das listas de espera por órgãos. Segundo dados da Associação Brasileira de Transplante de Órgãos, em dezembro de 2023 havia 59.958 pacientes ativos em lista de espera, sendo a grande maioria para os transplantes de rim e córnea.

Também chama atenção a Ação 8721 - Implementação da Regulação, Controle e Avaliação da atenção à Saúde. A LOA previu R$ 36,5 milhões, sendo que apenas foram empenhados R$ 200 mil e nada foi pago em 2023.

### 3.3.5. Programa Finalístico 5019 - Atenção Primária à Saúde

A Atenção Primária à Saúde (APS) no Brasil é parte da estrutura de organização do SUS e é composta por um conjunto de ações, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção e a proteção da saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde, com cuidados paliativos e a vigilância em saúde. Tem o objetivo de desenvolver uma atenção integral e equânime que impacte na saúde das pessoas e nos determinantes e condicionantes de saúde das coletividades, devendo ser a porta de entrada preferencial no SUS, o primeiro contato do usuário para o cuidado integral e longitudinal, o centro de comunicação da Rede de Atenção à Saúde (RAS) e a coordenadora do cuidado. A APS está organizada de forma descentralizada, sendo desenvolvida pelas equipes e pelos serviços próximos aos locais onde as pessoas vivem e trabalham. Juntamente com outros seis programas, também compõe a diretriz 11 do Plano Plurianual 2020-2023.

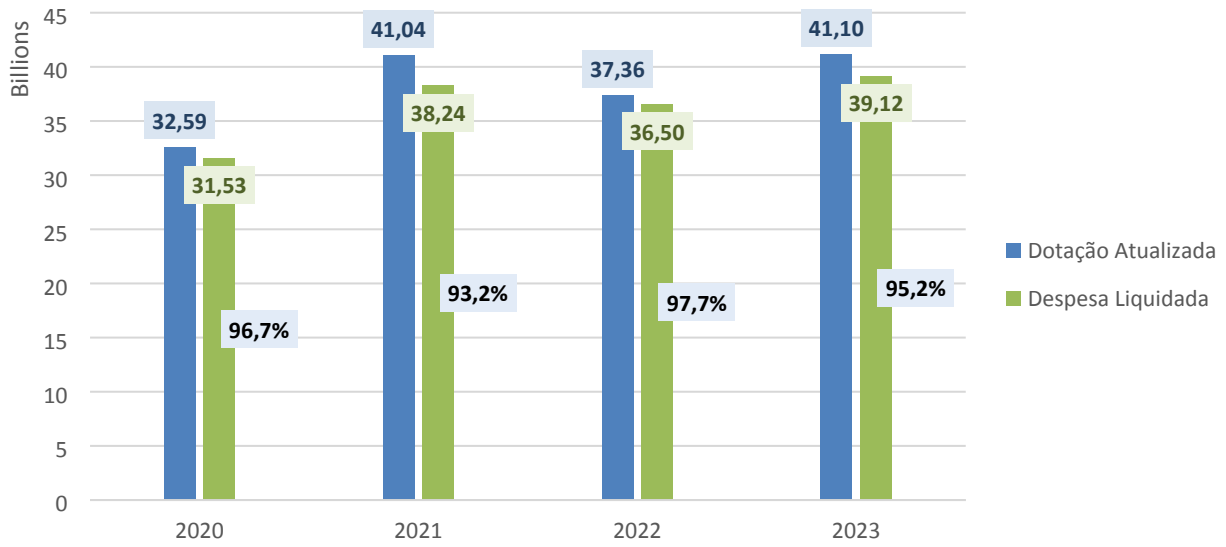
O Programa 5019 está associado ao Objetivo 1182 - Promover a ampliação e a resolutividade das ações e serviços da atenção primária de forma integrada e planejada. O Ministério da Saúde é o órgão responsável pela execução do objetivo desse Programa, que possui, para fins de monitoramento, a meta de ampliar para 72,31% a cobertura da Atenção Primária à Saúde (0508). O desempenho da referida meta é avaliado pelo indicador 8649, denominado Cobertura da Atenção Primária à Saúde.

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária do Programa 5019 – 2020 a 2023**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa em 2023**

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 41.585 | 41.103 | 40.946 | 39.117 | 39.088 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Dados em R$ milhões.

### Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0508 - Ampliar para 72,31% a cobertura da Atenção Primária à Saúde | Percentual de cobertura | 72,31% | 79,6% | 72,31% | 79,6 % | 110,1% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)** |
| 0159 - Cobertura de Saúde Bucal na Atenção Primária à Saúde | Percentual de cobertura | 40,2% | 44,83% | 40,2% | 44,83% | 111,5% |
| 0160 - Atendimento odontológico individual com Equipes de Saúde Bucal a gestantes com pré-natal na Atenção Primária à Saúde | Proporção de gestantes | 60% | 60,26% | 60% | 60,26% | 100,4% |
| 0161 - Beneficiários do Programa Bolsa Família com perfil saúde nas condicionalidades de saúde acompanhados na Atenção Primária à Saúde | Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família | 80% | 70,07% | 80% | 70,07% | 87,6% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0162 - Vagas oferecidas em programas de provimento médico federal efetivamente ocupadas (Projeto Mais Médicos + Programa Médicos pelo Brasil) | Taxa de ocupação de vagas | 85% | 83,45% | 85% | 83,45% | 98,2% |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.

*Confiabilidade*

Em relação ao requisito confiabilidade, avaliou-se a característica credibilidade. Quanto a essa característica, constatou-se que, no que tange à possibilidade de a métrica rejeitar possível manipulação, não se pode garantir que ela esteja imune a eventual tentativa de alteração. Contudo, não foram identificadas discrepâncias, falhas ou distorções relevantes na apuração das métricas das Metas 0508, RI 0159, RI 0160, RI 0161 e RI 0162.

*Conclusão da análise de confiabilidade*

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade das metas analisadas.

**Desempenho das metas no período (2020-2023)**

A Meta 0508 prevista para o exercício de 2023 foi alcançada. Conforme dados do Siop, havia 56.861 equipes de Saúde da Família (eSF) e equipes de Atenção Primária (eAP), cobrindo uma população de 169.807.025 (79,6%), o que corresponde a 110,1% da meta de 72,31%. O MS destacou a mudança do modelo de financiamento da APS, instituído pela Portaria GM/MS 2.979, de 12 de novembro de 2019, que incentivou o repasse de recursos vinculado ao desempenho das equipes de Saúde da Família e de Atenção Primária relacionado ao cadastro das pessoas, componente do pagamento de capitação ponderada, bem como pelo resultado e qualidade das ações de saúde realizadas, mensurados por meio de indicadores.

No que tange ao RI 0159, a meta era alcançar uma cobertura de Saúde Bucal de 40,2% na Atenção Primária à Saúde, sendo o resultado obtido em 2023 de 44,83% (111,5% da meta). O MS afirmou que a Política Nacional de Saúde Bucal (PNSB) – conhecida como Brasil Sorridente – passou a ser caracterizada como campo de atuação do SUS por meio da Lei 14.572, de 8 de maio de 2023.

Já no caso do RI 0160, a meta de prestar atendimento odontológico a pelo menos 60% das gestantes com pré-natal na Atenção Primária à Saúde foi atingida em 2023, alcançando um resultado de 60,26% (851.228 gestantes). De acordo com os dados do Siop, novas estratégias foram planejadas e desenvolvidas no âmbito das equipes de Saúde Bucal (eSB), tal como o incentivo de pagamento por desempenho da Saúde Bucal na APS a partir de indicadores pré-definidos, dentre os quais se encontra o indicador de "Proporção de gestantes com atendimento odontológico realizado".

No que se refere à Meta do RI 0161, pode-se dizer que, pelos dados do Siop, 70,07% dos beneficiários do Programa Bolsa Família tiveram seu perfil saúde acompanhado nas condicionalidades de saúde na Atenção Primária, não se atingindo a meta de 80% para 2023. Do total de crianças a serem acompanhadas, 55,26% foram acompanhadas na APS, das quais 99,45% apresentavam vacinação em dia e 98,04% tiveram seus dados nutricionais coletados. Com relação a gestantes, 99,92% das gestantes localizadas possuíam pré-natal em dia.

Por fim, o RI 0162 – Vagas oferecidas em programas de provimento médico federal efetivamente ocupadas (Projeto Mais Médicos + Programa Médicos pelo Brasil) – tinha como meta para 2023 uma taxa de ocupação de 85% das 30.485 vagas. Pelos dados do Siop, a meta ficou próxima de ser



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

atingida, alcançando-se uma taxa de ocupação de 83,45% (25.439 ou 98,2% da meta). Desse total, 20.557 eram vagas do PMM e 4.882 eram do PMpB.

**Outras informações relevantes**

Em 2023, o Governo Federal propôs a atualização do Programa Mais Médicos e instituiu a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde, por meio da Lei 14.621, de 14/7/2023. Essa legislação unifica os Programas PMM e PMpB como Programas de Provimento do Governo Federal, não obstante terem gestão e regras de participação diferentes. A partir disso, o Programa Mais Médicos foi definido como a referência central do provimento médico pela gestão federal.

Em 2023, a ADAPS recebeu por meio da Ação 21DX - Manutenção de Contrato de Gestão com a Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS) – Programa Médicos pelo Brasil o valor de R$ 1.022.945.187,00. O Programa Médicos pelo Brasil passou a ser operacionalizado pela Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS) em substituição à Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (ADAPS).

Em 25/10/2023 foi prolatado o Acórdão 2.169/2023-TCU-Plenário, no âmbito de uma Solicitação do Congresso Nacional para que este Tribunal realizasse fiscalização na AGSUS. Além disso, está programada para 2024 a realização de auditoria operacional nos Programas Médicos pelo Brasil e Mais Médicos, incluindo a avaliação da atuação da então ADAPS (atual AGSUS) na operacionalização dos referidos programas, especialmente quanto aos fatos noticiados na Solicitação do Congresso Nacional.

### 3.3.6. Programa Finalístico 5028 - Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas

Instituído pela Lei 14.601/2023, o Novo Bolsa Família oferece um conjunto de benefícios sociais destinados a apoiar famílias em vulnerabilidade. O programa inclui o Benefício de Renda de Cidadania, que fornece R$ 142,00 mensais por pessoa, e um Benefício Complementar para assegurar uma renda total de até R$ 600,00 por família. Há também o Benefício Primeira Infância, que destina R$ 150,00 para crianças de até 6 anos, e um Benefício Variável Familiar de R$ 50,00 para gestantes, nutrizes, crianças de 7 a 12 anos e adolescentes até 18 anos.

Adicionalmente, o programa conta com o Benefício Extraordinário de Transição, voltado para as famílias beneficiárias do extinto Auxílio Brasil, calculando a diferença entre os valores recebidos entre maio e junho de 2023. A Regra de Proteção garante que famílias com renda per capita acima de R$ 218,00 e até meio salário-mínimo recebam 50% do valor do benefício original, mantendo apoio nas áreas de saúde, educação e assistência social.

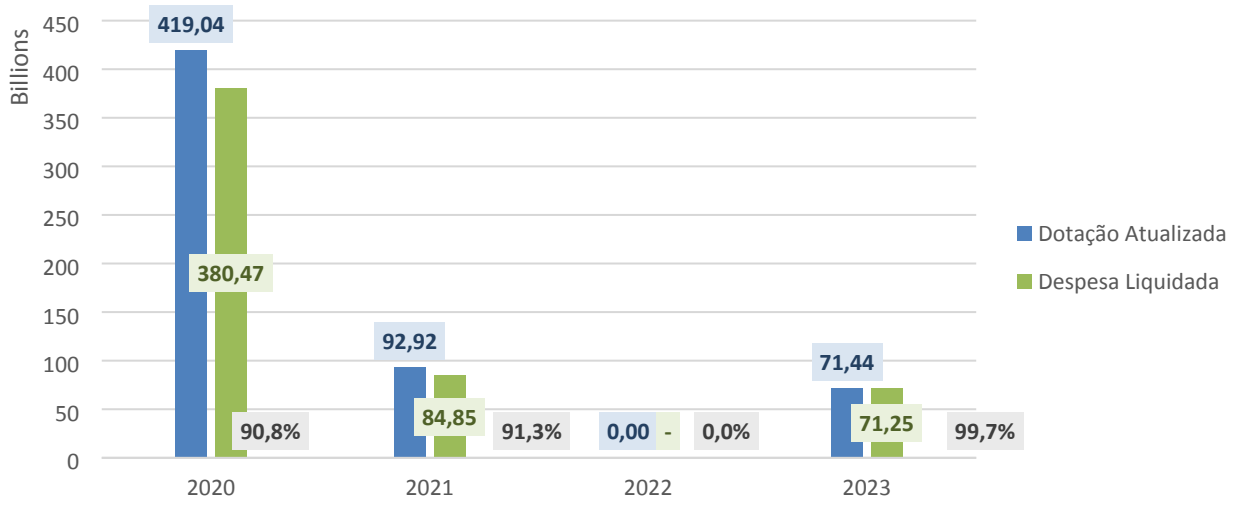
As ações do Programa Bolsa Família (PBF) se integram ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020-2023 (EFD, Decreto n. 10.531/2020), Diretriz 5.1, além de se relacionar de forma direta e indireta com os objetivos 1, 2, 3, 4 e 10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Esta abordagem multifacetada, conforme indicado no PPA 2020-2023, promove a articulação com outras políticas públicas para um desenvolvimento social sustentável e inclusivo.

A política de financiamento do reestruturado PBF foi sustentada através de dotações orçamentárias da União destinadas diretamente ao programa e a outros projetos sociais sob a gestão do MDS. Em termos orçamentários, o quadro abaixo apresenta a execução do programa 5028 nos últimos quatro anos, segundo sua dotação e consequente aplicação conforme apresentado abaixo:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária dos últimos 4 anos**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).
Nota: os valores percentuais indicam a proporção da despesa liquidada em razão respectiva dotação atualizada.

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| - | 71.436 | 71.435 | 71.245 | 71.244 |

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Esclareça-se que até o mês de outubro de 2021 a execução se dava nos moldes do antigo PBF. Somente em 2023 esse programa novamente passou a receber dotação e executar despesa sob a égide do novo PBF. A dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) do programa foi de R$ 71,44 milhões (100%), dos quais foram liquidados (excluindo-se Restos a Pagar Não Processados) um montante de R$ 71,25 milhões (99,7%), que não foram integralmente pagos.

**Análise das metas**

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial | Famílias atendidas (%) | 100,00 | 152,42 | 100,00 | 152,42 | 152,42 |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)** |
| 0401 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Bolsa Família | Famílias atendidas (%) | 100,00 | 152,42 | 100,00 | 152,42 | 152,42 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0402 - Ampliação do número de municípios aptos a receber apoio financeiro do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e Cadastro Único para Programas Sociais (IGD-PBF) | Municípios (unidade) | 5.500 | 5.362 | 5.500 | 5.362 | 97,49 |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e de dados do Siop.

*Confiabilidade*

A cobertura de atendimento do Bolsa Família consiste na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Em razão do dado apurado ter utilizado o Censo de 2010 e não Censo de 2022, é razoável afirmar que o indicador de "taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza" está superavaliado em razão do número crescente da população brasileira. A evidência disso é o resultado dos indicadores apontarem para um atingimento de meta superior a cem por cento.

Desse modo, observa-se que os resultados intermediários derivados da "taxa de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família frente à estimativa oficial de pobreza" estão defasados. Essa constatação poderá ser mitigada em razão da divulgação dos números sobre a população em pobreza e extrema pobreza apurada pelo censo realizado em 2022.

*Conclusão da análise de confiabilidade*

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

**Metas rejeitadas quanto à confiabilidade**

| |
|---|
| **Meta do objetivo**: 051G - Atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial |
| **Resultados intermediários** |
| 0401 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Bolsa Família |

Quanto às demais metas selecionadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020 – 2023)**

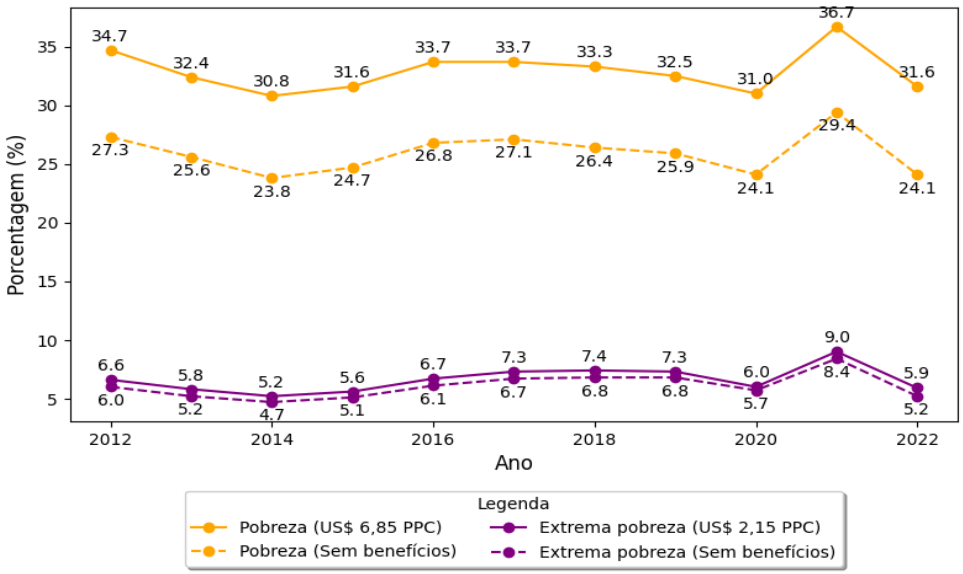
Importa destacar que – conforme dados do IBGE contidos nas pesquisas populacionais e divulgadas na Síntese dos Indicadores Sociais, edição de 2023, pp. 67 a 78 – o Brasil testemunhou uma significativa diminuição no número de indivíduos enfrentando condições de penúria e privação extrema, segundo dados recentemente divulgados. Em uma análise comparativa entre os anos de 2021 e 2022, observa-se uma redução no percentual de pessoas em situação de pobreza, que decresceu de 36,7% para 31,6%. Paralelamente, a proporção de cidadãos em extrema pobreza também apresentou um decréscimo notável, passando de 9,0% para 5,9% no mesmo intervalo. Esse progresso reflete as efetivas políticas implementadas, visando a melhoria das condições de vida e a inclusão social das camadas mais vulneráveis da população.

Em termos absolutos, o ano de 2022 registrou uma população de 67,8 milhões de pessoas vivendo em condições de pobreza e 12,7 milhões subsistindo em extrema pobreza. Esses números representam uma expressiva diminuição de 10,2 milhões e 6,5 milhões de pessoas, respectivamente, em comparação com o ano anterior. Tais dados evidenciam um contínuo e louvável progresso no combate às desigualdades sociais, enfatizando o êxito das estratégias de desenvolvimento social e econômico adotadas pelo país.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Pessoas na pobreza e na extrema pobreza (%) – 2012 a 2022**




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022. Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

As estatísticas contidas na Síntese dos Indicadores Sociais ainda revelam uma melhoria abrangente em todas as regiões brasileiras, com destaque para o Norte e o Nordeste, onde a queda nos índices foi particularmente acentuada. No Norte, houve um decréscimo de 5,9 pontos percentuais (p.p.) para a extrema pobreza e de 7,2 p.p. para a pobreza, enquanto no Nordeste as reduções foram de 5,8 p.p. e 6,2 p.p., respectivamente. Estes resultados salientam os esforços concentrados e as iniciativas eficazes nessas regiões, que tradicionalmente enfrentam desafios econômicos maiores, sublinhando um avanço.

Registre-se que as referências do IBGE, apesar de recentes, não trazem dados atinentes ao ano de 2023. Entretanto, dado esse contexto, fica evidenciado o empenho estatal em promover o desiderato do programa.

### 3.3.7. Programa Finalístico 5035 - Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas

O Governo Federal instituiu o Programa Auxílio Brasil (PAB) por meio da Medida Provisória 1.061, que mais tarde se tornou a Lei 14.284 em 29/12/2021, substituindo o antigo Programa Bolsa Família (PBF). Essa iniciativa, que fez parte do PPA 2020-2023, visava modernizar a política de transferência de renda por meio da criação do Programa 5035 - Promoção de Cidadania. O Auxílio Brasil esteve em vigor de novembro de 2021 até fevereiro de 2023, quando foi substituído pelo renovado PBF, por meio da Medida Provisória 1.164 de 2/3/2023.

O PAB contava com vários benefícios destinados às famílias em situação de vulnerabilidade, incluindo o Benefício Primeira Infância, Benefício Composição Familiar, Benefício de Superação da Extrema Pobreza, e o Benefício Compensatório de Transição. Além disso, foi criado o Benefício Extraordinário, que assegurava um valor mínimo de R$ 400,00 mensais a partir de dezembro de 2021, conforme estabelecido pela Medida Provisória 1.076 e convertida na Lei 14.342. Esse conjunto de medidas levou a um aumento significativo no alcance do PAB, beneficiando cerca de 21,9 milhões de famílias no auge de sua implementação em janeiro de 2023.

As ações do PAB se integravam ao Eixo Social da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil no período de 2020-2023 (EFD, Decreto 10.531/2020), Diretriz 5.1, além de se relacionar de forma direta e indireta com os objetivos 1, 2, 3, 4 e 10 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento

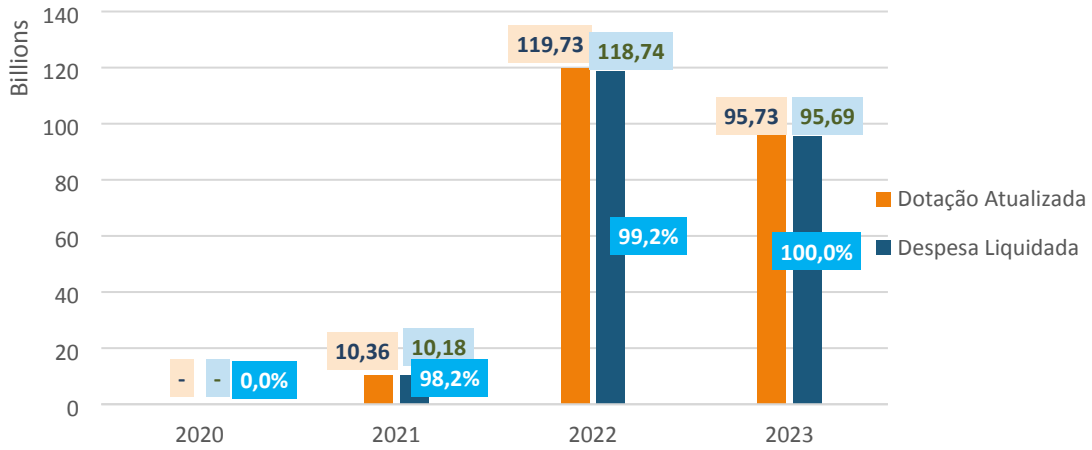


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Sustentável. Essa abordagem multifacetada, conforme indicado no PPA 2020-2023, promoveu a articulação com outras políticas públicas para um desenvolvimento social sustentável e inclusivo.

Em termos orçamentários, o quadro abaixo apresenta a execução do programa 5035 nos últimos quatro anos, segundo sua dotação e consequente aplicação conforme apresentado abaixo:

**Execução orçamentária dos últimos 4 anos**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).
Nota: os valores percentuais indicam a proporção da despesa liquidada em razão respectiva dotação atualizada.

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 176.580 | 95.734 | 95.697 | 95.692 | 95.692 |

Fonte: Tesouro Gerencial – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Até o mês de outubro de 2021 a execução se dava nos moldes do antigo PBF. A dotação atualizada (dotação inicial mais créditos adicionais) do programa foi de R$ 176,58 bilhões (100%), dos quais foram liquidados (excluindo-se Restos a Pagar Não Processados) um montante de R$ 95,69 bilhões (99,95%) que foram integralmente pagos.

**Análise das metas**

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:

**Metas selecionadas para análise**

| **Descrição da Meta do Objetivo** | **Unidade de Medida** | **Meta prevista para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Meta prevista para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa. | Famílias atendidas (%) | 100,00 | 157,06 | 100,00 | 157,06 | 157,06 |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)** |
| 0356 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza | Famílias atendidas (%) | 100,00 | 157,06 | 100,00 | 157,06 | 157,06 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| contempladas no Programa Auxílio Brasil | | | | | | |
| 0357 - Ampliação do número de municípios aptos a receber apoio financeiro do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil e Cadastro Único para Programas Sociais (IGD-PAB) | Municípios (unidade) | 5.500 | 5.362 | 5.500 | 5.362 | 97,49 |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e de dados do Siop.

*Confiabilidade*

A cobertura de atendimento do PAB consistia na razão entre o número de famílias beneficiárias e o número estimado de famílias pobres da unidade federativa correspondente, calculado com base nos dados do Censo Demográfico. Tendo em vista que os valores apurados para o indicador no exercício de 2023 consideraram os dados do Censo de 2010, é razoável afirmar que o indicador de "taxa de famílias atendidas pelo PAB frente à estimativa oficial de pobreza" está superavaliado em razão do número crescente da população brasileira. A evidência disso é o resultado dos indicadores apontarem para um atingimento de meta muito superior a cem por cento. Desse modo, quanto à confiabilidade dos resultados intermediários, evidencia-se que os resultados intermediários derivados da "taxa de famílias atendidas pelo Programa Auxílio Brasil frente à estimativa oficial de pobreza" estão defasados. Essa constatação poderá ser mitigada em razão da divulgação dos números sobre a população em pobreza e extrema pobreza apurada pelo censo realizado em 2022.

*Conclusão da análise de confiabilidade*

Com base na análise realizada de acordo com a metodologia constante na introdução a este capítulo, apresentam-se os seguintes resultados:

**Metas rejeitadas quanto à confiabilidade**

| |
|---|
| **Meta do objetivo**: 053H - Atendimento de 100% das famílias elegíveis ao Programa |
| **Resultados intermediários** |
| 0356 - Famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza contempladas no Programa Auxílio Brasil |

Quanto às demais metas analisadas, não foram encontradas evidências suficientes para rejeitar a confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020 – 2023)**

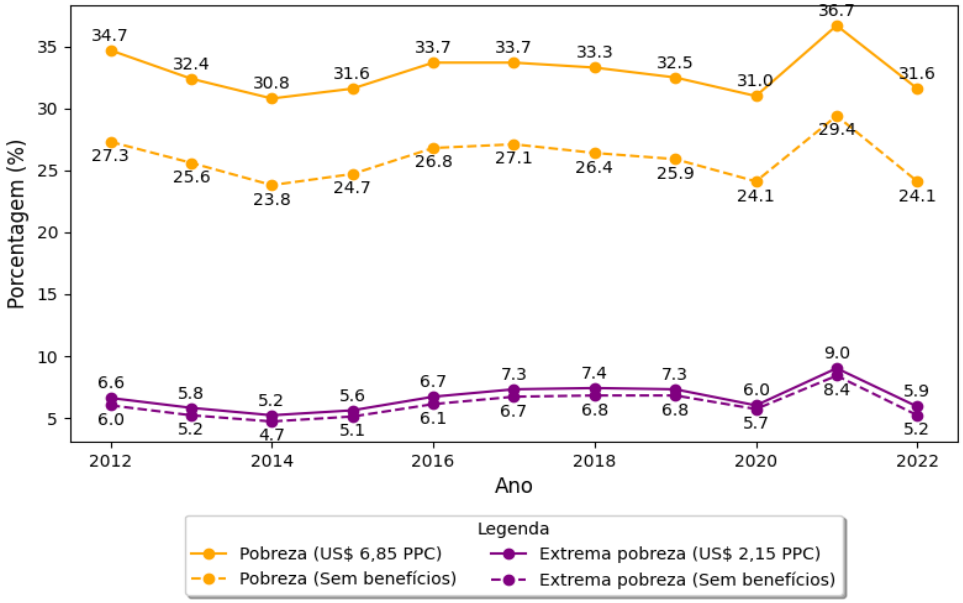
O Programa Auxílio Brasil experimentou uma notável expansão em seu alcance durante o período de implementação, com o número de famílias beneficiadas aumentando de 14,5 milhões no início para 21,9 milhões em janeiro de 2023. Contudo, um ligeiro decréscimo para 21,8 milhões foi registrado em fevereiro de 2023, o que pode ser atribuído aos processos de Averiguação e Revisão cadastral em andamento. Com a reativação do Programa Bolsa Família em março de 2023, a administração dos benefícios foi a ele transferida, marcando um novo capítulo na história das políticas de transferência de renda no país.

Durante a transição entre os programas de assistência social, ficou evidente o compromisso do governo em adaptar suas políticas às mudanças nas circunstâncias econômicas e sociais, intensificadas pelos desafios trazidos pela pandemia. A estratégia adotada visava não apenas oferecer suporte financeiro, mas também promover uma abordagem integral de cidadania, alinhada com as metas de Desenvolvimento Sustentável e com a Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Pessoas na pobreza e na extrema pobreza (%) – 2012 a 2022**




Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2012-2022. Dados consolidados de primeiras visitas de 2012 a 2019 e de quintas visitas de 2020 a 2022.

Dados compilados pelo IBGE e divulgados na edição de 2023 da Síntese dos Indicadores Sociais mostram que o Brasil obteve uma redução significativa nos índices de pobreza e extrema pobreza entre 2021 e 2022. A porcentagem da população em situação de pobreza caiu de 36,7% para 31,6%, enquanto a proporção de indivíduos em extrema pobreza diminuiu de 9,0% para 5,9%. Essa melhoria significativa nos índices sugere que as políticas de suporte e inclusão social foram eficazes em elevar o padrão de vida das populações mais vulneráveis.

Além disso, houve um declínio de 10,2 milhões de pessoas vivendo em pobreza e 6,5 milhões em extrema pobreza, reafirmando a tendência positiva no combate à desigualdade social. As melhorias foram especialmente pronunciadas nas regiões Norte e Nordeste, onde a pobreza e a extrema pobreza tiveram quedas expressivas nos índices. Ainda que os dados mais recentes do IBGE não incluam informações de 2023, os avanços registrados até então ressaltam a diligência e o esforço contínuos do estado na condução das políticas sociais.

### 3.3.8. Programa Finalístico 2220 - Moradia Digna

Para fazer valer o direito de moradia digna assegurado pela Constituição Federal de 1988, o Governo federal atua na ampliação do acesso de famílias de baixa renda à habitação e melhoria das condições habitacionais, urbanísticas e de segurança de posse em favelas e comunidades de todo o Brasil. Nesse sentido, o Programa 2220 - Moradia Digna, de responsabilidade do Ministério das Cidades, visa coordenar ações integradas e articuladas que resultem no acesso à habitação digna, mediante a produção habitacional, a urbanização de assentamentos precários, a regularização fundiária e a melhoria habitacional, destinadas à população de baixa renda, em localidades urbanas e rurais.

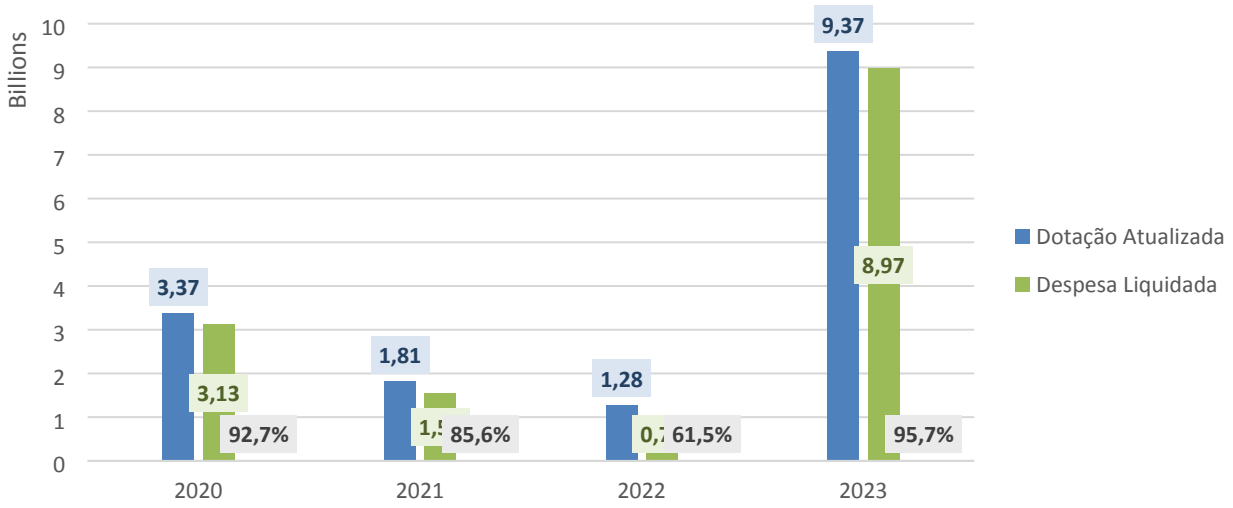
O objetivo do Programa é "promover o acesso e a melhoria das condições de moradia" (Objetivo 1202), cuja meta é beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade. O desempenho da meta é medido pela quantidade de famílias beneficiadas com a ampliação do acesso à moradia digna e melhoria das condições habitacionais (indicador 8752).

O gráfico seguinte demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária do Programa 2220 – 2020 a 2023**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 10.494 | 9.373 | 9.309 | 8.968 | 8.968 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

### Análise das metas

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 050K - Beneficiar 2.113.117 famílias com a ampliação do acesso a moradia e a melhoria das condições de habitabilidade | Família | 2.113.117 | 1.853.071 | 2.113.117 (meta cumulativa) | 1.853.071 (valor cumulativo) | 87,69% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)** |
| 0114 - Famílias beneficiadas com a provisão de moradia digna. | Família beneficiada | 1.939.297 | 1.709.698 | 1.939.297 (meta cumulativa) | 1.709.698 (valor cumulativo) | 88,16% |
| 0115 - Famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse | Família beneficiada | 173.820 | 143.373 | 173.820 (meta cumulativa) | 143.373 (valor cumulativo) | 82,48% |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Confiabilidade*

O indicador da meta do programa 2022 expressa os resultados dos programas sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação e é calculado com base no somatório da quantidade de famílias beneficiadas com unidades habitacionais entregues em todas as modalidades dos programas de produção habitacional, a quantidade de famílias beneficiadas com obras de urbanização de assentamentos precários e com regularização fundiária e/ou melhoria habitacional.

Conforme informações do Siop, embora o indicador comunique a intenção do objetivo tempestivamente, tenha alta disponibilidade, estabilidade, e seja útil para o direcionamento da política habitacional, não é possível identificar com precisão impactos relativos à redução do déficit habitacional ou à redução relativa da inadequação habitacional. Isso porque a definição de indicadores de impacto ou efetividade da política habitacional depende dos dados provenientes do Censo Demográfico e das subsequentes Pesquisas Nacionais de Amostra Domiciliar – Contínua (PNADC) realizadas pelo IBGE, que sofrem com atrasos e enfrentam restrições de escopo e orçamento para sua realização, elevando as incertezas quanto à produção e disponibilização tempestiva dos dados necessários ao cálculo e monitoramento. Apesar de não ser um indicador ideal, entende-se que as falhas apresentadas não são suficientes para rejeitar a confiabilidade da meta.

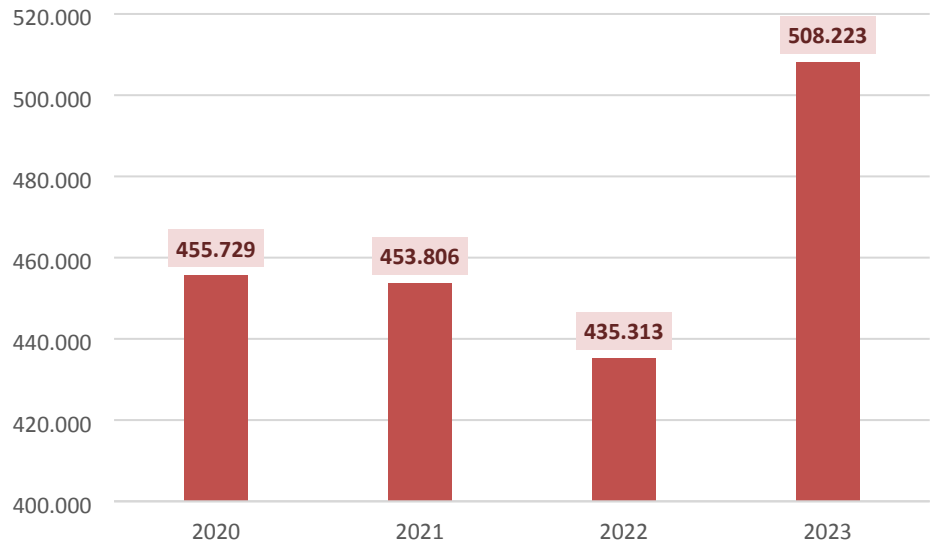
Aplicando-se a mesma lógica às metas dos resultados intermediários (RI) 0114 e 0115, não se observam falhas ou distorções relevantes que justifiquem a sua rejeição quanto à confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020-2023)**

Conforme dados constantes da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2023, no quadriênio foram atendidas 1.853.071 famílias, o que equivale a 87,69% da meta do PPA 2020-2023 (valor cumulativo).

Ao se considerarem os resultados obtidos anualmente no Programa, em 2023 foram beneficiadas 508.223 famílias, desempenho superior aos demais anos do período do plano, conforme apresentado no gráfico a seguir.

**Famílias beneficiadas anualmente no âmbito do Programa 2220 – 2020 a 2023**




Fonte: PCPR 2023 e Siop.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Segundo informações do Siop, o não atingimento da meta pode ser explicado pela carência de espaço na agenda decisória, que resultou na não contratação de novos empreendimentos subsidiados desde 2019. Assim, a média de famílias beneficiadas pelo Programa apresentou uma curva decrescente entre 2020 e 2022. No entanto, a partir de 2023, com o lançamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciou-se um processo de retomada geral das linhas de atendimento subsidiadas, especialmente no que diz respeito à ampliação do acesso à Faixa 1 (famílias com renda mensal de até R$ 2.640) ao financiamento. Em 2023, mais de 40% das operações do FGTS para o PMCMV foram destinadas às famílias dessa Faixa, o que denota que a busca pela redução do déficit habitacional passou a ter maior espaço na priorização de políticas públicas.

A meta prevista para o RI 0114 para o período de 2020 a 2023 contemplava a entrega de 1.939.297 unidades habitacionais, tendo sido efetivamente entregues, ao final do exercício, 1.709.698 unidades nas linhas de atendimento. Assim, alcançou-se 88,16% da meta.

De acordo com as informações do Siop, o não atingimento da meta pode ser explicada pela falta de priorização na agenda decisória do governo, que resultou na não contratação de novos empreendimentos subsidiados desde 2019 e um decréscimo anual na média de famílias beneficiadas pelo Programa entre 2020 e 2022. Após o lançamento do Novo PMCMV em 2023, iniciou-se um processo de retomada geral do Programa, que permitiu beneficiar 480.719 famílias no decorrer no exercício, desempenho superior aos demais anos do período 2020-2022.

Em relação à meta do RI 0115, estavam previstas 173.820 famílias beneficiadas com a melhoria das condições de habitabilidade e de segurança da posse. No entanto, o alcance da meta no quadriênio foi de 82,48%, que equivale a 143.373 famílias beneficiadas.

De acordo com a PCPR 2023, o não atingimento da meta é decorrente de falhas na implementação dos programas em razão da capacidade institucional limitada dos tomadores, que resultou em atrasos e afetou a consecução das metas previstas nas operações de urbanização de favelas. Segundo informado na PCPR, “a dinâmica complexa dos territórios periféricos implica na necessidade constante de adequações nos projetos das intervenções físicas e equacionamento dos impactos sociais, econômicos e ambientais”, o que resulta em dilação dos prazos previstos e compromete as entregas.

Observa-se, portanto, que o exercício de 2023 foi importante para aproximação do resultado em relação às metas do Programa 2220 previstas para o período do PPA 2020-2023. Não obstante, o desempenho do programa pode ser melhorado, uma vez que o acesso à moradia, além de ser um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988, é um fator essencial para a vida, integrando as dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural, energética e ambiental da habitação e do espaço em que as pessoas vivem.

Em que pese esse desempenho em 2023, pesquisa recente da Fundação João Pinheiro, instituição responsável pelo cálculo do déficit habitacional do Brasil em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, apontou que, em 2022, o déficit habitacional do Brasil totalizou 6.215.313 de domicílios, o que representa 8,3% do total de habitações ocupadas no país. Em termos absolutos, na comparação com 2019 (5.964.993), houve um aumento de cerca de 4,2% no total de domicílios déficit, porém o total relativo, ou seja, o percentual de domicílios déficit em relação ao total de domicílios particulares ocupados no país, permaneceu praticamente estável em relação a 2019 (8,4%).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Outras informações relevantes**

Durante o ciclo do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, a intervenção do Tribunal de Contas da União (TCU) nas políticas públicas voltadas para a promoção de habitação social teve como objetivo auxiliar na formulação e implementação dos programas governamentais. Nesse contexto, duas fiscalizações se destacam: o Levantamento sobre o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional – Programa Casa Verde e Amarela, Acórdão 564/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, e o Levantamento sobre o novo Programa Minha Casa Minha Vida, sob a relatoria do Ministro Augusto Nardes, que ainda aguarda julgamento.

Ambos os estudos visaram estabelecer uma estratégia de aproximação com o gestor, auxiliando na formulação de políticas públicas, com base na experiência e conhecimento especializado do TCU, que desde 2009 fiscaliza ações voltadas para o combate ao déficit habitacional. A intervenção focou na sistematização dos principais critérios relacionados à compreensão e à operação dos programas. Durante esse processo, foram examinados os principais aspectos do processo de formulação, identificados potenciais riscos que poderiam comprometer a implementação e avaliada a possibilidade de futuras ações de controle.

Em virtude de fatores já discutidos na análise de desempenho do programa Moradia Digna, bem como pontos destacados no trabalho do TCU, o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, e outros programas do Casa Verde e Amarela, não tiveram uma execução significativa que exigisse uma intervenção adicional deste Tribunal de Contas.

Em outra esteira, percebe-se que a fiscalização realizada na formulação do novo Programa Minha Casa Minha Vida tem relevante contribuição para garantir uma execução mais eficiente e eficaz do programa, evitando erros passados e alcançando seu principal objetivo, que é a promoção do direito à moradia, associado ao desenvolvimento urbano, à redução de vulnerabilidades, à prevenção de riscos de desastres e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.

### 3.3.9. Programa Finalístico 3006 - Transporte Terrestre e Trânsito

O programa finalístico 3006 - Transporte Terrestre e Trânsito faz parte do esforço governamental de melhorar a eficiência e a segurança do sistema de transporte terrestre (ferroviário e rodoviário) no país, tendo como diretriz a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica.

O Ministério dos Transportes (MT) é o órgão responsável pela implementação e resultados do programa, cujos desafios têm sido ampliar a cobertura dos modais rodoviário e ferroviário para compatibilizá-los à crescente demanda de cargas e passageiros, além de atuar no apoio a órgãos e entidades do Sistema Nacional de Trânsito no desempenho de suas atribuições.

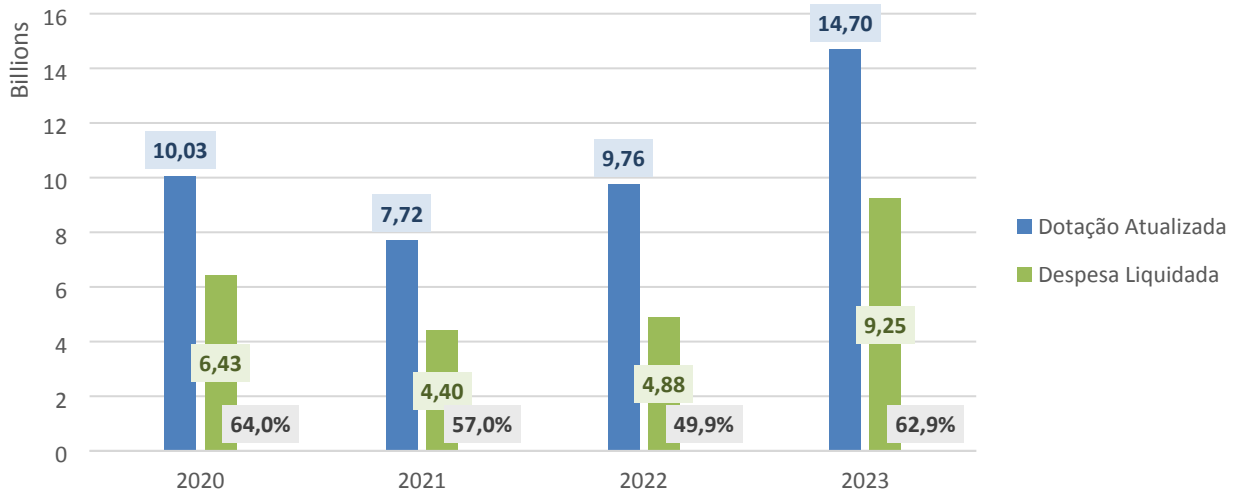
Além do investimento público, as concessões e parcerias com a iniciativa privada são fundamentais para possibilitar a ampliação e melhoria da infraestrutura de transportes, no sentido de reduzir os custos de escoamento de produção, aprimorar a logística de transportes e fomentar a geração de emprego e renda, de forma a impulsionar a economia nacional.

Para viabilizar a execução das estratégias contempladas, o programa em exame obteve em 2023 dotação atualizada (referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social) de R$ 14,696 bilhões, dos quais foram liquidados R$ 9,250 bilhões, o que representa 62,9 % da dotação atualizada. O gráfico a seguir demonstra a execução orçamentária do programa em tela nos últimos quatro anos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária do Programa 3006 – 2020 a 2023**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 16.484 | 14.696 | 14.603 | 9.250 | 9.148 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O programa apresenta o objetivo 1235 – "Promover a eficiência do sistema de transporte terrestre e trânsito", cuja meta 052B é "Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00". Conforme indicado na própria meta, o desempenho do programa é avaliado pelo indicador 8699 – "Índice de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito (IESTTT)", formado por quinze subíndices, classificados de acordo com as três dimensões do Planejamento Estratégico Institucional (PEI) do ministério, quais sejam, competitividade, segurança e satisfação do usuário.

**Análise das metas**

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 052B - Melhorar o nível do Indicador de Eficiência do Sistema de Transporte Terrestre e Trânsito – IESTTT, passando 1,59 para 8,00 | Indicador mantido (IESTTT) | 8 (acumulado desde o início do PPA) | 3,8 | 8 (acumulado desde o início do PPA) | 3,8 | 47,5% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista)** |
| 0007 - Concessões rodoviárias realizadas | Km concedido | 15.433,01 | 0,00 | * | * | * |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0008 - Concessões ferroviárias realizadas | Km concedido | 0,00 | 0,00 | * | * | * |
| 0009 - Construção ou Adequação de rodovias | Km | 350,00 | 363,51 | * | * | * |
| 0010 - Manutenção de rodovias | % Taxa de cobertura conservacional rodoviária | 90,00 | 96,29 | * | * | * |
| 0011 - Construção de ferrovias | Km | 22,97 | 10,29 | * | * | * |
| 0304 - Adequações ferroviárias | Unidade | 2,00 | 0,00 | * | * | * |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023 e dos dados constantes do Siop.
(*) Valor não informado para o PPA 2020-2023, pois as metas não são cumulativas.

*Confiabilidade*

No tocante à confiabilidade das metas, cumpre ressaltar que o índice que mensura o alcance do objetivo do programa é bastante complexo, por ser composto por diversos subíndices, providos por diferentes órgãos. Além disso, para a apuração de 2023, foram utilizados dados do Datasus de morte no trânsito de 2022, o que prejudica a precisão do dado, que deve ser acompanhado e divulgado anualmente. No entanto, considerando que todos os demais subíndices foram medidos e informados, entende-se que tal falha não justifica a rejeição da confiabilidade da meta.

Em relação às metas dos resultados intermediários, não se observam falhas ou distorções relevantes.

**Desempenho das metas no período (2022-2023)**

Apesar da melhora alcançada em nove dos subíndices do IESTTT em relação a 2022, o seu resultado foi de 3,80 pontos, tendo ficado abaixo da meta de oito pontos prevista para o ano. Segundo a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) 2023, esse resultado foi impactado principalmente do subíndice relativo às "Concessões rodoviárias" (RI 0007), que apresentou valor bem inferior ao planejado para 2023, em decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos novos projetos de concessão às novas diretrizes e regras.

Em relação às "Concessões rodoviárias", segundo o monitoramento apresentado no Siop, em 2023, foram leiloados 1.077 km de rodovias (entre trechos federais e estaduais), na região Sul do País. Todavia, as assinaturas do contrato ocorreram somente em janeiro de 2024. Os investimentos previstos são da ordem de R$ 18,5 bilhões e os custos operacionais de R$ 11,6 bilhões, ao longo dos trinta anos da concessão. Quanto às "Concessões ferroviárias" (RI 0008) o alcance da meta foi de 0%, pois não houve leilão realizado em 2023.

No tocante à "Construção ou adequação de rodovias" (RI 0009), em 2023 foram executados 363,51 km de obras de construção/adequação rodoviária, ou seja, 103,86% do previsto para o exercício, sendo a região Nordeste a mais beneficiada.

Quanto à "Manutenção de rodovias" (RI 0010), a cobertura contratual de manutenção e restauração rodoviária contemplada nos Programas de Contratação, Restauração e Manutenção (CREMA), Restauração e Plano Anual de Trabalho e Orçamento (P.A.T.O) totalizou 57.950 km de malha, representando 96,29% dos 60.184 km da Malha Federal, o que equivale ao alcance de 106,98% da meta prevista para 2023.

Em relação à "Construção de ferrovias" (RI 0011), dos 22,97 km de trilhos assentados previstos, foram entregues 10,29 km, atingindo um avanço físico acumulado de 44,79% do total projetado para o empreendimento. Segundo a PCPR 2023, o menor volume de investimentos performado



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

em 2023 decorreu da necessidade de novas contratações para a continuidade das obras, fruto das restrições orçamentárias de 2022 e da política anterior voltada à concessão do Corredor Ferrovia de Integração Centro-Oeste e Ferrovia de Integração Oeste-Leste (FICO-FIOL), que solicitou paralisação das obras e manutenção dos trechos apenas.

Quanto às "Adequações ferroviárias" (RI 0304), foi prevista a entrega de duas adequações ferroviárias e, embora tenham ocorrido entregas parciais, não houve a conclusão das obras no exercício.

Cumpre ressaltar que uma das iniciativas recentes do MT no sentido de ampliar os investimentos públicos e privados e melhorar a qualidade do setor de infraestrutura de transportes foi a edição da nova política de outorgas rodoviárias, Portaria MT 995, de 17/10/2023, que busca trazer segurança jurídica nos contratos e traz inovações para o desenvolvimento de projetos de infraestrutura de transporte rodoviário. Segundo o MT:

> A nova política determina que os contratos de concessão de rodovias sejam orientados para o incentivo à participação da sociedade civil e do mercado, privilegiem a modicidade tarifária, melhorem o nível de segurança e qualidade de serviços viários, além de definir diretrizes importantes para promover a sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos (PCPR 2023, p. 281).

**Outras informações relevantes**

No que concerne às **"concessões de rodovias"**, o TCU apreciou tempestivamente, à luz da Lei 9.491/1997, os processos de desestatização das rodovias federais BR-040/DF/GO/MG, BR-040/MG e BR-381/MG, com exame dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) e das minutas de documentos jurídicos da concessão.

O processo da BR-040/DF/GO/MG envolveu tanto o acompanhamento das ações e procedimentos relativos ao encerramento do contrato de concessão objeto de processo de relicitação, quanto análise de indenização à contratada que detinha a concessão rodoviária. Nesse mesmo processo, avaliou-se o novo processo de desestatização da BR-040/495 MF-RJ para o trecho da BR-040 entre Belo Horizonte/MG e Juiz de Fora/MG, o segmento dessa mesma rodovia entre Juiz de Fora/MG e Rio de Janeiro/RJ, além de pequeno segmento da BR-495/RJ. Em conclusão, o TCU, por meio dos Acórdãos 752/2023-Plenário e 1.547/2023-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, determinou à ANTT que restringisse os montantes indenizáveis àqueles que comprovadamente tivessem sido executados até o marco contratual correspondente e estivessem aderentes às condições equitativas de mercado, além da realização de diversos ajustes nos estudos de viabilidade da nova concessão.

Em decorrência de o poder concedente, após a prolação do Acórdão 752/2023-Plenário, ter decidido dividir a concessão da BR-040/495 MF-RJ, o TCU procedeu a nova análise, restrita ao segmento Belo Horizonte/MG e Juiz de Fora/MG. Após o trabalho, o TCU, por meio do Acórdão 2.208/2023-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, indicou importantes procedimentos de verificação de processos licitatórios de infraestrutura rodoviária não realizados pela ANTT, como: (i) validação dos custos do projeto, por meio de sistema de referências oficial como o Sicro; (ii) validação da modelagem econômica; e (iii) análise jurídica das minutas do certame. Dessa forma, o Tribunal fez determinações para que a Agência concluísse procedimentos de verificação que não haviam sido realizados, bem como deliberou recomendações para a melhoria dos processos.

No que concerne ao processo da BR-381/MG, correspondente ao trecho entre Belo Horizonte/MG e Governador Valadares/MG, o TCU, por meio dos Acórdãos 1.142/2023-TCU-Plenário



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e 1.387/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia, fez determinação com importantes ajustes ao edital da concessão, no sentido de aprimorar o respectivo Programa de Exploração da Rodovia (PER).

Além desses três processos, também em 2023 foram iniciadas análises de mais três concessões de rodovias: Rota dos Cristais, Rota do Zebu e Rota Sertaneja. Essas concessões fazem parte da 5ª etapa de concessões rodoviárias, na qual estão sendo implementadas diversas mudanças do ponto de vista regulatório, a exemplo das alterações na matriz de riscos dos contratos, as quais demandam acompanhamento criterioso por parte do TCU.

No que se refere às **"obras de construção ou adequação de rodovias"**, o TCU fiscalizou, no âmbito do Fiscobras 2023, trechos das rodovias 135/MG, BR-163/SC e BR-319/AM.

A fiscalização da BR-135/MG examinou a contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução das obras de implantação, pavimentação, restauração e obra de arte especial no subtrecho Manga - Itacarambi, com extensão de 57,4 km. A partir dos resultados encontrados, o TCU, por meio do Acórdão 1.912/2023-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, apontou os seguintes indícios de irregularidades: (i) realização de licitação com base em anteprojeto desatualizado; (ii) utilização de orçamento estimativo defasado; e (iii) atraso na entrega dos projetos básico e executivo no âmbito da contratação integrada da obra.

No caso da BR-163/SC, examinou-se a contratação integrada para elaboração dos projetos básico e executivo, bem como a execução das obras de adequação para ampliação da capacidade, restauração e eliminação dos pontos críticos na rodovia, em segmento entre São Miguel do Oeste e divisa SC/PR. Nessa fiscalização, o TCU, por meio do Acórdão 1.962/2023-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, identificou os seguintes indícios de irregularidades: (i) autorização para início da execução das obras por meio da ordem de início dos serviços sem que o projeto básico estivesse totalmente concluído e sem que existisse projeto executivo aprovado da parcela da obra que se pretendia executar; (ii) falta de planejamento do empreendimento; (iii) demora para a elaboração, análise e aprovação do projeto básico de desapropriação e para a emissão da portaria de declaração de utilidade pública das áreas a serem desapropriadas; (iv) falta de adequação do anteprojeto de engenharia aos normativos técnicos vigentes antes da publicação do edital de licitação.

Sobre a fiscalização na BR-319/AM, conduzida no âmbito do TC 008.083/2023-1 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), iniciada em 2023 e em fase final de realização, examinam-se o contrato celebrado para a elaboração do projeto e execução das obras de reconstrução do Lote C e ajustes firmados para a elaboração dos projetos das obras do Trecho do Meio.

No tocante à **"manutenção de rodovias"**, o TCU fiscalizou serviços de manutenção da BR-364/AC, referentes ao segmento entre o km 274,20 e o km 490,60. Nessa oportunidade, o Tribunal, por meio do Acórdão 2.178/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, identificou indício de irregularidade referente à adoção de custos de insumos pétreos, areia, aço, cimento e cal obtidos a partir de cotação local, sem que tenha sido formalmente demonstrada a vantagem desses preços em relação àqueles constantes das tabelas do Sicro, considerando para ambos os correspondentes custos de transporte. Nessa oportunidade, foi determinado ao Dnit que apresentasse plano de ação com medidas a serem adotadas para adaptar os normativos e procedimentos da Autarquia à Lei 14.133/2021, ao Decreto 7.983/2013 e à economicidade comparada com os valores da tabela Sicro.

Quanto à **"Construção de ferrovias",** o TCU fiscalizou, no âmbito do Fiscobras 2023, as obras de construção do Lote 5F da Fiol. O Tribunal identificou descompasso do cronograma físico-financeiro, com potencial de causar impactos no prazo de entrega do objeto e na integridade das obras



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

em virtude de atrasos na execução de serviços essenciais à proteção da terraplanagem e do meio-ambiente (Acórdão 2.176/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman).

Em relação às **"Adequações ferroviárias",** o TCU fiscalizou o edital para as obras do contorno ferroviário de São Francisco do Sul, em Santa Catarina, ocasião em que se identificou projeto básico superdimensionado. (Acórdão 679/2024-TCU-Plenário, Rel. Min. Antonio Anastasia).

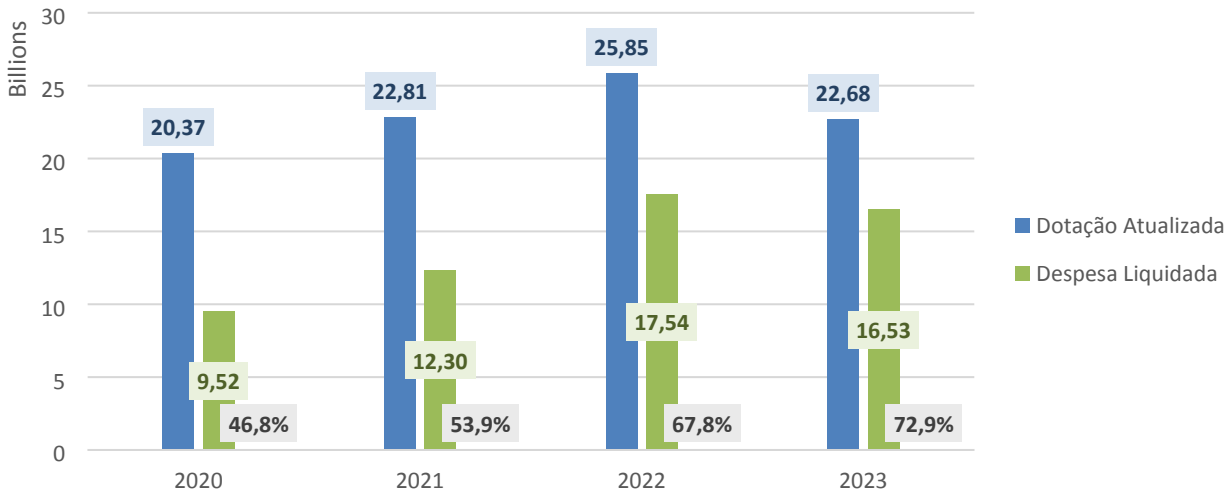
### 3.3.10. Programa Finalístico 1031 - Agropecuária Sustentável

O programa "Agropecuária Sustentável" propõe o conceito da sustentabilidade como ponto central de interferência nas cadeias produtivas do agronegócio, ao apoiar o produtor rural na implementação de boas práticas de produção da agricultura, como forma de manter a capacidade produtiva dos ecossistemas e obter a preservação da qualidade ambiental, do solo, da água e da biodiversidade da flora e fauna, no sentido de construir maior resiliência dos sistemas de produção e atender às necessidades das gerações futuras.

O grande desafio que o programa Agropecuária Sustentável enfrenta, entendendo aqui a agropecuária como produção agrícola, pecuária, pesqueira e aquícola, extrativista, florestal, agroindustrial, e recursos naturais envolvidos (água, solo, biodiversidade), é o de manter a capacidade produtiva do país, promovendo o desenvolvimento sustentável do setor. A Lei 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola, estabelece o dever do estado em promover a agricultura aliada à proteção do meio ambiente.

A execução orçamentária do programa 1031, no período de 2020-2023 está apresentada no gráfico a seguir.

**Execução orçamentária do Programa Agropecuária Sustentável 2020-2023**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023)

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 24.719 | 22.684 | 22.388 | 16.527 | 16.497 |

Fonte: Siop – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

**Análise das metas**

A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas para análise estão detalhadas na tabela a seguir:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta do quadriênio (resultado alcançado/meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária" - ISA | Percentual | 59 | 82,03 | 59 | 82,03 | 139% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário em 2023 (resultado alcançado/meta prevista)** |
| 0201 – Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC+ nos municípios do Brasil | Unidade | 3.170 | 3.151 | Não consta | Não consta | 99,40% |
| 0202 – Ampliar a oferta de serviços de ATER aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros | Serviço ofertado | 36.200 | 52.572 | Não consta | Não consta | 145,23% |
| 0203 – Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal | Unidade | 23.643 | 29.580 | Não consta | Não consta | 125,11% |
| 0204 – Ampliar o acesso ao crédito rural | Percentual | 6,20 | 18,65 | Não consta | Não consta | 300,1% |
| 0205 – Ampliar a quantidade de culturas realizadas ou revisadas para os estudos ZARC no ano | Unidade | 10 | 7 | Não consta | Não consta | 70% |
| 0340 – Ampliar a área de imóveis rurais inscritos no CAR com cadastros analisados no SICAR | hectare | 234.690.210 | 300.891.650 | Não consta | Não consta | 128,21% |
| 0394 - Ampliar o acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural – PSR | Percentual | 7,84 | 4,35 | Não consta | Não consta | 55,48% |

Fonte: elaboração própria a partir de informações do monitoramento realizado pelo então Ministério da Economia

A meta do objetivo 0513 - "Elevar de 29,5% para 59% o Índice de Sustentabilidade da Agropecuária" (ISA), compõe-se de três subindicadores relacionados à sustentabilidade da agropecuária: Crescimento da Produtividade (DCP); Adequação Ambiental (DAA) e Sistemas de Produção e Acesso à Mercados (DSM).

O alcance do resultado em quatro anos do ISA foi de 82,03% em relação à linha de base de 29,5% em 2020 (279%). Segundo o então Ministério da Economia, a DCP registrou, em 2023, 64,71%, superando a meta prevista de 50%, a partir da contabilização de 17 culturas, das quais 11 obtiveram aumento de produtividade, com base nas séries históricas publicadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). A DAA registrou avanço de 31,88% na implementação da política de regularização ambiental, permanecendo o desafio de ampliar as análises conclusivas dos registros do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e, por último, a DSM alcançou 149,50%, superando a meta de 96,52%, sendo este resultado impactado positivamente pela ampliação da área de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), que praticamente quintuplicou em relação à meta prevista.

Conforme comentado em análises recentes do TCU (Acórdão 1.290-TCU-Plenário, Rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer; TC 004.944/2023-2, Rel. Min. Jorge Oliveira), o alto desempenho do ISA pode não corresponder ao aumento real da sustentabilidade para as principais cadeias produtivas do setor agropecuário. Além disso, o indicador não é preciso para mensurar o desempenho das iniciativas para a mitigação de riscos climáticos, otimização na alocação de recursos, nível de renda do produtor rural e segurança alimentar e nutricional.

Essa afirmação é evidenciada pelo fato de as causas da insuficiência no alcance e na adoção de sistemas sustentáveis na agropecuária indicadas para fundamentar a criação desse programa não terem sido sanadas no mesmo ritmo do incremento do indicador. Isto é, ainda é possível perceber, atualmente, alta vulnerabilidade do sistema de produção agropecuária à mudança do clima; perda de recursos naturais



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

produtivos, biodiversidade e de recursos genéticos para a alimentação e agricultura; baixa ou pouca organização social dos atores da agropecuária com reflexo na falta de agregação de valor da produção e acesso aos mercados; ausência de rastreabilidade e produtos com baixo valor de mercado; baixa qualidade e falta de incentivo de Assistência Técnica e Gerencial (Ateg); estrutura precária para armazenamento e escoamento dos produtos agropecuários; existência de contradições e desarticulação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável agropecuário; insuficiência de créditos para o agricultor familiar; falta de adequação do setor produtivo pesqueiro às exigências internacionais, além de outras causas.

Observa-se que o índice ISA, além de apresentar limitações na coleta dos dados, é bastante genérico, busca dados de diversas fontes e interpreta as informações sob o prisma de sustentabilidade, o que pode fragilizar a sua confiabilidade.

Sobre os resultados intermediários cabem as seguintes considerações:

O resultado intermediário 0201 - "Ampliar a utilização das tecnologias do Plano ABC+ nos municípios do Brasil" dá a informação do número de municípios que usam tecnologias do Plano ABC+ a partir da linha de crédito oficial desse plano integrante do Sistema Nacional de Crédito Rural. É um dado absoluto com intepretação muito limitada, pois não fornece informações que permitam avaliar o impacto do avanço desse índice nas mudanças climáticas, tampouco garante que houve aumento na utilização de tecnologias do Plano ABC+, uma vez que não fornece a área acrescida e a efetivamente implantada com essas tecnologias, bem como o benefício gerado a partir delas. Assim, o resultado apresentado para o indicador 0201 não leva a interpretações relevantes, pois não indica se realmente houve expansão da aplicação de tecnologias, mas somente em quantos municípios houve alguma tecnologia adotada financiada por crédito rural no Programa ABC.

Já o resultado intermediário 0202 - "Ampliar a oferta de serviços de Ater aos agricultores familiares, médios produtores, técnicos agrícolas e outros" obteve incremento de 145,23 %, em 2023, o que se deve, em grande parte, à substituição da assistência técnica presencial por treinamentos a distância, especialmente por ações de iniciativa do Senar, no âmbito do convênio entre essa instituição e a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). Esse incremento também não faz transparecer os benefícios do resultado, pois o indicador não avalia o ganho de qualidade na assistência técnica aos produtores, sobretudo da agricultura familiar, a suficiência dos serviços de Ater (Assistência Técnica e Extensão Rural) aos agricultores, o incentivo ao uso dos serviços de Ater, a acessibilidade aos serviços de extensão rural, a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas com Ater, o ganho de produtividade e sustentabilidade dos empreendimentos rurais, entre outros fatores importantes que integram a política nacional de Ater (Lei 12.188/2010).

O programa Fortalecimento da Agricultura Familiar na Amazônia Legal (Fortaf-AL) foi criado para fazer a articulação e a mensuração de dados e indicadores de programas executados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que são: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa de Vendas em Balcão (ProVB), que atende pequenos produtores de milho; e o PGPM-Bio, que é a Política de Garantia de Preços Mínimos para produtos da Sociobiodiversidade. A ideia do Fortaf-AL é, ao final de determinado período, saber o que de fato esses programas da Conab mudaram na vida dos agricultores familiares naquela região.

O resultado para o indicador desse programa (RI 0203) não faz essa mensuração, pois informa apenas o número absoluto de produtores familiares atendidos pelo PPA, PGPM-Bio e ProVB, não fornecendo elementos para avaliar o desempenho na qualidade de vida dos agricultores familiares



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

na Amazônia Legal. Nesse sentido, em que pese a meta tenha sido superada em 25%, não significa que as ações tenham gerado o impacto esperado.

Em relação ao resultado 0204 – "Ampliar o acesso ao crédito rural", o Ministério de Planejamento e Orçamento atribui, em grande parte, o desempenho de 300%, em 2023, ao aumento da exigibilidade de Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), de 35%, na safra 22/23, para 50% na safra 23/24, gerando crescimento no volume emprestado. A exigibilidade de direcionamento dos recursos captados por meio da emissão da LCA é o dever que tem a instituição financeira de manter aplicado em operações de crédito rural determinado percentual da captação, atualmente 50%. Da mesma forma que nos resultados anteriores, a mensuração desse desempenho é bastante restrita e não mensura os objetivos específicos do crédito rural expostos na Lei 4.829/1965, como o incremento obtido nos investimentos rurais, a oportunidade e adequação do custeio da produção e comercialização, o fortalecimento econômico dos produtores rurais, o incentivo de métodos racionais de produção, a melhoria do padrão de vida das populações locais, entre outros. Esse resultado tampouco auxilia na avaliação de desafios importantes do crédito rural, como: adequação dos recursos em atividades atinentes à política agrícola, distribuição proporcional entre os níveis de produtores, regionalização, incremento na produtividade e na sustentabilidade da agropecuária.

Sobre o resultado relacionado ao Zoneamento Agrícola de Risco Climático (Zarc), ressalta-se que esse instrumento de gestão de riscos agropecuários possui a finalidade de melhorar a qualidade e a disponibilidade de dados e informações sobre riscos agroclimáticos no Brasil. No âmbito do Zarc, são analisados os parâmetros de clima, solo e ciclo de cultivares, a partir de metodologia desenvolvida pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), no intuito de quantificar os riscos climáticos envolvidos na condução das lavouras que podem ocasionar perdas na produção. A esse respeito, cumpre informar que recentemente o TCU realizou auditoria com o objetivo de avaliar a gestão de riscos agropecuários (TC 014.798/2023-9, Rel. Min. Vital do Rêgo). O trabalho, ainda pendente de apreciação, identificou riscos relacionados ao financiamento do Zarc.

Com relação ao resultado 0340, registra-se que o indicador refere-se à área de imóveis rurais inscritos no CAR que passaram por análise das informações declaradas pelos filtros automáticos do Sicar e/ou pelos órgãos estaduais competentes. Há a limitação de que esses filtros não possuem a validação dos cadastros do CAR no que concerne ao adequado georreferenciamento, superposição de áreas e identificação de áreas mínimas de reserva legal e áreas de preservação permanente. Essa limitação e o fato de as informações serem provenientes de vários órgãos estaduais tornam esse resultado pouco confiável.

Quanto ao resultado intermediário "Ampliar o acesso ao Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR)", dados do Siop mencionam como causa do alcance de apenas 55% das metas o aumento do valor médio da importância segurada nas apólices de seguro rural desde 2022, consequência da elevação de preços de alguns produtos, bem como o aumento da sinistralidade observada nas últimas safras em razão de eventos climáticos adversos. A auditoria do TCU mencionada anteriormente (TC 014.798/2023-9) revelou alguns fatores relacionados ao PSR que podem estar interferindo nesse resultado. Os achados da fiscalização serão apresentados oportunamente, após a apreciação do relatório técnico.

Diante do exposto, em consonância com a análise contida no parecer prévio do TCU do ano passado, rejeitam-se a meta do objetivo 0513 e o resultado intermediário 0201 quanto à confiabilidade e registra-se que resta prejudicada a análise de desempenho diante da baixa qualidade dos indicadores



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

por não propiciarem interpretações relevantes e representativas dos objetivos das políticas às quais estão relacionados.

Importante ressaltar que é difícil a tarefa de se criar indicadores que contemplem amplas características relacionadas a temas de elevadas complexidades e que envolvem a utilização de dados oriundos de diversos órgãos.

Por concluso, não se verifica pertinência na adoção do índice ISA devido às fragilidades relacionadas à qualidade e à confiabilidade para representar fidedignamente a sustentabilidade da agropecuária, bem como percebe-se a insuficiência desse indicador para aferir os resultados do programa 1031.

### 3.3.11. Programa Finalístico 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento

De acordo com informações extraídas do Siop, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) estruturou, por meio do Programa 5016 - Segurança Pública, Combate à Corrupção, ao Crime Organizado e ao Crime Violento, medidas com o objetivo de garantir a segurança pública, combater a corrupção e enfrentar a criminalidade, a fim de assegurar aos cidadãos o direito à segurança e contribuir para uma sociedade livre de violência.

No mencionado programa, foi estabelecido o objetivo "1206 - Fortalecer a prevenção e o enfrentamento à criminalidade com ênfase no combate à corrupção, ao crime organizado e ao crime violento". Esse objetivo inclui uma única meta, "050N – Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA", nos anos 2020-2023, conforme a Lei 13.971/2019, bem como contempla o indicador "8661 - Índice de Operações de Combate à Criminalidade", cujos resultados desejados são a redução da criminalidade, o aumento da percepção de segurança e melhoria da imagem do país e das instituições.

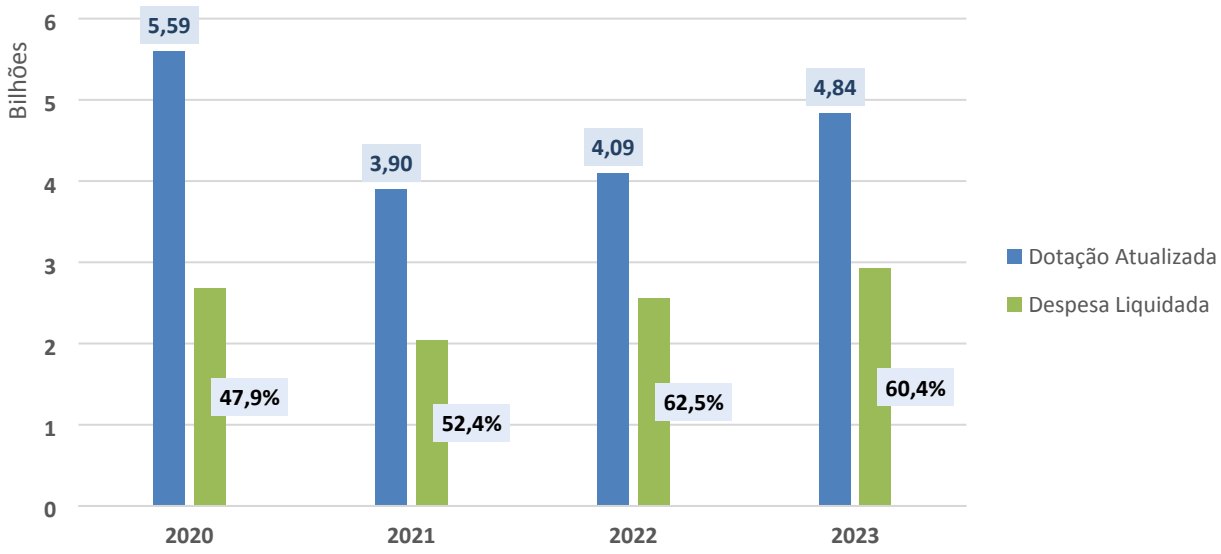
De acordo com a Nota Técnica 2/2019/DCPLAM/CGGE/SPO/SE/MJ, o indicador tem como objetivo demonstrar que a integração das forças de segurança, juntamente com os esforços das instituições em realizar operações de combate à criminalidade e a implementação de um programa de combate ao crime nos municípios com maiores índices de criminalidade violenta, possibilitam a transformação da sociedade, aumentando a sensação de segurança dos cidadãos.

No tocante à execução orçamentária do referido programa, observam-se, no gráfico abaixo, os valores liquidados em relação às dotações orçamentárias atualizadas, ao longo dos últimos quatro exercícios financeiros, abrangendo todo o PPA 2020-2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução orçamentária do Programa 5016 dos últimos 4 anos**




Fonte: Siop. Valores corrigidos pelo IPCA (até dez/2023).

Considerando apenas o último exercício do PPA em tela, apresentam-se, a seguir, os valores da execução orçamentária do programa 5016, em 2023:

**Execução orçamentária do programa 5016 em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 4.509 | 4.836 | 4.775 | 2.920 | 2.897 |

Fonte: Siop, dados dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

### Análise das metas

O programa contempla 5 indicadores intermediários e respectivas metas. A meta do objetivo e as metas dos resultados intermediários estão detalhadas na tabela a seguir:

**Metas selecionadas para análise**

| **Descrição da Meta do Objetivo** | **Unidade de Medida** | **Meta prevista para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Meta prevista para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/meta prevista)** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 050N – Realizar 40.000 operações de combate à criminalidade durante o período do PPA | Número de Operações | 10.504 | 18.618 | 40.000 | 64.826 | **162%** |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (result. alcançado/ result. previsto)** |
| 0046 – Operações da força de cooperação penitenciária realizadas pela Senappen (*) | Número de Operações | 3 | 10 | 12 | 24 | **200%** |
| 0047 – Operações de combate à criminalidade deflagradas pela Polícia Federal | Número de Operações | 6.800 | 12.207 | 27.285 | 40.050 | **147%** |
| 0048 – Operações de combate ao crime realizadas pela Polícia Rodoviária Federal | Número de Operações | 3.666 | 6.354 | 12.563 | 24.585 | **196%** |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0049 – Ampliação da abrangência territorial da metod. de enfrentamento à criminalidade violenta da SENASP (**) | Número de Cidades | | | | 5 | |
| 0050 – Operações integradas- planejadas e coordenadas pela SENASP (***) | Número de Operações | 35 | 47 | 110 | 162 | **147%** |

Fonte: Elaboração própria a partir da PCPR 2023 e de dados do Siop.

(*) A partir de 1º/1/2023, a Senappen sucedeu ao Depen, órgão originalmente responsável pelo RI 0046 (Decreto 11.348, de 1º/1/2023).

(**) O Resultado Intermediário 0049 foi descontinuado pelo MJSP. Assim, seu resultado do quadriênio se restringe às operações previstas e realizadas em cinco municípios, em 2020.

(***) Originalmente era de responsabilidade da Sepé, cujas atribuições passaram para a Senasp, a partir de 1º/1/2023 (Dec. 11.348/2023).

*Confiabilidade*

No que se refere à confiabilidade dos dados, verificou-se que eles são coletados pelos próprios órgãos responsáveis pelas operações de combate à criminalidade, o que reduz os riscos de avaliação e apropriação indevida. Assim, não foram encontradas razões para rejeitar a meta do objetivo 050N e dos resultados intermediários 0046, 0047, 0048, 0049 e 0050 sob a ótica da confiabilidade.

**Desempenho das metas no período (2020 – 2023)**

Conforme se verifica no quadro "Metas selecionadas para análise", tanto a meta do objetivo quanto os resultados intermediários do exercício de 2023 foram superados com uma margem bastante folgada. O mesmo ocorreu relativamente à meta do objetivo e resultados intermediários do período do PPA (2020-2023). Assim, o resultado do quadriênio em tela (64.828 operações realizadas) superou em 162% a meta prevista para o período (40.000 operações). De igual modo, os resultados intermediários do período mostraram um elevado percentual de superação ante os resultados previstos para o quadriênio, variando de 147% a 200%. Cabe mencionar que, ao longo de todo o período do PPA 2020-2023, anualmente, verificaram-se superações, tanto das metas como dos resultados intermediários, em percentuais elevados, em sua maioria, o que pode indicar terem sido subestimados.

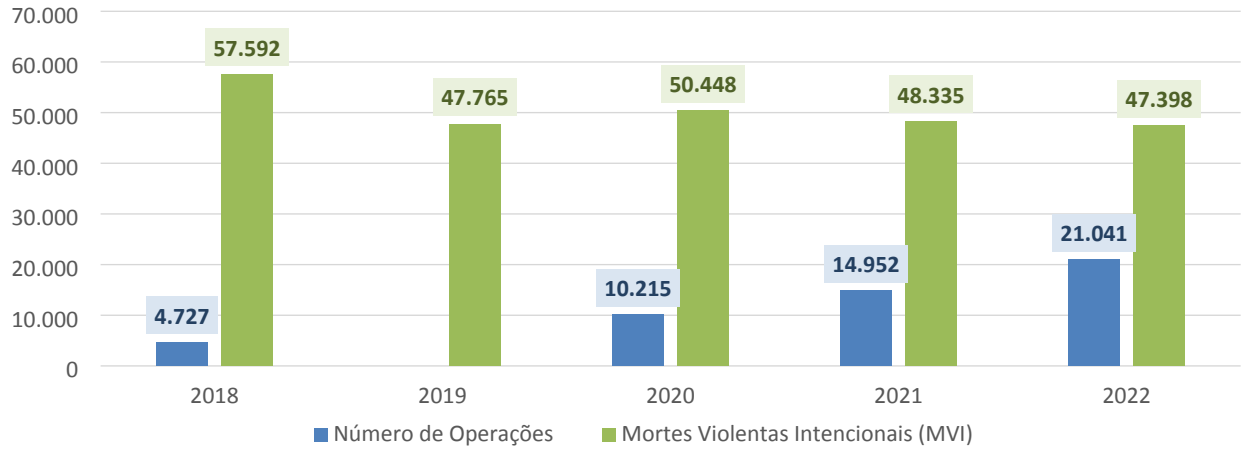
Considerando que o indicador "número de operações de combate à criminalidade" traduz um produto (ou "esforço") e não um resultado com benefícios mensuráveis à sociedade, entende-se conveniente traçar um paralelo entre o mencionado indicador e a evolução da quantidade de Mortes Violentas Intencionais (MVI) verificadas no período, conforme dados extraídos da Tabela 3 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Cabe destacar que, segundo informação dessa mesma publicação, a partir do DataUNODC, sistema de dados do Escritório das Nações Unidas para Crimes e Drogas, o Brasil é o país com maior número absoluto de homicídios do planeta.

O indicador Mortes Violentas Intencionais corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora dele. Sendo assim, as MVI representam o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida, incluindo o número de policiais mortos. Trata-se de um parâmetro condizente para aferição de possível redução nos casos de crimes violentos, que é um dos objetivos do Programa 5016.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Comparativo entre o número de operações realizadas X Mortes Violentas Intencionais (MVI)**




Fonte: Siop e Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2023, publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Observe-se que, embora não integrem o período abrangido pelo PPA 2020-2023, para facilitar a compreensão, foram apresentados dados de MVI a partir do ano de 2018. O exercício de 2018 foi apresentado em razão de ser o período utilizado pelo MJSP como linha de base para estimar o quantitativo de operações executadas durante o PPA. Já para o ano de 2019, apresenta-se apenas a quantidade de MVI para registrar o patamar imediatamente anterior ao início das ações do PPA, servindo como ponto de partida para avaliação de sua evolução ao longo do período considerado.

Da análise do gráfico evidencia-se que, mesmo com a quantidade de operações de combate à criminalidade realizadas no exercício de 2020, início do PPA, superando em mais do que o dobro o número registrado na linha de base de 2018, a quantidade de Mortes Violentas Intencionais (MVI) aumentou em relação ao registrado em 2019.

Nos exercícios de 2021 e 2022, foi constatado um aumento significativo no número de operações realizadas em comparação com a linha de base, mais do que quadruplicando sua quantidade em 2022. Em que pese tal aumento, verificaram-se reduções discretas no número de ocorrências de mortes violentas em relação aos anos anteriores (2021 x 2020: -4,19%; 2022 x 2021: -1,94%). Ademais, cabe frisar que, mesmo ante as reduções observadas, o patamar atingido em 2022 ainda é equivalente aos níveis registrados em 2019, ano em que as iniciativas propostas para combater a criminalidade, conforme previsto no Plano Plurianual, ainda não haviam iniciado.

No concernente ao exercício de 2023, constata-se que tal realidade não se alterou. Conforme dados divulgados no Relatório de Gestão Integrado do Ministério da Justiça e Segurança Pública do mencionado exercício, o número de Mortes Violentas Intencionais apresentou uma redução de 3,35% em 2023 em comparação a 2022. Evidencia-se, assim, que o pequeno percentual anual de redução no número de mortes violentas observado em 2021 e 2022 mantém-se baixo em 2023, embora o número de operações de combate à criminalidade realizadas nesse exercício (18.618) corresponda ao quádruplo do registrado pela linha de base de 2018 (4.727).

Portanto, ainda que a política pública requeira certo tempo para apresentar impactos visíveis sobre a realidade da sociedade, a comparação entre os indicadores apresentados, mesmo que sujeita a limitações, é suficiente para destacar a necessidade de ajustes no sentido de que sejam adotados indicadores de resultado, instrumento apropriado para avaliar a efetividade do programa, e não indicadores de esforços, como adotado pela administração pública federal no programa em tela.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Por fim, conforme gráfico da execução orçamentária do programa 5016, observa-se ter havido um aumento real de 43% das despesas liquidadas em 2023 em comparação a 2021, já descontada a inflação do período, sem que se tenha registrado redução significativa do quantitativo de MVI, no mencionado intervalo temporal, o que reforça a necessidade da adoção de indicadores de resultado sugerida acima.

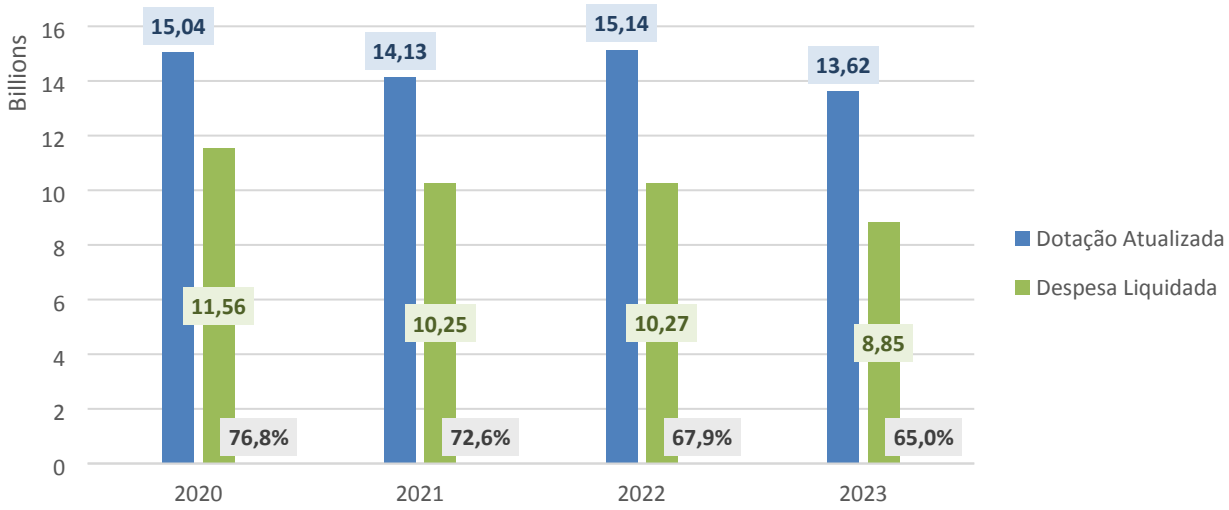
### 3.3.12. Programa Finalístico 6012 - Defesa Nacional

O Programa Defesa Nacional foi elaborado e inserido no PPA 2020-2023 de modo a se conciliar com a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END), a Política Setorial de Defesa (PSD) e a Estratégia Setorial de Defesa (ESD). O objetivo do referido programa tem relação estreita com o Eixo Institucional "Garantir a Soberania e Promover os Interesses Nacionais", da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil (EFD) 2020-2031. Além disso, está alinhado com as diretrizes, desafios e orientações do Eixo Econômico relacionados ao Setor de Defesa.

O principal problema tratado pelo Programa Defesa Nacional é a diversidade de ameaças externas e internas, potenciais ou manifestas, que atentem contra a defesa nacional, ou contra a garantia dos poderes constituídos e da lei e da ordem. O Programa tem como propósito preparar as Forças Armadas para a defesa do país contra esta multiplicidade de ameaças, bem como a proteção de sua ordem institucional e de suas riquezas.

O gráfico abaixo demonstra a execução orçamentária dos últimos quatro anos do programa.

**Execução orçamentária do Programa Defesa Nacional – 2020-2023**




Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

**Execução orçamentária do programa em 2023**

R$ milhões

| Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago |
|---|---|---|---|---|
| 12.793 | 13.620 | 13.535 | 8.853 | 8.695 |

Fonte: Siop.

**Análise das metas**

O desempenho do Programa é avaliado por meio de indicador denominado "Grau de Operacionalidade das Forças Armadas". Para o período de 2020 a 2023, foi estabelecida a meta de 73,50% para esse indicador. Adicionalmente, foram criados Resultados Intermediários para monitorar a evolução dos projetos estratégicos da Defesa, direcionados ao desenvolvimento, aquisição e modernização de meios navais, terrestres e aéreos. A meta do objetivo e as metas intermediárias selecionadas estão detalhadas na tabela a seguir:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Metas selecionadas para análise**

| Descrição da Meta do Objetivo | Unidade de Medida | Meta prevista para 2023 | Resultado alcançado em 2023 | Meta prevista para o quadriênio 2020-2023 | Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023 | Percentual de alcance da meta no quadriênio (resultado alcançado/ meta prevista) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Índice de Operacionalidade das Forças Armadas | Percentual (%) | 73,5 | 79,99 | 73,5 | 79,99 | 108,83% |
| **Descrição do Resultado Intermediário** | **Unidade de Medida** | **Resultado intermediário previsto para 2023** | **Resultado alcançado em 2023** | **Resultado intermediário previsto para o quadriênio 2020-2023** | **Resultado alcançado no quadriênio 2020-2023** | **Percentual de alcance do resultado intermediário no quadriênio (resultado alcançado/ resultado previsto)** |
| 0118 - Submarinos convencionais entregues à Marinha do Brasil | Unidade | 2 | 2 | 2 | 2 | 100% |
| 0120 - Comissionamento dos Estaleiros e da Base Naval (Prosub) para operação de submarinos convencionais | Percentual (%) | 80 | 77,22 | 80 | 77,22 | 96,53% |
| 0121 - Viaturas Blindadas Sobre Rodas, do Programa Guarani, incorporadas ao Exército Brasileiro | Unidade | 642 | 705 | 642 | 705 | 109,81% |
| 0123 - Viaturas Blindadas sobre rodas do sistema Astros na versão MK3M e MK-seis incorporadas ao Exército Brasileiro | Unidade | 89 | 83 | 89 | 83 | 93,26% |
| 0148 - Aeronaves de Caça FX-2 entregues à Força Aérea Brasileira (Projeto FX-2). | Unidade | 8 | 6 | 8 | 6 | 75% |
| 0149 - Cargueiros Táticos KC - 390 entregues à FAB. | Unidade | 7 | 6 | 7 | 6 | 85,71% |
| 0150 - Helicópteros multiemprego entregues às Forças Armadas | Unidade | 43 | 43 | 43 | 43 | 100% |
| 0144 - Participação em eventos de adestramentos, nacionais e internacionais | Unidade | 25 | 17 | 89 | 67 | 75,28% |

Fonte: Elaboração própria a partir da Prestação de Contas da Presidente da República 2023, de dados do SIOP e de resposta à(s) diligência(s) enviada(s) pelo TCU aos órgãos/entidades responsáveis pelas metas.

*Confiabilidade*

Embora não tenha se verificado falhas ou distorções relevantes nas metas ou resultados apresentados, há um fato pertinente a ser ressaltado nas metas 0118 - Submarinos convencionais entregues à Marinha do Brasil, 0120 - Comissionamento dos Estaleiros e da Base Naval (Prosub) para operação de submarinos convencionais, 0148 - Aeronaves de Caça FX-2 entregues à Força Aérea Brasileira (Projeto FX-2) e 0150 - Helicópteros multiemprego entregues às Forças Armadas.

Nas referidas metas, o número previsto inicialmente para o ano de 2023 era maior que o apresentado na PCPR 2023. Para a meta 0118, o número para 2023 era de três (3) submarinos, não dois (2); para a meta 0120, o percentual de comissionamento dos estaleiros para 2023 era de 86%, não 80%; para a meta 0148, o número para 2023 era de nove (9) caças FX-2, não oito (8); e para a meta 0150, o número para 2023 era de 44 helicópteros, não 43. Esses números constam do Caderno do PPA 2020-2023 do Ministério da Defesa, publicado em 2022.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Não obstante ajustes nas metas serem permitidos pelo Guia de Revisão do PPA 2020-2023 e serem habituais em um contexto de planejamento flexível, tais ajustes podem afetar a percepção dos leitores da PCPR 2023, uma vez que uma meta menor eleva o percentual de alcance dessa meta, dado este que consta na referida Prestação de Contas. No caso da meta 0150, o ajuste de 44 para 43 no número de helicópteros entregues às Forças Armadas, embora pequeno, fez com que o percentual de atingimento da meta chegasse a 100%, já que o resultado alcançado no período foi exatamente de 43 aeronaves entregues.

**Desempenho das metas no período (2020 – 2023)**

A principal meta do Programa Defesa Nacional para o período era a de manter o Índice de Operacionalidade das Forças Armadas (IOPFA) em 73,5%. Com o resultado de 79,99% do referido índice, a meta foi atingida e superada. Em relação aos resultados intermediários, por outro lado, cinco (5) das oito (8) metas não foram atingidas.

Embora os resultados intermediários propostos guardem pertinência para com o grande objetivo do programa para o período, isto é, chegar ao final de 2023 com 73,5% de IOPFA, o fato de ele ser não apenas atingido como superado, ao mesmo tempo em que a maior parte dos resultados intermediários não são atingidos, revela certo grau de incongruência.

Segundo o Manual Técnico do PPA - MTPPA 2020-2023, "Resultado Intermediário é um produto (bem ou serviço) ou um resultado da ação governamental, que contribui de forma relevante para o alcance do objetivo ou meta do Programa". Nesse sentido, o concomitante alcance e superação do objetivo principal e o não cumprimento da maioria dos resultados intermediários podem indicar que outros fatores relevantes para o objetivo foram omitidos, o que não é uma irregularidade *per se*, dada a ampla liberdade para gerenciar os resultados intermediários prevista no Guia de Revisão do PPA, mas que afeta negativamente a transparência e a qualidade dos dados disponibilizados aos usuários, sejam eles membros de outros Poderes ou da própria sociedade.

**Outras informações relevantes**

Em 2023, o TCU realizou recente fiscalização (TC 007.869/2023-1, Rel. Min. Antonio Anastasia), fruto de solicitação do Congresso Nacional para avaliar o controle de armas e munições a cargo do Exército Brasileiro (EB), o qual se restringe às atividades realizadas por colecionadores, atiradores desportivos e caçadores (CAC) e aos militares (Forças Armadas, Polícias e Corpos de Bombeiros Militares). Portanto, o objeto da fiscalização não contemplou o controle de armas realizado pela Polícia Federal, que detém a competência de gerenciar, autorizar e controlar o uso de armas para fins de defesa pessoal.

O relatório aponta um conjunto de falhas na fiscalização e no controle de armas de fogo por parte do Exército, as quais serão oportunamente apresentadas aos órgãos envolvidos, após apreciação deste Tribunal. De qualquer maneira, cumpre ressaltar que a situação encontrada pela auditoria compromete a efetividade do controle de armas de fogo, fato esse com potencial reflexo na segurança dos cidadãos e da sociedade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 4. CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do Governo Federal nas finanças públicas, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação às normas regentes. Para isso, são realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Ressalta-se que, dadas as limitações inerentes ao trabalho, tais como volume e nível de agregação dos dados examinados, o resultado dessa avaliação não configura certificação acerca da regularidade da gestão, em analogia ao disposto no art. 206 do Regimento Interno (RITCU).

O presente capítulo tem por objetivo avaliar a adequação da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2023 quanto ao cumprimento das leis e normas pertinentes, notadamente no que tange às regras insculpidas na Constituição Federal, na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Além disso, são apresentadas as manifestações relevantes desta Corte de Contas nos processos de fiscalização correspondentes.

Nesse sentido, apresentam-se as verificações realizadas com relação à observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, com vistas a embasar a opinião a ser emitida pelo Tribunal de Contas da União no parecer prévio, conforme estabelece o art. 228 do Regimento Interno do Tribunal.

Assim, o presente capítulo é composto por duas seções. A segunda seção (4.2) decorrerá das análises realizadas na primeira (4.1) e que está dividida em três tópicos que tratam do cumprimento da legislação.

O tópico 4.1.1 apresenta a análise do cumprimento de preceitos da Constituição Federal, especialmente quanto: à abertura de créditos adicionais; à aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde; à execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais e de bancada estadual; à Regra de Ouro das finanças públicas (inciso III, art. 167, da CF/1988); à execução do orçamento de investimento; à aplicação mínima de recursos em irrigação; e ao limite das despesas primárias.

O tópico 4.1.2 traz a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente em relação aos limites e/ou parâmetros estabelecidos para: metas fiscais; contingenciamento; receita corrente líquida; despesas com pessoal; disponibilidades de caixa e restos a pagar; operações de crédito; concessão de garantias; instituição de renúncias de receitas; e criação ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Em seguida, o tópico 4.1.3 contempla a análise do cumprimento de dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto à execução de metas e prioridades do exercício de 2023.

Por fim, a seção 4.2 contém a opinião do Tribunal de Contas da União sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, resultante das verificações demonstradas neste capítulo, a ser emitida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativo ao exercício de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 4.1. Cumprimento da legislação

### 4.1.1. Constituição Federal

#### 4.1.1.1. Abertura de Créditos Adicionais

No exercício de 2023, nos créditos adicionais analisados, não foram identificados desvios às normas que regem a matéria, notadamente àquelas previstas na Constituição Federal (CF/1988), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2023) e na Lei Orçamentária Anual (LOA 2023).

A abertura de créditos adicionais deve seguir os critérios dispostos na CF/1988 e na legislação orçamentária e financeira que tratam do tema, citam-se os constantes dos arts.: 165 a 167 da CF/1988; 40 a 46 da Lei 4.320/1964; 50 a 67 da LDO 2023; e 4º da LOA 2023.

A Constituição Federal de 1988, no art. 165, estabelece as bases para o processo orçamentário, exigindo a elaboração do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais pelo Poder Executivo. O parágrafo 8º desse artigo define que a Lei Orçamentária Anual deve se restringir à previsão de receita e à fixação de despesa, permitindo apenas autorizações específicas para créditos suplementares e operações de crédito.

Conforme art. 41 da Lei 4.320/1964, os créditos adicionais são classificados em suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Ainda, conforme o art. 42 da Lei 4.320/1964, os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. E, nos termos do art. 43 da referida lei, a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, sendo recursos para fins desse artigo o superávit financeiro; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e o produto de operações de créditos autorizadas.

Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que podem ser reabertos nos limites de seus saldos e incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, conforme estabelecido no § 2º do art. 167 da CF/1988 e no art. 45 da Lei 4.320/1964.

Quanto à abertura dos créditos extraordinários, é condicionada ao atendimento de despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, por exigência do § 3º do art. 167 da CF/1988. Essas hipóteses têm sido entendidas como exemplificativas, estendendo-se o disposto no comando constitucional a situações equiparáveis às existentes em situações "decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (Acórdão 2.184/2017-TCU-Plenário, relatora: Ministra Ana Arraes).

A LDO 2023 estabelece regras gerais para a abertura e reabertura de créditos adicionais. Em seu art. 51, dispõe que a abertura de créditos suplementares e a abertura e reabertura de créditos especiais devem ser compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida nessa Lei ou com os limites individualizados de que tratam os incisos I a V do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). E, quando se mostrarem incompatíveis, devem ser realizados os cancelamentos compensatórios em anexo específico. Registre-se que o art. 107 do ADCT foi revogado pela Emenda Constitucional 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Já o art. 57 da LDO 2023 estabelece que a reabertura dos créditos especiais será efetivada mediante ato próprio dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Ainda, no mesmo sentido que o art. 51 dessa lei, condiciona a reabertura dos créditos especiais, quando relativa aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, à anulação de dotações orçamentárias, relativas a despesas primárias aprovadas na LOA 2023, no montante que exceder os limites a que se refere o art. 107 do ADCT ou que tornar a despesa autorizada incompatível com meta de resultado primário estabelecida na LDO.

A LOA 2023 trata da abertura de créditos suplementares aos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no art. 4º, reproduzindo parte das regras gerais da LDO e estabelecendo regras específicas conforme os casos de suplementação. Nos termos do art. 4º da LOA 2023, fica autorizada a abertura de créditos suplementares desde que: sejam compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2023, e com os limites de despesas primárias de que tratam os art. 107, art. 110 e art. 111 do ADCT; observem o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; não cancelem dotações, inclusive aquelas classificadas com "RP 2", incluídas ou acrescidas por emendas, ressalvado o disposto nos §7º a § 10 desse artigo; e atendam a condições específicas dispostas em seus parágrafos, incisos e alíneas.

As condições específicas dispostas nos desdobramentos do art. 4º da LOA 2023 são reproduzidas na Portaria SOF/MPO 14, de 16/2/2023, e suas alterações, que estabeleceu procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, no exercício de 2023. Essa portaria dividiu as alterações orçamentárias em agrupamentos, apresentados no seu Anexo "Tabelas de Tipos de Alterações Orçamentárias", visando à organização das regras e dos normativos aplicáveis a cada espécie.

A análise de conformidade das alterações orçamentárias referentes aos créditos suplementares foi realizada por meio do exame dos sete principais tipos de alterações (91,5% do valor total dos créditos), priorizados segundo o critério de materialidade, são os tipos: "101b"; "102a"; "102g"; "103p"; "120"; "402a"; e "104a". As informações foram obtidas, principalmente, a partir de dados extraídos do Siop.

Com relação aos créditos extraordinários, a fim de confirmar o caráter de imprevisibilidade e urgência das respectivas despesas, foi também utilizado o critério de materialidade e assim foram analisadas as medidas provisórias que abarcam 97,3% do valor total dos créditos, a seguir: 1.168, de 3/4/2023; 1.197, de 22/11/2023; e 1.200, de 20/12/2023.

A responsabilidade pelas informações relativas aos créditos adicionais é da Secretaria de Orçamento Federal, com base no art. 26, incisos II, V e VIII do Decreto 11.353/2023.

No ano de 2023, as despesas inicialmente aprovadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) somaram R$ 5,197 trilhões, enquanto a dotação atualizada (LOA + créditos adicionais) ao final do exercício foi de R$ 5,345 trilhões (acréscimo de aproximadamente R$ 147,6 bilhões).

A tabela a seguir apresenta os valores abertos por tipo de crédito adicional, conforme art. 41 da Lei 4.320/1964, no exercício de 2023:

**Abertura de créditos adicionais – OFSS**

R$ bilhões

| Créditos Adicionais | 2023 |
|---|---|
| Suplementares | 264,9 |
| Especiais | 99,6 |
| Extraordinários | 97,3 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Créditos Adicionais | 2023 |
|---|---|
| Total Bruto | 461,8 |
| Cancelamentos | -314,2 |
| **Total Líquido** | **147,6** |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Note-se que, do valor total de créditos adicionais abertos em 2023 (R$ 461,8 bilhões), foram deduzidos R$ 314,2 bilhões, a título de cancelamentos, perfazendo o montante líquido de R$ 147,6 bilhões. Considerando que, para a análise de conformidade relacionada à abertura de créditos adicionais é necessário, entre outros, o exame dos valores totais autorizados, os itens subsequentes desta seção apresentam os montantes brutos dessas alterações orçamentárias.

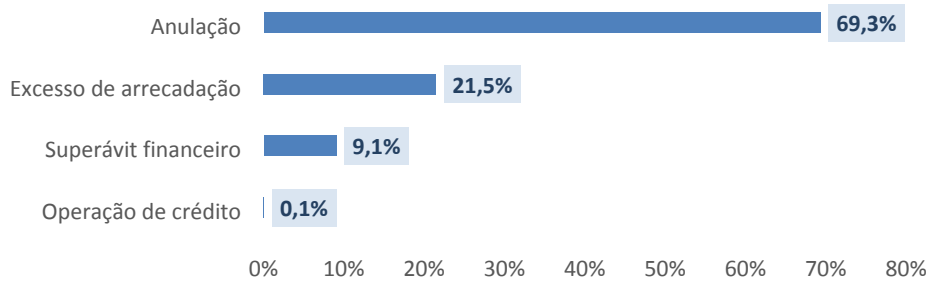
Do valor total de R$ 264,9 bilhões de créditos suplementares, R$ 257 bilhões (97%) foram abertos por meio de ato próprio, conforme art. 4º da LOA, e R$ 7,9 bilhões (3%), por meio de lei específica.

Quantos aos créditos especiais, o montante de R$ 99,6 bilhões refere-se aos créditos abertos e reabertos em 2023. Todos os créditos abertos foram autorizados por meio de lei. Houve a reabertura de somente um crédito especial, no valor de R$ 4,46 milhões, por ato do Poder Judiciário, referente a crédito especial autorizado nos últimos quatro meses do exercício anterior.

Os créditos extraordinários, no valor de R$ 97,3 bilhões, foram, em sua totalidade, abertos por meio de medida provisória e, de acordo com a amostra analisada, destinados a despesas imprevisíveis e urgentes. Em 2023, não houve reabertura de créditos extraordinários, nos termos autorizados pelo § 2º do art. 167 da CF/1988.

Observando-se as fontes de financiamento, constata-se que: 69,3% do total foi suportado por anulação de dotações (R$ 320,2 bilhões); 21,5%, por excesso de arrecadação (R$ 99,4 bilhões); 9,1%, por superávit financeiro (R$ 42 bilhões); e 0,1%, por operação de crédito (R$ 280 milhões). Cumpre destacar que no montante de anulação de dotações está incluída a redução de dotações de créditos extraordinários de medidas provisórias que perderam eficácia (§§ 3º e 4º do art. 54 da LDO 2023), no valor total de R$ 5,98 bilhões, conforme esclarecido na Prestação de Contas do Presidente da República de 2023.

**Abertura de créditos adicionais por fontes de financiamento**




Fonte: Siop.

*Créditos Extraordinários – Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social*

Os créditos extraordinários abertos em 2023 (R$ 97,3 bilhões) foram destinados majoritariamente à ação orçamentária relativa às despesas com precatórios, correspondendo a 95% do montante total. Apenas cinco ações orçamentárias receberam 98% dos recursos decorrentes da abertura dos créditos extraordinários, conforme detalhamento a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Créditos extraordinários abertos em 2023 por ação orçamentária**

R$ milhões

| Ação Orçamentária | Valor | % |
|---|---|---|
| 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) | 92.429 | 95,0% |
| 22BO - Ações de Proteção e Defesa Civil | 1.014 | 1,0% |
| 00VP - Transferência Temporária aos Estados e ao Distrito Federal a Título de Compensação pelos Efeitos da Lei Complementar nº 194, de 2022 | 879 | 0,9% |
| 00G5 - 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 | 714 | 0,7% |
| 00W1 - Auxílio Extraordinário Destinado a Pescadores e Pescadoras Profissionais Artesanais Beneficiários do Seguro Desemprego do Pescador Artesanal - Seguro Defeso - Cadastrados em Municípios da Região Norte | 300 | 0,3% |
| Outras | 1.949 | 2,0% |
| **Total** | **97.286** | **100%** |

Fonte: Siop.

Em consonância com a ação orçamentária que recebeu mais recursos, o órgão "Encargos Financeiros da União", no qual são alocados recursos a serem utilizados para saldar compromissos relativos à dívida da União, recebeu a maior parte dos créditos (66,9%), seguido pelo Ministério da Previdência Social (28,8%).

**Créditos extraordinários abertos por Órgão**

R$ milhões

| Órgão | Valor | % |
|---|---|---|
| Encargos Financeiros da União | 65.078 | 66,9% |
| Ministério da Previdência Social | 27.999 | 28,8% |
| Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional | 1.064 | 1,1% |
| Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios | 879 | 0,9% |
| Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome | 816 | 0,8% |
| Ministério da Defesa | 352 | 0,4% |
| Ministério da Agricultura e Pecuária | 200 | 0,2% |
| Operações Oficiais de Crédito | 200 | 0,2% |
| Ministério das Cidades | 195 | 0,2% |
| Ministério dos Povos Indígenas | 147 | 0,2% |
| Ministério da Saúde | 142 | 0,1% |
| Ministério da Justiça e Segurança Pública | 127 | 0,1% |
| Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima | 87 | 0,1% |
| **Total** | **97.286** | **100,0%** |

Fonte: Siop.

Quanto às fontes de financiamento dos créditos extraordinários, 71% (R$ 69,04 bilhões) foram recursos advindos de excesso de arrecadação e 28,7% (R$ 27,9 bilhões), de superávit financeiro. As fontes oriundas de anulação de dotações e de operações de crédito corresponderam a menos de 1%. Assim, as fontes de financiamento utilizadas estão em conformidade com o art. 43 da Lei 4.320/1964.

A fim de confirmar o caráter de imprevisibilidade e urgência das despesas relativas aos créditos extraordinários abertos em 2023, utilizando-se o critério de materialidade, foram analisadas as medidas provisórias que abarcam 97,3% do valor total dos créditos, a seguir: 1.168, de 3/4/2023; 1.197, de 22/11/2023; e 1.200, de 20/12/2023.

A MP 1.168, de 3/4/2023, abriu crédito extraordinário no valor de R$ 640,1 milhões em favor dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério do Meio Ambiente e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Mudança do Clima; Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e Ministério dos Povos Indígenas.

Conforme exposição de motivos (EM) da referida MP, EM 18/2023 MPO, a abertura do crédito extraordinário visava ao atendimento de medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas, nos termos da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709. Além disso, a situação que justificava a abertura do crédito caracterizava-se como típica de calamidade pública, reconhecida pelo Ministério da Saúde ao declarar Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin), em decorrência de desassistência sanitária à população Yanomami, por intermédio da Portaria GM/MS 28, de 20/1/2023.

Ao analisar a execução orçamentária, verificou-se que as ações orçamentárias às quais foram destinados os recursos estão coerentes com a situação que justificou a abertura dos créditos extraordinários.

A MP 1.197, de 22/11/2023, abriu crédito extraordinário no valor de R$ 879,2 milhões alocados na estrutura orçamentária "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios". De acordo com a EM 84/2023 MPO, o crédito visava ao atendimento de despesas referentes à Lei Complementar (LC) 201/2023, que dispõe sobre a compensação devida pela União aos estados e ao Distrito Federal, a título de quitação total do valor devido em razão da redução 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), nos termos dos arts. 3º e 14 da LC 194/2022. A abertura desse crédito extraordinário foi amparada pelo § 5º do art. 2º da citada LC 201/2023, que dispõe que as transferências diretas dos valores de que trata os §§ 2º e 3º desse artigo referente a 2023 "são consideradas urgentes e imprevisíveis, justificada a abertura de crédito extraordinário à lei orçamentária anual para quitação".

Por fim, a MP 1.200, de 20/12/2023, abriu crédito extraordinário no valor de R$ 93,1 bilhões em favor dos órgãos: Ministério da Previdência Social; Ministério da Saúde; e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e da estrutura orçamentária Encargos Financeiros da União. Todo o montante dos recursos foi alocado em ações orçamentárias destinadas ao pagamento de precatórios.

Conforme EM 100/2023 MPO, o crédito extraordinário objetivava o cumprimento de decisão judicial de mérito do Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064 e 7047, apresentadas em face das Emendas Constitucionais 113 e 114, de dezembro de 2021. Essas emendas alteraram o rito constitucional de orçamentação e pagamento dos precatórios federais, principalmente a partir da imposição de limite transitório de pagamento anual dos débitos decorrentes de sentenças judiciais da Fazenda Pública, que deveria viger até o exercício de 2026.

O STF concluiu pela procedência parcial das ADIs 7064 e 7047 e pela inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ainda, em sua decisão, o STF deferiu o pedido de abertura de créditos extraordinários para quitação dos precatórios expedidos nos exercícios financeiros de 2022 a 2026, reconhecendo os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência e a possibilidade de edição de medida provisória para viabilizar os referidos pagamentos no exercício de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Conforme o exposto, com base na amostra analisada, conclui-se que não foram encontrados indícios de abertura de créditos extraordinários em desacordo com os requisitos constitucionais e legais que regem a matéria.

Créditos Especiais - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Os créditos especiais abertos e reabertos em 2023 (R$ 99,6 bilhões) foram financiados por meio de recursos de anulação de dotações, R$ 76,4 bilhões (76,7%); excesso de arrecadação, R$ 15,5 bilhões (15,6%); e, superávit financeiro, R$ 7,7 bilhões (7,7%), em conformidade com as fontes de recursos previstas no art. 43 da Lei 4.320/1964.

Verificou-se que todos os créditos especiais abertos em 2023 foram autorizados por meio de lei, conforme art. 42 da Lei 4.320/1964. Três leis contemplaram 94,4% do valor total dos créditos, são as leis: 14.578, de 10/5/2023, abre crédito no valor de R$ 71,4 bilhões; 14.581, de 11/5/2023, abre crédito no valor de R$ 7,3 bilhões; e, 14.727, de 22/11/2023, abre crédito no valor de R$ 15,2 bilhões.

No ano de 2023, houve reabertura de somente um crédito especial, no valor de R$ 4,46 milhões, mediante Resolução 820, de 20/3/2023, do Conselho da Justiça Federal. Foram reabertos, em favor da Justiça Federal, os saldos dos créditos especiais abertos pelas Leis 14.482 e 14.486, de 21/12/2022, e pela Lei 14.502, 23/12/2022. A fonte de recursos utilizada foi a anulação de dotações. Trata-se, assim, de reabertura de crédito especial autorizado nos últimos quatro meses do exercício anterior, reaberto nos limites de seus saldos, conforme art. 167, § 2º, da CF/1988.

Ante o exposto, conclui-se que não foram encontrados indícios de abertura de créditos especiais em desacordo com os requisitos constitucionais e legais que regem a matéria.

Créditos Suplementares - Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Por meio de consulta ao Siop, verificou-se que os créditos suplementares abertos em 2023 (R$ 264,9 bilhões) se enquadraram em 30 tipos de alterações, conforme classificação da Portaria SOF/MPO 14/2023.

Para se verificar a conformidade das alterações orçamentárias realizadas, foram analisados os sete principais tipos de alterações (91,5% do valor total dos créditos), priorizados conforme critério de materialidade. As conclusões foram obtidas, principalmente, a partir de dados extraídos do Siop.

**Créditos suplementares por tipo de alteração orçamentária em 2023**

R$

| Tipo de Alteração | Valor do Crédito |
|---|---|
| 101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso I, alínea "b") | 134.107.545.528 |
| 102a - Suplementação de RP 1, exceto de despesas atendidas pelo tipo 102g (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II) | 54.947.202.709 |
| 102g - Suplementação de RP 1 de despesas com pessoal e encargos sociais ou sentenças judiciais (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II) | 25.806.563.634 |
| 103p - Suplementação de RP 2, realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2023 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso III, alínea "k") | 8.530.468.928 |
| 120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA | 7.900.944.581 |
| 402a - Suplementação de RP 1 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II) | 5.696.407.853 |
| 104a - Remanejamento entre GND 4 e 5 classificados como RP 2 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso IV) | 5.382.776.206 |
| Outros tipos de alterações | 22.496.267.760 |
| **Total** | **264.868.177.199** |

Fonte: Siop.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Na sequência segue o detalhamento dos tipos de alterações analisados, sendo apresentadas as informações que são essenciais para a verificação da conformidade dos créditos suplementares realizados em face dos critérios legais, sobretudo aos previstos no art. 4º da LOA 2023. Reprisa-se que os requisitos legais exigidos para cada tipo de alteração orçamentária estão referenciados no Anexo da Portaria SOF/MPO 14/2023.

Em termos de valor (R$ 134,11 bilhões), o principal tipo de alteração foi o "101b - Suplementação de RP 0 de Serviço da Dívida (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso I, alínea "b")". Todo o montante dos recursos foi alocado em ações relativas ao serviço da dívida pública: 0272 - Dívidas Internas das Administrações Direta e Indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assumidas pela União (Lei nº 8.727, de 1993); 0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa; e 0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna. Ainda, a fonte de recursos dos créditos foi a anulação de dotações consignada ao Grupo de Natureza de Despesas (GND) 6 – Amortização da Dívida.

O segundo principal tipo de alteração (R$ 54,9 bilhões) foi o "102a - Suplementação de RP 1, exceto de despesas atendidas pelo tipo 102g (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)". Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 1", por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações (R$ 36,45 bilhões), de excesso de arrecadação (R$ 13,25 bilhões) e de superávit financeiro (R$ 5,2 bilhões).

O terceiro principal tipo de alteração (R$ 25,8 bilhões) foi o "102g - Suplementação de RP 1 de despesas com pessoal e encargos sociais ou sentenças judiciais (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)". Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 1", por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações (R$ 25,75 bilhões) e de excesso de arrecadação (R$ 55,95 milhões).

O quarto principal tipo de alteração (R$ 8,53 bilhões) foi o "103p - Suplementação de RP 2, realizada após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2023 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso III, alínea "k")". Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 2", por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações classificadas com "RP 1" (R$ 3,93 bilhões) e "RP 2" (R$ 4,6 bilhões).

O quinto tipo de alteração (R$ 7,9 bilhões) foi o "120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autorizada na LOA". Esses créditos suplementares foram autorizados por meio de leis específicas. Os recursos utilizados foram provenientes de anulação de dotações (R$ 7,1 bilhões), de excesso de arrecadação (R$ 112 milhões) e de superávit financeiro (R$ 649 milhões). As leis de abertura dos créditos são as apresentadas a seguir.

**Leis de abertura de créditos suplementares em 2023**

R$

| Lei | Data de Publicação | Valor do Crédito |
|---|---|---|
| 14.577 | 11-05-2023 | 4.182.427.220 |
| 14.630 | 26-07-2023 | 5.381.500 |
| 14.632 | 26-07-2023 | 40.355.174 |
| 14.633 | 26-07-2023 | 497.949.810 |
| 14.702 | 23-10-2023 | 1.296.794.736 |
| 14.709 | 26-10-2023 | 483.178.068 |
| 14.710 | 26-10-2023 | 39.700.000 |
| 14.760 | 22-12-2023 | 25.891.727 |
| 14.761 | 22-12-2023 | 11.639.590 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | |
|---|---|---|
| 14.776 | 27-12-2023 | 10.950.000 |
| 14.777 | 27-12-2023 | 5.087.628 |
| 14.781 | 27-12-2023 | 65.037.000 |
| 14.782 | 27-12-2023 | 405.538.500 |
| 14.783 | 28-12-2023 | 831.013.628 |
| **Total** | | **7.900.944.581** |

Fonte: Siop.

O sexto tipo de alteração (R$ 5,7 bilhões) foi o "402a - Suplementação de RP 1 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso II)". Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 1", por meio da utilização de recursos provenientes de anulação de dotações.

Por fim, o último tipo de alteração analisado (R$ 5,38 bilhões) foi o "104a - Remanejamento entre GND 4 e 5 classificados como RP 2 (LOA-2023, art. 4º, caput, inciso IV)". Todos os recursos foram destinados à suplementação de dotações classificadas com "RP 2", alocados aos GNDs "4 - Investimentos" (R$ 5,37 bilhões) e "5 - Inversões Financeiras" (R$ 10 milhões), por meio da utilização de recursos provenientes desses mesmos grupos de natureza de despesa (GNDs 4 e 5). Com relação ao limite de anulação de até 25%, verificou-se que o Siop possui regra de verificação que indica quando "a dotação anulada ultrapassa o limite disponível para anulação do tipo de alteração orçamentária", situação que impede o prosseguimento do pedido de crédito suplementar.

Convém registrar que, nos seis tipos de alteração analisados que são abarcados pelo art. 4º da LOA 2023, não se constatou cancelamento de dotações classificadas como emendas.

Conforme o exposto, considerando a amostra em exame, a partir da análise da conformidade de abertura dos créditos suplementares (classificados por tipo de alteração orçamentária nos termos do Anexo da Portaria SOF/ME 1.110, de 9/2/2022, e suas alterações) em relação aos dispositivos constantes do art. 4º da LOA 2023 e às demais normas que regem a matéria, conclui-se que não foram encontrados indícios de abertura de crédito suplementar em desacordo com os requisitos legais.

#### 4.1.1.2. Apuração da Aplicação do Mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

No exercício de 2023, a União cumpriu a regra de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

O critério de aplicação mínima em MDE é o valor do mínimo calculado para o exercício de 2017, apurado nos termos do art. 212 da Constituição Federal, e corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) nos exercícios posteriores, de acordo com os arts. 106 e 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluídos pela Emenda Constitucional 95/2016). Para efeitos de cálculo, são consideradas as despesas empenhadas.

O critério deve ser apurado em conformidade com os arts. 212 e 212-A da Constituição, os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) e os arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013, de modo que não devem ser considerados na aferição da aplicação mínima em MDE: i) despesas financiadas com a Contribuição do Salário-Educação e produto de sua aplicação; ii) despesas financiadas com recursos do Fundo Social destinados à educação e à saúde, bem como as financiadas com recursos da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural; iii) aquelas indicadas no art. 71 da LDB; iv) o excedente a 30% da complementação da União ao Fundo de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb; e v) aposentadorias e pensões.

A metodologia de apuração do MDE na União sofreu alterações com as ECs 95/2016 e 113/2021, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores.

Nova alteração metodológica resultou do art. 9º da EC 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, porém só será exigível a partir do exercício de 2024, segundo entendimento do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Augusto Nardes.

Cabe ressaltar que a responsabilidade pela apuração do gasto mínimo em MDE é do Tesouro Nacional, nos termos do art. 52 da LRF, c/c o art. 72 da LDB e art. 37 do Decreto 11.907/2024.

O valor mínimo de referência para 2023 é o montante de referência calculado para 2022, no valor de R$ 62,7 bilhões, corrigido pelo IPCA de 2022, de 5,79%, conduzindo ao valor de R$ 66,41 bilhões.

Comparando-se o valor empenhado no exercício de 2023 (R$ 100,8 bilhões) com o valor mínimo de referência (R$ 66,4 bilhões), conclui-se que a União cumpriu a regra, conforme demonstrado na tabela a seguir.

**Cálculo do limite mínimo e aplicação em MDE**

R$ milhões

| Discriminação das Despesas | Despesas Empenhadas |
|---|---|
| 1. Valor mínimo obrigatório para gastos em MDE em 2022 | 62.776 |
| 2. Variação do IPCA entre Jan-Dez (2022) (%) (EC 113/2021) | 1,0579 |
| 3. Valor mínimo obrigatório para gastos em MDE em 2023 (1) x (2) | 66.411 |
| **4. Despesas empenhadas com MDE em 2023** | **100.848** |
| Valor de execução excedente para o cumprimento limite mínimo constitucional (4 – 3) | 34.437 |

Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE. Elaboração própria.

Diante do exposto, conclui-se que a União cumpriu a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2023, superando em R$ 34,43 bilhões o valor mínimo. Ou seja, houve um excedente de mais de 51,8%.

No exercício de 2023, a União empenhou o montante de R$ 100,8 bilhões com despesas de MDE elegíveis para o cômputo da aplicação mínima. Desse total, R$ 91,7 bilhões foram liquidados e R$ 9,1 bilhões foram inscritos em restos a pagar não processados. Historicamente, os cancelamentos de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino não comprometem o valor mínimo do exercício de referência em face do excedente aplicado.

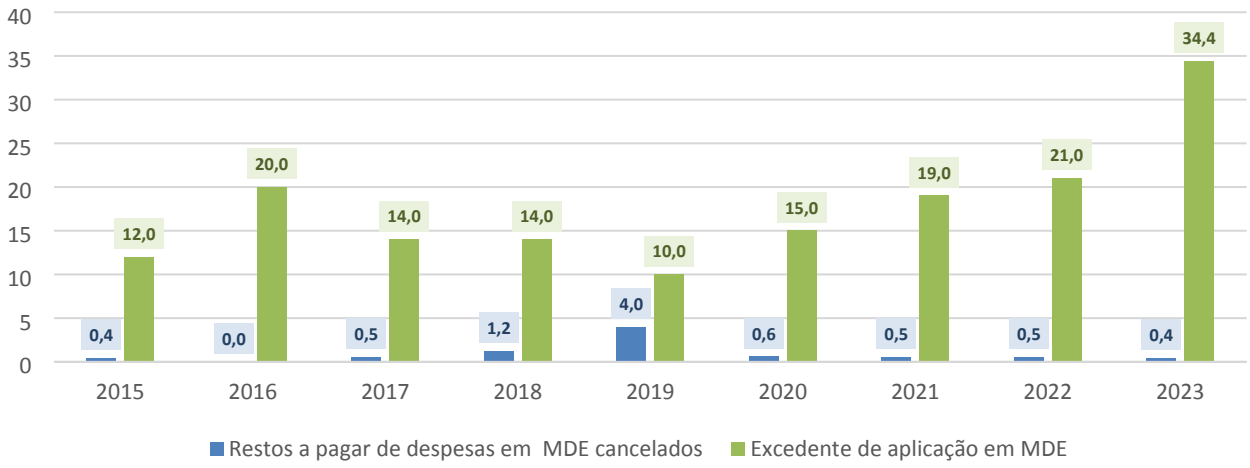
Ao se comparar o excedente aplicado com o cancelamento de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino, verifica-se, no Anexo 8 do RREO de 2015 a 2023, que os cancelamentos foram baixos em comparação com o volume excedente aplicado nos exercícios de referência, conforme disposto no gráfico seguinte.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Restos a pagar de despesas em MDE cancelados e Excedente de aplicação em MDE**

R$ bilhões




Fonte: Anexo 8 do RREO – Dezembro dos anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Deve-se ressaltar, contudo, que o cálculo do excedente nesses exercícios foi pautado por diferentes critérios de aferição do mínimo constitucional em MDE. Nos exercícios de 2015 a 2017, o parâmetro era o art. 212 da CF/1988; de 2018 a 2020, a EC 95/2016; e de 2021 a 2023, a EC 95/2016 e a EC 113/2021. De tal modo, os excedentes observados de 2018 em diante teriam sido menores caso o critério de apuração permanecesse o mesmo dos anos anteriores da série em análise.

Adicionalmente, para garantir a continuidade do acompanhamento da série histórica e a transparência das informações, observa-se que a aplicação em MDE em 2023 performou o equivalente a 19,28% da receita líquida de impostos, ou seja, também restaria atendida a regra do art. 212 da CF/1988, temporariamente suspensa pela EC 95/2016 e que voltará a ser a balizadora para o cálculo do mínimo a partir de 2024, segundo a qual a aplicação em MDE deve corresponder no mínimo a 18% da receita líquida de impostos, como demonstrado na tabela em seguida (o excedente aplicado em MDE segundo esse parâmetro corresponderia a R$ 6,7 bilhões em 2023).

Cálculo comparativo do limite mínimo de aplicação em MDE segundo as regras do art. 212 da CF/1988 e a da EC 95/2016

R$ milhões

| Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | SIAFI[1] | RREO[2] |
|---|---|---|
| (A) Valor de aplicação mínima calculado com base em 18% da receita de impostos após transferências do ano corrente - 2023 (CF, art. 212, regra suspensa) | 94.148 | 94.148 |
| (B) Valor de aplicação mínima para 2023 calculado com base na aplicação mínima em 2022 - corrigido pelo IPCA (regra da EC 95/2016 – vigente para 2023, conforme Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário) | 66.411 | 66.411 |
| (C) Despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino em 2023 | 100.848 | 100.848 |

1. Fonte: Tesouro Gerencial;
2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional.

*Despesas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*

Para efeito de controle orçamentário, a partir da LDO de 2018 (Lei 13.473/2017), passou-se a utilizar o Identificador de Uso "8" (ID-USO 8), previsto com a finalidade de identificar as despesas como MDE, consoante arts. 70 e 71 da LDB, no âmbito do Ministério da Educação (MEC). A presente análise leva em consideração tanto a marcação do ID-USO 8 quanto a comparação dessas ações orçamentárias com o respectivo enquadramento na LDB, em conformidade com as conclusões do trabalho que resultaram no Acórdão 626-2022-TCU – 1ª Câmara, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A partir de consulta ao Tesouro Gerencial, verificou-se que as despesas de MDE elegíveis para a aferição do mínimo constitucional, R$ 100,8 bilhões, correspondem a 66,7% das despesas empenhadas na função educação em 2023, que totalizaram R$ 151,1 bilhões (1,39% do PIB).

Os serviços da função educação são intensivos em mão de obra, de modo que as ações orçamentárias de MDE mais significativas foram para pagamento de pessoal ativo da área da educação, englobando os respectivos custos patronais e benefícios a servidores, que somaram mais de R$ 59 bilhões nas ações 20TP – Ativos Civis da União e 09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

A segunda despesa mais volumosa de MDE ocorreu na ação 00SB – Complementação da União ao Fundeb (R$ 38,9 bilhões), mas apenas o correspondente a 30% dessa despesa (R$ 11,7 bilhões) foi computada no cálculo para a aferição do mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, em cumprimento à regra do inciso VIII do art. 212-A da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela em seguida.

**Percentual da Complementação da União ao Fundeb computado na aferição do mínimo em MDE**

R$ milhões

| Complementação União | Limite Anual | SIAFI[1] | RREO[2] |
|---|---|---|---|
| Complementação da União (até 30% de R$ 38.938.876.013) | 11.681,66 | 11.681,66 | 11.681,66 |
| % de Complementação da União ao Fundeb computado na aferição do mínimo | 30% | 30% | 30% |

1. Fonte: Tesouro Gerencial.
2. Fonte: Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – Dezembro de 2023 – Secretaria do Tesouro Nacional.

Outrossim, cabe registrar que as classificações incorretas quanto à execução de despesas com aposentadorias e pensões no identificador orçamentário exclusivo para ações de MDE, em desacordo com § 7º do art. 212 da Constituição, c/c o art. 70, inciso I, da LDB, não ultrapassaram a soma de R$ 81.312,81 e, portanto, não ensejam recomendação pela baixa materialidade.

*Fontes de Financiamento de MDE*

Os órgãos do Poder Executivo passaram, a partir de 2020, a adotar nova interpretação sobre o financiamento das despesas com MDE com base nas alterações empreendidas pela EC 95/2016. Em síntese, tem-se adotado certa discricionariedade quanto à destinação das fontes de custeio das despesas consideradas para fins de cálculo do mínimo em MDE, com a consideração não apenas daquelas despesas custeadas com recursos previstos no art. 212 da Lei Maior, referente aos impostos, mas também outros recursos com destinação específica.

A contribuição social do salário-educação (fontes 133 e 213) ficou de fora do rol de recursos destinados ao financiamento do mínimo em MDE, respeitando a destinação específica prevista no § 5º do art. 212 da CF/1988. Sua arrecadação somou R$ 30,8 bilhões em 2023. Deste montante, R$ 18,5 bilhões (60%) foram repassados aos entes subnacionais e R$ 7,7 bilhões (25%) financiaram os programas de responsabilidade da União na educação básica, a maior parte mediante transferências voluntárias aos entes subnacionais, segundo as premissas assentadas no Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes.

Também ficaram de fora da apuração do mínimo as aplicações em MDE efetuadas com as receitas decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (fontes de recursos 008 e 014), que somaram R$ 15,5 bilhões e devem constituir recursos adicionais ao mínimo obrigatório (Lei 12.858/2013, art. 4º).

Por oportuno, observa-se que o PLOA 2023 encaminhado ao Congresso Nacional não considerou as contribuições vinculadas à seguridade social entre as fontes de recursos para fazer frente



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

às despesas típicas da educação. Entretanto, a LOA 2023 aprovada pelo Congresso Nacional, Lei 14.535/2023, alocou em MDE o equivalente a R$ 10,5 milhões da fonte de recursos 1001 – Recursos Livres da Seguridade Social, que é composta principalmente por recursos da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Frise-se que o emprego de tal fonte de recursos ao custeio de ações relacionadas ao MDE não se amolda ao disposto no § 5º do art. 212 da CF/1988.

Apesar disso, diferentemente do previsto na LOA 2023, não se verificou na execução orçamentária de 2023 a destinação indevida de recursos de contribuições sociais vinculadas ao financiamento de políticas públicas que integram a seguridade social para o financiamento de ações típicas de MDE, em observância ao item 3.2 do Parecer Prévio sobre as CG 2021 e à ciência proferida à SOF/ME e ao MEC no Acórdão 626/2022-TCU-1ª Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues).

*Complementação da União ao Fundeb*

A União é responsável por organizar e financiar o sistema de ensino federal e territorial, assegurando a igualdade de oportunidades educacionais e um padrão mínimo de qualidade através de suporte técnico e financeiro a estados, Distrito Federal e municípios.

Desde a Emenda Constitucional (EC) 14/1996, que estabeleceu o Fundef, passando pela reformulação para o Fundeb com a EC 53/2006, até a incorporação definitiva deste último na Constituição pela EC 108/2020, houve mudanças significativas.

A EC 108/2020 aumentou a participação financeira da União no Fundeb, de 10% para, no mínimo, 12% (em 2021), 15% (em 2022), 17% (em 2023), 19% (em 2024), 21% (em 2025) e 23% (a partir de 2026), além de introduzir novas modalidades de complementação federal focadas em resultados educacionais e gestão, visando fortalecer o financiamento das redes públicas de ensino.

Detalhes dessas inovações foram analisados em relatórios anteriores, incluindo o acompanhamento de como o Ministério da Educação e o então Ministério da Economia estavam implementando essas mudanças e avaliando os possíveis riscos fiscais associados. Dentre as análises empreendidas sobre as novas modalidades de complementação federal, citam-se o Parecer Prévio sobre as contas presidenciais de 2021 (item 4.1.1.2) e detalhados no levantamento (TC 003.297/2022-5), sob a relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

No primeiro ano de aplicação da EC 108/2020, a partir de consulta ao Siafi, tem-se que a complementação da União passou de R$ 15,46 bilhões empenhados em 2020 para R$ 23,57 bilhões em 2021, R$ 34,30 bilhões em 2022 e R$ 38,9 bilhões em 2023. Esses valores foram empenhados dentro dos respectivos exercícios. Ao final da trajetória fixada pela Emenda (exercício de 2026), o montante da complementação federal poderá alcançar R$ 65,3 bilhões ao ano, segundo projeção realizada pelo então Ministério da Economia. Assim, ampliou-se a importância da União para o Fundeb, que é composto por receitas dos estados e dos municípios e pela complementação da União.

Os valores da complementação ao Fundeb estão sujeitos a atualizações que ocorrem quadrimestralmente, dentro do próprio exercício (abril, agosto, dezembro), além de um ajuste final em abril do exercício seguinte, com base no art. 16, §§ 1º e 3º, da Lei 14.113/2020 e no art. 13, § 5º, do Decreto 10.656/2021.

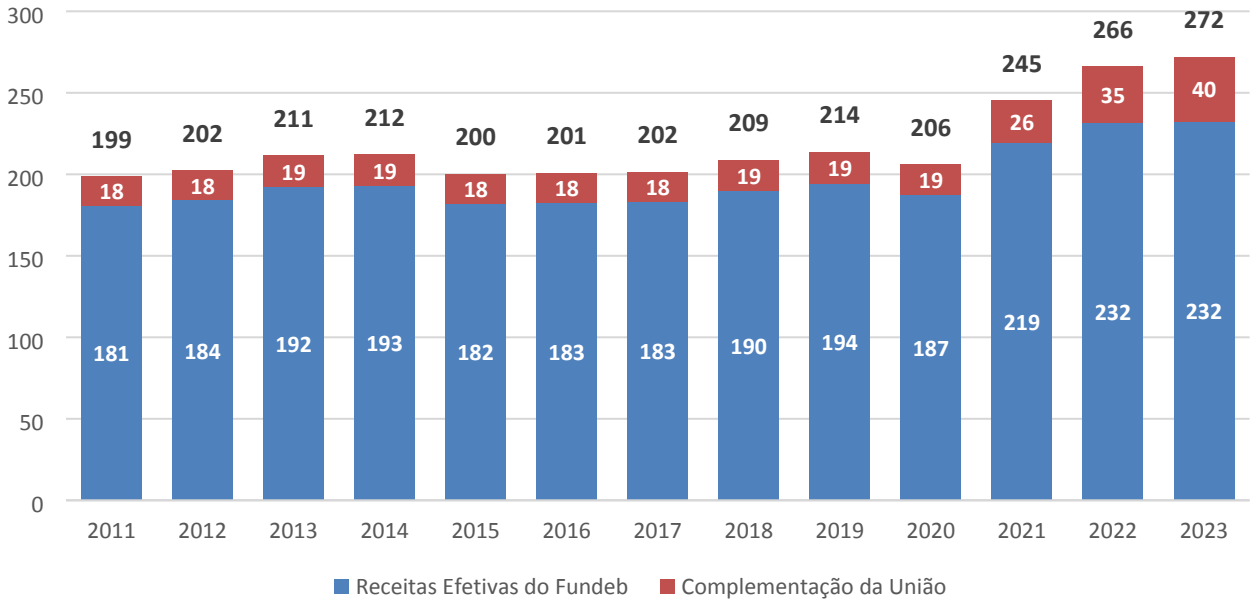
Os dados referentes às receitas totais efetivas do Fundeb em 2023, após ajuste realizado no ano subsequente (em abril de 2024), também foram detalhados no gráfico a seguir, o que possibilita melhor compreensão da variação da série histórica.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Receitas totais efetivas do Fundeb**

R$ bilhões




Fontes: Portarias MEC 437/2012, 344/2013, 364/2014, 317/2015, 426/2016, 565/2017, 385/2018, 946/2019; Portarias Interministeriais MEC/ME: 1/2020, 2/2021, 1/2022; Portaria Interministerial MEC/MF 1/2023; e Portaria Interministerial MEC/MF 3/2024. Elaborado pela equipe.
Valores Constantes (IPCA) - preços de dezembro 2023;
Obs.: Os valores de Complementação da União foram ajustados no exercício seguinte ao de referência por meio das portarias interministeriais de ajuste. Portanto, não necessariamente coincidem com os valores registrados, no Siafi, no encerramento do exercício de referência.

De acordo com Portaria Interministerial 3/2024 (ajuste anual dos recursos do Fundeb do exercício de 2023, referentes à complementação da União nas modalidades VAAF, VAAT e VAAR), o VAAF definido nacionalmente para 2023 foi de R$ 5.371,39 e o VAAT foi de R$ 8.214,34. O parâmetro do VAAR não é um valor anual mínimo, e sim o alcance de resultados.

Quanto à complementação-VAAF (R$ 23,24 bilhões em 2023, após ajustes), continuam como beneficiados desses recursos nove estados das Regiões Norte e Nordeste (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) e todos os seus 1.758 municípios. Além desses, o estado do Rio de Janeiro, com seus 92 municípios, também foi beneficiado.

Quanto à complementação-VAAT (R$ 14,53 bilhões, após ajustes), foram beneficiados 2.065 municípios. Desses, 1.809 são das regiões Norte e Nordeste, e 256 municípios das demais regiões do país. A quantidade de entes beneficiados pela complementação-VAAT diminuiu 4,2% em relação a 2022 (2.157).

A respeito da complementação-VAAR (R$ 1,74 bilhão, após ajustes), foram beneficiados 1.923 municípios. Desses, 1.051 são das regiões Norte e Nordeste, e 872 municípios das demais regiões do país.

Sobre fiscalização do Fundeb, o TCU está desenvolvendo o projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação), em parceria com os tribunais de contas brasileiros. O Sinapse tem por objetivo a realização de auditorias remotas e contínuas em programas de Educação executados por quaisquer dos Entes Federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), com suporte em aplicação web e foco inicial na movimentação de recursos do Fundeb. Já



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

integram o projeto os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí e Rondônia.

*Informações adicionais – Subfunções típicas da educação*

Ao se considerar as subfunções típicas da educação (educação básica, ensino superior e educação profissional), importa pontuar que, em 2023, a União empenhou R$ 47,9 bilhões na educação básica (subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847), volume de recursos maior que o empregado na educação superior (R$ 39,6 bilhões empenhados), mesmo a educação superior constituindo matéria de atuação prioritária da União à luz da repartição de competências normativas, materiais e tributárias entre os entes autônomos em matéria educacional (a repartição dessas competências foi tratada no relatório que fundamentou o Acórdão 3.061/2019-TCU-Plenário, relatado pela Min. Ana Arraes, e também no âmbito do já mencionado TC 003.297/2022-5. Para o ensino profissional, que contempla tanto o nível técnico quanto o nível superior, foram destinados R$ 15,7 bilhões nesse exercício. Logo abaixo, apresenta-se a série histórica, de 2011 a 2023, dos recursos empenhados em proporção do PIB nesses segmentos da educação.

**Execução orçamentária da União em funções típicas da Educação de 2011 a 2023**

| Ano | PIB Nominal | Ensino Superior[1] | | Educação Básica[2] | | Ensino Profissional[3] | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | R$ (valores nominais) | R$ (valores nominais) | %PIB | R$ (valores nominais) | %PIB | R$ (valores nominais) | %PIB |
| 2011 | 4.376.381.999.853,76 | 21.688.732.861,61 | 0,50% | 17.561.707.510,95 | 0,40% | 5.411.073.520,37 | 0,12% |
| 2012 | 4.814.759.999.634,49 | 21.394.765.650,83 | 0,44% | 25.599.597.935,01 | 0,53% | 7.614.023.644,80 | 0,16% |
| 2013 | 5.331.618.999.627,08 | 25.485.970.493,28 | 0,48% | 24.824.312.442,38 | 0,47% | 9.952.381.167,31 | 0,19% |
| 2014 | 5.778.953.000.008,59 | 27.904.753.616,59 | 0,48% | 25.656.526.385,42 | 0,44% | 11.855.389.021,93 | 0,21% |
| 2015 | 5.995.786.999.726,30 | 31.605.805.925,42 | 0,53% | 23.140.245.003,20 | 0,39% | 12.429.756.561,96 | 0,21% |
| 2016 | 6.269.328.000.659,18 | 32.197.522.733,02 | 0,51% | 22.406.434.547,26 | 0,36% | 11.617.397.539,22 | 0,19% |
| 2017 | 6.585.479.000.139,78 | 33.184.348.904,64 | 0,50% | 22.886.877.995,66 | 0,35% | 11.707.928.107,46 | 0,18% |
| 2018 | 7.004.140.999.893,37 | 34.080.988.578,21 | 0,49% | 22.321.462.240,27 | 0,32% | 12.287.398.333,32 | 0,18% |
| 2019 | 7.389.130.999.453,28 | 34.993.186.711,10 | 0,47% | 27.910.844.326,73 | 0,38% | 13.013.414.476,30 | 0,18% |
| 2020 | 7.609.597.000.575,82 | 33.900.488.917,96 | 0,45% | 23.730.560.507,95 | 0,31% | 12.875.239.531,79 | 0,17% |
| 2021 | 9.012.141.999.284,48 | 33.040.753.123,89 | 0,37% | 31.844.244.972,28 | 0,35% | 13.065.941.747,83 | 0,14% |
| 2022 | 10.079.676.679.176,00 | 34.859.499.409,65 | 0,35% | 45.564.656.522,18 | 0,45% | 13.787.588.500,77 | 0,14% |
| 2023 | 10.856.112.278.657,20 | 39.652.834.355,14 | 0,37% | 47.906.031.706,63 | 0,44% | 15.690.667.226,08 | 0,14% |

Fonte: Tesouro Gerencial. Elaborado pela equipe.
Nota 1: subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);
Nota 2: soma das subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847 (as subfunções típicas da educação básica não compreendem gastos com aposentadorias e pensões);
Nota 3: subfunção 363 (contempla educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59).

No exercício de 2023, a educação superior passou a representar 0,37% do PIB, patamar ainda distante do observado no início da década anterior, em que se verificaram exercícios com valores acima de 0,50% do PIB. Já a educação básica alcançou 0,44% do PIB em 2023, percentual acima da média do período (0,40%) retratado na tabela acima.

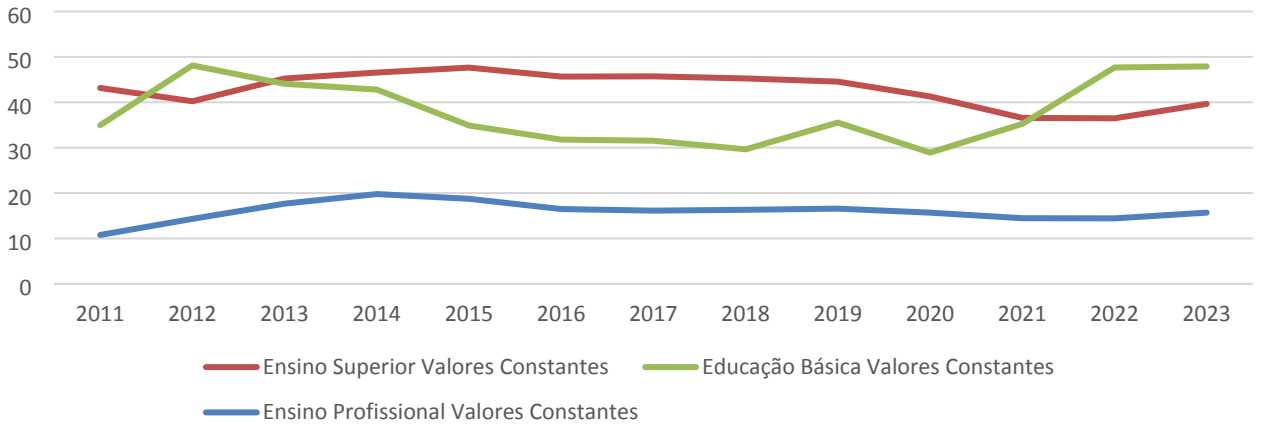
Em seguida, tem-se o gráfico com a série histórica de 2011 a 2023 para as subfunções típicas da educação a preços de dezembro/2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Subfunções típicas da educação**

R$ bilhões



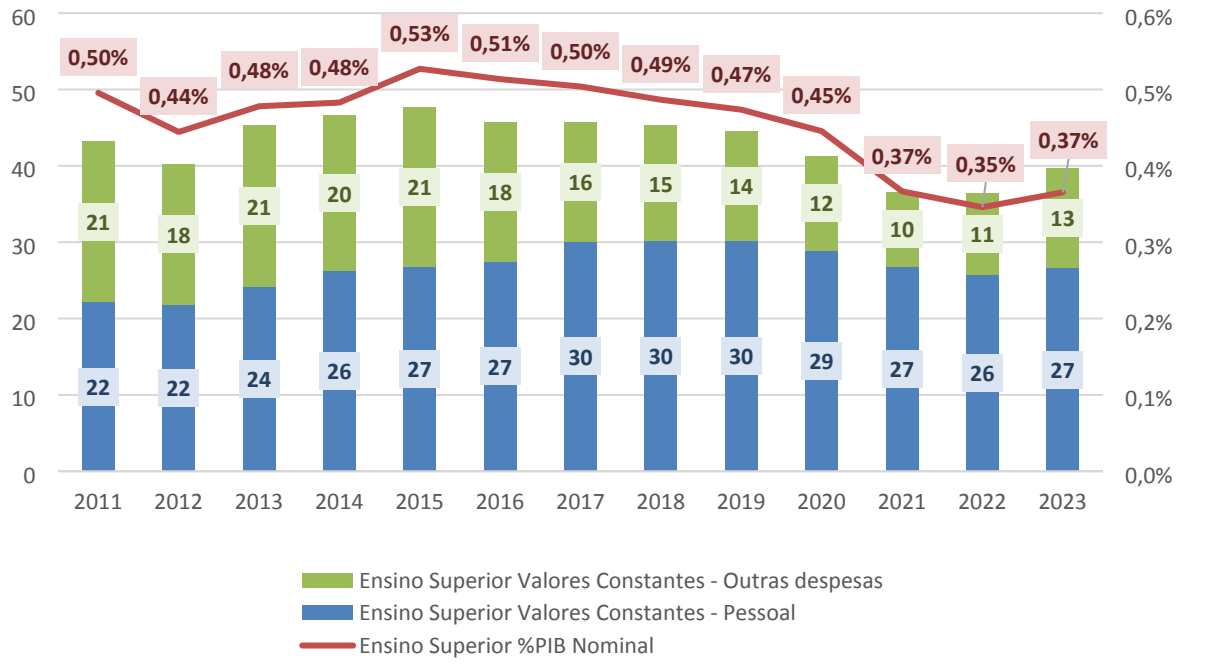

Nota 1: Ensino Superior: subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);
Nota 2: Educação Básica: soma das subfunções 361, 362, 365, 366, 367, 368 e 847 (não compreendem gastos com aposentadorias e pensões);
Nota 3: Ensino Profissional: subfunção 363 (contempla educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação). Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);
Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2023;
Fonte: Tesouro Gerencial (valores empenhados).

A elevação dos recursos globais destinados à educação básica, pela União, nos últimos exercícios (2021 a 2023) ocorreu, principalmente, em virtude do aumento da complementação ao Fundeb.

Especificamente quanto ao ensino superior, de 2021 para 2023, as despesas com pessoal permaneceram constantes e as outras despesas aumentaram, mas ainda em proporções menores do que do início da década.

**Ensino Superior**

R$ bilhões






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Valores Constantes (IPCA) - preços dezembro 2023;
Subfunção 364. Foram excluídos os gastos com aposentadorias e pensões (elementos de despesa 1, 3 e 59);
Fonte: Tesouro Gerencial (valores empenhados).

#### 4.1.1.3 Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde

No exercício de 2023, a União cumpriu a regra de aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

O critério de aplicação mínima em ASPS em 2023 é a contida no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal/1988, que prevê o montante mínimo correspondente a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) do exercício, regulamentado pela Lei Complementar (LC) 141, de 13/1/2012.

Em 30/8/2023, foi promulgada a Lei Complementar 200, que instituiu o regime fiscal sustentável e, em resumo, revogou os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que perfaziam o "Novo Regime Fiscal" (conhecido como "Teto de Gastos") instituído pela EC 95/2016.

Em razão dessa alteração de regimes fiscais, o Ministro da Fazenda formulou consulta, apreciada no âmbito do TC 033.889/2023-6, autuado em 29/9/2023, acerca da aplicabilidade de custeios mínimos em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e ASPS, haja vista que eram calculados com base na regra geral da EC 95/2016, com emprego do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) como fator de correção a partir da despesa paga no exercício de 2016. Tanto é que a Lei 14.535/2023 (LOA 2023) aprovou o custeio de MDE e de ASPS nos termos da EC 95/2016.

De acordo com a consulta, "o caráter anualizado do ciclo do exercício orçamentário e financeiro não autoriza que uma mudança intercorrente do regime fiscal resulte em reprogramação repentina dos custeios mínimos das ASPS e da MDE", sendo "forçoso concluir que o exercício de 2023 permanece submetido ao regime fiscal vigente quando da promulgação da Lei Orçamentária de 2023."

Os percentuais para custeio anual mínimo de ASPS e de MDE a cargo da União são fixados pelos arts. 198, §2º, inciso I, e 212 da Constituição Federal, em função, respectivamente, da receita corrente líquida (15%) e da receita resultante de impostos (18%).

Durante a tramitação do TC 033.889/2023-6, foi promulgada a Lei Complementar 201, de 24/10/2023, prevendo em seu art. 15 que no exercício de 2023, para fins do disposto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, será considerada a RCL estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023 [LOA 2023].

No voto condutor do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, o relator, Ministro Augusto Nardes, registrou que

> 29. De fato, além da revogação do art. 110 do ADCT e, por conseguinte, da instituição dessas novas regras de cálculo terem se concretizado com a edição da Lei Complementar 200, de 30/8/2023, não há, nesse normativo de regência do novo regime fiscal, qualquer disposição no sentido do cumprimento dos novos mínimos da saúde e da educação anteriormente à sua vigência.
>
> (...)
>
> 42. Importante frisar, igualmente, que foi sancionada, recentemente, a Lei Complementar 201, de 24/10/2023, (...), a qual, (...), estabeleceu que, no exercício de 2023, para fins do disposto no art. 198, §2º, inciso I, da Constituição Federal, será considerada a receita corrente líquida estimada na Lei Orçamentária de 2023.
>
> 43. Como se vê, a novel alteração normativa dispôs que, **para a saúde, o cálculo do mínimo constitucional segundo as novas regras do novo "Regime Fiscal Sustentável" só se dará a partir do exercício de 2024**, o que encerra as dúvidas a esse respeito. (destaquei)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> 44. Dada a sensibilidade desse tema, vale salientar, também, que essa mesma lei previu um acréscimo de cerca de R$ 5 bilhões no orçamento previsto para o Ministério da Saúde em 2023.

O TCU, em resposta à consulta do Ministro da Fazenda acerca da alteração do regime fiscal instituído pela Lei Complementar 200, de 30/8/2023, esclareceu ao consulente, nos termos do item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-Plenário, de 22/11/2023, que:

> 9.2. (...) mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, **salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso**, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio. (destaquei)

A LC 201/2023 trouxe a especificação de como deve ser calculada a aplicação mínima em ASPS no exercício de 2023, de modo que deva ser usada a RCL prevista na LOA 2023 (Lei 14.535/2023), de R$ 1,15 trilhão, e, consequentemente, utilizando-se 15% da RCL, como previsto no § 2º do art. 198 da CF/1988, conforme análise efetuada no processo TC 008.097/2024-0.

Ademais, o critério de aplicação mínima em ASPS também deve ser apurado conforme as disposições do Acórdão 31/2017-TCU-Plenário, que não considerou elegíveis as seguintes despesas: i) unidades orçamentárias dos hospitais universitários, no âmbito do Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (REHUF); ii) Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS); iii) programa "Academias da Saúde"; iv) integralização de capital da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás); v) ações e serviços de saneamento básico não definidos no rol exaustivo do art. 3º da LC 141/2012; e vi) manejo de resíduos sólidos.

Também se deve considerar na apuração da aplicação mínima o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.595, que confirmou a constitucionalidade do art. 3º da EC 86/2015, cuja eficácia estava suspensa liminarmente até a referida decisão, de modo que são computadas no mínimo as despesas custeadas com recursos oriundos da participação da União no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação financeira pela sua exploração.

Cabe ressaltar que a responsabilidade pelas informações sobre o mínimo em ASPS é do Ministério da Saúde, conforme arts. 33, 36 e 39 da LC 141/2012, e do Tesouro Nacional, nos termos do art. 52 da LRF, c/c o art. 34 e 35 da LC 141/2012 e art. 37 do Decreto 11.907/2024.

O valor mínimo de referência para 2023 é R$ 172,64 bilhões, que corresponde a 15% da RCL estimada na LOA 2023.

No exercício de 2023, a União executou o montante de R$ 179,81 bilhões com ASPS.

Comparando-se o valor executado no exercício de 2023 com o valor mínimo de referência, conclui-se que a União cumpriu a regra, superando em R$ 7,17 bilhões o valor mínimo. Ou seja, houve um excedente de mais de 4,15%.

**Cálculo do Limite**

R$ (milhões)

| Discriminação das Despesas | Despesas Empenhadas |
|---|---|
| 1. Valor da Receita Corrente Líquida prevista na LOA 2023 | 1.150.958 |
| 2. Percentual mínimo da Receita Corrente Líquida (%) | 15% |
| 3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2023 (1x2) | 172.643 |
| 4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2023 | 179.813 |
| **Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)** | **7.170** |

Apuração: AudSaúde (TC 008.097/2024-0).
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODez2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116.

Nesse contexto legislativo e jurisprudencial, foram apuradas as principais despesas não computadas para fins de avaliação do cumprimento do mínimo constitucional, conforme dispõem os arts. 2º a 4º e 24 da LC 141/2012.

Operacionalmente, as despesas consideradas para fins de cômputo do mínimo são as identificadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), com a marcação do "Identificador de Uso 6" (ID-USO 6).

**Apuração do mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde**

R$ milhões

| Discriminação das Despesas | Despesas Empenhadas |
|---|---|
| **Despesas com saúde em 2023** | **194.216** |
| (-) Despesas sob supervisão da ANS | 2 |
| (-) Despesas com inativos e pensionistas (Função 9) | 9.632 |
| (-) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal (Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis) | 173 |
| (-) Outras despesas não elegíveis para o mínimo | 2.025 |
| (-) Restos a pagar não processados inscritos indevidamente no exercício sem disponibilidade financeira | 0 |
| (-) Despesas custeadas com disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar cancelados (Modalidades de Aplicação 35 e 45) | 2.571 |
| (-) Despesas custeadas com recursos vinculados à parcela do percentual mínimo que não foi aplicada em ações e serviços de saúde em exercícios anteriores | 0 |
| **Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde em 2022** | **179.813** |

Fontes: Tesouro Gerencial e Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, Anexo 12. Elaboração própria.

Foram descontadas do total de despesas com saúde (R$ 194 milhões) diversas despesas não marcadas com o ID-USO 6, tais como inativos e pensionistas, assistência médica e odontológica a servidores e outras despesas não elegíveis para o mínimo.

Também não são computados na aferição do mínimo em saúde o montante alocado na Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), na UO 74202 – Recursos sob supervisão da ANS (R$ 2,19 milhões); assim como as outras despesas da ANS, na UO 36213, que foram diluídas nos demais itens agregadores da tabela acima.

Ainda estão fora da base de cálculo de ASPS, em 2023, as despesas efetuadas pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a recomposição dos gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2022, dentre outras.

É oportuno salientar que a metodologia de apuração do mínimo de saúde na União sofreu sucessivas alterações com as Emendas Constitucionais 86/2015 e 95/2016, conforme detalhado nos pareceres prévios dos exercícios anteriores.

Mais recentemente, a Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 6º, determinou ao Presidente da República que encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016) após a sanção da mencionada lei complementar, que veio a se materializar na LC 200, sancionada em 30/8/2023. Entre os dispositivos revogados, encontra-se o art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cuja regra de aplicação mínima em ASPS



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

correspondia ao valor calculado para a aplicação mínima do exercício imediatamente anterior corrigido pelo IPCA.

Caso ainda estivesse vigente a regra anterior, o montante de referência calculado para 2023 resultaria do valor de R$ 139,8 bilhões, que, corrigido pelo IPCA de 2022, de 5,79%, conduz ao valor de R$ 147,9 bilhões.

Abaixo, segue cálculo comparativo do limite mínimo em ASPS segundo as regras do art. inciso I do § 2º do art. 198 da CF/1988 e as da EC 95/2016 (regra antiga):

R$ (milhões)

| Discriminação das Despesas | Despesas Empenhadas |
|---|---|
| 1. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2022 | 139.813 |
| 2. Variação do IPCA entre 1/2022 a 12/2022 (%) | 5,79 |
| 3. Valor mínimo obrigatório para gastos em ASPS em 2023 (1x2+1) – Regra Teto dos Gastos (antiga) | 147.900 |
| 4. Despesas empenhadas com ações e serviços públicos de saúde em 2023 | 179.813 |
| **Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional (4 – 3)** | **31.913** |

Apuração: AudSaúde (TC 008.097/2024-0).
Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50 https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODez2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116

Observa-se, portanto, que em ambas as situações, regra nova ou regra antiga, a União cumpriu a aplicação de gastos mínimos em ASPS.

Outro ponto que merece atenção diz respeito à execução financeira de restos a pagar relacionada às despesas com ASPS. Nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da LC 141/2012, as parcelas correspondentes a cancelamentos ou prescrições de restos a pagar que tenham sido considerados, em exercícios anteriores, no cálculo de apuração do gasto mínimo em saúde, deverão ser necessariamente aplicadas em ASPS, sem prejuízo do valor definido como mínimo para o ano considerado, até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos restos a pagar, mediante dotação específica para essa finalidade.

Para esse fim, foram criadas, no Siafi, as modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 (todas relacionadas com recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da LC 141/2012) de forma a evidenciar o gasto adicional em ASPS relativo aos restos a pagar cancelados ou prescritos no exercício anterior e que fizeram parte do cálculo do valor mínimo, conforme diretrizes fixadas pela norma em tela.

Em 2022, de acordo com consulta realizada ao Tesouro Gerencial, verificou-se que foram cancelados R$ 2.552 milhões de restos a pagar inscritos entre 2013 a 2021, conforme tabela abaixo, sendo que esses valores foram contabilizados para efeito do cálculo da aplicação do valor mínimo em ações e serviços públicos de saúde nos respectivos exercícios. No exercício de 2023, constatou-se que a União gastou R$ 2.571 milhões, não contabilizados no valor mínimo, nas modalidades de aplicação 45 – Transferências a Municípios e 35 – Transferências Fundo a Fundo, recompondo os gastos em ASPS relativos a restos a pagar cancelados em 2022, inscritos de 2013 a 2021. Registra-se que, em 2022, não foram utilizadas as modalidades de aplicação 73, 75 e 95.

**Restos a pagar cancelados em 2022 referentes aos exercícios de 2013 a 2021**

R$ milhões

| Valores cancelados de restos a pagar em 2021 referentes às ações e serviços públicos de saúde | |
|---|---|
| 1. Restos a pagar inscritos em 2013 cancelados em 2022 | 14 |
| 2. Restos a pagar inscritos em 2014 cancelados em 2022 | 20 |
| 3. Restos a pagar inscritos em 2015 cancelados em 2022 | 12 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | |
|---|---|
| 4. Restos a pagar inscritos em 2016 cancelados em 2022 | 37 |
| 5. Restos a pagar inscritos em 2017 cancelados em 2022 | 117 |
| 6. Restos a pagar inscritos em 2018 cancelados em 2022 | 93 |
| 7. Restos a pagar inscritos em 2019 cancelados em 2022 | 190 |
| 8. Restos a pagar inscritos em 2020 cancelados em 2022 | 128 |
| 9. Restos a pagar inscritos em 2021 cancelados em 2022 | 1.940 |
| **10. (=) Total (1+2+3+4+5+6+7+8+9)** | **2.552** |
| **Valor gasto em ASPS além do mínimo nas modalidades de aplicação 35, 45, 73, 75 e 95 LC 141/2012 - Art. 24, §§ 1º e 2º** | |
| 11. Despesas empenhadas em ASPS em 2022 nas modalidades de aplicação 45 e 35 | 2571 |
| 12. Total de restos a pagar inscritos em 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 | -2552 |
| **Superávit no valor empenhado (11-12)** | **19** |

Fonte: Consultas efetuadas no Tesouro Gerencial (Apuração AudSaúde, TC 008.097/2024-0).

Conforme tabela acima, a União aplicou R$ 19 milhões a mais em 2023 do que foi cancelado de restos a pagar em 2022, atendendo, assim, aos mandamentos da LC 141/2012.

Outro ponto que merece destaque é que, conforme consulta realizada no Tesouro Gerencial em 9/4/2024, o governo federal cancelou, em 2023, R$ 2.475 milhões de restos a pagar inscritos entre os exercícios de 2013 e 2022, incluídos no valor mínimo em gastos em ASPS. Dessa forma, em 2024, além do montante mínimo de gastos em ASPS, deve-se executar adicionalmente o valor de R$ 2.475 milhões de forma a compensar esses restos a pagar cancelados.

Feitas essas considerações, mesmo havendo observância do cumprimento da aplicação mínima em saúde no exercício de 2023, deve-se registrar a impropriedade no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 por não constar a informação do valor mínimo correspondente a 15% da RCL estimada na LOA 2023, conforme dispõe o art. 15 da Lei Complementar 201/2023, uma vez que pode ensejar futura distorção em compensação devida em face de eventual cancelamento de restos a pagar contabilizados no cálculo da aplicação do valor mínimo em ASPS no exercício de 2023.

**IMPROPRIEDADE**

Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, em inobservância ao art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e ao item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023.

**RECOMENDAÇÃO**

Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário na apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023.

É oportuno ressaltar que, do montante empenhado pela União em ASPS (R$ 179,81 bilhões), 70% (R$ 125,21 bilhões) foram aplicados de forma descentralizada mediante repasses federais aos entes

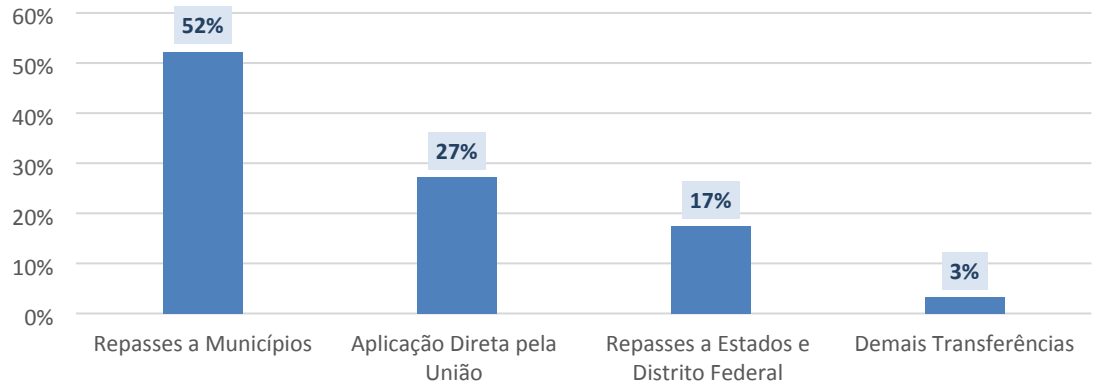


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

subnacionais previstos na LC 141/2012, sendo R$ 93,97 bilhões (52%) em favor dos municípios brasileiros (modalidades de aplicação 40, 41 e 71) e R$ 31,24 bilhões (17%) em favor dos estados e do Distrito Federal (modalidades de aplicação 30 e 31).

A União, todavia, ainda não dispõe de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa desses recursos transferidos aos entes subnacionais. O grau de execução dos repasses na União foi bastante elevado (R$ 116,47 bilhões), atingindo 93,02% dos empenhos, com inscrição em restos a pagar de apenas 6,98%. Além desses repasses, um volume equivalente a R$ 5,75 bilhões foi transferido para instituições privadas sem fins lucrativos, para organismos multigovernamentais e para o exterior (modalidades de aplicação 50, 70 e 80).

**Orçamento federal em ASPS por modalidade de aplicação**




Fonte: Tesouro Gerencial.

A ausência de mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e controle da eficiência alocativa das despesas com saúde executadas com recursos federais de forma descentralizada levaram o TCU a expedir a recomendação 3.3 e os alertas 4.1 e 4.2 no Parecer Prévio apreciado pelo Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz).

A recomendação 3.3 se fundamenta no fato de que, todos os anos, volumes expressivos de recursos de natureza federal são repassados aos entes subnacionais na forma prevista na LC 141/2012 sem que o Ministério da Saúde e demais órgãos federais realizem o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa desses recursos. Ela foi dirigida ao então Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotassem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil – substituída pelo sistema Transferegov.br, conforme Decreto 11.271, de 5/12/2022 – e do Portal Nacional de Contratações Públicas) para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde repassados, nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor. Com efeito, a aludida deliberação será monitorada no Capítulo 6 deste relatório.

*Emendas Parlamentares e o piso da saúde*

No que diz respeito à consideração das emendas parlamentares na composição do mínimo de ASPS da União, somente há previsão constitucional para o cômputo de metade das emendas individuais (RP 6) de execução obrigatória, segundo o art. 166, § 9º e § 10, da Constituição Federal. Mas deve-se anotar que a própria Constituição estabelece outros requisitos para enquadramento de despesas como ASPS e, portanto, elegíveis para a aferição do limite mínimo em saúde, conforme preceitua o já



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

mencionado no art. 198, § 3º, II, da Constituição Federal, regulamentado pelo art. 17 da Lei Complementar 141/2012.

Assim, no que se refere à utilização de recursos de emendas individuais para aplicação em ASPS, a Constituição obriga o atendimento tanto do art. 166, § 9º, quanto do art. 198, § 3º, inciso II.

Na mesma vertente, o art. 13, § 6º, da Lei 14.436/2022 – Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 – LDO 2023, tal qual a LDO anterior, incluiu metade das emendas de bancada estadual (RP 7) na composição do mínimo que a União deve aplicar em ASPS no ano de 2023, embora seja discutível o amparo constitucional para tanto.

Já as emendas de comissão (RP 8), que também passaram a compor a cesta de recursos destinados à saúde, não são de execução obrigatória e sequer dispõem de previsão constitucional.

Embora haja debate sobre sua fundamentação constitucional, é notável que essas emendas parlamentares identificadas como RP 7 e RP 8 estão sendo direcionadas para as ASPS, sendo assim, consideradas na aferição do piso constitucional da saúde, conforme a tabela abaixo:

**Mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde – por Identificador de Resultado Primário**

R$

| Identificador de Resultado Primário | | Empenho | % do total |
|---|---|---|---|
| RP 0 | Financeiro | 944.581.122,00 | 0,53% |
| RP 1 | Primário Obrigatório | 135.122.875.870,76 | 75,15% |
| RP 2 | Primário Discricionário | 29.012.756.355,30 | 16,13% |
| RP 6 | Despesa Discricionária Decorrente de Emenda Individual | 11.165.855.099,89 | 6,21% |
| RP 7 | Despesa Discricionária Decorrente de Emenda de Bancada | 3.525.736.773,00 | 1,96% |
| RP 8 | Despesa Discric. Decorrente de Emenda SF, CD e Comissão Mista CN | 41.891.517,30 | 0,02% |
| **Total** | | **179.813.696.738,25** | **100%** |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Mesmo que os valores dessas emendas de bancada e de comissão (RP 7 e RP 8), que somaram R$ 3,56 bilhões, não fossem considerados no cálculo do limite mínimo em ASPS, o governo federal ainda estaria cumprindo as regras dispostas na CF/1988, pois, no exercício de 2023, houve um excedente de mais de R$ 7 bilhões em relação ao mínimo constitucional exigido.

#### 4.1.1.4 Execução de Despesas Decorrentes de Emendas Parlamentares Individuais e de Bancada Estadual em 2023

No exercício de 2023 a União não cumpriu integralmente a execução financeira das emendas parlamentares de bancada estadual, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

A CF/1988, no tocante ao orçamento público, prevê que as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA) serão de execução obrigatória ou impositivas, conforme prescrito nos §§ 9º, 9º-A e 11 do art. 166, incluídos pelas Emendas Constitucionais (EC) 86/2015 e 126/2022, no montante de 2% da Receita Corrente Líquida (RCL), do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA.

Ressalte-se que a EC 126/2022, de 21/12/2022, estabeleceu que os limites de cálculo para as emendas individuais de deputados serão de 1,55% da RCL, enquanto a de senadores será de 0,45%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O art. 13, § 5º, incisos I, II e III, da Lei 14.436/2022, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 (LDO 2023), estabeleceu que o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2023 (PLOA 2023), posteriormente transformado na Lei 14.535/2023, conteria reservas específicas para atender às seguintes emendas parlamentares:

> I – emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
>
> II – emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da EC 100/2019; e
>
> III – emendas classificadas com identificador de resultado primário 9 (RP9), no montante resultante da soma das reservas previstas nos incisos I e II. (grifou-se)

A LDO 2023 foi aprovada em 9/8/2022, portanto, anterior à entrada em vigor da EC 126, de 21/12/2022, que revogou o art. 111 do ADCT e estabeleceu a aplicação de percentuais sobre a RCL para fins de cálculo das dotações de emendas parlamentares, conforme mencionado anteriormente.

A LDO 2023, em seu § 6º do art. 13, estabeleceu que no máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista para emendas de bancada estadual poderia ser identificada com IU 6 (Identificado de Uso/IU 6 - recursos para identificação das despesas que podem ser considerados para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, de acordo com o disposto na Lei Complementar 141/2012) e considerada para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde no âmbito do PLOA 2023.

Para o exercício de 2023, os procedimentos e os prazos para a operacionalização das emendas parlamentares individuais, de bancada estadual, de comissão e de comissão mista permanente, bem como sobre superação de impedimentos de ordem técnica, foram estabelecidos na Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR N. 1, de 3/3/2023, do Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Pontua-se que, nos casos de impedimentos de ordem técnica, a obrigatoriedade de execução das dotações de emendas individuais e de bancada estadual deixa de prevalecer, conforme previsto no § 13 do art. 166 da CF/1988.

Os limites de pagamento para as emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória constam do Anexo I do Decreto 11.415/2023 (e alterações), fixados nos seguintes montantes:

**Limites de pagamento – emendas individuais e de bancada estadual**

| Tipo de Emenda | Até Dez (R$) |
|---|---|
| Emendas Impositivas Individuais | 21.245.943.293 |
| Emendas Impositivas de Bancada | 7.691.907.941 |
| **Total** | **28.937.851.234** |

Fonte: Decreto 11.415/2023 (alterado sucessivamente e em última instância pelo Decreto 11.811/2023), Anexo I – Limites de movimentação e empenho relativos às despesas primárias discricionárias da Lei Orçamentária de 2023.

A análise do cumprimento da execução orçamentária e financeira é realizada por tipo de emenda nos itens que se seguem.

*Emendas Individuais de Execução Obrigatória*

O montante das emendas individuais foi calculado de acordo com o estipulado no § 9º, do art. 166 da CF/1988. Pelo menos a metade do valor dessas emendas deverá ser destinada a ações e



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

serviços públicos de saúde, compondo o mínimo anual de saúde da União, observados o conceito definido pelos arts. 2º, 3º, 4º e 24 da Lei Complementar 141/2012 e a jurisprudência assentada nos Acórdãos 31/2017-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Sherman) e 1.932/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

De acordo com o art. 166-A da CF/1988, as emendas individuais impositivas apresentadas ao PLOA poderão alocar recursos a estados, ao Distrito Federal e a municípios por meio de: i) transferência especial; ou ii) transferência com finalidade definida.

Os recursos repassados na modalidade transferência especial serão aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado (§ 2º do art. 166-A da CF/1988).

Quanto à transferência com finalidade definida, os recursos serão vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União (§ 4º do art. 166-A da CF/1988), sem digressões sobre a sua natureza jurídica.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, evidenciou-se a seguinte execução das emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2023:

R$

| Dotação Atualizada | Empenhado | Liquidado | Pago | Restos a Pagar Pagos |
|---|---|---|---|---|
| 21.245.943.293 | 20.887.278.904 | 17.710.075.341 | 17.657.285.695 | 4.493.343.859 |

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir consolida as informações mencionadas anteriormente:

**Execução orçamentária e financeira – emendas parlamentares individuais – 2023**

R$ bilhões

| | | | |
|---|---|---|---|
| Montante consignado às emendas (atualizado) | Dotação atualizada | (A) | 21,245 |
| Emendas com impedimento de ordem técnica | Impedimento de ordem técnica[1] | (B) | 0,348 |
| Execução obrigatória ajustada (empenho e pagamento) | (A-B) | (C) | 20,897 |
| Destinação a Ações e Serviços Públicos de Saúde | Mínimo de 50% de (C) | (D) | 10,448 |
| | | | |
| Montante executado total | Despesas empenhadas total | (E) | 20,887 |
| % Realizado - execução orçamentária ajustada | (E)/(C) | (F) | 99,95% |
| Montante Executado Saúde | Despesas empenhadas saúde | (G) | 11,166 |
| % Realizado - execução orçamentária saúde | (G)/(D) | (H) | 106,87% |
| | | | |
| Montante liquidado | Despesas liquidadas | (I) | 17,710 |
| Montante Pago | Despesas pagas | (J) | 17,657 |
| Restos a pagar pagos no exercício | Restos a pagar pagos | (K) | 4,493 |
| % Realizado - Execução Financeira | (J+K)/(D) | (L) | 106,00% |
| | | | |
| Montante liquidado saúde | Despesas liquidadas função saúde | (M) | 11,166 |
| Montante pago saúde | Despesas pagas + Restos a pagar pagos | (N) | 10,491 |
| % Realizado - Execução Financeira | (N)/(B) | (O) | 100,41% |

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

1. Emendas com impedimento de ordem técnica com justificativa no Siop.

Da análise da execução orçamentária e financeira, verificou-se que foram empenhados 99,9% da dotação inicial prevista corrigida, ou seja, excluídos os valores de impedimentos de ordem



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

técnica. Do total empenhado de R$ 20,89 bilhões, o montante de R$ 3,23 bilhões foi inscrito em restos a pagar, o que representa 15,5% do total empenhado.

Em consulta ao Siop, mantido pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), evidenciou-se que os impedimentos de ordem técnica somaram R$ 348,3 milhões, em 1.546 análises com valor de impedimento acima de R$ 1 mil. A maior parte dos impedimentos, R$ 196,9 milhões (56,5%), decorreram da não apresentação de proposta ou plano de trabalho ou apresentação fora dos prazos previstos; R$ 113,2 milhões (32,5%), da não realização de complementação ou ajustes solicitados em proposta ou plano de trabalho, bem como realização de complementação ou ajustes fora dos prazos previstos; e R$ 16,3 milhões (4,7%) em função de outras razões de ordem técnica devidamente justificadas. Os demais impedimentos de ordem técnica somaram R$ 21,5 milhões (6,2%).

Dados apurados no Tesouro Gerencial, mantido pela Secretaria do Tesouro (STN), evidenciaram que restou crédito disponível no montante de R$ 306,5 milhões e crédito indisponível de R$ 52,2 milhões, totalizando R$ 358,7 milhões sem execução, decorrente de impedimentos de ordem técnica e de ausência de empenho da despesa. As devidas justificativas estão dispostas na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), p. 237.

No que diz respeito à regra constitucional de que metade do montante das emendas parlamentares individuais seja destinada a ações e serviços públicos de saúde, apurou-se que, na função saúde (código IdUso 6), foi empenhado o valor de R$ 11,2 bilhões, equivalente a 54,6% do da dotação atualizada, o que representou 106,9% do mínimo exigido.

As cinco funções de governo contempladas com maiores recursos de emendas individuais, segundo os valores empenhados, foram Saúde (53,5%), Encargos Especiais (34,0%), Assistência Social (2,3%), Educação (2,0%) e Agricultura (1,9%).

Foram pagos a título de restos a pagar R$ 4,49 bilhões, valor abaixo do limite constitucional de R$ 10,63 bilhões, ou seja, abaixo de 1,0% da RCL de 2021 (RCL do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA - art. 166, § 17), que foi de R$ 1,063 trilhão, segundo o Demonstrativo da RCL constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Somando-se o total das emendas individuais pagas em 2023 (R$ 17,7 bilhões) com o montante de restos a pagar pagos relativo às emendas no exercício (R$ 4,5 bilhões), a **execução financeira** das emendas individuais em 2023 alcançou o valor de R$ 22,2 bilhões, ou **106,0%** da dotação ajustada após os impedimentos de ordem técnica, conforme critério estabelecido na Constituição Federal para apuração da execução financeira (§ 17 do art. 166).

*Transferências Especiais das Emendas Individuais*

No que tange à transferência especial de que trata o inciso I do art. 166-A da Constituição Federal, instituída pela EC 105/2019, trata-se de uma das modalidades de transferência intergovernamental das emendas individuais aos entes subnacionais.

A execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, na modalidade de transferência especial a estados, Distrito Federal e municípios, observou o disposto na Portaria Interministerial MPO/MGI/SRI-PR N. 1, de 3/3/2023.

Em 2023, a dotação atualizada de transferências especiais alcançou o valor de R$ 7,09 bilhões, o que representou 33,4% das emendas parlamentares individuais, sendo 10,58% (R$ 750,06 milhões) destinados a custeio e 89,42% (R$ 6,34 bilhões), a investimento.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As transferências especiais repassadas aos beneficiários podem ser consultadas na Plataforma Transferegov.br, mantida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços, no painel gerencial de acesso livre "Painel Parlamentar". No Painel do Orçamento Federal, também de acesso livre, mantido pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, é possível verificar as ações orçamentárias das emendas individuais executadas, sendo que as transferências especiais são identificadas com o código 0EC2.

Na modalidade finalidade específica, há a hipótese definida constitucionalmente, que vincula metade dos recursos das emendas individuais a ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º), além de outras pactuações realizadas nos termos da legislação.

Foram empenhados 99,84% das transferências especiais, e liquidados e pagos 99,84% em relação à dotação atualizada.

Ressalte-se que o TCU, mediante a Instrução Normativa-TCU 93/2024, regulamentou que cabe ao sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas, a cuja jurisdição estiver vinculado o ente federado beneficiado com transferências especiais, no âmbito de suas competências e atribuições, a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos recebidos, inclusive com a devida instauração do competente processo de tomada de contas especial, quando for o caso.

A IN-TCU 93/2024 definiu, ainda, que o ente federado beneficiado das transferências especiais deverá realizar a inserção de informações e documentos sobre a execução desses recursos na plataforma Transferegov.br, para fins de transparência e controle social.

A fiscalização do TCU sobre as condicionantes orçamentárias e financeiras que legitimam as transferências especiais, nos termos da IN-TCU 93/2024, poderá ser realizada por meio de instrumentos de iniciativa própria ou de terceiros, em inspeções, auditorias, representações e denúncias, análise de demonstrativos, relatórios, sistema e demais fontes de dados e informações pertinentes, em especial mediante acompanhamento e análise dos dados inseridos na plataforma Transferegov.br ou outra que a suceder.

*Emendas de Bancada*

A LDO 2023, na Subseção IV – Das programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual, inciso I do § 1º do art. 82, estipulou que as programações orçamentárias decorrentes dessas emendas, quando dispusessem sobre início de investimentos com duração superior a um exercício financeiro, deveriam corresponder, preferencialmente, a projetos previstos no Plano Plurianual 2020-2023 (Lei 13.971/2019), conforme Seção II do Anexo III, que cuidava de investimentos plurianuais prioritários.

Em consulta ao sistema Tesouro Gerencial, verificou-se a seguinte execução das emendas de bancada estadual no exercício financeiro de 2023:

**Execução das emendas de bancada estadual**

R$

| Dotação Atual | Empenhado | Liquidado | Pago | Restos a Pagar Pagos |
|---|---|---|---|---|
| 7.691.907.941 | 7.620.003.818 | 4.137.132.943 | 4.075.216.527 | 2.491.159.559 |

Fonte: Tesouro Gerencial.

A tabela a seguir facilita a análise dos valores alocados e executados a título de emendas de bancada estadual:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Execução Orçamentária e Financeira das Ações Decorrentes de Emendas de Bancada – 2023**

R$ bilhões

| | | | |
|---|---|---|---|
| Montante de Execução Obrigatória p/ 2023 | Dotação atualizada | (A) | 7,692 |
| Emendas com impedimento de ordem técnica | Impedimento de ordem técnica | (B) | 0,072 |
| Montante consignado às emendas (atualizado após impedimentos) | Dotação atualizada | (C) | 7,620 |
| Montante Executado Total | Despesas Empenhadas Total | (D) | 7,620 |
| % Realizado - Execução Orçamentária Total | (D)/(C) | (E) | 100,00% |
| Montante Liquidado | Despesas Liquidadas | (F) | 4,137 |
| Montante Pago | Despesas Pagas | (G) | 4,075 |
| Restos a Pagar Pagos no Exercício | Restos a Pagar Pagos | (H) | 2,491 |
| % Realizado - Execução Financeira | (G+H)/(D) | (I) | 86,17% |

Fonte: Tesouro Gerencial.

Da dotação consignada a emendas de bancada, R$ 71,9 milhões (0,93%) deixaram de ser empenhados por impedimentos de ordem técnica, restando para execução obrigatória o montante de R$ 7,62 bilhões. Assim, a execução orçamentária das emendas de bancada alcançou 100,0% em relação ao montante de execução obrigatória aprovada na LOA, após o registro de impedimentos de ordem técnica.

Quanto à execução financeira, nos termos do § 17 do art. 166 da Constituição Federal, os restos a pagar provenientes das programações orçamentárias de emendas de bancada poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, até o limite de 0,5% da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do PLOA. Assim, esse limite seria de R$ 5,31 bilhões, contudo, foram pagos à conta de restos a pagar R$ 2,49 bilhões.

O pagamento de restos a pagar, somado ao valor pago de emendas de bancada, em 2023, alcançou o montante de R$ 6,57 bilhões, o que representou 86,2% de execução financeira, em relação à dotação atualizada para o exercício, excluindo-se os impedimentos de ordem técnica. Assim, restaram a ser executados em termos financeiros 13,8% das emendas de bancada (R$ 1,05 bilhão).

Neste sentido, a execução financeira (pagamento) das emendas de bancada não foi atendida, contrariando o previsto no § 12, combinado com o § 17 do art. 166 da Constituição Federal. Ademais, não foram apresentadas justificativas para a não execução financeira das emendas de bancada.

Ressalte-se que na PCPR/2023, item 5.2 – Recomendação sobre as Contas do Presidente da República de 2021, p. 640, a interpretação contida naquele item, quanto ao § 17 do art. 166 da Constituição Federal, é no sentido de que o cômputo dos restos a pagar para fins de execução financeira configura-se pela mera inscrição em restos a pagar no exercício das dotações consignadas no orçamento corrente, e não pelo pagamento (execução financeira) de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, o que contraria entendimento do TCU. Assim, restou injustificada a não execução financeira das emendas de bancada estadual em 2023.

Em termos de classificação funcional, 85,1% dos recursos (R$ 6,49 bilhões) das emendas de bancada foram empenhados nas seguintes funções de governo: Saúde (46,3%), Agricultura (12,4%), Educação (11,0%), Defesa Nacional (6,53%), Transporte (4,61%).

Quanto ao disposto na LDO 2023, em seu § 6º do art. 13, no sentido de que no máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista para emendas de bancada estadual poderia ser identificada com IU 6, verificou-se que foi empenhado especificamente neste identificador o valor de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

R$ 3,53 bilhões, perfazendo 45,8% da dotação atualizada, portanto, aderente ao regramento legal estipulado.

*Conclusão*

Considerando que a execução financeira das emendas de bancada estadual do exercício de 2023 atingiu apenas 86,2% da dotação atualizada, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal, e que esse tema já foi objeto de recomendação por parte desta Corte de Contas no que se refere à apreciação das Contas do Presidente da República de 2021, e que aludida recomendação ainda não foi implementada, segue-se o monitoramento quanto às justificativas para o caso analisado, conforme disposto no capítulo 6 deste Relatório.

| **IMPROPRIEDADE** |
| --- |
| Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal. |

#### 4.1.1.5. Apuração da Regra de Ouro

No exercício de 2023, a União cumpriu a Regra de Ouro.

Prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a Regra de Ouro é regulamentada pela Lei Complementar 101/2000 e pela Resolução-SF 48/2007, que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Com fundamento no art. 167, § 6º, da Carta Magna, c/c o art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução-SF 48/2007, a verificação do cumprimento da Regra de Ouro deve ser realizada tomando-se por base, no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas, e, no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária, ou seja, a verificação do equilíbrio entre as receitas de operações de crédito e as despesas de capital, no que se refere aos OFSS, deve ser realizada, quanto à execução, ao fim do exercício financeiro e, quanto à programação, por ocasião do processo de elaboração e aprovação da peça orçamentária.

Ressalte-se que a Constituição Federal não veda expressamente a destinação de recursos provenientes de operações de crédito para financiar despesas correntes. Tal direcionamento pode ocorrer desde que se mantenha o equilíbrio entre o montante de receitas oriundas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

No Poder Executivo, o órgão responsável pela apuração e divulgação da Regra de Ouro é a Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos da Lei 10.180/2001.

*Apuração no PLOA 2023 e na LOA 2023*

Constam da tabela seguinte as programações para as operações de crédito e despesas de capital informadas na Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2023 ao Congresso Nacional. Com amparo no *caput* do art. 22 da LDO 2023, segundo o qual o PLOA 2023 e a LOA 2023 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, apresentou-se excesso de R$ 89,2 bilhões de receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital, indicando insuficiência na Regra de Ouro.

**Apuração da Regra de Ouro – PLOA 2023**

R$ milhões

| | |
|---|---|
| **I - Total das Receitas de Operações de Crédito** | **2.435.907,7** |
| I.1 Autorizadas na Lei Orçamentária Anual – LOA | 2.346.711,0 |
| I.2 Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas | 89.196,6 |
| **II - Total das Despesas de Capital** | **2.346.711,0** |
| **III - Suficiência da Regra de Ouro (II) - (I)** | **(89.196,6)** |

Fonte: Mensagem Presidencial de envio do PLOA 2023 ao Congresso Nacional – Tabela 12.

Ao término do processo legislativo orçamentário, o excesso de operações de crédito passou a ser de R$ 69,03 bilhões, conforme consta dos arts. 2º, parágrafo único, e 3º, § 2º, da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), que seriam realizadas por meio de fonte de operação de crédito condicionada à aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. No entanto, no curso do exercício de 2023, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, e em conformidade com o autorizado pelo § 3º do art. 23 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), foi possível efetuar o remanejamento de fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas, por meio da Portaria SOF/MPO 35/2023, observado o disposto no art. 50, caput e § 1º, inciso III, alínea "a", da LDO 2023.

*Apuração ao fim do exercício de 2023*

O art. 53, § 1º, inciso I, da LRF dispõe que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao último bimestre do exercício será acompanhado de demonstrativo do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. Destaca-se que, para fins de cálculo do limite ao final do exercício, considerar-se-á o total dos recursos de operações de crédito realizadas e o total das despesas de capital executadas, com as exclusões previstas no art. 32, § 3º, da LRF.

A tabela seguinte apresenta os montantes executados de receitas de operações de crédito e de despesas de capital no exercício de 2023, segundo os critérios estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios.

**Apuração do cumprimento da Regra de Ouro ao fim de 2023**

R$ milhões

| **Receita/Despesa** | **Execução** |
|---|---|
| **Receitas de Operações de Crédito (a)** | **1.754.143** |
| (-) Variação do saldo da subconta Dívida Pública da Conta Única da União[1] (b) | -164.587 |
| **Receitas de Operações de Crédito Consideradas (I = a - b)** | **1.918.730** |
| **Investimentos (e)** | **68.683** |
| **Inversões Financeiras (f)** | **93.369** |
| **Amortização de Dívida (g)** | **1.662.423** |
| **Despesas de Capital Líquidas[2] (II = e + f + g)** | **1.824.477** |
| **Ressalva da EC 126/2022[3] (III)** | **145.000** |
| **Resultado para Apuração da Regra de Ouro (IV = II +III - I)** | **50.747** |

Fontes: Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro 2023 (Adaptado) e Tesouro Gerencial.

1. De acordo com o art. 167, § 6º, da Constituição Federal, c/c o art. 6º, §§ 4º e 5º, da Resolução-SF 48/2007, para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento da Regra de Ouro, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa, desde que até sua realização a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil.

2. As Despesas de Capital, conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

3. Destaque-se que a apuração do cumprimento da Regra de Ouro em 2023 deve considerar a ressalva prevista no parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022, cujo montante é de R$ 145,0 bilhões, conforme caput deste mesmo artigo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Conforme observado na tabela acima, no encerramento do exercício, considera-se o efeito dos acúmulos ou resgates de recursos da subconta da dívida da conta única do Tesouro Nacional, de acordo com a Resolução do Senado Federal 48/2007. Desse modo, pode-se considerar que a variação positiva na subconta da dívida reduz o impacto dessas operações na apuração da Regra de Ouro, enquanto sua variação negativa aumenta o impacto. Portanto, dos ingressos de operações de crédito de 2023, no montante de R$ 1.754,14 bilhões, deduziu-se a variação negativa da subconta da dívida no período no valor de R$ 164,59 bilhões, totalizando a monta de R$ 1.918,73 bilhões para operações de crédito consideradas para fins da apuração do cumprimento da Regra de Ouro.

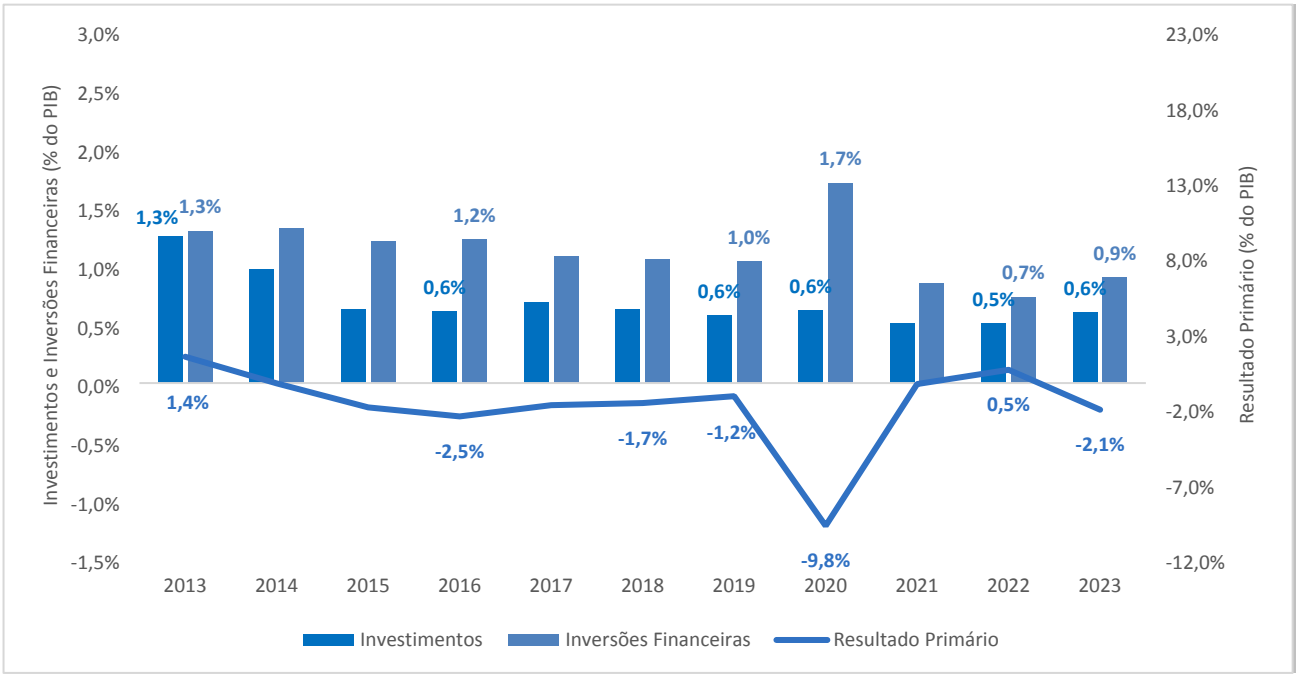
A suficiência apresentada na apuração ao final do exercício foi fortemente influenciada pelo disposto no parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional 126/2022, que ressalvou o valor de R$ 145 bilhões, no exercício financeiro de 2023, da apuração da Regra de Ouro. Isso posto, as despesas de capital no montante de R$ 1.824,48 bilhões são superiores às receitas de operação de crédito consideradas, no valor de R$1.754,14 bilhões, apresentando suficiência no valor de R$ 50,75 bilhões para o exercício de 2023.

Convém mencionar que, no item 5.2.2.2 do Cap. 5 deste Relatório, detectou-se que R$ 21,1 bilhões foram classificados como despesas de capital (amortizações), quando, em verdade, deveriam ser reconhecidos como despesas correntes (Juros e Encargos da Dívida). Tal fato tem o condão de reduzir o volume de despesas de capital, reduzindo, por consequência, a margem de suficiência da Regra de Ouro (excesso de despesas de capital em relação ao montante de operações de crédito), saltando de R$ 50,7 bilhões para R$ 29,6 bilhões. Ainda que detectada tal distorção contábil na apropriação da despesa, a regra insculpida no art. 167, inciso III, da CF/1988 foi cumprida.

No tocante aos investimentos, à semelhança do que ocorreu em anos anteriores, o excesso de despesas de capital em relação às receitas de operações de crédito não redundou em aumento dos investimentos em termos relativos (% do PIB), de forma que o endividamento não concorreu unicamente para fomentar investimentos, conforme o gráfico seguinte. Reproduziu-se o nível alcançado em 2019, mantendo-se o baixo nível estabelecido no período 2015-2020.

**Investimentos e Inversões Financeiras versus Resultado Primário do Governo Central**

% do PIB






Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e séries temporais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Da mesma forma, as inversões financeiras se mantiveram em níveis baixos ao longo dos anos, apresentando em 2023 um aumento de apenas 2% em relação ao ano anterior.

No que diz respeito às projeções de médio prazo, a STN apurou montantes preocupantes para a margem de suficiência da Regra de Ouro. Houve significativa piora nas expectativas em todos os exercícios para o período 2025-2029, o que demandará atento monitoramento.

Ressalta-se a possibilidade de insuficiência já a partir de 2025. A principal razão está relacionada à expectativa de elevação na conta de juros decorrente do perfil dos títulos da dívida pública federal, destacando-se os pagamentos decorrentes do vencimento de Letras Financeiras do Tesouro (LFT) emitidas em 2020 e 2021 para atender despesas referentes à pandemia, as quais, em sua maior parte, possuem prazo de resgate do principal, concomitantemente com o pagamento dos juros, de seis anos.

Essa insuficiência, no médio prazo, poderia ser mitigada com a adoção de medidas que liberem fontes de recursos vinculados, aliadas à ocorrência de resultados positivos no balanço do Banco Central, exceto o resultado decorrente de variação cambial. Ressalta-se, porém, que tais fontes de recursos são de difícil previsão, de forma que não entraram no cenário projetado para o período.

Por fim, informa-se que as variáveis determinantes da margem da Regra de Ouro estão expostas a incertezas, de modo que o cenário está sujeito a oscilações nos parâmetros subjacentes, a exemplo dos resultados primários adotados no período, impondo-se o monitoramento constante da norma constitucional.

**Projeção de suficiência da Regra de Ouro para os próximos exercícios**

R$ bilhões

| Contas | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Despesas de Capital (I)** | **1.735,3** | **1.769,3** | **1.937,7** | **1.884,0** | **2.221,2** |
| Investimentos | 76,9 | 79,2 | 81,6 | 84,07 | 86,5 |
| Inversões Financeiras | 109,1 | 112,3 | 115,7 | 119,2 | 122,8 |
| Amortizações | 1.549,2 | 1.572,6 | 1.740,3 | 1.680,6 | 2.011,8 |
| **Rec. de Op. de Crédito Consideradas (II = a - b)** | **1.848,9** | **2.011,4** | **2.189,9** | **2.199,4** | **2.544,1** |
| Rec. de Op. de Crédito do Exercício (a) | 1.806,0 | 1.996,3 | 2.296,7 | 2.171,1 | 2.546,1 |
| Variação da Subconta da Dívida (b) | - 42,8 | - 15,1 | 106,8 | - 28,3 | 2,02 |
| **Margem da Regra de Ouro (III = I - II) - Projeções Atuais** | **-113,5** | **-242,1** | **-252,1** | **-315,4** | **-322,8** |
| **Margem da Regra de Ouro – PCPR 2022[1]** | **19,8** | **19,7** | **-33,1** | **-196,9** | **-** |

Fonte: STN.

1. Projeção referente à Prestação de Contas do Presidente da República de 2022.

Em face do exposto, conclui-se que, materialmente, a Regra de Ouro foi cumprida no processo de elaboração e aprovação da LOA 2023, bem como de sua execução no exercício financeiro de 2023, conforme disposto no art. 6º, § 1º, incisos I e II, da Resolução-SF 48/2007.

### 4.1.1.6. Execução do Orçamento de Investimento

O objetivo da presente seção é verificar se a execução do Orçamento de Investimento (OI) foi efetuada de acordo com a Constituição Federal e demais normas de regência, tais como LRF e LDO e Decreto 10.690/2021, de forma a averiguar se as empresas estatais observaram os limites orçamentários estabelecidos na LOA, bem como se houve utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Execução de acordo com o limite global de dotação*

No exercício de 2023, não foi identificada execução de despesas acima dos valores fixados nos créditos orçamentários ou adicionais estabelecidos na LOA e em suas alterações posteriores.

O art. 167, inciso II da CF/88 veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 49 da LDO 2023 (Lei 14.436/2022), por sua vez, estabelece regras específicas para a elaboração e a execução do OI, do qual deverão constar todos os investimentos realizados, independentemente da fonte de financiamento utilizada.

Assim, o objetivo deste tópico é apurar se a execução do OI foi efetuada conforme as referidas normas e, mais especificamente, se havia dotação suficiente no orçamento de investimento para realização das despesas.

A metodologia utilizada para analisar a adequação da despesa realizada com os limites orçamentários estabelecidos consiste em confrontar a dotação final autorizada para cada estatal, com as despesas por elas executadas, restando configurada extrapolação dos limites estabelecidos, caso tais despesas superem a dotação final autorizada.

A responsabilidade pela informação compete à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, nos termos do art. 36, inciso II do Decreto 11.437/2023.

No exercício de 2023, a execução do OI (R$ 66,74 bilhões) foi menor que a dotação final autorizada (R$ 144,53 bilhões), não tendo sido detectada extrapolação do teto estabelecido para as ações orçamentárias destinadas às estatais.

Examinando as informações constantes dos arquivos enviados pela Sest, relacionadas à execução de despesas por fonte de financiamento, constata-se que nenhuma das empresas estatais federais realizou, no exercício de 2023, despesas acima dos créditos orçamentários ou adicionais autorizados, considerando o critério de aferição retro mencionado.

O orçamento anual é instrumento essencial para a alocação e fiscalização dos recursos públicos, razão pela qual toda a administração pública deve observar os limites das despesas aprovadas, conforme dispõe a Constituição Federal. Referidos limites não são apenas estimativos e a sua observância é obrigatória, sob pena de se negar eficácia ao dispositivo constitucional que rege a matéria (art. 167, II da CF/88).

*Utilização de aporte de capital para pagamento de despesas corrente*

Sob outra perspectiva, no exercício de 2023, não foi identificada utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para pagamento de despesas correntes.

De acordo com o entendimento firmado pelo Tribunal no âmbito do TC 007.142/2018-8, item 9.2 do Acórdão 937/2019-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo, a utilização de aportes de capital para pagamento de despesas correntes configura a situação de dependência econômica.

Nos termos do art. 2º, inciso III da LRF, entende-se como empresa estatal dependente a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária

O parágrafo 1º do art. 2º do Decreto 10.690/2021 prescreve que, ao ser constatada a utilização dos recursos financeiros recebidos do seu ente controlador para pagamento das despesas com pessoal e custeio em geral ou de capital, excluídos no último caso, aqueles provenientes de aumento de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

participação acionária, a empresa estatal federal deve ser classificada como dependente, exceto se estiver pendente, no âmbito do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda), a análise da proposta de plano de reequilíbrio econômico-financeiro.

No âmbito do Tribunal, a metodologia utilizada para identificar empresas estatais federais dependentes foi desenvolvida no âmbito do TC 007.142/2018-8, acima mencionado, e procura detectar, a partir das informações constantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG) enviadas pela Sest, empresas que utilizaram aportes de capital para pagamento de despesas operacionais. A metodologia em comento, empregada naqueles autos, foi utilizada pela primeira vez nas Contas do Governo no exercício de 2018.

A responsabilidade pela classificação da empresa estatal como dependente compete ao Secretário Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e do Secretário Especial de Fazenda do então Ministério da Economia (§ 1º do art. 2º do Decreto 10.690/2022). Tal providência deve ocorrer após a constatação da utilização de recursos financeiros recebidos do seu ente controlador para pagamento das despesas com pessoal, custeio em geral ou de capital, excluídos no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Em 2023, treze empresas tiveram déficit corrente, sendo que, em cinco delas, o déficit foi maior que o caixa inicial, ou seja, não seria possível cobri-lo com tal caixa. Comparando com 2022, o número de empresas que apresentaram déficit corrente em 2023 diminuiu 18,75%, saindo de dezesseis para treze empresas.

**Empresas estatais não dependentes com déficit corrente em 2023**

| Empresa | Resultado corrente | Disponível inicial | Aporte do Tesouro Nacional | Dispêndios de capital | Aportes - Desp Capital | Disponível Final |
|---|---|---|---|---|---|---|
| BNDES PARTICIPAÇÕES S.A. - BNDESPAR | (1.220.165) | 0 | 0 | 35.421.081 | (35.421.081) | 0 |
| AGÊNCIA ESPECIAL DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL - FINAME | (579.151) | 0 | 0 | 558.688.755 | (558.688.755) | 0 |
| PETROBRAS NETHERLANDS B.V. - PNBV | (502.247) | 73.741 | 0 | 832.256 | (832.256) | 326.261 |
| EMPRESA GESTORA DE ATIVOS - EMGEA | (272.731) | 835.935 | 0 | 329.208 | (329.208) | 829.480 |
| INDÚSTRIAS NUCLEARES DO BRASIL S.A. - INB | (196.783) | 745.103 | 0 | 62.051 | (62.051) | 486.269 |
| BB SEGURIDADE PARTICIPAÇÕES S.A. | (86.718) | 59.003 | 0 | 7.585.408 | (7.585.408) | 5.124.374 |
| BB SEGUROS PARTICIPAÇÕES S.A. - BB SEGUROS | (44.368) | 2.367.097 | 0 | 7.745.321 | (7.745.321) | 697.980 |
| TERMOBAHIA S.A. | (26.058) | 278.275 | 0 | 318.343 | (318.343) | 96.487 |
| PETROBRAS BIOCOMBUSTÍVEL S.A. - PBIO | (20.885) | 458.489 | 0 | 18.504 | (18.504) | 443.053 |
| CAIXA LOTERIAS S.A. | (3.086) | 3.344 | 0 | 0 | 0 | 258 |
| BBTUR VIAGENS E TURISMO LTDA EM LIQUIDAÇÃO | (2.673) | 8.026 | 0 | 0 | 0 | 15.353 |
| ARAUCÁRIA NITROGENADOS S.A. | (1.850) | 93.067 | 0 | 0 | 0 | 91.217 |
| REFINARIA DE MUCURIPE S.A. | (1.175) | 906 | 0 | 0 | 0 | 81 |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest.

Nenhuma das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2023 recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional. Portanto, não houve utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente (pagamento de despesas correntes) de tais empresas, considerando exclusivamente a metodologia empregada na análise sintetizada na tabela acima, bem como as informações relacionadas ao PDG enviadas pela Sest, examinadas pelo Tribunal.

Cabe ressaltar que a partir da data de publicação do ato conjunto de classificação da empresa estatal dependente, esta passará a observar o teto constitucional previsto no art. 37, *caput*, inciso II e § 9º da Constituição Federal. Além disso, deverão ser adotadas, até 30 de junho do exercício corrente, as



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

medidas necessárias à inclusão da empresa nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do exercício seguinte (§ 1º e § 3º do art. 2º do Decreto 10.690/21) .

Nessa direção, o § 5º do art. 49 da LDO 2023 (Lei 14.436/2022) estabelece que as empresas cuja programação conste integralmente do Orçamento Fiscal ou do Orçamento da Seguridade Social, de acordo com o disposto no art. 6º, não integrarão o Orçamento de Investimento.

Sob outro ângulo, importante destacar a contribuição desta Corte de Contas ao longo dos anos, no que se refere à análise de situação de dependência das empresas estatais em relação à União e, ainda, os impactos nas contas públicas.

Nesse sentido destaca-se a auditoria operacional realizada com o objetivo de verificar recursos e dispêndios das empresas estatais independentes, com destaque para o OI. Como resultado deste trabalho, expediu-se o Acórdão 3.145/2011-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que determinou ao então Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), a adoção de medidas visando ao aprimoramento das informações orçamentárias, econômicas e financeiras das estatais.

Por ocasião do monitoramento do citado acórdão, foi determinado à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto, e com o apoio técnico do extinto Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Dest/MP), desenvolvessem metodologia que permitisse a apuração objetiva do atributo da dependência das empresas estatais em relação ao ente controlador (Acórdão 3.561/2014-TCU-Plenário, igualmente de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz).

Diante disso, visando a regulamentação da matéria, o Poder Executivo elaborou o Projeto de Lei 9.215/2017, ainda em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual "dispõe sobre a verificação da situação de dependência e sobre o Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial aplicável às empresas estatais federais".

Posteriormente prolatou-se o Acórdão 937/2019-TCU-Plenário (relatado pelo Ministro Vital do Rêgo), no âmbito do TC 007.142/2018-8, em que foram analisados os programas de distribuição de lucros ou resultados aos dirigentes e aos quadros funcionais das empresas estatais federais, considerando a situação de dependência ou não dessas empresas em relação à União e, ainda, os impactos nas contas públicas. Nesse processo, conforme comentado antes, o Tribunal desenvolveu metodologia própria para identificar empresas estatais federais que apresentavam indícios de dependência.

Cita-se, ainda, o Acórdão 89/2020-TCU-Plenário e Acórdão 1.274/2020-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que, respondendo a consulta formulada pelo então Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações esta Corte de Contas, firmou entendimento no sentido de que as empresas estatais dependentes devem observar as restrições legais impostas pelo ordenamento jurídico, a exemplo do teto remuneratório constitucional (art. 37 XI e § 9º) e ser incluídas no orçamento fiscal e da seguridade social, não havendo óbice a que o Poder Executivo, ao definir os procedimentos de transição para essa inclusão no caso concreto, pondere os princípios norteadores da Administração Pública.

No rumo dos acontecimentos retro mencionados, foi editado o Decreto 10.690/2021, com a finalidade de regulamentar o processo de transição entre empresas estatais federais dependentes e não dependentes, cujas disposições estão em consonância com as orientações expedidas pelo TCU por intermédio dos acórdãos supracitados.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

No exercício de 2023 o Tribunal deu seguimento a trabalhos voltados à identificação de estatais com indícios de dependência, na forma disciplinada pelo art. 2º, inciso III da LRF, e realizou, dentre outros, as seguintes fiscalizações: TC 009.691/2022-7, que resultou na expedição do Acórdão 2.473/2023-TCU- Plenário (viabilidade econômico-financeira da Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) sem a participação de recursos oriundos do orçamento fiscal); e TC 005.915/2023-6, que examinou indícios de dependência da Infraero (em tramitação nesta Corte).

#### 4.1.1.7. Recursos destinados à irrigação nas regiões Centro-Oeste e Nordeste

No exercício de 2023, a União cumpriu a aplicação dos mínimos de recursos que deveriam ser destinados à irrigação nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Entretanto, não é possível assegurar, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Siop, se o Poder Executivo observou a destinação mínima de recursos para as ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, conforme estabelecido pelo art. 42, incisos I e II e parágrafo único, do ADCT.

O art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a Emenda Constitucional 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

A presente análise recai sobre a subfunção orçamentária 607, que, na classificação funcional da despesa, designa ações de irrigação. Também foram levados em consideração os localizadores e o plano orçamentário (identificação gerencial) indicados nas despesas da União, obtidos nos sistemas estruturantes, Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e Tesouro Gerencial.

A Lei 14.600/2023 criou o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), responsável pela Política Nacional de Irrigação, sob a competência da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH), conforme Decreto 11.830/2023.

Em 2023, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA 2023) respeitou os percentuais estabelecidos no art. 42 do ADCT, ao prever que 64% dos recursos para a irrigação destinar-se-iam ao Nordeste e 20%, ao Centro-Oeste. Durante o processo legislativo orçamentário, esses percentuais foram modificados, o que resultou em inobservância do limite de irrigação na Região Centro-Oeste. Nesse sentido, embora o limite previsto na Lei Orçamentária Anual de 2023 (LOA 2023) para aplicação em recursos de irrigação na Região Nordeste (67,8%) tenha sido respeitado, o percentual destinado para Região Centro-Oeste (17,9%) ficou abaixo do limite constitucional.

Em que pese o não atendimento do limite constitucional na aprovação da LOA 2023, durante a execução orçamentária no exercício de 2023, o Poder Executivo ampliou as dotações destinadas à irrigação, o que permitiu o cumprimento da regra constitucional. Nesse rumo, o Poder Executivo empenhou, na subfunção orçamentária 607 – Irrigação, o montante de R$ 224,83 milhões (cerca de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

27,6% superior em relação a 2022). Os mínimos exigidos para as regiões foram observados: a Região Nordeste aplicou ao menos 66,56% dos recursos para irrigação e o Centro-Oeste, 21,86%.

De acordo com a informação do subtítulo "localizador de gasto" da ação orçamentária, esses recursos foram alocados nas regiões do Brasil na forma demonstrada na seguinte tabela:

**Valores Empenhados na Subfunção Irrigação, por Localizador Regional**

R$

| Região | PLOA 2023 | | Autógrafo do PLOA 2023 aprovado pelo Congresso Nacional | | Autorizações Legislativas | | | | Execução Orçamentária | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | LOA 2023 Sancionada | | Dotação Atualizada Após Créditos e Remanejamentos | | Empenho | |
| | *Valor* | *%* | *Valor* | *%* | *Valor* | *%* | *Valor* | *%* | *Valor* | *%* |
| Nacional | 22.061.581 | 15,50% | 26.279.033 | 13,79% | 26.279.033 | 13,79% | 25.529.033 | 11,32% | 25.041.930 | 11,14% |
| Norte | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Nordeste | 91.674.734 | 64,42% | 129.168.987 | 67,78% | 129.168.987 | 67,78% | 149.653.611 | 66,37% | 149.651.543 | 66,56% |
| Centro-Oeste | 28.579.987 | 20,08% | 34.112.006 | 17,90% | 34.112.006 | 17,90% | 49.311.463 | 21,87% | 49.136.656 | 21,86% |
| Sudeste | - | - | 1.000.000 | 0,52% | 1.000.000 | 0,52% | 1.000.000 | 0,44% | 1.000.000 | 0,44% |
| Sul | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| **Total** | **142.316.302** | **100%** | **190.560.026** | **100%** | **190.560.026** | **100%** | **225.494.107** | **100%** | **224.830.129** | **100%** |

Fonte: Tesouro Gerencial e Siop.

Cerca de 11% das despesas em irrigação (R$ 25 milhões) foram classificadas no localizador "Nacional". O exame da execução orçamentária considerando o localizador "Nacional" e os respectivos planos orçamentários de cada empenho são descritos a seguir:

**Valores Empenhados no Localizador Nacional, por Planos Orçamentários agrupados**

R$

| Plano Orçamentário | Empenho |
|---|---|
| Cogestão dos Projetos Públicos de Irrigação Codevasf | 7.335.217 |
| Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada | 6.145.935 |
| Gestão de Projetos Públicos de Irrigação - Despesas Diversas | 5.225.071 |
| Estudos e Projetos para Implantação de Projetos Públicos de Irrigação | 5.100.000 |
| Regularização Ambiental e Fundiária de Projetos Públicos de Irrigação | 1.235.706 |
| **Total** | **25.041.929** |

Fonte: Siop.

Com base nas informações disponibilizadas nos planos orçamentários das despesas efetuadas com localizador "Nacional", não foi possível identificar a localização dos valores empenhados. A informação existente permite apenas concluir que atenderam a ações diversas do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs), da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e do MIDR.

Cabe destacar que o registro da despesa no localizador "Nacional" pode comprometer a precisa identificação da localidade em que o recurso foi aplicado. Assinale-se que, no âmbito do TC 039.842/2021-5, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, realizou-se monitoramento do item 9.1 do Acórdão 851/2013-TCU-Plenário, em que um dos principais aspectos examinados recaiu sobre as medidas adotadas pelo Poder Executivo visando ao aprimoramento da regionalização no orçamento, de forma que a sociedade disponha de informações precisas acerca do local de aplicação do recurso público, o que inclui despesas relacionas à irrigação. Como resultado, foi prolatado o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, com as seguintes determinações para o Ministério do Planejamento e Orçamento:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

1.6.1.1. desenvolva e implemente solução gerencial, preferencialmente no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), onde sejam informados, para todas as ações orçamentárias, os dados sobre a regionalização do orçamento, e no qual a utilização de localizador genérico 0001 (Nacional) exija justificativa específica ao término do ciclo de captação de dados de cada exercício;

1.6.1.2. publique em portal de amplo acesso na rede mundial de computadores, com periodicidade mínima anual, as justificativas para cada ação em que tenha sido utilizado o localizador genérico 0001 (Nacional), relativamente a toda a despesa executada, em medida de transparência ativa fundamentada no artigo 7º do Decreto 7.724/2012 e na Lei 12.527/2011.

De forma a dar cumprimento às determinações elencadas acima, o Ministério do Planejamento e Orçamento encaminhou plano de ação elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) com prazo de execução final previsto para novembro de 2025, dispondo sobre a implementação da regionalização do físico-financeiro em ações orçamentárias com produto, bem como da regionalização do financeiro em ações sem produto. Neste último caso, o referido plano prevê a adequação das regras do submódulo acompanhamento orçamentário para que passe a solicitar obrigatoriamente informações em todas as ações com localizador 0001 – Nacional e de forma opcional para os demais localizadores do submódulo.

*Mínimo de Despesas com Irrigação na Região Nordeste*

Os empenhos em favor de projetos de irrigação na Região Nordeste somaram R$ 149,7 milhões. Esse valor correspondente a cerca de 67% do montante global empenhado em projetos dessa subfunção. Do total empenhado, houve liquidação de R$ 93,4 milhões e foram inscritos R$ 56,2 milhões em restos a pagar. Consoante dados do plano orçamentário, os recursos foram destinados aos seguintes projetos: Pontal, em Petrolina (PE); Baixio de Irecê (BA); Sistema Itaparica (PE/BA); Marrecas/Jenipapo, Platôs de Guadalupe e Tabuleiros Litorâneos de Parnaíba (PI).

Não é possível ao Tribunal assegurar, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Siop, se o Poder Executivo observou à risca a destinação mínima de, pelo menos, 50% do montante aplicado na Região Nordeste (R$ 74,8 milhões) para projetos de irrigação voltados para a agricultura familiar, conforme fixado pelo art. 42, parágrafo único, do ADCT. O que se consegue apurar, a partir de informações esparsas divulgadas na internet, é que a maior parte dos projetos de irrigação é realizada pela Codevasf, entidade vinculada ao MIDR cujos projetos de irrigação, em geral, são voltados para a agricultura familiar.

Tal qual observado no parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2021 (TC 008.731/2022-5), essa, porém, não é a forma mais adequada de evidenciar o cumprimento de mandamento constitucional. Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.7 ao então Ministério da Economia para que identificasse de forma pormenorizada, ainda que por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Siop, as ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência quanto ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, incisos I e II e parágrafo único, do ADCT.

A respeito dessa recomendação, foi esclarecido pela CGU que o seu monitoramento seria mantido haja vista a não implementação pelo então Ministério da Economia, que ainda estava estudando a melhor forma de atendê-la (TC 021.503/2022-2). No capítulo 5 da PCPR 2022, foi informado que a Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano (SMDRU/MDR) elaboraria relatório gerencial com essas informações e o disponibilizaria no sítio eletrônico do então MDR e no Siop. Em consulta ao mencionado relatório no sítio: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/relatorio-gerencial.pdf não se verificou a identificação de forma



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

pormenorizada das ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Ressalte-se que, com as alterações na gestão do Poder Executivo Federal no ano de 2023 e com a publicação do Decreto 11.347/2023, posteriormente revogado pelo Decreto 11.830/2023, as matérias sob competência da então SMDRU/MDR foram absorvidas pela atual Secretaria Nacional de Políticas de Desenvolvimento Regional e Territorial (SDR) do MIDR e, atualmente, a Política Nacional de Irrigação está sob a competência da SNSH.

Por meio de Despacho, de 10/11/2023, à peça 29 do TC 021.853/2023-1 (rel. Ministro Marcos Bemquerer), que teve por finalidade realizar as ações de controle de forma a subsidiar a elaboração do relatório e do parecer prévio das contas do Presidente da República referentes ao ano de 2023, o MIDR informa que a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou nova manifestação no sistema e-Aud e considerou que a melhor alternativa seria pelo levantamento, no nível gerencial, e a disponibilização das informações necessárias à adequada identificação dos referidos recursos por parte do MIDR, com o comprometimento do referido ministério em apresentar as informações por meio do sítio eletrônico e do módulo de acompanhamento orçamentário do Siop.

Observa-se que, até o final do exercício em análise, a citada recomendação 3.7 não foi implementada. Nesse sentido, deve-se consignar impropriedade sobre a ausência de informação quanto às ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e às destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 42, incisos I e II e parágrafo único, do ADCT.

Considerando que o tema já foi objeto de recomendação por parte desta Corte de Contas no que se refere à apreciação das Contas do Presidente da República de 2021, deixa-se de expedir nova recomendação com o mesmo teor, uma vez que a deliberação pretérita permanecerá sendo monitorada pelo TCU, no âmbito do Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República.

| **IMPROPRIEDADE** |
| --- |
| Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste. |

*Mínimo de Despesa com Irrigação na Região Centro-Oeste*

Oportuno observar que o mínimo constitucional de irrigação foi previsto, em 1988, com prazo máximo de quinze anos. A EC 43/2004 estendeu o prazo original para vinte e cinco anos, novamente alterado, para quarenta anos, pela EC 89/2015. Ou seja, apenas nos exercícios de 2003, 2013 e 2014, a União não estava obrigada a aplicar valor mínimo nos referidos projetos. Antes de 2018, foram verificadas falhas formais em alguns exercícios em razão da falta de evidência de projetos de irrigação na Região Centro-Oeste, embora houvesse execução nesse sentido realizada no localizador Nacional.

Em verdade, o descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste vinha sendo reiterado. De fato, passados trinta e quatro anos de validade do dispositivo constitucional, o exercício de 2022 foi o primeiro em que houve o cumprimento da aplicação mínima na região.

No Parecer Prévio sobre as Contas Presidenciais de 2016, foram feitas ressalvas quanto à falta de comprovação do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados à



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

irrigação nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, bem como a projetos de irrigação que beneficiassem agricultores familiares, outra exigência prevista no art. 42 do ADCT. Também foi apontada a ausência de requisitos na lei orçamentária e no Siafi que possibilitassem o monitoramento, a avaliação e o controle da observância da referida regra constitucional (item 4.1.1.7).

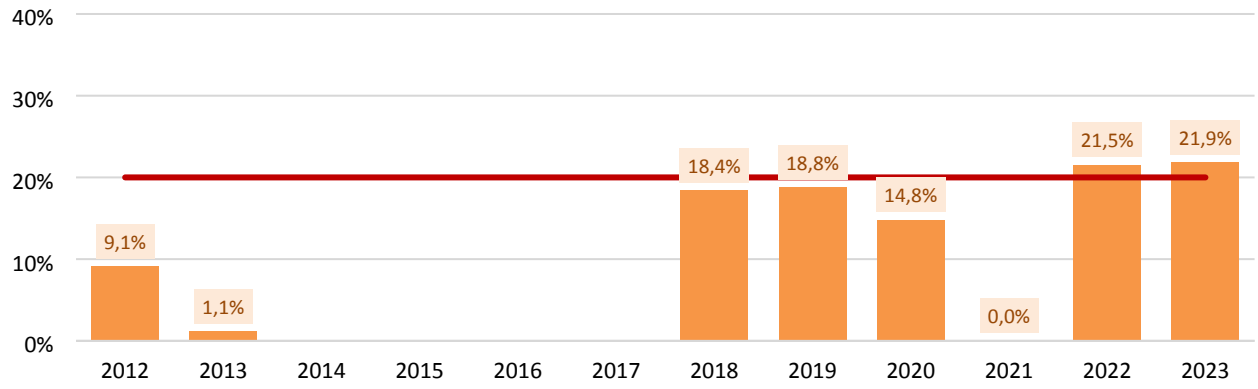
Na ocasião, foi expedida a recomendação 3.1.7 ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União para que incluísse, na prestação de contas presidencial, análise sobre o cumprimento do referido dispositivo constitucional, assim como adotasse medidas para aprimorar a produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa executada com projetos de irrigação. Foi expedida, ainda, a recomendação 3.1.8 aos ministérios do Planejamento e da Fazenda, para que fossem aprimoradas as informações referentes à regionalização da despesa relacionada à subfunção de governo irrigação no processo orçamentário e no Siafi.

Nas contas de 2017, foi expedida a recomendação 1.2, no mesmo sentido da recomendação 3.1.7 exarada no parecer do exercício anterior.

Por fim, como sobredito, o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, sob a relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, tratou do tema visando à adoção pelo Poder Executivo de medidas efetivas que aprimorem o processo de produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa, o que dispensa nova recomendação nesta oportunidade.

O gráfico a seguir denota o percentual de recursos com o localizador "Região Centro-Oeste", como proporção do total empenhado na irrigação, nos últimos doze anos.

**Recursos empenhados na Região Centro-Oeste, como proporção do total da Subfunção Irrigação**




Fonte: Tesouro Gerencial.
Nota: a linha vermelha indica o mínimo constitucional previsto para aplicação no Centro-Oeste, conforme art. 42 do ADCT. Foram considerados os recursos orçamentários com localizador "Região Centro-Oeste". É possível que recursos adicionais tenham sido direcionados à região, mas não constem dos totais acima, por não terem recebido o localizador adequado.

Os recursos para irrigação no Centro-Oeste, em 2023, foram aplicados na ação orçamentária "00TD – Apoio aos Polos de Agricultura Irrigada". Frise-se que, embora o percentual de aplicação na Região Centro-Oeste tenha sido alcançado (limite mínimo de 20% – equivalente a R$ 45 milhões), merece atenção a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2023. Do total empenhado, houve liquidação de apenas R$ 5,2 milhões e foram inscritos R$ 44 milhões em restos a pagar.

Ressalte-se que, em 2022, embora o percentual de aplicação na Região Centro-Oeste tenha sido alcançado (limite mínimo de 20% – equivalente a R$ 35,2 milhões), restou consignado nas Contas de Governo de 2022 a baixa execução orçamentária até o final do exercício de 2022. Do total empenhado, houve liquidação de apenas R$ 106 mil e foram inscritos R$ 37,8 milhões em restos a pagar naquele exercício.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Conforme informado pelo MIDR à peça 24 do TC 021.853/2023-1, o orçamento em ações de irrigação na região Centro-Oeste no ano de 2022 foi descentralizado à Codevasf. Por meio do Ofício 936/2023/PR/GB, à peça 26 do referido processo, a Codevasf informa que após o recebimento dos créditos procedeu com análises para elaboração de estudos técnicos preliminares, termos de referência e procedimento licitatório, após o que são emitidas as ordens de serviço ou ordem de fornecimento, para finalmente promover com a liquidação das despesas. Por essa razão os créditos orçamentários da LOA 2022 foram empenhados em 2022, inscritos em restos a pagar e liquidados e pagos em 2023.

Registre-se, conforme consulta realizada no Siop em 14/3/2024, que do total de restos a pagar inscritos em 2022 (R$ 37,8 milhões) foram pagos em 2023, aproximadamente, R$ 22,7 milhões.

#### 4.1.1.8. Limite de Despesas Primárias

No exercício de 2023, a União cumpriu o Limite de Despesas Primárias.

O Novo Regime Fiscal ou Teto de Gastos foi instituído pela EC 95/2016. Estabeleceram-se, inicialmente, para os exercícios financeiros do período 2017-2036, limites individualizados para as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as operações que afetam o resultado primário, dos Poderes Executivo, Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União) e Judiciário (Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e Territórios), do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Consoante o art. 107, § 6º, do ADCT, excluíram-se da base de cálculo e dos limites as despesas resultantes de créditos extraordinários, as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, as transferências constitucionais obrigatórias aos entes subnacionais e as despesas com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), além das despesas derivadas da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a Lei 12.276/2010 e as respectivas transferências a estados, Distrito Federal e municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões da Licitação dos Volumes Excedentes da Cessão Onerosa, realizada com fulcro no § 2º do art. 1º dessa lei.

Com o advento das ECs 113/2021 e 114/2021, excluíram-se as despesas de precatórios derivadas: de "Encontro de Contas" (art. 100, §§ 11 e 21, da Constituição Federal – CF/1988, c/c o art. 107-A, § 6º, do ADCT); de renúncia (art. 100, § 20, da CF/1988, c/c o art. 107-A, § 3º e 6º, do ADCT); e da complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (art. 4º da EC 114/2021).

Já mediante as ECs 126/2022 e 127/2022, foram excluídas do Teto de Gastos: despesas correntes ou transferências aos fundos de saúde dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, destinadas ao pagamento de despesas com pessoal para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira; despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações, bem como despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em função de desastres ambientais; despesas das instituições federais de ensino e das Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICTs) custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes da Federação ou entidades privadas; despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes da Federação



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia; despesas com investimentos em montante que corresponda ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021.

Decisão cautelar do TCU referendada por meio do Acórdão 3.072/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) deliberou que, para o exercício de 2020, seriam acrescidos R$ 105,0 milhões à base de cálculo do limite (2016) do MPU, referentes a créditos extraordinários autorizados para pagamento de auxílio-moradia não computados originalmente, pois o inciso II do § 6º do art. 107 exclui da base de cálculo e dos limites os créditos extraordinários. O Acórdão 362/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas) autorizou cálculo semelhante para os órgãos do Poder Judiciário, importando no acréscimo de R$ 294,3 milhões ao seu limite. Em outubro de 2022, por intermédio do Acórdão 2.289/2022-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), esta Corte de Contas estendeu os efeitos da medida ao CNMP, majorando em R$ 206,8 mil a base do Teto de Gastos do órgão. Aplicando-se o fator de correção para 2023, acrescentou-se R$ 304,5 mil ao limite.

No exercício de 2022, promoveram-se ainda duas ampliações no Teto. A primeira, em virtude do novo entendimento do então Ministério da Economia sobre a essência econômica das operações com a formação e manutenção de estoques da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), decorrente da edição da Portaria Interministerial 38/2004, dos Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com reflexo sobre os registros das transações relacionadas à aquisição, manutenção e venda dos estoques da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em especial a contabilização das operações de compra e venda da comercialização dos estoques como despesas e receitas primárias, e não mais como despesas financeiras.

Com a mudança de critério, houve ajuste do montante de despesas primárias da Conab que formaram a base de cálculo do Teto, de modo a evitar distorções no resultado primário do exercício de 2022 e seguintes. Realizou-se a correção, a maior, no montante de R$ 1.032,4 milhões, correspondente às receitas de alienação de estoques de 2016 então subtraídas. Na ocasião, tais receitas eram consideradas no âmbito das operações de subsídios em concessões de financiamento (receitas financeiras), que afetavam o resultado primário pelo conceito de *net lending* – empréstimos concedidos menos retornos –, ou seja, apenas integravam a base de cálculo os desembolsos (aquisições) líquidos dos retornos (receita de alienações) no âmbito da ação. O ajuste para o exercício de 2022 resultou na ampliação do limite de despesas primárias do Poder Executivo, em relação ao fixado na LOA 2022, no montante então atualizado de R$ 1.420,0 milhões.

A segunda ampliação de 2022 foi realizada em razão do acatamento à recomendação constante do item 9.2.3 do Acórdão 1.153/2021-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Sherman), para que fossem efetuados os registros contábeis referentes à Compensação Previdenciária (estoque e fluxos) pelos seus valores brutos, em consonância com a 8ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Com isso, houve incorporação das receitas primárias em 2016, outrora subtraídas, no montante de R$ 148,1 milhões, resultando no acréscimo ao Poder Executivo no montante então atualizado de R$ 203,7 milhões para 2022. No exercício de 2023, esse ajuste ainda levou a uma ampliação residual de R$ 799,2 milhões.

A EC 113/2021 também alterou o art. 107, § 1º, inciso II, do ADCT, estabelecendo como limites para os exercícios posteriores a 2017 a variação anual do IPCA apurada entre janeiro e dezembro do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. Destarte, os limites passaram a ser calculados a partir dos montantes realizados em 2016 e corrigidos pelo índice de 7,20% para 2017 e pelas variações



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

anuais do IPCA no período de 2017 a 2021, respectivamente, 2,95%, 3,75%, 4,31%, 4,52% e 10,06%. Com respeito ao exercício financeiro de 2023, estimou-se a variação de 7,20% em 2022, conforme grade de parâmetros divulgada pela SPE utilizada quando da elaboração do PLOA 2023. Ao limite apurado para o Poder Executivo em 2023 somaram-se R$ 145 bilhões, conforme estabelecido no art. 3º da EC 126/2022.

Nos termos do art. 9º da EC 126/2022, com a edição da Lei Complementar 200/2023, que estabeleceu o Regime Fiscal Sustentável, foi revogado o art. 107 do ADCT. Todavia, o caput do art. 12 da referida lei complementar dispõe que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023).

No âmbito dos acompanhamentos bimestrais dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no exercício de 2023, em cumprimento ao art. 3°, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001 (Acórdãos 2.167/2023-TCU-Plenário, 2.268/2023-TCU-Plenário, 2.496/2023-TCU-Plenário, 139/2024-TCU-Plenário e 973/2024-TCU-Plenário, todos de rel. min. Vital do Rêgo), verificou-se a necessidade de realização de bloqueios de dotações orçamentárias de despesas primárias discricionárias do Poder Executivo em face do Teto de Gastos nas avaliações referentes ao 2º bimestre (R$ 1,7 bilhão), 3º bimestre (R$ 3,2 bilhões), 4º bimestre (R$ 3,8 bilhões) e 5º bimestre (R$ 5 bilhões).

Isso posto, conforme os valores apurados oficialmente pela Secretaria do Tesouro Nacional e conferidos por este Tribunal, o Limite de Despesas Primárias para 2023 equivaleu a uma despesa total de R$ 1.945,3 bilhões, ao passo que as despesas pagas englobadas nesse limite atingiram R$ 1.912,6 bilhões. Esse montante considera as excepcionalizações previstas na Lei Complementar 201/2023 e na Lei Complementar 203/2023, cujo total foi de R$ 28,2 bilhões, assim distribuídos: i) abatimentos de dívidas e transferências diretas (R$ 14,8 bilhões); ii) transferências temporárias ao FPM e ao FPE (R$ 6,2 bilhões); iii) ampliação de ações e de serviços públicos de saúde (R$ 1,3 bilhão); e iv) programa de incentivo à permanência de estudantes no ensino médio (R$ 6,0 bilhões).

Comparando-se os limites e as despesas pagas dos respectivos Poderes e órgãos, na forma da tabela a seguir, conclui-se que houve o pleno cumprimento da regra em 2023.

**Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas Primárias**

R$ milhões

| Poder/Órgão | Despesas Pagas 2016 | Acórdãos TCU e EC 126/2022[1] | Limites 2023 | Despesas Pagas 2023 | [E]=D/C |
|---|---|---|---|---|---|
| | [A] | [B] | [C]=[A+B]x 1,4729[2] | [D] | (%) |
| **Total União** | **1.221.910,0** | **399,5** | **1.945.280,1** | **1.912.627,2** | **98,32%** |
| **1. Poder Executivo** | **1.169.441,6** | **145.000,0** | **1.867.413,5** | **1.840.867,1** | **98,58%** |
| **2. Poder Legislativo** | **10.549,7** | **0,0** | **15.538,1** | **12.852,5** | **82,72%** |
| 2.1 Câmara dos Deputados | 5.067,2 | 0,0 | 7.463,3 | 6.086,9 | 81,56% |
| 2.2 Senado Federal | 3.729,9 | 0,0 | 5.493,6 | 4.567,7 | 83,15% |
| 2.3 Tribunal de Contas da União | 1.752,5 | 0,0 | 2.581,2 | 2.197,9 | 85,15% |
| **3. Poder Judiciário** | **36.019,7** | **294,3** | **53.485,1** | **50.126,1** | **93,72%** |
| 3.1 Supremo Tribunal Federal | 540,5 | 1,5 | 798,2 | 722,1 | 90,47% |
| 3.2 Superior Tribunal de Justiça | 1.271,8 | 2,1 | 1.876,3 | 1.676,6 | 89,36% |
| 3.3 Justiça Federal | 9.302,7 | 95,2 | 13.841,6 | 12.838,5 | 92,75% |
| 3.4 Justiça Militar da União | 457,6 | 0,3 | 674,4 | 646,7 | 95,89% |
| 3.5 Justiça Eleitoral | 6.192,7 | 0,0 | 9.121,0 | 8.385,3 | 91,93% |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 3.6 Justiça do Trabalho | 15.844,6 | 176,2 | 23.567,6 | 22.253,5 | 94,42% |
| 3.7 Justiça do Distrito Federal e dos Territórios | 2.244,4 | 18,9 | 3.333,5 | 3.331,4 | 99,94% |
| 3.8 Conselho Nacional de Justiça | 165,3 | 0,2 | 272,5 | 272,1 | 99,85% |
| **4. Defensoria Pública da União** | **459,7** | **0,0** | **677,1** | **630,4** | **93,10%** |
| **5. Ministério Público da União** | **5.439,3** | **105,2** | **8.166,2** | **8.151,1** | **99,81%** |
| 5.1 Ministério Público da União | 5.369,0 | 105,0 | 8.062,4 | 8.047,6 | 99,82% |
| 5.2 Conselho Nacional do Ministério Público | 70,3 | 0,2 | 103,9 | 103,5 | 99,64% |

Fonte: STN.

1. EC 126/2022 possibilitou o acréscimo de acréscimo de R$ 145,0 bilhões ao limite do Poder Executivo para 2023.
2. Fator correspondente à multiplicação das correções anuais estabelecidas conforme incisos I e II do § 1º do art. 107 do ADCT, incluindo a mudança na regra de correção do limite (EC 113/2021) e o acréscimo de R$ 145,0 bilhões ao limite do Poder Executivo para 2023 (EC 126/2022).

Por fim, o art. 109 do ADCT, então vigente à época da sanção da Lei 14.535/2023 (LOA 2023), dispunha que, se verificado na aprovação da lei orçamentária que, no âmbito das despesas então sujeitas aos limites do art. 107 do ADCT, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total fosse superior a 95%, aplicar-se-iam ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se referisse a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, um conjunto de vedações relacionadas à contenção de despesas. A tabela seguinte demonstra que não houve necessidade de aplicação da regra no exercício de 2023.

**Proporção da dotação de despesa primária obrigatória em relação à dotação da despesa primária total**
**LOA 2023 – art. 109 do ADCT**

R$ milhões

| Poder/Órgão | Limite 2023 (A) | Despesas Obrigatórias sob o Teto de Gastos (B) | B/A (%) |
|---|---|---|---|
| **Total** | **1.945.280** | **1.758.517** | **90,4%** |
| **Poder Executivo** | **1.867.413** | **1.693.293** | **90,7%** |
| **Demais Poderes** | **77.866** | **65.224** | **83,8%** |
| **Poder Judiciário** | **53.485** | **45.609** | **85,3%** |
| Supremo Tribunal Federal | 798 | 530 | 66,4% |
| Superior Tribunal de Justiça | 1.876 | 1.387 | 73,9% |
| Justiça Federal | 13.842 | 11.784 | 85,1% |
| Justiça Militar da União | 674 | 543 | 80,6% |
| Justiça Eleitoral | 9.121 | 7.368 | 80,8% |
| Justiça do Trabalho | 23.596 | 20.890 | 88,5% |
| Justiça do DF e Territórios | 3.334 | 3.006 | 90,2% |
| Conselho Nacional de Justiça | 244 | 100 | 41,0% |
| **Poder Legislativo** | **15.538** | **12.591** | **81,0%** |
| Câmara dos Deputados | 7.463 | 6.258 | 83,9% |
| Senado Federal | 5.494 | 4.303 | 78,3% |
| Tribunal de Contas da União | 2.581 | 2.030 | 78,7% |
| **Ministério Público da União** | **8.166** | **6.471** | **79,2%** |
| Ministério Público da União | 8.062 | 6.413 | 79,5% |
| Conselho Nacional do Ministério Público | 104 | 58 | 55,8% |
| **Defensoria Pública da União** | **677** | **554** | **81,8%** |

Fonte: SOF.

### 4.1.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

#### 4.1.2.1. Cumprimento das Metas Fiscais

A presente seção abrange, para fins de análise da conformidade financeira e orçamentária, a verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício de 2023 estabelecidas na Lei 14.436/2022



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(LDO 2023), bem como a consistência da apuração do resultado primário. Este tópico complementa a abordagem realizada na seção 2.3.4.

*Resultados Primários do Governo Central e das Empresas Estatais Federais*

Os arts. 2º e 3º da LDO 2023 estabeleceram como meta de **déficit primário**: (i) R$ 65.905.760.000 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), que correspondem à abrangência do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) e; (ii) R$ 3.002.938.355 para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) que engloba as empresas estatais, à exceção das empresas dos Grupos Petrobras e Eletrobras.

Assim, para o Governo Federal, a meta de resultado primário para o exercício de 2023 foi de déficit de R$ 68,91 bilhões.

No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais.

O art. 4º, § 1º, da LRF estabelece que o Anexo de Metas Fiscais integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Com o advento da Lei Complementar 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, tem-se que a partir do exercício de 2024: i) a LDO estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública (art. 2º, *caput*); ii) a elaboração, a aprovação e a execução da LOA deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, observados, na execução, os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF, quais sejam: menos 0,25 p.p. e mais 0,25 p.p. do PIB previsto no respectivo projeto de LDO.

Conforme demonstrado no Anexo IV, c/c os arts. 2º e 3º da LDO 2023, a elaboração e a aprovação da LOA 2023 e sua execução deveriam ser compatíveis com as seguintes metas: i) déficit primário de R$ 65.905.760.000 para os OFSS, que correspondem à abrangência do Governo Central (Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central) e; ii) déficit primário de R$ 3.002.938.355 para o PDG.

O resultado primário do Governo Central corresponde à diferença entre receitas e despesas primárias. As receitas primárias são as tributárias e de serviços prestados pelo Estado, de modo que não estão incluídas as receitas de natureza financeira, como as derivadas da emissão de títulos e as amortizações e juros recebidos de empréstimos concedidos. As despesas primárias são gastos voltados para a oferta de serviços públicos à sociedade e, de forma análoga, não abrangem as despesas de natureza financeira, a exemplo de amortizações e juros pagos de empréstimos recebidos.

O resultado primário das empresas estatais federais é obtido pela diferença entre as receitas operacionais, não operacionais e os aportes de capital e as despesas correntes e de capital pagas, excluídas as amortizações de operações de crédito e as receitas e despesas financeiras.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest) e o Banco Central do Brasil (Bacen) utilizam metodologias diferentes para calcular o resultado primário, porém todas pelo critério caixa. STN e Sest apuram o resultado segundo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

o método denominado "acima da linha", com enfoque sobre a diferença entre os fluxos de receitas e despesas, enquanto o Bacen o calcula por meio da variação da dívida líquida, método denominado "abaixo da linha".

Nos termos do art. 2º, § 4º, da Lei Complementar 200/2023, compete ao Bacen a apuração oficial do resultado primário para fins de verificação do cumprimento das metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2023.

Ademais, consoante o arcabouço normativo vigente em 2023, não seriam contabilizados na meta de resultado primário para o Governo Central, conforme demonstrado pela STN: i) o impacto decorrente das transações envolvendo sentenças judiciais, segundo disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988 (art. 2º, § 2º, da LDO 2023); ii) as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias (art. 65-A da LRF); e iii) o pagamento dos saldos de precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação dos precatórios expedidos para 2024 que não foram previstos no PLOA 2024, em cumprimento à declaração de inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, apresentadas em face das ECs 113/2021 e 114/2021.

Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022. Essa emenda acresceu R$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante para fins do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS.

Ademais, o § 2º do art. 3º da LDO 2023 autorizou a compensação entre as metas dos OFSS e do PDG durante a execução orçamentária, com demonstração nos relatórios bimestrais de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário de que tratam o § 4º do art. 69 e o *caput* do art. 159 da mesma lei.

Posto isso, reproduz-se, com adaptações, a tabela constante do Anexo IV.1 da LDO 2023, na qual constam as metas de resultado primário para o Governo Central (OFSS) e para as Empresas Estatais Federais (PDG), bem como metas de caráter indicativo para os Governos Estaduais e Municipais e, por consequência, para o Setor Público não Financeiro.

**Metas Fiscais da LDO 2023**

R$ milhões

| Especificação | Programado | Realizado | |
|---|---|---|---|
| | LDO | RACM | PCPR |
| **I. Receita Primária Total** | 2.230.303,4 | 2.351.400,8 | 2.351.401 |
| I.1. Receita Administrada pela RFB líquida de Incentivos Fiscais, exceto RGPS | 1.392.261,0 | 1.439.224,6 | 1.439.225 |
| I.2. Arrecadação Líquida para o RGPS | 552.071,5 | 592.666,5 | 592.667 |
| I.3. Receitas não Administradas pela RFB | 285.970,9 | 319.509,7 | 319.510 |
| **II. Transferências por Repartição de Receita** | 429.401,5 | 452.009,1 | 452.013 |
| **III. Receita Líquida (I - II)** | 1.800.902,0 | 1.899.391,7 | 1.899.387 |
| **IV. Despesa Primária Total** | 1.866.807,7 | 2.129.922,5 | 2.129.923 |
| IV.1. Benefícios da Previdência | 849.537,0 | 898.872,9 | 898.873 |
| IV.2. Pessoal e Encargos Sociais | 356.436,9 | 363.726,7 | 363.727 |
| IV.3. Outras Desp. Obrigatórias | 315.638,1 | 357.508,5 | 357.508 |
| **IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira** | 345.195,8 | 509.814,5 | 509.814 |
| IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo | 236.964,3 | --- | --- |
| IV.4.2 Discricionárias | 108.231,5 | --- | --- |
| **V. Primário Governo Central Acima da Linha (III - IV)** | -65.905,8 | -230.530,9 | -230.535 |
| V.1. Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central | 231.559,7 | 75.675,5 | 75.671 |
| V.2. Resultado da Previdência Social | -297.465,5 | -306.206,4 | -306.206 |
| **VI. Ajuste Metodológico** | --- | -32.855,4 | * |
| **VII. Discrepância Estatística** | --- | -1.146,5 | * |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| | | | |
|---|---|---|---|
| **VIII. Primário do Governo Central Abaixo da Linha (V + VI + VII)** | --- | -264.532,8 | * |
| **IX. Meta de Resultado Primário do Governo Central** | -65.905,8 | -65.905,8 | --- |
| **X. Exclusões da Meta** | --- | 241.250,1 | 241.250 |
| **XI. Meta Ajustada do Governo Central (IX – X)** | --- | -307.155,8 | -310.159 |
| **XII. Excedente do Governo Central (VIII – XI)** | --- | 42.623,1 | * |
| **XIII. Resultado Primário das Empresas Estatais Federais** | --- | -656,2 | -656 |
| **XIV. Meta de Resultado Primário das Empresas Estatais Federais** | -3.002,9 | -3.002,9 | --- |
| **XV. Primário do Governo Federal Abaixo da Linha (VIII + XIII)** | --- | -265.189,0 | * |

Fonte: Tabela 4 do Anexo IV.1 de Metas Fiscais da LDO 2023, Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2023 (RACM) e PCPR 2023. Adaptadas.
* Segundo consta da PCPR 2023, são valores que ainda não haviam sido divulgados pelo Bacen.

No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, fixada como déficit de R$ 65,91 bilhões, e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais, estabelecida como déficit de R$ 3 bilhões. O Governo Central obteve excedente de R$ 42,62 bilhões em relação à meta de OFSS, considerando-se R$ 241,25 bilhões de exclusão de meta, enquanto as empresas estatais atingiram déficit de R$ 0,66 bilhão para a meta de PDG.

Registra-se que a falta de dados da tabela "Evolução das Programações nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas de 2023" se deve, conforme explanado na PCPR 2023, à suposta ausência da divulgação sob responsabilidade do Bacen. Entretanto, verifica-se que tais dados já constavam do Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais - 3º Quadrimestre de 2023, de 29/2/2024, e a PCPR 2023 foi encaminhada pela Casa Civil da Presidência da República ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem 120, de 2/4/2024. Verifica-se, a propósito, que consta da PCPR 2023 como Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central o montante de R$ 75.671 milhões, enquanto no RACM está registrado o valor de R$ 75.675,5 milhões.

As LDOs de 2021, 2022 e 2023 estabeleceram separadamente metas de resultado primário para os OFSS e para o PDG. No entanto, essas leis não prescreveram a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. A informação sobre o resultado primário tem constado da tabela intitulada "Evolução das Programações nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas".

A PCPR 2021 não trouxe nessa tabela (p. 71) o resultado separado ou agregado da meta de déficits primários estabelecidos pela Lei 14.116/2020 (LDO 2021) para OFSS (de R$ 247,12 bilhões) e para PGD (de R$ 3,97 bilhões). Todavia, anotou o resultado primário do Governo Central acima da linha, bem como após a compensação.

A PCPR 2022 registrou na tabela (p. 64) o resultado primário do Governo Central acima e abaixo da linha, além do valor da meta de déficit primário de R$ 170,47 bilhões referente ao OFSS previsto na Lei 14.194/2021 (LDO 2022), dos valores de compensação e da meta fiscal ajustada do Governo Central. No entanto, não apresentou o resultado para o PGD.

A PCPR 2023 anotou na tabela (peça 65) o resultado primário do Governo Central acima da linha, mas não apresentou o resultado abaixo da linha e nem o resultado para o PGD. Por outro lado, trouxe a meta fiscal agregada (R$ 68.909 bilhões) e a meta fiscal agregada após as deduções.

Portanto, não há uma padronização nas PCPRs na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais constante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023.

Resta, então, formular recomendação à Controladoria-Geral da União para que passe a padronizar a apresentação da PCPR, com fulcro nos arts. 2º, inciso V, 14, § 1º, inciso I, e 15, parágrafo único, da Resolução-TCU 291/2017 e nos termos dispostos a seguir.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**RECOMENDAÇÃO**

À Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais, em que constem expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.

*Compensação entre as Metas Fiscais do Governo Central e das Empresas Estatais Federais*

Ao longo do exercício de 2023, indicou-se a necessidade de compensação entre as metas fiscais estabelecidas para os OFSS e para o PDG, haja vista que as projeções para as empresas estatais extrapolaram o limite de déficit primário de R$ 3.002,9 milhões. Nas avaliações do 3º, 4º e 5º bimestres, projetaram-se déficits de R$ 6.607,5 milhões, R$ 5.596,2 milhões e R$ 4.501,1 milhões para o PDG, respectivamente, o que exigiria esforço fiscal adicional no âmbito dos OFSS de R$ 3.604,6 milhões, R$ 2.593,3 milhões e R$ 1.498,2 milhões, respectivamente.

Por outro lado, conforme registrado na tabela anterior, em vista das diversas exclusões de despesas para fins de apuração da meta fiscal dos OFSS, as deduções autorizadas totalizaram R$ 241.250,1 milhões, de forma que o Governo Central obteve excedente de R$ 42.623,1 milhões em relação a sua respectiva meta. E as empresas estatais federais, a despeito da possibilidade de compensação no fechamento do exercício, atingiram déficit de R$ 656,2 milhões, ou seja, superando em R$ 2.346,70 milhões sua respectiva meta.

Em suma, sob todas as composições, as metas de resultado primário foram cumpridas. Entretanto, a exclusão na contabilização do resultado primário de determinadas despesas primárias, não obstante com amparo na legislação, não se coaduna com os preceitos da responsabilidade fiscal que requerem a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme insculpido no art. 1º da LRF.

*Discrepância Estatística entre as apurações do Resultado Primário*

Quanto à discrepância entre o resultado primário apurado pela STN e pelo Bacen para o Governo Central, a STN informou (peça 37 do TC 021.850/2023-2) que pode ocorrer por fatores relacionados à utilização de bases de dados e procedimentos de compilação distintos, bem como por razões exógenas ao padrão metodológico comum, o que se incorpora nas rubricas "discrepância estatística" e "ajustes metodológicos" constantes dos boletins "Resultado do Tesouro Nacional". Em 2023, a discrepância esteve associada, sobretudo, a três ajustes metodológicos, todos amparados em normas ou procedimentos contábeis legítimos, conforme a seguir parcialmente reproduzido:

d) Caixa-Competência (R$ 827,4 milhões): em atendimento aos Acórdãos 825/2015-TCU-Plenário (rel. Min. José Mucio Monteiro) e 3.297/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), o Bacen incorpora mensalmente por competência os efeitos fiscais dos subsídios e subvenções, enquanto a STN registra semestralmente – em janeiro e julho – os impactos dessas operações quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas. Dessa forma, o impacto primário



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

"abaixo da linha" dessas operações em 2023 reflete os fatos geradores de janeiro a dezembro de 2023, ao passo que o resultado "acima da linha" reflete os fatos geradores de julho de 2022 a junho de 2023;

e) Recursos não sacados do PIS/Pasep – EC 126/2022 (R$ 25.987,6 milhões): referem-se ao ingresso de recursos do PIS/Pasep não reclamados por prazo superior a vinte anos, nos termos do art. 121 do ADCT, com redação dada pela EC 126/2022, a qual estabeleceu que tais recursos seriam "apropriados pelo Tesouro Nacional como receita primária para realização de despesas de investimento". Enquanto na metodologia "acima da linha" estes recursos se refletiram nas Demais Receitas Não Administradas pela RFB, na metodologia "abaixo da linha" tal operação foi definida como ajuste patrimonial, com efeito nulo sobre o resultado primário do Governo Central. Tais recursos ingressaram em setembro de 2023;

f) Compensações da Lei Complementar 194/2022 – Pré-Acordo entre União e estados/DF (R$ 7.695,3 milhões): referem-se aos valores das compensações pelas perdas do ICMS no âmbito da Lei Complementar 194/2022 compensados por liminares antes do acordo celebrado entre a União e os estados e o DF no âmbito da ADI 7.191. Nas estatísticas "abaixo da linha", tal montante impactou em sua totalidade o mês de dezembro de 2023, no qual ocorreu a baixa dos ativos da União em decorrência das referidas compensações. Já nas estatísticas "acima da linha", esses valores foram registrados retroativamente nos respectivos meses nos quais as parcelas das dívidas efetivamente deixaram de ser pagas à União, em linha com o comando trazido pela Lei Complementar 201/2023.

Corroborando as explicações fornecidas pela STN, o Bacen (peça 17 do TC 021.850/2023-2) esclareceu que, excluindo-se os três eventos mencionados, a discrepância em 2023 ficaria em R$ 1,1 bilhão (0,01% do PIB), em linha com a média dos últimos anos.

#### 4.1.2.2. Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira

Em complemento aos tópicos relacionados à conformidade orçamentário-financeira, em especial à seção 2.3.3 deste Relatório, relatam-se os exames realizados sobre os demais objetos dos acompanhamentos dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União relativos aos cinco primeiros bimestres do exercício de 2023, em cumprimento ao art. 3°, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001, mediante metodologia que envolveu procedimentos fundamentalmente centrados nos Relatórios Bimestrais de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) de que trata o art. 69, § 4º, da LDO 2023.

Considerando os exames efetuados, não foram detectados indícios de irregularidades na condução da programação orçamentária e financeira no exercício de 2023 quanto aos aspectos macro estruturantes analisados, sem prejuízo do seguinte relato acerca das situações encontradas.

*Empoçamento de recursos*

Durante o exercício de 2023, persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos.

A definição de empoçamento de recursos foi inicialmente estabelecida com a publicação do Relatório Quadrimestral de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais (RACMF) referente ao 2º quadrimestre de 2018, passando a ser positivada por meio do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, segundo o qual se considera empoçamento de limites financeiros (E) a diferença entre o valor do cronograma ou limite de pagamento autorizado (L) e os pagamentos efetuados (P), cuja metodologia de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

apuração dos pagamentos consta de macrofunção específica no Siafi, consoante disposto no art. 2º, § 4º, do mesmo decreto.

Compete à Secretaria do Tesouro Nacional, com amparo na Lei 10.180/2001, com enfoque sobre a administração de caixa, a apuração do cumprimento dos limites mensais estabelecidos nos decretos de programação financeira e, com o objetivo de evitar o excesso de resultado primário frente ao programado, a divulgação quadrimestral da diferença entre o montante dos pagamentos efetuados e o limite disponibilizado por meio do RACMF.

De acordo com os arts. 10 a 12 da Lei 10.180/2001, compete às unidades do Sistema de Administração Financeira Federal, quais sejam, a STN, como órgão central, e aos órgãos setoriais, elaborar, respectivamente, a programação financeira do Tesouro Nacional e a programação financeira dos seus órgãos e das entidades vinculadas, respondendo, então, pela coordenação, orientação e acompanhamento das atividades relacionadas e respectiva execução, conforme também registrado no item 2.1.1 da Prestação de Contas do Presidente da República do exercício de 2023.

Considere-se, ainda, que os arts. 10 e 43, § 2º, do Decreto 93.872/1986, c/c o art. 72, § 1º, do Decreto-lei 200/1967, estabelecem que os ministérios e órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite global de saques fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saque de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução das ações a seu cargo, e que a fixação de limite de saque à unidade gestora importa mandato para a ordenação do pagamento, observadas as normas pertinentes.

Os limites são definidos pela STN, porém ancorados nas demandas ministeriais, tendo-se em conta a necessidade de compatibilidade do cronograma de execução mensal de desembolso com o cronograma de execução dos projetos e atividades das unidades administrativas vinculadas aos órgãos setoriais. Assim, o limite programado superestimado ou o baixo desempenho na execução dos pagamentos geram duas principais consequências: a primeira, ao longo do exercício, a permanência de recursos ociosos à disposição de unidades gestoras em detrimento do pagamento para atender outras necessidades; a segunda, ao final do exercício, o excesso de resultado primário frente ao programado, ou seja, a eventual ocorrência, e em grau superior, do cumprimento de meta de resultado primário se operaria à custa de uma gestão de caixa ineficaz.

A ineficácia na execução dos pagamentos programados também afronta o princípio da eficiência estabelecido no art. 37 da Constituição Federal. Ademais, de acordo com o art. 8º, caput, do Decreto 11.415/2023, os órgãos constantes dos seus Anexos II a VIII informariam à Secretaria do Tesouro Nacional, **até 4/12/2023**, os montantes dos cronogramas de pagamento que não seriam utilizados até o encerramento do exercício, os quais poderiam ser remanejados para outros órgãos, a critério do Poder Executivo, com vistas a mitigar o empoçamento. O § 2º desse mesmo dispositivo estabeleceu que competiria aos órgãos setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal e a suas unidades gestoras vinculadas buscar a otimização dos cronogramas ou limites de pagamento autorizados e da distribuição dos recursos financeiros descentralizados para mitigar o empoçamento.

Os **dados finais de empoçamento** (Margem) para cada um dos órgãos do Poder Executivo constam do Relatório de Cumprimento de Metas, em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF), especificamente na tabela denominada "Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R$ milhões)", levando-se em conta os limites/cronogramas de pagamento estabelecidos pelos respectivos decretos, bem como os valores autorizados, quando for o caso, pelo relatório extemporâneo de avaliação de receitas e despesas primárias publicado em dezembro, após os referidos decretos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A tabela seguinte apresenta o empoçamento de limites financeiros para despesas discricionárias para os exercícios de 2021, 2022 e 2023, segundo os Relatórios de Cumprimento de Metas Fiscais, cumulativamente para 4, 8 e 12 meses:

| Despesas Discricionárias – Todos os órgãos do Poder Executivo | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ano | Quantidade de órgãos | Acumulado (meses) | (R$ milhões) | | | Grau de Empoçamento (%) |
| | | | Pagamento (P) | Limite (L) | Empoçamento (E) | [(L-P)/L] |
| 2021[1] | 32 | 4 | 20.603,50 | 24.303,46 | 3.699,96 | 15,22 |
| | | 8 | 54.094,86 | 65.320,22 | 11.225,36 | 17,19 |
| | | 12 | 108.962,17 | 121.374,14 | 12.411,97 | 10,23 |
| 2022 | 34 | 4[2] | 26.301,58 | 33.988,52 | 7.686,94 | 22,62 |
| | | 8[3] | 82.196,40 | 88.189,31 | 5.992,91 | 6,80 |
| | | 12[3] | 123.696,51 | 139.033,06 | 15.336,55 | 11,03 |
| 2023 | 48[4] | 4 | 31.284,55 | 43.915,27 | 12.630,73 | 28,76 |
| | 48[4] | 8 | 80.150,65 | 91.840,49 | 11.689,84 | 12,73 |
| | 47[5] | 12 | 154.649,39 | 168.457,38 | 13.807,98 | 8,20 |

Fonte: Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais. Disponível em https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais. Acesso em 26/5/2024.

O grau de empoçamento de limites financeiros (%) indica que persiste a deficiência ao longo do ano na gestão de recursos, ainda que possa ocorrer uma tendência de redução quando se chega ao final do exercício, em termos percentuais.

As tabelas seguintes apresentam indicadores que sintetizam o desempenho conjunto dos órgãos e entidades na gestão dos empoçamentos deste exercício, confrontando-o com os resultados do exercício anterior, sem envolver as emendas impositivas.

Comparam-se o grau de empoçamento global e as médias dos graus de empoçamento dos órgãos e entidades ordenados do maior para o menor limite estabelecidos, distribuídos em três classes e considerando os exercícios de 2022 e 2023.

**Evolução dos empoçamentos em 2022**

%

| Médias | 2ºBIM2022 | 3ºBIM2022 | 4ºBIM2022 | 5ºBIM2022 | 6ºBIM2022 |
|---|---|---|---|---|---|
| | A | B | C | D | E |
| **GGE** | **10,8** | **7,0** | **4,9** | **4,7** | **5,4** |
| MSGE_1º Tercil | 21,9 | 12,7 | 8,6 | 8,0 | 12,6 |
| MSGE_2º Tercil | 21,9 | 22,2 | 15,2 | 12,1 | 9,5 |
| MSGE_3º Tercil | 15,4 | 17,9 | 17,0 | 16,4 | 10,2 |
| **MSGE Geral** | **19,9** | **17,6** | **13,6** | **12,3** | **10,7** |

Fonte: STN (Adaptada).

Nota: Os tercis de 2022 são compostos por dez ou onze órgãos ou entidades e os de 2023 por quinze ou dezesseis, em vista da ampliação da quantidade de ministérios. GGE (Grau Global de Empoçamento) = $\sum(L-P)/\sum L$ e MSGE (Média simples do grau de empoçamento) = $\sum((L-P)/L)/n$, sendo "n" a quantidade de órgãos e entidades do correspondente tercil ou, para o caso geral, a quantidade total (GGE).

**Evolução dos empoçamento em 2023: variação em relação a 2022**

%

[1] Tabela 4: Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão – R$ milhões, Despesas Discricionárias. Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais. 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2021.

[2] Tabela 4: Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R$ milhões), Despesas Discricionárias.

[3] Tabela 4: Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R$ milhões), Despesas Discricionárias. Relatórios de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais - 2º e 3º Quadrimestres de 2022.

[4] Tabela 4: Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R$ milhões), Despesas Discricionárias. Tabelas dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Regras Fiscais - 1º e 2º Quadrimestres de 2023.

[5] Tabela 5: Empoçamento de Recursos - Diferença entre pagamentos efetuados e limite disponibilizado, por órgão (R$ milhões), Despesas Discricionárias. Tabelas dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Regras Fiscais – 3º Quadrimestre de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Médias | 2ºBIM2023 | | 3ºBIM2023 | | 4ºBIM2023 | | 5ºBIM2023 | | 6ºBIM2023 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | F | (F/A-1) | G | (G/B-1) | H | (H/C-1) | I | (I/D-1) | J | (J/E-1) |
| **GGE** | **13,9** | **29,3** | **10,6** | **53,0** | **7,6** | **57,0** | **7,2** | **52,2** | **3,6** | **-33,3** |
| MSGE_1º Tercil | 31,6 | 44,3 | 18,1 | 42,7 | 11,5 | 33,6 | 12,8 | 60,2 | 6,6 | -48,0 |
| MSGE_2º Tercil | 30,1 | 37,5 | 21,5 | -3,2 | 22,6 | 48,7 | 23,3 | 92,5 | 13,2 | 38,6 |
| MSGE_3º Tercil | 29,1 | 89,1 | 29,0 | 62,1 | 24,9 | 46,4 | 26,9 | 63,9 | 23,6 | 131,5 |
| **MSGE Geral** | **30,3** | **52,4** | **22,7** | **29,2** | **19,6** | **44,5** | **21,3** | **73,4** | **14,8** | **38,0** |

Fonte: STN (Adaptada).

Verifica-se que, com exceção do 2º tercil do 3º bimestre e do 1º tercil do 6º bimestre, em todos os demais tercis sob comparação as discrepâncias no nível de empoçamento são significativas, seja ao nível geral, seja com relação a cada classe.

Apenas ao final do exercício o GGE de 2023 (-33,3%) apresentou resultado superior ao apresentado em 2022 (4,9%), graças aos limites e desempenho maiores (maior peso) dos órgãos do 1º tercil em 2023 (-48,0%). Observe-se que a média simples (MSGE) não incorpora o viés causado pelo grau de empoçamento (menor) daqueles com elevados limites autorizados, evidenciando-se, no caso, que o baixo desempenho é, em grande medida, generalizado.

O olhar sobre o empoçamento de limites financeiros deve observar a eficiência da gestão de caixa do Tesouro Nacional, a fim de se buscar uma agenda de pagamentos mais precisa, nos termos do art. 10 do Decreto 93.872/1986, *verbis*:

> Art. 10. Os Ministérios, Órgãos da Presidência da República e dos Poderes Legislativo e Judiciário, dentro do limite global de saques fixado e de acordo com o fluxo dos recursos do Tesouro Nacional, aprovarão o limite de saques de cada unidade orçamentária, tendo em vista o cronograma de execução dos projetos e atividades a seu cargo, dando ciência ao Tribunal de Contas da União (Decreto-lei nº 200/67, art. 72, § 1º).
>
> Parágrafo único. A unidade orçamentária poderá partilhar seu limite financeiro entre unidades administrativas gestoras, quando conveniente e necessário, observadas as normas legais pertinentes.

A melhoria dos resultados relativos ao empoçamento de limites financeiros está associada ao aperfeiçoamento da gestão financeira dos órgãos setoriais e, em especial, das unidades executoras, por possuírem informações pormenorizadas sobre suas necessidades financeiras. Ademais, o art. 8º da Lei Complementar 101/2000, prescreve que:

> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
>
> Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

No âmbito do acompanhamento referente ao 3º bimestre de 2020, deliberou-se aos órgãos setoriais de programação financeira das unidades orçamentárias do Poder Executivo federal, por meio do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), acerca da necessidade de observância dos ditames que regem a gestão de recursos para pagamento de dispêndios públicos, com vistas a otimizar o fluxo de caixa da União e coibir a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

Este Tribunal também tratou do tema no âmbito da apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2021, TC 008.731/2022-5 (rel. Min. Aroldo Cedraz), resultando na emissão do Parecer Prévio no sentido de recomendar à Casa Civil da Presidência da República que coordenasse, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.

Com efeito, no exercício de 2022 promoveu-se relevante reestruturação no âmbito da STN por intermédio do Decreto 11.036/2022, que culminou na criação da Subsecretaria Administração Financeira Federal (Suafi). A despeito da melhoria da atuação do órgão central, os resultados demonstrados na presente análise apontam que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos, ante uma expectativa, a partir das deliberações deste Tribunal, de um esforço de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, especialmente a melhoria dos critérios utilizados pelos órgãos setoriais para estabelecerem uma programação financeira que possibilite a otimização do fluxo de caixa da União, coibindo-se a permanência de recursos ociosos à disposição das unidades gestoras.

Conclui-se que as causas estruturais do empoçamento não foram objeto da devida atenção por parte da Casa Civil da Presidência da República, a quem compete avaliar e monitorar a ação governamental e a gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, nos termos do art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023. A atuação do citado órgão é crucial em razão de a matéria envolver questões comuns aos ministérios. E, não obstante o empoçamento proporcionar folga no cumprimento da meta de resultado primário, não se trata do instrumento apropriado para tal mister, haja vista que o limite financeiro de cada órgão ou entidade já é estabelecido tendo o cumprimento da meta como referência, restando a estes a realização de uma execução financeira eficaz, que, ao final, corresponde à prestação de serviços ao contribuinte.

Importa registrar, por fim, que o tema poderia fazer parte do item sobre Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. As PCPRs de 2021, 2022 e 2023 têm apresentado nove quadros com idêntica denominação ao longo desse item. No entanto, não trazem quadro sobre o empoçamento de limites financeiros à luz do conceito do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, tal como ocorre nos relatórios de avaliação do cumprimento de metas (regras) fiscais, ainda que exista um quadro nas PCPRs contendo a evolução, por órgão, dos limites estabelecidos nos decretos de programação financeira. Nesse sentido, com fulcro no art. 15, parágrafo único, da Resolução-TCU 291/2017, propõem-se as recomendações listadas a seguir.

| **RECOMENDAÇÃO** |
| --- |
| À Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República as informações relativas ao empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**RECOMENDAÇÃO**

À Casa Civil da Presidência da República, em face da competência atribuída pelo art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.

#### 4.1.2.3. Receita Corrente Líquida

No exercício de 2023 — janeiro a dezembro —, a Receita Corrente Líquida (RCL) da União foi calculada conforme o inciso IV e parágrafos do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), e atingiu R$ 1.234 bilhões, valor 2% menor, em termos nominais, que o observado em 2022, que foi de R$ 1.253 bilhões.

Segundo o inciso IV e parágrafos do art. 2º da LRF, a RCL equivale ao total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social previstas nos incisos I, alínea "a", e II do art. 195 da Constituição Federal; contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep); e pagamentos decorrentes da Lei Complementar 87/1996 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A apuração da RCL deve observar, além das disposições da LRF, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o tema — especialmente os Acórdãos 476/2003 (rel. Min. Ubiratan Aguiar), 667/2008 (rel. Min. Valmir Campelo) e 4.074/2020 (Min. Bruno Dantas), todos do Plenário do TCU.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) — órgão central do Sistema de Contabilidade Federal (art. 17, inciso I, da Lei 10.180/2001) — detém a responsabilidade pela apuração e divulgação da RCL da União, tendo em vista a competência que lhe foi atribuída pelo inciso VII do art. 7º do Decreto 6.976/2009.

A tabela seguinte apresenta, em valores nominais, os montantes da RCL da União dos últimos cinco exercícios, com destaque para sua significativa redução, em 2020, ano da pandemia, e para seu expressivo incremento em 2022.

**Receita Corrente Líquida da União – 2019 a 2023**

R$ milhões

| Especificação | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Receita Corrente (I)** | **1.691.012** | **1.513.687** | **1.986.158** | **2.377.247** | **2.417.316** |
| Receita Tributária | 545.809 | 516.831 | 710.741 | 856.276 | 887.930 |
| Receita de Contribuições | 853.404 | 825.602 | 1.001.374 | 1.128.487 | 1.196.997 |
| Receita Patrimonial | 202.456 | 94.502 | 174.086 | 298.024 | 210.474 |
| Receita Agropecuária | 22 | 21 | 28 | 31 | 21 |
| Receita Industrial | 1.606 | 1.592 | 2.076 | 5.523 | 6.312 |
| Receita de Serviços | 56.703 | 36.260 | 48.172 | 52.330 | 49.803 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Especificação | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|
| Transferências Correntes | 1.258 | 574 | 791 | 410 | 242 |
| Receitas Correntes a Classificar | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 |
| Outras Receitas Correntes | 29.755 | 38.304 | 48.891 | 36.167 | 65.534 |
| **Deduções (II)** | **785.353** | **861.743** | **923.639** | **1.123.820** | **1.183.601** |
| Transf. Constitucionais e Legais | 298.260 | 378.406 | 366.526 | 487.160 | 484.428 |
| Contrib. Emp. e Trab. p/ Seg. Social | 404.528 | 396.052 | 454.065 | 529.675 | 586.315 |
| Contrib. Plano Seg. Social do Servidor | 13.925 | 17.397 | 17.945 | 17.283 | 17.399 |
| Compensação Financeira RGPS/RPPS | 29 | 262 | 135 | 884 | 1.675 |
| Contr. p/ Custeio Pensões Militares | 3.818 | 7.012 | 8.866 | 8.787 | 9.067 |
| Contribuição p/ PIS/Pasep | 64.792 | 62.614 | 76.103 | 80.032 | 84.716 |
| **Receita Corrente Líquida (III) = (I - II)** | **905.659** | **651.943** | **1.062.519** | **1.253.427** | **1.233.715** |

Fonte: Demonstrativos da Receita Corrente Líquida.

Nos últimos cinco exercícios, verifica-se que a RCL da União correspondeu, em média, a 51% da Receita Corrente (valor bruto). A Receita Corrente, por sua vez, é essencialmente composta pela receita de contribuições (50% em média), pela receita tributária (35%) e pela receita patrimonial (10%). Na média dos últimos cinco exercícios, as deduções mais significativas foram a contribuição dos empregadores e a dos trabalhadores sobre a folha de salários (49%), as transferências constitucionais e legais (41%) e as contribuições para o PIS/Pasep (8%).

Em relação a 2022, a receita corrente de 2023 apresentou acréscimo nominal de R$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 2%, ao passo que as deduções aumentaram cerca de R$ 60 bilhões, ou 5%. A Receita Corrente Líquida, assim, diminuiu R$ 20 bilhões, ou 2%. Essa redução nominal pode ser atribuída à significativa redução de R$ 88 bilhões na receita patrimonial. A variação positiva de R$ 60 bilhões nas deduções também contribuiu para a redução nominal observada na RCL, estando essa variação concentrada no aumento das contribuições dos empregadores e trabalhadores para a seguridade social (R$ 57 bilhões).

É fundamental que a RCL seja aferida de forma precisa, uma vez que serve de parâmetro para o cálculo de vários limites fiscais — despesa com pessoal, operações de crédito, garantias —, assim como do valor da reserva de contingência a ser consignado na lei orçamentária anual.

A verificação do cumprimento desses limites é realizada quadrimestralmente pelo TCU, abrangendo os dados relativos aos últimos doze meses: o primeiro quadrimestre compreende o período de maio do ano anterior a abril do exercício de apuração, o segundo, de setembro do ano anterior a agosto do ano de apuração, e o terceiro quadrimestre engloba todos os meses do exercício de apuração. Essa verificação é realizada nos acompanhamentos quadrimestrais dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) publicados pelos órgãos da esfera federal, oportunidade em que é averiguada a conformidade da RCL e a aderência de sua metodologia de apuração aos dispositivos da LRF que regem a matéria e à jurisprudência deste Tribunal.

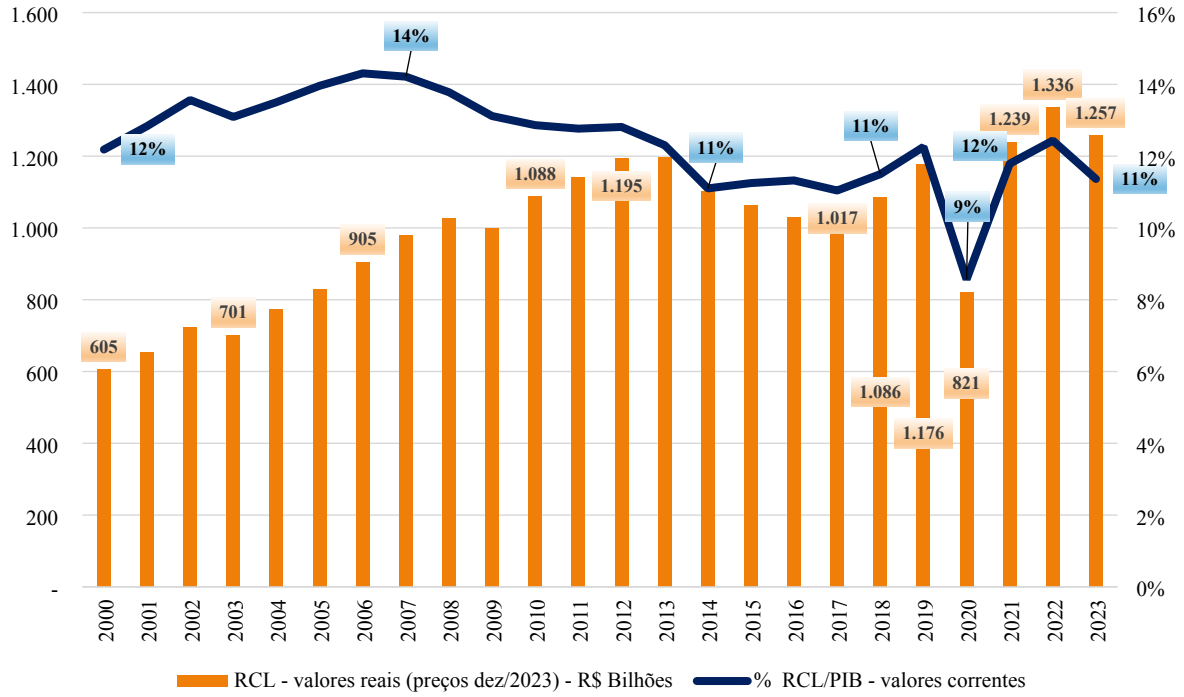
Nesse contexto, foram proferidos, em relação a 2023, os Acórdãos 2.269/2023-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 243/2024-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Min. Vital do Rêgo. O acompanhamento relativo ao 3º quadrimestre (TC 039.430/2023-5, rel. Min. Vital do Rêgo) encontra-se em andamento.

O gráfico seguinte permite visualizar os efeitos inflacionários sobre a RCL da União, no período de 2000 a 2023, atualizada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) a preços de dezembro de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Receita Corrente Líquida da União (atualizada pelo IPCA) – 2000 a 2023**




Fontes: IBGE, STN e Siafi.

Em 2020, a RCL sofreu expressiva queda real, da ordem de 30% em relação a 2019, sobretudo em decorrência da elevação das deduções, contrastando com o fenômeno observado no exercício seguinte, em que se verificou crescimento real de 51%. No exercício subsequente — 2022 — , a RCL atingiu o maior valor já registrado nessa série histórica (R$ 1.336 bilhões), representando aumento real de 8% comparado a 2021. Em 2023, por sua vez, houve redução real de 6% da RCL em relação ao exercício anterior, e aumento real de 7% em relação a 2019.

O gráfico evidencia, também, a evolução da RCL em relação ao PIB, sendo importante observar que, até 2019, essa relação percentual, em todos os exercícios, esteve entre 11% e 14%. No ano de 2020, o percentual registrado foi o menor da série, equivalente a 9% do PIB, cabendo ainda realçar que a redução da RCL no exercício foi tão significativa (30%) que a redução real do PIB, de 3,3% relativamente a 2019, não foi suficiente para manter a relação RCL/PIB no patamar anterior. Nos dois exercícios subsequentes — 2021 e 2022 —, o valor da RCL em relação ao PIB voltou ao patamar de 12% do início da série histórica. Em 2023, por seu turno, o crescimento real de 2,9% do PIB fez a relação RCL/PIB diminuir para 11%.

### 4.1.2.4. Despesas com Pessoal

Em 2023, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o Ministério Público da União (MPU), observaram os limites máximo e prudencial da despesa com pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

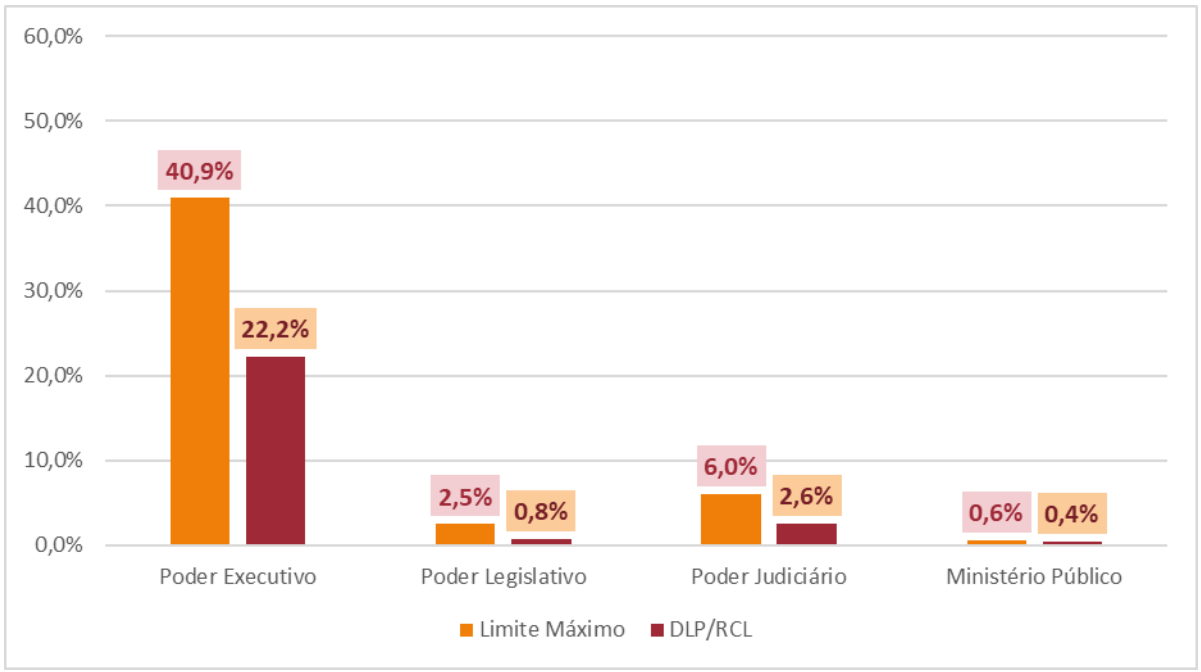
O gráfico seguinte apresenta os limites dos Poderes e os percentuais alcançados da despesa líquida com pessoal (DLP) em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) no exercício de 2023.

**Limites das Despesas com Pessoal e Percentual Realizado em 2023 (DPL/RCL)**

% da RCL



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




Fonte: RGFs do 3º quadrimestre de 2023.

O art. 169 da Constituição Federal preceitua que a "despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar". A regulamentação desse dispositivo, realizada pela LRF, estabelece que os limites individualizados para Poderes e órgãos autônomos sejam calculados em razão da RCL das respectivas esferas.

A LRF, em seu art. 19, prescreve que a despesa líquida com pessoal da União — referida por essa lei como "despesa total com pessoal" — não poderá exceder, em cada período de apuração, a 50% da RCL. Esse percentual, nos termos do art. 20 desse mesmo diploma normativo, foi assim distribuído entre os Poderes: i) 2,5% para o Legislativo, incluído o TCU; ii) 6% para o Judiciário; iii) 40,9% para o Executivo, incluído o percentual de 3% para fazer face às despesas com pessoal referentes a algumas atribuições constitucionais; e iv) 0,6% para o MPU.

Além disso, a LRF estabelece o percentual de 3%, contido no limite do Poder Executivo, que deve financiar despesas com pessoal referentes às atribuições elencadas na Constituição Federal no art. 21, incisos XIII - manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, e XIV - manutenção das polícias civil, penal e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal e assistência financeira ao Distrito Federal para prestação de serviços públicos de saúde e educação, por intermédio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); e no art. 31 da Emenda Constitucional 19/1998 (servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima).

Os citados limites são globais. No entanto, a LRF prevê que sejam estabelecidos limites específicos por Poder e órgão autônomo. Assim, por exemplo, cada tribunal federal tem seu próprio limite. As despesas identificadas no limite apartado de 3% do Poder Executivo também têm limites específicos, conforme a parte final da alínea "c" do inciso I do art. 20 da LRF, regulamentado pelo Decreto 3.917/2001 e alterações.

A DLP equivale à soma dos gastos com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta), realizados nos doze meses do período de apuração, deduzida dos itens taxativamente discriminados no § 1º do art. 19 da LRF, assim agrupados: (a) indenizações por demissão e com programas de incentivos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

à demissão voluntária; (b) despesas decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração; (c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração; (d) despesas com inativos e pensionistas, desde que custeadas com recursos vinculados a essa destinação.

Consideram-se cumpridos os limites da LRF quando a DLP calculada como percentual da RCL não exceder os limites – máximo ou prudencial – estabelecidos por esse diploma normativo.

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal é parte integrante (Anexo 1) do Relatório de Gestão Fiscal. Conforme os arts. 20, § 2º, e 54 da LRF, são obrigados a elaborá-lo os Poderes e órgãos dotados de autonomia administrativa, orçamentária e financeira (poder de autogoverno), tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público. Portanto, a responsabilidade pelas informações relativas à despesa com pessoal e ao cumprimento dos limites fixados pela LRF são dos Poderes e órgãos discriminados no art. 20 desse diploma legal. A RCL, por sua vez, é calculada e divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional, consoante competência que lhe é atribuída pelo inciso VII do art. 7º do Decreto 6.976/2009.

O valor da DLP e da RCL da União para o exercício de 2023 foram de R$ 320,8 bilhões e R$ 1.233,7 bilhões, respectivamente, levando a relação DLP/RCL ao patamar de 26%.

Considerando que os limites máximo e prudencial da despesa com pessoal para a esfera federal correspondem, respectivamente, a 50% e 47,5% da RCL, pode-se afirmar que os tetos máximo e prudencial da despesa com pessoal fixados pela LRF para a União foram respeitados.

A despesa com pessoal dos órgãos da administração pública federal é analisada pelo TCU a partir da consolidação dos RGFs por eles publicados. Dentre os diversos aspectos verificados pelo Tribunal, destaca-se o atendimento ao limite prudencial da despesa com pessoal, o qual determina que, se o Poder ou órgão exceder 95% do limite individualizado da despesa no final do quadrimestre, segundo o parágrafo único do art. 22 da LRF, deverá incorrer nas vedações para aumento das despesas com pessoal, a exemplo da concessão de vantagens, da criação de cargo, emprego ou função, do provimento de cargos públicos e da admissão ou contratação de pessoal.

Os dados individualizados, publicados pelos órgãos, estão disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) (https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf), em cumprimento ao disposto no art. 163 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

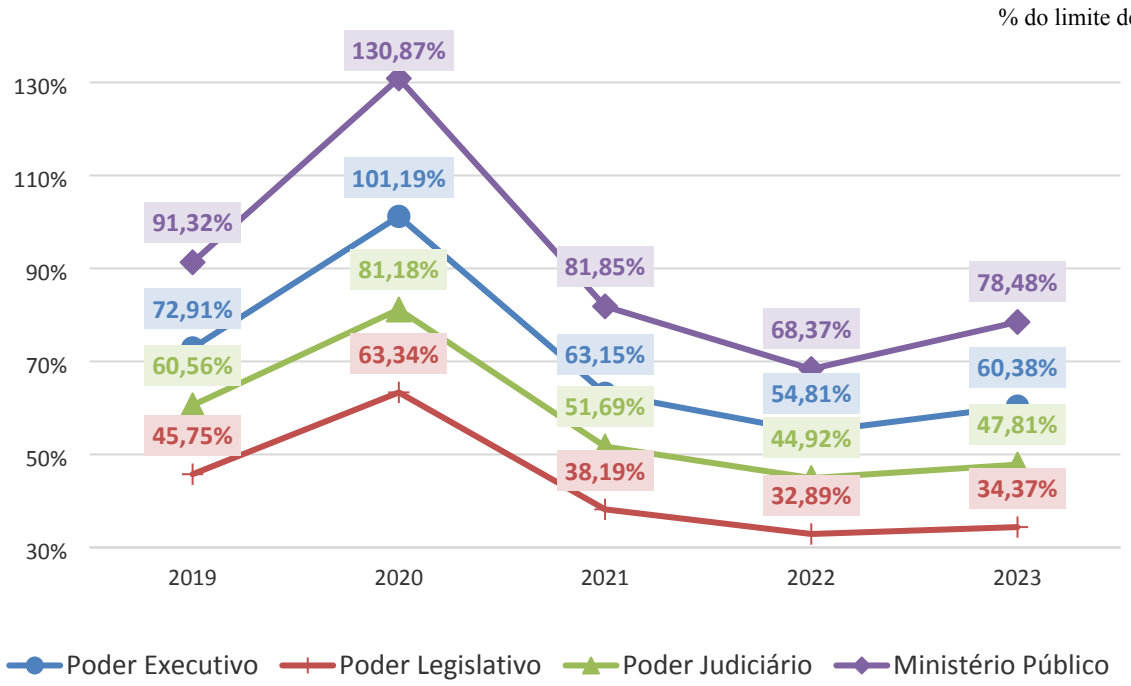
Quanto ao exercício de 2023, foram proferidos os Acórdãos 2.269/2023-TCU-Plenário (RGF do 1º quadrimestre) e 243/2024-TCU-Plenário (RGF do 2º quadrimestre), ambos de relatoria do Ministro Vital do Rêgo. A verificação do cumprimento dos limites da despesa com pessoal no período referente ao 3º quadrimestre é objeto do processo TC 039.430/2023-5, também sob relatoria do Ministro Vital do Rêgo e que se encontra em andamento. Nesses acompanhamentos, foram considerados como limites dos órgãos da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal aqueles fixados respectivamente pelo Ato Conjunto-TST/CSJT 12/2015 e pela Resolução-CJF 758/2022, cujas razões para edição foram consideradas justificadas pelo Plenário desta Corte de Contas, por intermédio do Acórdão 678/2023.

Além de controlar o cumprimento dos limites da despesa com pessoal, o TCU deve expedir alertas aos Poderes ou órgãos que excederem 90% do limite legal, consoante disposição expressa do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF. O gráfico a seguir mostra a evolução da despesa líquida com pessoal em relação aos limites de alerta previstos na LRF nos últimos cinco exercícios.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução do Comprometimento da Despesa com Pessoal em Relação ao Limite de Alerta por Poder e Ministério Público**




Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2019 a 2023.

O gráfico evidencia que a acentuada variação do comprometimento do limite de alerta observada em 2020 foi atenuada nos exercícios subsequentes — 2021 e 2022 —, chegando a atingir, nesses períodos, patamares inferiores ao do exercício de 2019. Tal resultado foi possível graças aos aumentos da RCL em 2021 e em 2022 — decorrente da recuperação da atividade econômica (com impacto positivo na arrecadação) e da relativa estabilidade, em valores correntes, da despesa líquida com pessoal.

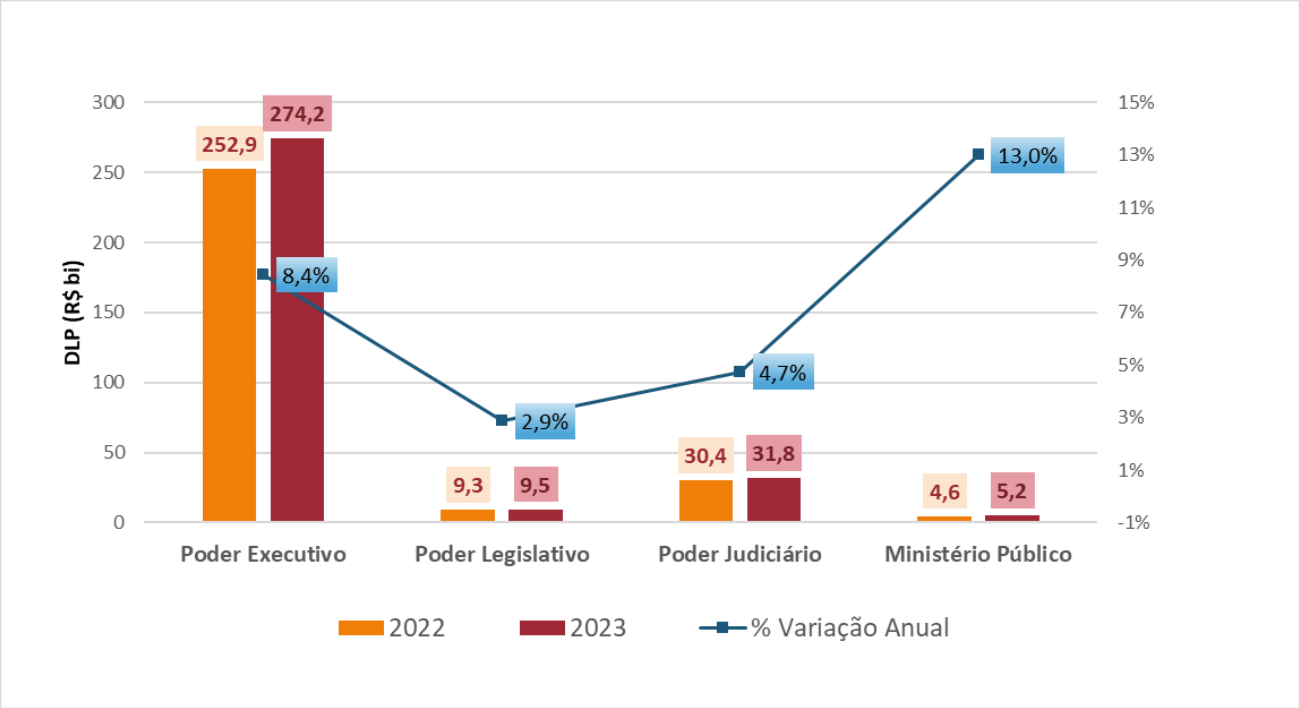
Em 2023, tanto o Ministério Público quanto os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2022. Em termos nominais, em 2023, conforme apresentado no gráfico seguinte, a despesa líquida com pessoal do Poder Judiciário aumentou 4,7%, ao passo que a do Executivo e a do Legislativo aumentaram 8,4% e 2,9%, respectivamente. A do Ministério Público, por sua vez, aumentou 13% em valores nominais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesa Líquida com Pessoal da União por Poder – 2022 e 2023**

R$ bilhões




Fontes: RGFs dos 3º quadrimestres de 2022 e 2023.

Em consonância com os arts. 18 e 19 da LRF, o valor da despesa com pessoal utilizado para apuração do limite não coincide com o total de gastos da União no grupo de despesa denominado "Pessoal e Encargos Sociais". Essa incongruência decorre essencialmente do comando previsto no § 1º do art. 19 da LRF, no sentido de determinar que algumas despesas não devem ser computadas no grupo, tais como aquelas decorrentes de decisão judicial e as relacionadas a programas de incentivos à demissão voluntária.

A seguir, são registrados os valores consolidados da execução da despesa com pessoal da União em 2022 e 2023, bem como as respectivas deduções e a despesa líquida, que serve de base para a verificação do cumprimento do limite.

**Demonstrativo da Despesa com Pessoal da União – 2022 e 2023**

R$ milhões

| Discriminação | Despesa Empenhada em 2022 | Despesa Empenhada em 2023 | Variação 2022/2023 |
|---|---|---|---|
| **Despesa Bruta com Pessoal (I)** | **362.192** | **395.007** | **9,06%** |
| Pessoal Ativo | 199.874 | 217.616 | 8,88% |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 160.454 | 174.177 | 8,55% |
| Contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º) | 1.864 | 3.213 | 72,36% |
| Despesas com Pessoal Não Executadas Orçamentariamente \1 | 0 | 0 | 0,00% |
| **Despesas não Computadas (art. 19, § 1º, da LRF) (II)** | **-65.017** | **-74.203** | **14,13%** |
| (-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | -1.430 | -1.232 | -13,81% |
| (-) Decorrentes de Decisão Judicial | -11.939 | -21.884 | 83,29% |
| (-) Despesas de Exercícios Anteriores | -2.654 | -2.414 | -9,01% |
| (-) Inativos com Recursos Vinculados | -48.994 | -48.672 | -0,66% |
| **Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II)** | **297.176** | **320.804** | **7,95%** |
| **Receita Corrente Líquida – RCL (IV)** | **1.253.427** | **1.233.715** | **-1,57%** |
| **% sobre a RCL (V) = [(III) / (IV)] x 100%** | **23,71%** | **26,00%** | **9,68%** |
| **Limite Máximo (inciso I, art. 20 da LRF) 50,00% da RCL** | **626.714** | **616.857** | **-1,57%** |
| **Limite Prudencial (parágrafo único, art. 22 da LRF) 47,50% da RCL** | **595.378** | **586.015** | **-1,57%** |

Fontes: RGFs do 3º quadrimestre de 2022 e de 2023.

\1 Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A despesa líquida com pessoal (despesa bruta menos despesas não computadas) apresentou aumento, em termos correntes, de R$ 23,6 bilhões em relação a 2022, ou seja, de 8% (em termos reais, houve aumento aproximado de 3,2%). Tendo em vista que em termos nominais a DLP aumentou 8% e a RCL diminuiu 1,6%, o indicador DLP/RCL aumentou, passando de 23,7% em 2022 para 26% em 2023.

A despesa líquida do Poder Executivo (R$ 274,2 bilhões) constituiu 86% da despesa líquida com pessoal da União em 2023, incluídas a do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, a do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a com os servidores dos ex-Territórios do Amapá e de Roraima e a despesa com pessoal custeada com recursos do FCDF. Excluídas essas despesas e as deduções previstas no § 1º do art. 19 da LRF, as despesas do Poder Executivo (Governo Federal) perfizeram R$ 253 bilhões, valor 7% maior que o observado em 2022 (R$ 236,6 bilhões), consoante evidenciado na tabela seguinte.

**União – Poder Executivo \1 – Governo Federal - Demonstrativo da Despesa com Pessoal – 2022 e 2023**

R$ milhões

| Discriminação | 2022 | 2023 | Variação Nominal | Variação Percentual |
|---|---|---|---|---|
| **Despesa Bruta com Pessoal (I)** | **288.027** | **313.586** | **25.560** | **8,9%** |
| Pessoal Ativo | 150.739 | 163.879 | 13.140 | 8,7% |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 135.425 | 146.494 | 11.069 | 8,2% |
| Contratos de terceirização (§ 1º do art. 18 da LRF) | 1.863 | 3.213 | 1.351 | 72,5% |
| Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente \2 | 0 | 0 | 0 | |
| **Despesas não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF) (II)** | **51.350** | **60.574** | **9.224** | **18,0%** |
| Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 1.263 | 927 | -336 | -26,6% |
| Decorrentes de Decisão Judicial | 11.920 | 21.866 | 9.946 | 83,4% |
| Despesas de Exercícios Anteriores | 557 | 1.092 | 535 | 96,0% |
| Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 37.609 | 36.688 | -921 | -2,4% |
| **Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I – II)** | **236.677** | **253.013** | **16.336** | **6,9%** |

Fonte: RGFs do Poder Executivo de 2022 e de 2023.

\1 Excluídas as despesas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com os servidores dos ex-Territórios federais do Amapá e de Roraima e as despesas com pessoal custeadas pelo FCDF.

\2 Despesas com pessoal que deveriam ter sido executadas orçamentariamente no período de referência, mas que não passaram por essa execução.

### 4.1.2.5. Dívidas Consolidada e Mobiliária

O estabelecimento dos limites para a Dívida Consolidada da União e para a Dívida Mobiliária Federal, previstos na Carta Magna, ainda não foi realizado.

Conforme dispõe o art. 52, inciso VI, da Constituição Federal, os limites globais para o montante das dívidas consolidadas dos entes federativos (União, estados, DF e municípios) devem ser propostos pelo Presidente da República, cabendo ao Senado Federal fixá-los. Já o montante da Dívida Mobiliária Federal deve ser estabelecido pelo Congresso Nacional, conforme art. 48, inciso XIV, da Carta Magna, sem reserva para a sua iniciativa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 30, dispôs que o Presidente da República deveria submeter propostas com limites e condições para os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, estabelecendo que esses limites deveriam ser fixados em percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) e que poderiam ser propostos "em termos de dívida líquida".

Na Mensagem 1.069/2000, o Presidente da República propôs que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) da União deveria se limitar a 350% do montante da RCL. Esta proposta, renomeada no Senado Federal para Mensagem 154/2000, resultou no Projeto de Resolução do Senado 84/2007, que foi arquivado definitivamente ao final de 2018, sem apreciação conclusiva. O mesmo documento



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

também propôs os limites para os entes subnacionais (estados, DF e municípios), os quais foram estabelecidos na Resolução do Senado Federal 40/2001.

No caso da Dívida Mobiliária Federal, a Mensagem 1.070/2000 propôs o limite de 650% da RCL. Tal limite chegou a ser aprovado na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei 3431/2000) e tramitou no Senado Federal até 2014, como Projeto de Lei da Câmara 54/2009, sendo arquivado definitivamente, também sem apreciação conclusiva.

Em que pese os limites não tenham sido estabelecidos, o Poder Executivo Federal publica quadrimestralmente, no Relatório de Gestão Fiscal, a apuração da Dívida Consolidada da União, cujo principal componente é a Dívida Mobiliária Federal, e também a apuração da Dívida Consolidada Líquida, haja vista o disposto no art. 55, inciso I, alínea "b" da LRF e as orientações do respectivo Manual de Demonstrativos Fiscais.

Nos termos dessa publicação (RGF), ao final do exercício de 2023 a Dívida Mobiliária atingiu o montante de R$ 8,79 trilhões (montante que inclui os títulos públicos na carteira do Banco Central do Brasil), o que representaria 712,57% da RCL. Já a Dívida Consolidada estaria em 732,16%, com saldo de R$ 9,03 trilhões, enquanto em "termos de dívida líquida" (DCL) teria atingido 494,55% da RCL, com saldo de R$ 6,1 trilhões.

Note-se, desse modo, que os valores apurados, tanto da Dívida Mobiliária e, em especial, da Dívida Consolidada Líquida superaram consideravelmente os limites inicialmente propostos no ano 2000.

De acordo com as apurações realizadas nos Relatórios de Gestão Fiscal, desde o final do exercício de 2016 a Dívida Consolidada Líquida se encontra em patamar superior ao proposto (de 350% da RCL). No caso da Dívida Mobiliária, tem-se a mesma situação, à exceção dos valores apurados nos 2º e 3º quadrimestres de 2022 que, de todo modo, ultrapassaram o patamar de 585% da RCL, o que, nos termos propostos, seria o limite para o alerta desta Corte de Contas (90% do respectivo limite, conforme prevê o art. 59, §1º, inciso III, da LRF).

A definição desses limites é importante para que o montante do endividamento federal se paute pelas balizas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, à semelhança do que se exige dos demais entes federativos, favorecendo o equilíbrio intertemporal das contas públicas.

Adicionalmente, o Presidente da República deveria enviar anualmente, até o prazo de envio do projeto de lei orçamentária anual, propostas de manutenção ou de alteração dos referidos limites, conforme dispõe o § 5º do art. 30 da LRF, o que, no caso de alteração, também poderia ser feito a qualquer tempo, nos termos do § 6º do mesmo artigo. É possível ponderar, no entanto, em uma interpretação restritiva, que não há obrigação em se propor a manutenção ou a alteração de um limite que não chegou a ser estabelecido.

Convém admitir que a contenção do endividamento na esfera federal é tarefa desafiadora, haja vista que, no caso da União, o endividamento, além de se prestar ao financiamento das políticas públicas, também contribui para a consolidação do sistema financeiro nacional, a condução da política monetária, a construção de uma estrutura a termo de taxas de juros, dentre outras funções.

Neste contexto, recentemente a Lei Complementar 200/2023, que instituiu o regime fiscal sustentável (para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico), estabeleceu que as diretrizes de política fiscal e as metas anuais de resultado primário do Governo Central devem ser compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Nos termos dessa lei, a sustentabilidade da dívida pública é alcançada por meio da estabilização da relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o Produto Interno Bruto (PIB). Desse modo, o novo arcabouço fiscal não estabeleceu um parâmetro específico como limite para a relação DBGG/PIB, mas o objetivo, amplo, de que as metas anuais de resultado primário levem a projeção da trajetória desta relação para a estabilização, evitando um cenário de crescimento contínuo.

Assim, aquela Lei modificou a LRF, com vigência a partir de 2024, quanto à necessidade de que o Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) da União contenha metas para quatro exercícios e que estas metas sejam compatíveis com aquela trajetória sustentável (ou seja, com a estabilização).

De fato, o PLDO 2025, o primeiro na vigência da nova regra, estabelece as metas fiscais para os exercícios de 2025 a 2028, projetando a estabilização da relação DBGG/PIB no último exercício (2028), estimando que "a DBGG alcançaria 79,7% do PIB em 2027, sendo este o seu ponto mais alto, e 79,6% do PIB em 2028". O continuado crescimento da DBGG até 2027 está em consonância com a análise realizada no item 2.4.1 deste relatório.

Adicionalmente, a LRF passou a exigir projeções para um período de dez anos, para que se evidencie o nível de resultados fiscais compatíveis com a estabilização da relação DBGG/PIB. Neste caso, o PLDO 2025 apresenta, a partir de 2028 uma trajetória que "inicia um movimento decrescente para atingir 74,5% do PIB em 2034", o que, por sinal, é praticamente o mesmo patamar apurado ao final de 2023 (e ao final de 2019, antes, portanto, da pandemia de Covid-19).

De todo modo, além de acompanhamentos sobre os Relatórios de Gestão Fiscal e cumprimento das metas fiscais, esta Corte de Contas realiza acompanhamento permanente da dívida pública, nos termos da Resolução TCU 322/2020, dentre outras fiscalizações especificamente relacionadas ao tema, como as dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias. Neste contexto, a temática específica da ausência da fixação de limites para as dívidas consolidada e mobiliária, que já chegou a ser objeto de recomendação ao Senado Federal, no Acórdão TCU 7.469/2012-1ª Câmara, poderá ser novamente analisada, em fiscalização pertinente.

#### 4.1.2.6. Operações de Crédito

No exercício de 2023, a União cumpriu o limite para a contratação de operações de crédito, definido na Resolução do Senado Federal 48/2007, conforme competência privativa prevista no art. 52 da Constituição Federal. O art. 7º da norma estabelece que o limite global para a contratação de operações de crédito pela União, em um exercício financeiro, é de 60% da Receita Corrente Líquida.

A apuração desse limite é feita a partir do somatório do valor de todas as operações de crédito que foram realizadas no exercício, mas são realizadas deduções nesse montante. Dentre as possíveis deduções, a principal, que tem representado a quase totalidade das deduções realizadas, se refere aos valores destinados à amortização e ao refinanciamento da dívida pública federal.

As informações sobre a apuração trazidas na PCPR, no âmbito do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, têm por origem o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, publicado quadrimestralmente, em cumprimento ao art. 55, inciso I, alínea "d" da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

No decorrer do exercício de 2023, o valor das operações de crédito contratadas foi de R$ 1.754,79 bilhões, sendo a quase totalidade referente a operações mobiliárias internas, e o valor total das deduções contabilizadas alcançou R$ 1.663,04 bilhões.

Neste contexto, ao final de 2023 "o montante líquido das novas operações de crédito" a ser considerado para fins de apuração do cumprimento do limite foi de R$ 91,76 bilhões, o que corresponde a 7,44% da RCL e, portanto, restou cumprido o limite de 60% da RCL estabelecido pelo Senado Federal.

Convém considerar, no entanto, que o montante apurado poderia ser ainda menor, haja vista que a RSF 48/2007 permite também a dedução de montantes referentes a "operações de concessões de garantia", o que não tem sido realizado no RGF. Por outro lado, o montante apurado destoa significativamente da efetiva 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, conforme o RGF, as Dívidas Consolidada e Mobiliária cresceram R$ 848 bilhões e R$ 730 bilhões em 2023, respectivamente. Já a Dívida Consolidada Líquida, que pode representar com mais exatidão o nível de endividamento, cresceu ainda mais (R$ 908 bilhões).

Sendo assim, apesar do elevado crescimento dos diferentes montantes de dívida apurados, o limite para a contratação de operações de crédito pela União, estabelecido na Resolução do Senado Federal 48/2007, restou cumprido.

#### 4.1.2.7. Concessão de Garantias

A União cumpriu o limite para a concessão de garantias em operações de crédito em 2023. Esse limite é estabelecido no art. 9º da Resolução do Senado Federal 48/2007, conforme competência privativa prevista no art. 52 da Constituição Federal, e corresponde a 60% da Receita Corrente Líquida.

A verificação do cumprimento do limite se dá pela apuração, ao final do exercício, do saldo devedor das obrigações financeiras garantidas, sendo consideradas: "as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual".

As informações sobre a apuração trazidas na PCPR, no âmbito do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, têm por origem o Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Federal, publicado quadrimestralmente, em cumprimento ao art. 55, inciso I, alínea "c" da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao final do 3º quadrimestre de 2023, o saldo devedor das garantias prestadas somava R$ 292,51 bilhões, representando 23,71% da RCL do exercício (R$ 1.233,71 bilhões). Tais garantias são concedidas, predominantemente, em operações de crédito realizadas pelos estados e DF, que são responsáveis por quase 70% do saldo devedor apurado (e que inclui tanto operações de crédito internas quanto externas). A parcela de responsabilidade de municípios representou 12,5% e o restante diz respeito a garantias concedidas a entidades controladas (bancos e empresas estatais), inclusive federais, ou por meio de fundos e programas.

O saldo apurado ao final de 2023 apresentou uma queda de 4,37% em relação ao final de 2022, movimento de queda que também ocorrera nos dois exercícios anteriores e que guarda certa



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

relação com a valorização cambial da moeda nacional, haja vista que parte significativa das operações de crédito é indexada a moedas estrangeiras.

No caso da concessão de garantia aos entes subnacionais e às suas entidades controladas, são exigidas contragarantias de valor igual ou superior (conforme o art. 40, § 1º, da LRF), a exemplo da vinculação de transferências constitucionais, o que, a princípio, deveria reduzir significativamente o risco dessas operações para a União.

Apesar disso, a partir de 2016 a União passou a ser acionada para honrar garantias concedidas, o que não acontecia há mais de dez anos. De 2016 a 2023, a União realizou o pagamento de quase R$ 64 bilhões em honras de garantias (em valores históricos), a sua quase totalidade referente a operações de crédito de estados.

Pouco mais da metade desse valor se refere a honras de garantias para o estado do Rio de Janeiro, o que se tornou rotineiro devido à adesão do estado ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar 159/2017. Posteriormente, com a modificação normativa promovida pela Lei Complementar 178/2021, os estados de Goiás e Rio Grande do Sul também aderiram ao RRF, além de Minas Gerais, estado com o segundo maior montante honrado, cuja adesão encontra-se provisória, mediante liminar do STF, haja vista o atraso no cumprimento das condicionantes exigidas.

Ademais, esses e outros estados tiveram significativo montante de garantias honradas com o respectivo impedimento da execução das contragarantias pela União, em decorrência de liminares judiciais deferidas pelo STF. Ao final de 2023, porém, a maior parte das pendências referentes a essas honras já haviam sido regularizadas, tendo em vista a compensação realizada pela União, regulamentada por meio da Lei Complementar 201/223, e a possibilidade de refinanciamento do saldo restante.

Segundo o Relatório Mensal de Garantias Honradas, publicado pela STN, ao final de 2023 (dezembro) existia um saldo de R$ 1,77 bilhão de garantias a recuperar, sua quase totalidade passível do citado refinanciamento. Deste modo, restou cumprido o limite para a concessão de garantias estabelecido na Resolução do Senado Federal 48/2007, sendo que as pendências para a recuperação do restante das honras de garantias realizadas estão sendo solucionadas.

#### 4.1.2.8. Disponibilidades de Caixa e Inscrição em Restos a Pagar

Ao final de 2023, todos os Poderes e órgãos autônomos da União apresentaram disponibilidades de caixa suficientes para honrar os restos a pagar inscritos ao final do exercício, cumprindo, assim, a regra do art. 42 da LRF.

O art. 42 da LRF, com a interpretação dada pelo subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar), veda a inscrição de despesas em restos a pagar não processados sem suficiente disponibilidade de caixa. O inciso III do art. 55 da LRF determina que, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs) do 3º quadrimestre de cada exercício, os Poderes e órgãos incluam demonstrativos das disponibilidades em 31 de dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar.

Esses dois demonstrativos – "disponibilidades em 31 de dezembro" e "inscrição das despesas em restos a pagar" – foram consolidados em um único, denominado "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar", o qual é referido como Anexo 5 do RGF.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar visa dar transparência ao montante disponível para inscrição em restos a pagar de despesas não liquidadas no exercício, pois,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de acordo com as normas vigentes para a União, os valores a serem inscritos em restos a pagar não processados não podem superar os valores da disponibilidade de caixa líquida. A apuração dessa disponibilidade deve ser realizada sob o ponto de vista estritamente fiscal, demonstrando se o órgão possui liquidez para arcar com todas as suas obrigações financeiras.

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

Da disponibilidade bruta são deduzidos os restos a pagar processados (RPP) e os não processados (RPNP) de exercícios anteriores, os restos a pagar processados do exercício e as outras obrigações financeiras, chegando-se à disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício. Desta última, são deduzidos os RPNP do exercício, para se apurar a disponibilidade final: Disponibilidade após a Inscrição de RPNP.

Uma vez que os arts. 54 e 55, § 2º, da LRF determinam que os Poderes e órgãos referidos no art. 20 desse diploma normativo elaborem e publiquem o RGF, a responsabilidade pelas informações relativas às disponibilidades de caixa e à inscrição de restos a pagar são dos Poderes e órgãos discriminados naquele dispositivo legal (art. 20 da LRF).

A disponibilidade líquida antes da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (RPNP) do conjunto de órgãos da União, ao final de 2023, era de R$ 1.597 bilhões, tendo sido inscritos R$ 146 bilhões em RPNP, restando suficiência de R$ 1.451 bilhões.

A tabela seguinte evidencia as disponibilidades e as obrigações financeiras em 2023. Esses valores foram consolidados a partir dos Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar publicados pelo Poder Executivo, pelos órgãos do Poder Legislativo, pelos tribunais e órgãos do Poder Judiciário, pelo Ministério Público da União, pelo Conselho Nacional do Ministério Público e pela Defensoria Pública da União.

**Disponibilidades de Caixa e RPNP do Exercício em 31/12/2023**

R$ milhões

| Poderes e Órgãos | Disponib. de Caixa Bruta | RPP de Exercícios Anteriores | RPP do Exercício | RPNP de Exercícios Anteriores | Demais Obrigações Financeiras | Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício) | RPNP do Exercício | Disponib. após a Inscrição de RPNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f)= (a-(b+c+d+e)) | (g) | (h) = (f) - (g) |
| **Poder Executivo*** | **1.737.139** | **6.261** | **81.816** | **48.640** | **27.550** | **1.572.872** | **140.896** | **1.431.977** |
| **Poder Legislativo** | **5.047** | **19** | **188** | **88** | **15** | **4.737** | **455** | **4.283** |
| Câmara dos Deputados | 3.345 | 11 | 127 | 46 | 3 | 3.158 | 225 | 2.933 |
| Senado Federal | 1.263 | 6 | 60 | 27 | 12 | 1.157 | 156 | 1.001 |
| Tribunal de Contas da União | 439 | 1 | 1 | 15 | 0 | 422 | 73 | 349 |
| **Poder Judiciário** | **21.823** | **172** | **570** | **627** | **1.420** | **19.035** | **4.914** | **14.120** |
| Supremo Tribunal Federal | 234 | 0 | 8 | 18 | 0 | 208 | 89 | 119 |
| Conselho Nacional de Justiça | 85 | 0 | 3 | 0 | 0 | 81 | 5 | 77 |
| Superior Tribunal de Justiça | 645 | 82 | 30 | 6 | 0 | 527 | 127 | 401 |
| Superior Tribunal Militar | 73 | 0 | 1 | 2 | 0 | 70 | 48 | 22 |
| Justiça Federal | 7.133 | 25 | 159 | 187 | 1.410 | 5.351 | 3.302 | 2.049 |
| Justiça Eleitoral | 4.288 | 53 | 103 | 369 | 4 | 3.759 | 915 | 2.844 |
| Justiça do Trabalho | 8.277 | 12 | 234 | 18 | 4 | 8.009 | 373 | 7.636 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Poderes e Órgãos | Disponib. de Caixa Bruta | RPP de Exercícios Anteriores | RPP do Exercício | RPNP de Exercícios Anteriores | Demais Obrigações Financeiras | Disponib. de Caixa Líquida (Antes da Inscrição de RPNP do Exercício) | RPNP do Exercício | Disponib. após a Inscrição de RPNP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | (c) | (d) | (e) | (f)= (a-(b+c+d+e)) | (g) | (h) = (f) - (g) |
| Tribunal de Justiça do DF e Territórios | 1.088 | 1 | 31 | 27 | 1 | 1.029 | 56 | 973 |
| Ministério Público da União | 659 | 0 | 5 | 22 | 2 | 629 | 157 | 472 |
| Conselho Nacional do Ministério Público | 10 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 | 1 | 9 |
| Defensoria Pública da União | 532 | 0 | 40 | 58 | 2 | 432 | 97 | 335 |
| **Total** | **1.764.679** | **6.452** | **82.579** | **49.378** | **28.987** | **1.597.283** | **146.422** | **1.450.861** |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2023 publicados pelos Órgãos.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.
*Os dados da Defensoria Pública da União estão incluídos nos dados do Poder Executivo.

Constata-se que os Poderes e órgãos da União dispunham de disponibilidades de caixa superiores às despesas inscritas em RPNP ao final de 2023, cumprindo a regra do art. 42 da LRF.

O Tribunal de Contas da União verifica, anualmente, nos acompanhamentos dos RGFs do 3º quadrimestre, os valores publicados nos demonstrativos e o cumprimento da vedação prevista no art. 42 da LRF, interpretada à luz do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário.

Para 2023, a regularidade da inscrição de restos a pagar não processados e sua compatibilidade com as disponibilidades financeiras é objeto de análise no âmbito do processo TC 039.430/2023-5 (rel. Min. Vital do Rêgo), que se encontra em instrução. A situação do Poder Executivo é apresentada detalhadamente na seção 4.1.2.8.1 deste Relatório.

A tabela a seguir apresenta o comparativo entre 2022 e 2023. Tanto a disponibilidade bruta quanto a líquida apresentaram, em termos nominais, redução em 2023, quando comparadas às de 2022 – 10% e 13,3%, respectivamente. A disponibilidade líquida sofreu maior redução que a bruta devido ao crescimento nominal, mesmo que pequeno (2,9%), do conjunto das obrigações (restos a pagar processados, restos a pagar não processados e demais obrigações).

Os restos a pagar não processados inscritos nos exercícios de 2022 e 2023 foram de R$ 125 bilhões e R$ 146 bilhões, respectivamente, o que, dada a inflação do exercício, significou aumento nominal de 17,1% e real de 12% na inscrição de RPNP em 31/12/2023.

**Disponibilidades e Restos a Pagar da União – 2022 e 2023**

R$ milhões

| | 2022 | 2023 | Variação Nominal | Variação % |
|---|---|---|---|---|
| Disponibilidade de Caixa Bruta | 1.960.696 | 1.764.679 | -196.018 | -10,0% |
| RPP de Exercícios Anteriores | 9.708 | 6.452 | -3.256 | -33,5% |
| RPP do Exercício | 72.142 | 82.579 | 10.437 | 14,5% |
| RPNP de Exercícios Anteriores | 44.520 | 49.378 | 4.858 | 10,9% |
| Demais Obrigações Financeiras | 36.313 | 28.987 | -7.326 | -20,2% |
| Disponibilidade de Caixa Líquida | 1.798.013 | 1.597.283 | -200.730 | -11,2% |
| RPNP do Exercício | 124.988 | 146.422 | 21.434 | 17,1% |
| Disponibilidade após a Inscrição de RPNP | 1.673.025 | 1.450.861 | -222.165 | -13,3% |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2022 e de 2023 publicados pelos Órgãos.
Nota: RPP – Restos a Pagar Processados e RPNP – Restos a Pagar Não Processados.

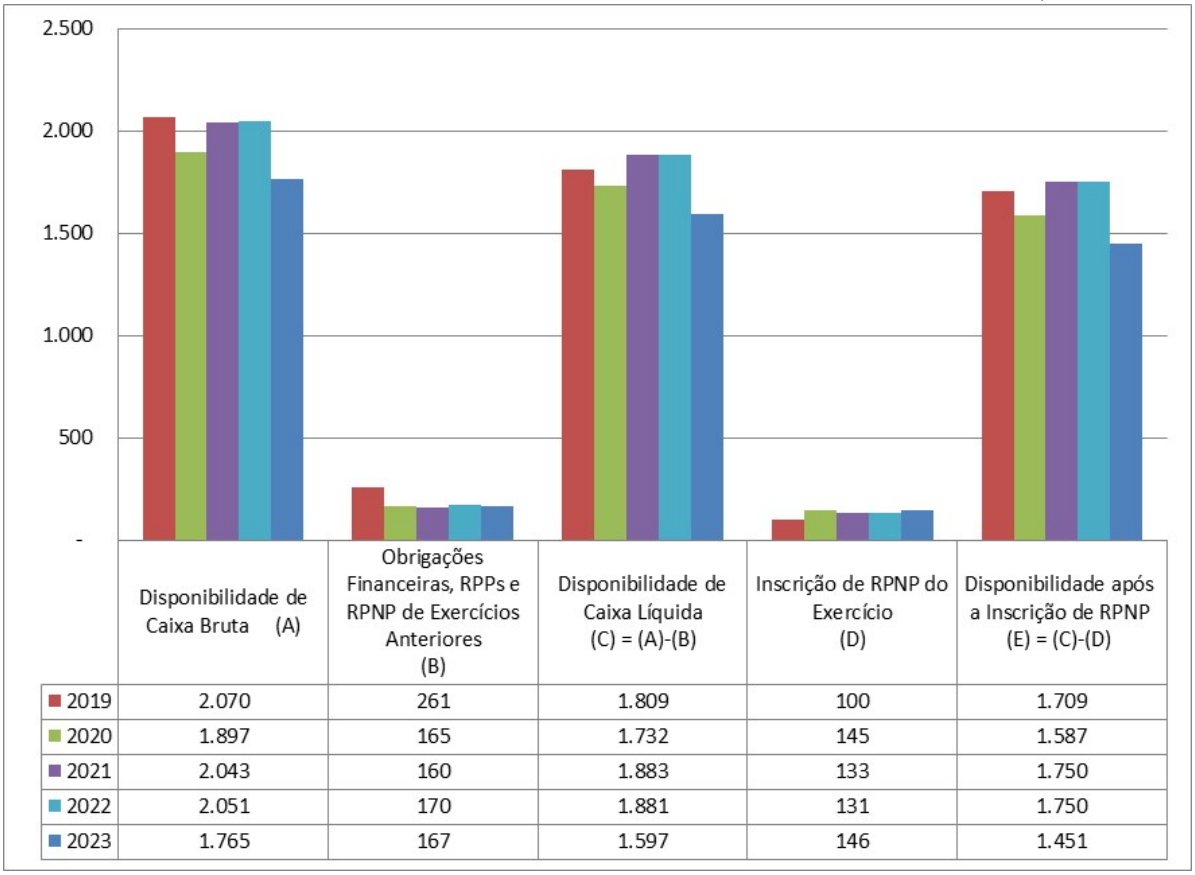
Em complementação à tabela, o gráfico seguinte consolida as informações dos cinco últimos exercícios com valores corrigidos a preços de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Disponibilidades e Restos a Pagar da União – 2019 a 2023**

R$ bilhões de 2023




| | Disponibilidade de Caixa Bruta (A) | Obrigações Financeiras, RPPs e RPNP de Exercícios Anteriores (B) | Disponibilidade de Caixa Líquida (C) = (A)-(B) | Inscrição de RPNP do Exercício (D) | Disponibilidade após a Inscrição de RPNP (E) = (C)-(D) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2019 | 2.070 | 261 | 1.809 | 100 | 1.709 |
| 2020 | 1.897 | 165 | 1.732 | 145 | 1.587 |
| 2021 | 2.043 | 160 | 1.883 | 133 | 1.750 |
| 2022 | 2.051 | 170 | 1.881 | 131 | 1.750 |
| 2023 | 1.765 | 167 | 1.597 | 146 | 1.451 |

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal dos 3º quadrimestres de 2019 a 2023.

Pode-se observar que a disponibilidade líquida (C) e a disponibilidade após a inscrição de RPNP (E) sofreram considerável declínio em 2023, chegando a atingir, em valores reais, patamares inferiores aos observados em 2019.

#### 4.1.2.8.1. Cumprimento do art. 42 da LRF – Poder Executivo

No exercício de 2023, o Poder Executivo federal cumpriu a regra contida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O art. 42 da LRF veda ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse fim.

O Tribunal de Contas da União, por meio do subitem 9.3 do Acórdão 2.354/2007-TCU-Plenário (rel. Min. Ubiratan Aguiar), firmou entendimento de que o art. 42 da LRF se aplica aos titulares de todos os Poderes e órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira (ou poder de autogoverno) garantida nos termos da Constituição, independentemente do período do mandato do respectivo titular. Com efeito, no âmbito do Poder Judiciário e do TCU, o mandato é definido, em regra, nos respectivos regimentos internos.

Ainda de acordo com o entendimento expresso nessa decisão, a vedação contida no art. 42 da LRF deve ser aplicada em conjunto com os princípios norteadores do orçamento, em especial o da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

anualidade, previsto no § 5º do art. 165 da Constituição e nos arts. 34 e 35 da Lei 4.320/1964, limitada a sua abrangência ao encerramento do exercício em 31 de dezembro.

A apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita por meio de dois critérios.

O primeiro, denominado Global ou Geral, consiste em averiguar se a disponibilidade de caixa total, após a inscrição em RPNP (disponibilidade líquida), não é negativa. Vale dizer, deve-se verificar se o órgão ou o Poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Esse critério não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações.

O segundo critério leva em consideração a vinculação dos recursos. Ele tem como base a Nota Técnica 41/2018/Gepla/Cofin/Sugef/STN-MF, que versa sobre a metodologia desenvolvida pela STN para monitorar o cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal. A argumentação é de que parte das receitas que constituem as disponibilidades estaria vinculada a despesas específicas, não podendo, portanto, garantir qualquer outra obrigação. Dessa forma, a suficiência deve ser apurada considerando essas vinculações, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir eventuais valores negativos de recursos vinculados.

Posto isso, a disponibilidade negativa em grupos de fontes vinculadas não constitui descumprimento da vedação em comento, desde que haja saldo de recursos livres (não vinculados a despesas específicas) em montante superior à soma da eventual insuficiência em fontes vinculadas.

Esse segundo critério é o atualmente adotado pelos órgãos de controle e pela STN, haja vista sua plena aderência ao disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF, segundo o qual "os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso". A apuração pode ser feita de forma agregada em grupos de fontes (recursos vinculados à educação, recursos vinculados à seguridade social, recursos vinculados a fundos, órgãos e programas, entre outros grupos) ou de forma individualizada por fonte.

O órgão responsável pelas informações necessárias à verificação do cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo federal é a Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez que essa secretaria, na condição de Órgão Central de Contabilidade Federal, detém a competência para elaborar o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo e o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), nos termos do inciso VII do art. 7º do Decreto 6.976/2009.

O TCU verifica, anualmente, por meio dos acompanhamentos dos RGFs do terceiro quadrimestre, o cumprimento da vedação imposta pelo art. 42 da LRF. Além da análise global (soma de todas as fontes), busca-se coibir a ocorrência de fontes de recursos com saldo negativo.

Importante ressaltar que em 2023 entrou em vigor uma nova classificação de fontes/destinação de recursos no âmbito da União. Por esse motivo, como bem explicitado na seção 2.5.1.3 deste relatório, restou impossibilitada a comparação das disponibilidades por fonte - no caso do Poder Executivo, por grupo de destinação de recursos - em 31 de dezembro de 2023 e de 2022.

Essa modificação conceitual levou o Poder Executivo a rever a estrutura dos grupos de destinação de recursos utilizados no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar - Anexo 5 do RGF - e no Demonstrativo da Disponibilidade e Fluxo - Tabela 4 do RREO -, chegando ao arranjo exposto no quadro comparativo abaixo.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Grupos de Destinação de Recursos – Poder Executivo**

| 2022 | 2023 |
|---|---|
| 00. Recursos Ordinários | 00. Recursos Não Vinculados |
| 01. Recursos Vinculados à Educação | 01. Recursos Vinculados à Educação |
| 02. Recursos vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência) | 02. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência) |
| 03. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS) | 03. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS) |
| 04. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS) | 04. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS) |
| 05. Recursos de Receitas Financeiras Vinculadas | Extinto |
| 06. Recursos da Dívida Pública | 05. Recursos Vinculados à Dívida Pública |
| 07. Recursos de Alienação de Bens e Direitos | Extinto |
| 08. Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos | 06. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF e Municípios |
| 09. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas | 07. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas |
| 10. Outros Recursos Vinculados | 08. Recursos Extraorçamentários |
| 11. Recursos a Classificar | 09. Recursos Não Classificados |

Fonte: elaboração própria, com dados de apresentação realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

A tabela seguinte apresenta a apuração do cumprimento do art. 42 da LRF em 2023 pelo Poder Executivo, conforme o critério global e conforme o critério de recursos ordinários compensando recursos vinculados negativos, sejam esses agregados por fonte ou por grupo de destinação. Na agregação por grupo, a suficiência é maior porque fontes negativas em um grupo são compensadas por fontes positivas do próprio grupo. Pode-se observar que a suficiência positiva apurada por meio dos critérios mencionados demonstra o integral cumprimento do art. 42 da LRF pelo Poder Executivo.

**Apuração do Cumprimento do art. 42 da LRF –– Poder Executivo Federal – 2023**

R$ milhões

| Critério | Suficiência Recursos Não Vinculados / Ordinários | Valores Negativos | Suficiência Final |
|---|---|---|---|
| Recursos Não Vinculados/Livres x Grupo de Destinação de Recursos com Insuficiência | 58.964 | -1.451 | 57.513 |
| Recursos Não Vinculados/Livres x Fontes Vinculadas com Insuficiência | 58.964 | -7.516 | 51.448 |
| **Critério Geral - Soma de Todas as Disponibilidades** | | | **1.431.977** |

Fonte: Siafi.

A tabela seguinte apresenta os valores da disponibilidade de caixa após a inscrição em restos a pagar não processados (RPNP) do Poder Executivo constantes dos RGFs de 2022 e de 2023.

**Disponibilidade de Caixa Líquida depois da Inscrição em Restos a Pagar Não Processados – Poder Executivo**

R$ milhões

| Destinação de Recursos | 2022 [1] | 2023 | Variação Anual Nominal | Variação Anual % |
|---|---|---|---|---|
| **Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)** | **114.002** | **58.964** | **-55.039** | **-48%** |
| **Total de Recursos Vinculados (II)** | **1.544.192** | **1.373.013** | **-171.179** | **-11%** |
| 1. Recursos Vinculados à Educação | | 24.641 | | |
| 2. Recursos Vinculados à Seguridade Social (exceto Previdência) | | 57.435 | | |
| 3. Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS) | | 217 | | |
| 4. Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS) | | -1.451 | | |
| 5. Recursos Vinculados à Dívida Pública | | 957.776 | | |
| 6. Recursos Vinculados a Transferências a Estados, DF e Municípios | | 9.533 | | |
| 7. Recursos Vinculados a Fundos, Órgãos e Programas | | 324.642 | | |
| 8. Recursos Extraorçamentários | | 104 | | |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Destinação de Recursos | 2022 [1] | 2023 | Variação Anual Nominal | Variação Anual % |
|---|---|---|---|---|
| 9. Recursos Não Classificados | | 116 | | |
| **Total (III) = (I + II)** | **1.658.194** | **1.431.977** | **-226.218** | **-14%** |

Fonte: Siafi.
Nota: [1] A incompatibilidade entre grupos de destinação de recursos impossibilitou a comparação com os valores do exercício de 2022.

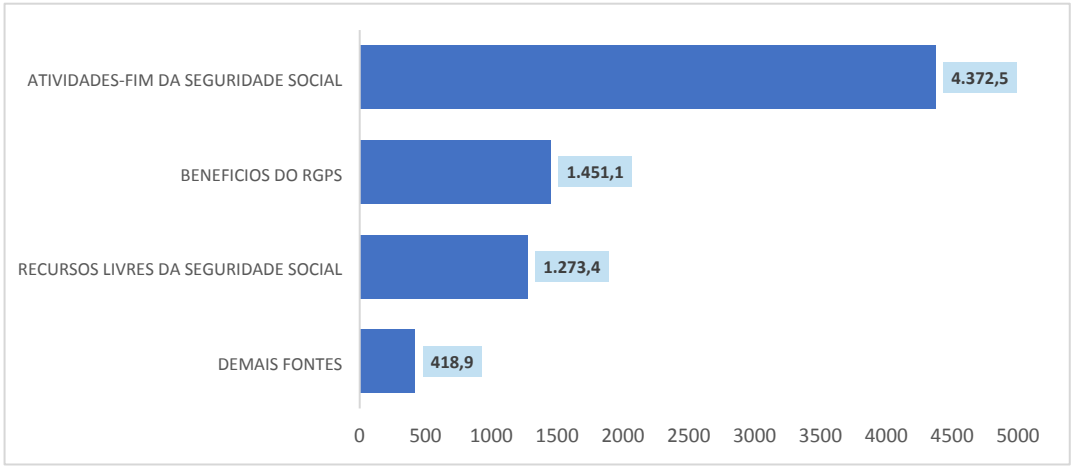
Em 2023, o Poder Executivo apresentou disponibilidade negativa apenas no grupo de Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS), no valor de R$ 1,45 bilhão. Tal insuficiência, porém, poderia ser coberta por R$ 59 bilhões disponíveis em recursos de livre aplicação.

A disponibilidade líquida do Poder Executivo após a inscrição de despesas em RPNP ao final de 2023 foi inferior à de 2022, com redução de 14% (R$ 226 bilhões), decorrente das variações negativas de 48% em recursos livres (R$ 55 bilhões) e de 11% em recursos vinculados (R$ 171 bilhões).

Em relação às fontes insuficientes, foram identificadas treze fontes, sendo que três delas compreendem 94% da insuficiência indicada. O gráfico seguinte evidencia essas fontes e a participação no respectivo conjunto.

**Fontes de Recursos com Saldo Negativo – Poder Executivo Federal – 2023**

R$ milhões




Fonte: Siafi.

Na análise do cumprimento do art. 42 da LRF por parte do Poder Executivo federal, este Tribunal tem observado a existência de fontes com disponibilidades negativas em valores significativos, embora, no seu conjunto, a disponibilidade líquida seja positiva após a inscrição de despesas em restos a pagar não processados. O quadro seguinte apresenta as deliberações do TCU sobre o tema em relação aos últimos cinco exercícios (2018 a 2022):

**Deliberações do TCU sobre o art. 42 da LRF – exercícios de 2018 a 2022**

| Processo | Acórdão | Relator | Deliberação |
|---|---|---|---|
| TC 009.306/2019-6 | 2.901/2019-P | Ministra Ana Arraes | 9.11. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, ressaltando a existência de disponibilidade negativa no Grupo vinculado à Previdência Social (RPPS), no valor de R$ 70 milhões, e uma |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| Processo | Acórdão | Relator | Deliberação |
|---|---|---|---|
| | | | disponibilidade positiva de R$ 34 bilhões em recursos não vinculados; |
| TC 040.300/2019-6 | 2.196/2020-P | Ministro Bruno Dantas | 9.5. considerar regular e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos, para o Poder Executivo, no exercício de 2019, a inscrição de restos a pagar não processados; |
| TC 005.182/2021-2 | 460/2022-P | Ministro Walton Alencar Rodrigues | 9.10. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2020, ressaltando a existência de disponibilidades negativas no Grupo 3 - Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS), no valor de R$ 3,2 bilhões e no grupo 8 - Recursos de Transferências Constitucionais e Legais a Estados, DF, Municípios, inclusive Fundos, no montante de R$ 15 bilhões, e de uma disponibilidade positiva de R$ 51 bilhões em recursos não vinculados; |
| TC 044.656/2021-1 | 1.154/2022-P | Ministro Aroldo Cedraz | 9.6. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2021, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo "Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)", no valor de R$ 61 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R$ 78 bilhões em recursos não vinculados; |
| TC 030.636/2022-1 | 1.550/2023-P | Ministro Jorge Oliveira | 9.5. considerar, para o Poder Executivo, regular a inscrição de restos a pagar não processados e compatível com as disponibilidades agrupadas por Grupos de Destinação de Recursos no exercício de 2022, ressaltando, no entanto, a existência de disponibilidade negativa no Grupo "Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)", no valor de R$ 388 milhões, face a uma disponibilidade positiva de R$ 114 bilhões em recursos não vinculados; |

Fonte: elaboração própria, com dados extraídos de deliberações exaradas pelo Tribunal de Contas da União.

O Poder Executivo monitorou o comportamento das disponibilidades durante o exercício de 2023, estimando o valor do final do exercício. Essas projeções foram registradas nos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) a que se refere o art. 69, § 4º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023).

Deve-se ressaltar que, independentemente do imperativo legal disposto no art. 42 da LRF, faz-se necessário realizar o acompanhamento sistemático da suficiência das disponibilidades de caixa por fontes de recursos ao longo do exercício, em prol da gestão fiscal responsável e a fim de mitigar riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF.

Nesse sentido, convém registrar que o RARDP do 5º bimestre de 2023, ao analisar a adequação das fontes de recursos para cumprimento do disposto no art. 42 da LRF por meio da gestão



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

das disponibilidades para financiamento das despesas, considerou, com base nos dados realizados disponíveis até outubro de 2023 e nas previsões para os demais meses desse mesmo exercício, que o art. 42 da LRF seria cumprido com margem de R$ 192,7 bilhões nas fontes não vinculadas/ordinárias, mantidas as premissas adotadas e as informações orçamentárias disponíveis no Siafi. A suficiência efetivamente apurada ao final do exercício foi de R$ 57,5 bilhões.

As estratégias propostas para solucionar o problema das fontes com insuficiência de recursos pressupõem a gestão integrada de órgãos dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, por envolverem questões de orçamentação, programação financeira, dívida pública e contabilidade, além de órgãos gestores e do Congresso Nacional, com vistas à análise da situação levantada e à adoção de providências cabíveis.

Ante o exposto, observa-se que, em 2023, o Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF por todos os critérios estabelecidos, embora, após a inscrição em restos a pagar não processados, tenha se constatado disponibilidade líquida negativa no grupo de "Recursos Vinculados à Previdência Social (RGPS)".

#### 4.1.2.9. Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias

Em 2023, verificou-se inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis,14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023.

Na presente seção, avalia-se a adequação dos instrumentos utilizados para instituição e implementação das desonerações tributárias, em atenção aos comandos previstos no art. 150, § 6º, da Constituição Federal, bem como aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF, além dos arts. 131 a 134 e 143 da LDO 2023 (Lei 14.436/2022).

O art. 150, § 6º, da Constituição exige que as renúncias de receitas sejam concedidas por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo. O art. 113 do ADCT impõe que a proposição legislativa que crie ou altere renúncia de receita deva ser acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

O art. 14 da LRF estabelece que a concessão ou ampliação de benefício tributário seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que inicia sua vigência e nos dois seguintes e atenda ao disposto na LDO. Ademais, requer a demonstração de que a renúncia tenha sido considerada na estimativa de receita e de que não afetará as metas fiscais previstas na LDO ou, alternativamente, a indicação de medidas de compensação, na forma de aumento permanente de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Adicionalmente, as LDOs anuais estabelecem requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição de renúncias tributárias.

Segundo informado na Nota Cetad/Copan 39/2024 (TC 021.850/2023-2, rel. Min. Vital do Rêgo, peça 25), em 2023 foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de trinta atos normativos). O valor estimado das desonerações concedidas totaliza cerca de R$ 213,6 bilhões, se considerados os exercícios de 2023 a 2026, a saber: R$ 68,4 bilhões em 2023, R$ 52,0 bilhões em 2024, R$ 51,1 bilhões em 2025 e R$ 42,0 bilhões em 2026.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em relação ao exercício de 2022, conforme dados prestados pela RFB (TC 028.797/2022-1, rel. Min. Jorge Oliveira, peça 20), esses números de 2023 demonstram leve redução da quantidade de renúncias tributárias concedidas (32 contra 35), bem como pequena elevação nominal (5,6%) do montante total, ou seja, R$ 213,6 bilhões (de 2023 a 2026) contra R$ 202,2 bilhões (de 2022 a 2025).

Se a comparação de 2023 for feita em relação ao exercício de 2021 (considerando os exercícios de 2021 a 2024), no valor de R$ 54,0 bilhões (por meio de 24 desonerações instituídas), observa-se crescimento significativo (295,5%), similar à elevação ocorrida em 2022 (274,4%).

Esse crescimento no montante das concessões de renúncias tributárias vai de encontro ao comando contido no art. 4º da EC 109/2021, por meio do qual foi estabelecido o encaminhamento de plano de redução gradual dos benefícios tributários, prevendo que o montante total renunciado não ultrapasse o patamar de 2% do PIB, em oito anos. Registre-se que, em cumprimento ao dispositivo, o Poder Executivo enviou, em 15/9/2021, o plano em apreço ao Congresso Nacional, por meio do PL 3.203/2021, o qual, até a finalização deste relatório, ainda não foi apreciado nas Casas Legislativas. Cabe consignar que a análise das medidas previstas no referido plano foi realizada no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República do exercício de 2021.

Das 32 desonerações tributárias instituídas em 2023, 29 delas (referentes a 27 normas) deveriam se submeter à observância dos requisitos constitucionais e legais nos atos de concessão ou ampliação, conforme apresentado a seguir. As demais duas renúncias instituídas se enquadraram nas exceções quanto à aplicabilidade dessas exigências, seja por conta da modalidade do benefício, do tributo envolvido ou da origem e destinação das proposições.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Atendimento aos Requisitos para Instituição das Renúncias de Receitas Tributárias em 2023**

| Legislação | art. 113 do ADCT | art. 14 da LRF | Dispositivos da LDO 2023 | art. 150, § 6º, da CF |
|---|---|---|---|---|
| Medida Provisória 1.157/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.160/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.163/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.537/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 11.456/2023 | * | Sim | * | * |
| Lei 14.547/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Decreto 11.498/2023 | * | Sim | * | * |
| Medida Provisória 1.171/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.564/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.568/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.592/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.175/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.176/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.178/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.620/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Decreto 11.668/2023 | * | Sim | * | * |
| Lei 14.663/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.690/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.701/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Lei 14.753/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Medida Provisória 1.201/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.784/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Portaria 1.668/2023 | * | Sim | * | Sim |
| Medida Provisória 1.202/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.787/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |
| Lei 14.789/2023 | Não | Não | Não | Sim |
| Medida Provisória 1.205/2023 | Sim | Sim | Sim | Sim |

* Não se aplica.
Fonte: RFB.

Em relação às Leis 14.568/2023 (Programa Nacional de Apoio à Cultura), 14.620/2023 (Programa "Minha Casa, Minha Vida") e 14.789/2023 (Crédito fiscal decorrente de subvenção para implantação ou expansão de empreendimento econômico), foi verificado que o Poder Executivo sancionou os respectivos projetos originários do Poder Legislativo que concederam incentivos fiscais, não obstante a falta de demonstração do cumprimento das exigências de adequação fiscal.

Quanto às renúncias de receitas instituídas pelas Leis 14.568/2023 Lei 14.620/2023, e 14.701/2023 (Isenção das terras sob ocupação e posse de comunidades indígenas, do usufruto das riquezas naturais e da renda indígena), sem a obediência integral das mencionadas condicionantes constitucionais e legais, o Poder Executivo não evidenciou, no momento da implementação dos respectivos benefícios, o atendimento dessas condicionantes, em desconformidade com o estabelecido no § 2º do art. 14 da LRF, assim como nas deliberações do TCU mencionadas a seguir.

Convém assinalar que as Leis 14.564/2023 (dedução do imposto sobre a renda dos valores correspondentes a doações e patrocínios em prol de ações e serviços do Programa Nacional de Apoio à



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Atenção Oncológica – Pronon e do Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência – Pronas/PCD), 14.568/2023, 14.620/2023, 14.701/2023, 14.784/2023 e 14.789/2023 se originaram de proposições do Congresso Nacional, no âmbito das quais não foi demonstrado o cumprimento das exigências dispostas nos arts. 113 do ADCT, 14, *caput* e incisos I e II, da LRF, além daquelas contidas na LDO 2023.

Em termos de materialidade, cabe destacar a Lei 14.784/2023, que se originou no Senado Federal, conforme o PL 334/2023, de autoria do Senador Efraim Filho. O normativo prorrogou, até 31/12/2027, o benefício de desoneração da folha de salários, previsto nos arts. 7º e 8º da Lei 12.546/2011, e estabeleceu a redução da alíquota da contribuição previdenciária patronal imputada a determinados municípios, por meio da inclusão do § 17 do art. 22 da Lei 8.212/1991. Segundo estimativa da RFB, os montantes das renúncias de receitas concedidas pela Lei 14.784/2023 totalizam: R$ 15,5 bilhões para 2024, R$ 16,6 bilhões para 2025 e R$ 17,7 bilhões para 2026.

Na tramitação do referido projeto no Congresso Nacional, não restaram demonstrados: o impacto orçamentário-financeiro para o ano corrente e os dois seguintes, a consideração da renúncia na estimativa de receita orçamentária ou a indicação das medidas de compensação, em desacordo com o disposto nos arts. 113 do ADCT, 14 da LRF e 131 e 132 da LDO 2023.

Após a aprovação pelo Poder Legislativo, o Presidente da República decidiu vetar integralmente (Mensagem 619/2023) o referido PL, por violar os dispositivos supracitados. Entretanto, em 17/12/2023, o Congresso Nacional rejeitou o veto e, posteriormente, em 27/12/2023, promulgou a Lei 14.784/2023.

Posto isso, por meio da Medida Provisória 1.202, de 28/12/2023, o Poder Executivo estabeleceu a revogação, a partir de 1º/4/2024, da Lei 14.784/2023 em apreço, bem como previu, a partir dessa data, a concessão da desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento para as empresas que exercem determinadas atividades, quanto à contribuição prevista no inciso I do *caput* do art. 22 da Lei 8.212/1991 (estimada em: R$ 5,6 bilhões para 2024, R$ 4,2 bilhões para 2025 e R$ 2,8 bilhões para 2026). Como medida de compensação para esse novo benefício, indicou-se, no âmbito da Exposição de Motivos 175/2023 MF, a revogação do art. 4º da Lei 14.148/2021, que reduz a 0% as alíquotas do IRPJ, da CSLL, da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre o resultado auferido pelas pessoas jurídicas pertencentes ao setor de eventos.

Informa-se que, em 27/2/2024, o Poder Executivo editou a Medida Provisória 1.208/2024, por meio da qual revogou dispositivos da MP 1.202/2023, dentre eles os que extinguiam os benefícios estabelecidos na Lei 14.784/2023, bem como os que criaram a desoneração parcial da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento.

Posteriormente, o Poder Executivo ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7633, sob o argumento de que as renúncias fiscais previstas na Lei 14.784/2023 foram feitas sem a adequada demonstração do impacto orçamentário e financeiro. De acordo com a AGU, a prorrogação da desoneração da folha representa uma redução de cerca de R$ 10 bilhões anuais na arrecadação. Após os votos dos Ministros Cristiano Zanin (relator), Flávio Dino, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso e Edson Fachin, que concediam, em parte, a medida cautelar postulada para suspender a eficácia dos arts. 1º, 2º, 4º e 5º da Lei 14.784/2023 enquanto não sobrevier demonstração do cumprimento do art. 113 do ADCT ou até o julgamento de mérito pelo STF, pediu vista dos autos o ministro Luiz Fux em 6/5/2024.

Assim, por se tratar de eventos ocorridos já no curso do exercício de 2024, bem assim em face da judicialização do caso e da existência de processo de controle externo específico sobre o tema na forma do TC 003.031/2024-1 (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues) a análise sobre sua constitucionalidade e legalidade, bem como de seus efeitos fiscais, será consignada oportunamente no âmbito do Parecer Prévio acerca das Contas do Presidente da República de 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Não obstante, o TCU já expediu diversas deliberações no sentido de que órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

No mais recente acompanhamento julgado, referente ao exercício de 2022, também foi constatado o não cumprimento integral de exigências constitucionais e legais para concessão e aplicação das desonerações tributárias, naquele ano, pelos Poderes Executivo e Legislativo. Assim, diante da recorrência dessas irregularidades, o Tribunal assim deliberou, conforme o Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), prolatado em 13/3/2024:

> 9.1) dar ciência às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sobre a necessidade de observância do previsto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, no âmbito das proposições legislativas, assim como na análise de medidas provisórias, que prevejam a criação, ampliação ou prorrogação de renúncias de receitas tributárias;
>
> 9.2) dar ciência aos Ministério da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
>
> 9.3. enviar cópia integral destes autos à Procuradoria-Geral da República, para avaliação quanto à conveniência e à oportunidade de atuar na via do controle concentrado de constitucionalidade, haja vista os indícios de vícios no processo legislativo referente às normas que instituíram renúncias tributárias no exercício de 2022, sem o cumprimento integral dos requisitos constitucionais e legais aplicáveis;

Acrescente-se que a Corte de Contas apontou irregularidades sobre o tema, quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 e, mais recentemente, de 2022. Especificamente no âmbito do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2022 (Acórdão 1.126/2023-TCU-Plenário, rel. Min. Jorge Oliveira), convém transcrever as seguintes recomendações, que serão monitoradas no capítulo 6 deste Relatório:

> 3.4 Ao Poder Executivo que adote medidas visando garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas que regem a gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, por meio da publicação da respectiva exposição de motivos ou nota técnica que explicite



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

a adequação desses benefícios ao disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais (voto do Relator);

3.5 Ao Poder Executivo que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (voto do Relator).

Destarte, nos termos do art. 228 do Regimento Interno desta Corte, o Relatório sobre as Contas do Presidente da República deve contemplar informações sobre o cumprimento dos parâmetros estabelecidos pela LRF e legislação correlata. Por sua vez, o respectivo Parecer Prévio deve concluir sobre a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal e das normas aplicáveis à execução orçamentária da União e às demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Em síntese, apesar de não se observar, no âmbito das normas legais originárias do Poder Executivo, o descumprimento das exigências constitucionais e legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias durante o exercício de 2023, aquele Poder sancionou projetos originários do Poder Legislativo de concessão desses incentivos fiscais, bem como implementou os respectivos benefícios, não obstante a falta de demonstração do atendimento às exigências de adequação fiscal.

Ainda que se considere a complexidade da legislação que trata da conformidade fiscal das renúncias de receitas, há que se considerar a recorrência dos achados ora relatados em múltiplas ações de controle externo e em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República. Assim, observa-se o cumprimento apenas parcial das deliberações do TCU sobre o tema. Nesse sentido, faz-se necessário o registro da repetição das irregularidades e, por conseguinte, a emissão de novos alertas.

Ademais, não obstante as deliberações já exaradas por esta Corte, o Congresso Nacional manteve a prática, em 2023, de propor legislações e respectivas emendas, além de aprovar medidas provisórias, sem demonstração do atendimento aos requisitos exigidos pelos arts. 113 do ADCT e 14 da LRF, bem como pelos dispositivos da LDO vigente. Entretanto, considerando que o Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República compreende o exame da gestão exclusivamente de responsabilidade do Poder Executivo, não se propõe deliberação endereçada ao Poder Legislativo.

| **IRREGULARIDADE** |
| --- |
| Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023. |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

| ALERTA |
| --- |
| Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios. |

| ALERTA |
| --- |
| Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação. |

#### 4.1.2.10. Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado

No exercício de 2023, levantou-se a possibilidade de inobservância de requisitos constitucionais e legais para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado (DOCC), quando da sanção da Lei 14.601/2023, diante da inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos da alteração da Lei Orgânica da Assistência Social permitindo o acúmulo do Bolsa Família com o Benefício de Prestação Continuada e, consequentemente, da ausência de indicação da origem dos recursos para o seu custeio e da demonstração das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Cabe mencionar que, no âmbito do acompanhamento das despesas obrigatórias de caráter continuado (TC 039.004/2023-6, rel. Min. Vital do Rêgo), em instrução na unidade técnica, permanecem questões técnico-jurídicas em aberto e entendimentos antagônicos por parte do Poder Executivo e desta Corte de Contas, não obstante a vigência da LRF desde 2000 e a adoção de medidas saneadoras que estão sendo implementadas, com destaque para o plano de ação objeto do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira).

Destarte, pode-se afirmar que, no estágio atual de conceituação dessas despesas e de estruturação de suas informações orçamentárias e fiscais, há limitações que impedem o exame completo, suficiente e adequado da conformidade acerca do cumprimento pleno dos requisitos exigidos para sua criação.

O art. 17 da LRF define DOCC como a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os requisitos para sua criação são definidos nos sete parágrafos do citado artigo.

O ponto essencial desses requisitos é que o normativo que estabelecer uma DOCC deve, alternativamente, indicar uma redução permanente de outra despesa ou um aumento permanente de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

receita, sendo que esse aumento de receita deve ser "proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição". Além disso, deve haver estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício inicial de vigência da DOCC e nos dois subsequentes e demonstração da origem dos recursos para seu custeio.

Embora essas disposições da LRF pareçam simples, sua operacionalização não o é. O tema passou a ser verificado de maneira sistemática por este Tribunal a partir de 2019 e, desde então, tem havido acompanhamentos anuais das DOCCs criadas.

No primeiro acompanhamento, TC 031.445/2019-5 (rel. Min. Bruno Dantas), destacaram-se a dificuldade em se caracterizar uma despesa como obrigatória de caráter continuado e a inexistência de informações periódicas consolidadas sobre sua criação. No acompanhamento de 2020 (TC 037.193/2020-1, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), verificou-se que permaneciam as dificuldades na caracterização desse tipo de despesa e a ausência de informações consolidadas.

Foi, então, determinado (Acórdão 333/2022-TCU-Plenário) que o Ministério da Economia e a Casa Civil da Presidência da República elaborassem um plano de ação contendo medidas de cunho normativo e gerencial para que, em um prazo máximo de dois anos, fosse viabilizada a elaboração semestral de um Demonstrativo Consolidado das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, contendo informações sobre as DOCCs, oriundas de leis e de medidas provisórias provenientes de todos os Poderes e órgãos autônomos, bem como de atos administrativos. Houve um recurso do Ministério da Economia, que foi parcialmente acolhido (Acórdão 929/2023-TCU-Plenário), retificando aquela determinação apenas no que concerne à periodicidade da publicação do demonstrativo, que deverá ser anual. As primeiras informações referentes ao plano de ação foram encaminhadas ao Tribunal na segunda metade de 2023 e serão analisadas no âmbito do mencionado TC 039.004/2023-6.

Basicamente, foram elencadas três etapas necessárias ao objetivo final de elaboração do Demonstrativo das DOCCs, quais sejam:

> 1 - Aperfeiçoamento conceitual na definição das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, envolvendo análise do ato e momento de criação de DOCC, dos requisitos dos atos que implementem as medidas compensatórias, das exceções ao disposto no art. 17 da LRF e das particularidades envolvendo as despesas de pessoal;
>
> 2 - Regulamentação da governança do processo de criação e expansão de DOCCs, com foco na atribuição de responsabilidades a cada agente no processo, em observância estrita às respectivas competências legais;
>
> 3 - Desenvolvimento/aperfeiçoamento da solução tecnológica e implementação do processo de criação e expansão de DOCCs.

Cada uma dessas etapas possui diversos responsáveis designados e ações e produtos previstos. Porém, apenas a primeira atividade teve data final prevista ainda para o exercício de 2023, qual seja, a formalização de um grupo de trabalho com representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, sob coordenação da Casa Civil da Presidência da República. As demais ações serão desenvolvidas ao longo de dois anos, nos termos determinados pelo Tribunal.

No acompanhamento de 2021 (TC 043.192/2021-1, rel. Min. Aroldo Cedraz), verificou-se a permanência dos problemas anteriormente verificados, analisou-se a interpretação do Poder Executivo em relação à criação de DOCCs de pessoal e constatou-se a falta de regulamentação das providências a serem tomadas no caso de rejeição de veto motivado pelo descumprimento da legislação fiscal/orçamentária.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Diante da expectativa da consecução do plano de ação, o Acórdão 1.691/2023-TCU-Plenário, em relação às DOCCs, deu ciência à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda da necessidade de fiel observância aos requisitos constitucionais e legais para geração de despesas com pessoal de caráter obrigatório e continuado, em especial do art. 17 da LRF, e de que a ausência de regulamentação, quanto às providências a serem tomadas em relação a DOCCs criadas e cuja norma de origem foi considerada ineficaz, dificulta a atuação dos órgãos. Em setembro de 2023, a AGU interpôs pedido de reexame contra o acórdão exarado. O recurso não foi ainda julgado.

No Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), relativo às DOCCs de 2022, não houve deliberações específicas sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado, na expectativa de que os processos já em curso apontem uma futura solução. No entanto, verificou-se a permanência dos problemas já detectados e ressaltou-se o fato de que a forma como vêm sendo operacionalizadas, há muitos anos, pelo Poder Executivo, as medidas de compensação previstas no art. 17 da LRF é bastante questionável: as DOCCs de pessoal se sujeitariam apenas ao art. 169 da Constituição Federal e, em outros casos, é considerada como medida de compensação a mera inclusão das dotações de despesas nos orçamentos subsequentes.

Quanto ao exercício de 2023, embora tenha sido solicitado um quadro consolidado das DOCCs criadas ou prorrogadas, as respostas enviadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento contemplaram informações oriundas de vários órgãos sobre as proposições analisadas no âmbito de suas respectivas áreas de atuação.

Por parte da STN, foram apresentadas informações de duas subsecretarias. A Subsecretaria de Gestão Fiscal (Sugef) elencou cinco portarias, referentes a subvenções econômicas criadas ou prorrogadas em 2023 (duas referentes ao Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Viver sem Limite e três relativas ao Plano Safra). Para todos os normativos, são apresentadas as estimativas de impacto orçamentário e as medidas de compensação. Ressalta-se, no entanto, que, em todos os casos, a medida de compensação elencada para 2023 é a dotação orçamentária na LOA e, para os anos subsequentes, informa-se que será solicitada a inclusão dos valores nas respectivas propostas orçamentárias.

No âmbito da Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal, a Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – Cesef relata ter se manifestado em relação a três leis que criaram DOCCs. A Lei 14.717/2023 concedeu pensão especial aos órfãos crianças e adolescentes em razão de feminicídio. A Lei 17.736/2023 alterou a lei 11.520/2007, elevando o valor da pensão especial concedida às pessoas com hanseníase submetidas a isolamento ou a internação e concede o benefício aos seus filhos. E a Lei 14.601/2023 (conversão da Medida Provisória 1.164/2023, que recriou o Programa Bolsa Família) ampliou os impactos da medida provisória, em particular ao possibilitar o acúmulo do Bolsa Família com o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Em relação às duas primeiras leis, houve apresentação do impacto fiscal e indicação da medida de compensação, qual seja, a alteração de alíquotas tributárias.

Em relação ao Bolsa Família, a Cesef informou que analisou somente a conversão da MP em lei (PLV 11/2023) e que, no respectivo processo administrativo, não havia informações sobre o impacto fiscal e as medidas de compensação relativas a algumas emendas do Congresso Nacional à MP. Ressaltou, ainda, a alteração da Lei Orgânica da Assistência Social que possibilitou o acúmulo do Bolsa Família com o BPC.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Essa alteração foi introduzida pelo art. 28 da Lei 14.601/2023, que mudou a regulamentação do BPC ao alterar a redação do § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 nos seguintes termos:

> § 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória, bem como as transferências de renda de que tratam o parágrafo único do art. 6º e o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição Federal e o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

Na versão anterior do § 4º (redação dada pela Lei 12.435/2011), a excepcionalização era restrita à assistência médica e à pensão especial de natureza indenizatória. Esta ampliação, conforme o Parecer (CN) 1/2023, exarado pela Comissão Mista da Medida Provisória 1.164/2023 (cujo presidente foi o senador Fabiano Contarato e o relator foi o deputado Dr. Francisco), foi pleito de diversas lideranças parlamentares e contou com a anuência do Poder Executivo. Também no referido Parecer não há qualquer menção ao impacto fiscal da alteração desse parágrafo, bem como às devidas medidas de compensação. Enfim, foram feitas alterações no PLV de conversão aumentando despesas sem a estimativa do impacto fiscal e, consequentemente, sem previsão de medidas de compensação e o PLV foi aprovado sem vetos.

Por sua vez, a SOF apresentou informações de diversas unidades, identificadas conforme os documentos enviados como: Diretoria de Assuntos Fiscais (Coordenação-Geral de Assuntos Macro-Orçamentários - CGMAC); Diretoria de Programas Sociais (DPSOC); Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais; e Subsecretaria de Assuntos Fiscais (Coordenação-Geral de Despesas com Pessoal e Benefícios - CGDPE).

A CGMAC identificou na Lei 14.719/2023 potencial de ampliação de DOCC. A lei é oriunda do PL 4.172/2023, de iniciativa do Poder Executivo, e instituiu o Pacto Nacional pela Retomada de Obras e de Serviços de Engenharia Destinados à Educação Básica e Profissionalizante e à Saúde. Durante o seu trâmite no Congresso Nacional, foram incluídos dois artigos (19 e 20) que alteravam a regulamentação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Segundo análise daquela Coordenação-Geral, esses artigos podem ter efeitos permanentes sobre o impacto primário do Fies, ao estabelecer limite aos aportes das entidades mantenedoras de ensino. Entretanto, não havia estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro e, ainda assim, apesar da proposta de veto feita pela referida coordenação, o projeto foi sancionado sem vetos.

O impacto primário do Fies é apurado pelo método "*Net Lending*", em que os desembolsos e os retornos dos financiamentos sensibilizam o resultado primário do Governo Central por meio de seu efeito líquido, num contexto em que as honras do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) têm um tratamento especial. Diante destes critérios, a apuração do impacto primário do Fies é bastante complexa, consequentemente, entende-se que a questão demanda análise aprofundada a ser realizada no âmbito do processo específico TC 039.004/2023-6.

A Diretoria de Programas Sociais relacionou duas normas criadas em 2022 que repercutiram financeiramente no exercício seguinte: a EC 127/2022, que estabeleceu a competência da União para assistência financeira complementar aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o pagamento do piso salarial dos profissionais da enfermagem, e a Lei 14.399/2022, Lei Aldir Blanc 2, que estendeu por cinco anos a política de fomento à cultura criada durante a pandemia.

A Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais relacionou o ressarcimento das Contas do PIS/Pasep em decorrência da EC 126/2022 e das leis 14.735/2023 e 14.751/2023. As duas leis aumentaram as despesas referentes às polícias civil e militar e ao corpo de bombeiros militar do DF



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

e não foi informado o impacto fiscal, entretanto, a Diretoria ressalvou que as despesas serão custeadas pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) sem ensejar o aumento do valor total destinado ao Fundo.

A CGDPE forneceu informações detalhadas tanto sobre as despesas ordinariamente analisadas, como, por exemplo, remanejamentos e contratações temporárias, quanto sobre proposições legislativas ou normativas examinadas. A unidade listou todos os processos sobre os quais foi instada a se manifestar sobre o mérito do ponto de vista orçamentário, nem todos necessariamente se converteram em normas. Foram relacionados 34 processos envolvendo temas e tipos variados, desde decretos até propostas de emendas constitucionais, cuja análise mais detalhada será realizada no processo específico do acompanhamento anual.

Nesse sentido, considerando que o TC 039.004/2023-6, em que se analisam as DOCCs criadas no exercício de 2023, ainda se encontra em andamento, após a conclusão de suas análises, no âmbito do referido processo, é possível que sejam formuladas eventuais propostas de deliberações, além dos apontamentos feitos no presente relatório.

*O Caso da Lei 14.601/2023*

No ponto que interessa ao presente tópico, o art. 28 da Lei 14.601/2023 promoveu alteração no § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – Loas), eliminando o impedimento que existia para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) cumulativamente com a inserção no Programa Bolsa Família (PBF).

Desse modo, a pessoa com deficiência ou o idoso com 65 anos ou mais, que até então não podia se valer do BPC enquanto integrante de família beneficiária do PBF, passou a podê-lo, a partir da entrada em vigor da Lei 14.601/2023.

Consequentemente, é inquestionável que, ao ampliar o universo de pessoas aptas à fruição do BPC, a Lei 14.601/2023 fez aumentar o montante da despesa obrigatória de caráter continuado a cargo da União.

Tal fato, como regra geral, atrai a necessidade de cumprimento das exigências referentes à estimativa do impacto orçamentário-financeiro dos custos adicionais (art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 16, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e art. 131 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 – LDO/2023), da demonstração da origem dos recursos para cobri-los (art. 17, § 1º, da LRF) e da indicação das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receitas ou de redução permanente de outras despesas (art. 17, § 2º, da LRF e art. 132, inciso II, alínea "a", da LDO/2023).

Tudo pode ser resumido no art. 17 da LRF, para o qual os dispositivos mencionados convergem ou do qual são resultantes:

> "Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.
>
> § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.
>
> § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.
>
> § 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

> § 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.
>
> § 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.
>
> (...)"

Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal, apesar do seu rigor justificado, teve sensibilidade com relação às ações de seguridade social, aí incluída a assistência social, em que tem lugar o Benefício de Prestação Continuada.

Especificamente, a própria LRF, no art. 24, desobrigou a obtenção de medidas compensatórias do aumento de despesas, prevista no art. 17, quando o propósito for viabilizar o oferecimento imediato de bem-estar às pessoas necessitadas. Veja-se:

> "Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.
>
> § 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:
>
> I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;
>
> II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;
>
> III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.
>
> § 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas."

Cabe observar, pela leitura do art. 17 da LRF, que o § 2º é o meio de cumprimento do § 1º, ou seja, "para efeito do atendimento" da "estimativa de impacto orçamentário-financeiro" e da demonstração da "origem dos recursos" (§ 1º), o que se deve providenciar é que os "efeitos financeiros" das novas despesas sejam "compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa" (§ 2º).

Portanto, se não se coloca a exigência de medidas compensatórias, também não há que se falar em obrigação de "estimativa de impacto orçamentário-financeiro" que as contemple.

É preciso, contudo, a "indicação da fonte de custeio total", estabelecida no § 5º do art. 195 da Constituição Federal, requisito que pode ser satisfeito na Lei Orçamentária, por meio de crédito inicial ou adicional, uma vez que apenas as medidas compensatórias é que devem constar do próprio ato que aumentar a despesa (§ 5º do art. 17 da LRF). Da mesma maneira, a estimativa geral de impacto da despesa, conforme disposto no art. 113 do ADCT, independentemente de compensação, passa a ser ínsita ao planejamento orçamentário.

Além do mais, obviamente é imprescindível que o acréscimo da despesa obrigatória não prejudique o atingimento das metas fiscais vigentes definidas na LDO, aspecto a ser verificado e eventualmente corrigido bimestralmente com base na realização financeira do Orçamento, nos termos do art. 9º da LRF.

Enfim, tendo a Lei 14.601/2023 estendido a abrangência do Benefício de Prestação Continuada, ela recai na hipótese do inciso I do § 1º do art. 24 da LRF ("concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente") ou na do inciso II ("expansão quantitativa do atendimento"), afastando a necessidade de "indicação das medidas compensatórias"



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

como forma impreterível de funcionar como "estimativa do impacto orçamentário-financeiro" e "demonstração da origem dos recursos".

### 4.1.3. Metas e Prioridades na Lei de Diretrizes Orçamentárias

O Poder Executivo federal não evidenciou integralmente as metas e prioridades previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo os critérios dispostos no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e art. 7º da Lei 10.180/2001, quanto a objetivos governamentais e recursos disponíveis dispostos em programações orçamentárias.

Os resultados analisados foram apurados a partir da verificação da execução orçamentária e financeira das programações orçamentárias que foram possíveis identificar quanto a metas e prioridades previstas na LDO 2023 (Lei 14.436/2022).

A LDO deve dispor sobre as metas e prioridades da administração pública federal para o exercício seguinte, conforme o art. 165, § 2º, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 109/2021:

> Art. 165.
>
> ...
>
> § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as **metas** e **prioridades** da administração pública federal, estabelecerá as **diretrizes de política fiscal e respectivas metas**, em consonância com **trajetória sustentável da dívida pública**, **orientará a elaboração da lei orçamentária** anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifos nossos)

A Constituição também prevê que a LDO seja aprovada antes das discussões sobre a alocação de recursos públicos (pelo rito delineado no art. 35, § 2º do ADCT), que ocorrem na apreciação da lei orçamentária anual (LOA). Define, ainda, que a elaboração do orçamento e as respectivas emendas devem respeitar o texto da LDO (art. 165, § 2º, c/c art. 166, § 3º, inciso I).

Dessa forma, é certo que o modelo constitucional atribui à LDO o papel de estipular o direcionamento que a administração dispensará às políticas públicas em determinado ano, fixando as prioridades e metas a serem observadas quando da elaboração e aprovação do orçamento.

Em decorrência direta do mandamento constitucional, a LDO 2023 (Lei 14.436, de 9/8/2022), em seu art. 4º, estabeleceu as seguintes metas e prioridades:

> Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2023, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, consistem:
>
> I - na Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância;
>
> II - nas ações destinadas à segurança hídrica;
>
> III - nos programas destinados à geração de emprego e renda;
>
> IV - nos investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição;
>
> V - na Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica; e
>
> VI - (VETADO).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Pontua-se que o TCU, mediante o Acórdão 2.183/2022-TCU-Plenário (relator, Ministro Aroldo Cedraz), em acompanhamento realizado sobre o PLDO 2023, recomendou ao então Ministério da Economia e informou à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, acerca da necessidade de aperfeiçoamento do processo de definição das metas operacionais da administração pública federal na lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade com o disposto no § 2º, do art. 165 da Constituição Federal, considerando a ausência de tais metas nas prioridades elencadas nos incisos I, II, III e IV do art. 4º do PLDO 2023.

Com efeito, os itens V e VI do art. 4º da LDO 2023 não constavam originalmente do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, e foram adicionados durante a tramitação do projeto no âmbito do Poder Legislativo, sendo que o item VI, que continha metas, foi integralmente vetado.

Seguindo os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano.

No tocante às prioridades fixadas pela LDO 2023, a Prestação de Contas do Presidente da República de 2023 (PCPR 2023, p. 239) contém informações sobre a execução naquele exercício. Ressalte-se que o item 3.3 deste relatório apresenta análises setoriais de programas finalísticos do PPA 2020-2023, contemplando programas e ações orçamentárias relacionados com as políticas públicas elencadas abaixo.

*Agenda Transversal e Multisetorial da Primeira Infância*

Participam da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância seis Ministérios, conforme previsão do art. 4º do Decreto 10.770/2021.

A Agenda é constituída por um conjunto de ações governamentais implementadas por meio de políticas públicas articuladas e desenvolvidas de forma integrada pelos órgãos do governo federal responsáveis pela sua execução direta ou em parceria com a sociedade civil, com vistas à melhoria das condições de vida e à proteção dos direitos das crianças, desde a gestação até os seis anos de idade completos.

O valor empenhado, em 2023, para a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, foi de R$ 2,40 bilhões, enquanto o pagamento foi de R$ 1,93 bilhão.

O Ministério da Educação obteve a maior participação nas ações governamentais da Agenda, computando R$ 1,91 bilhão em valores empenhados, o que representou 79,2% da dotação. Em seguida, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, computou R$ 417,08 milhões em valores empenhados, o que representou 17,34%. As duas Pastas representaram 96,6% da dotação para a Agenda em 2023.

A PCPR 2023 contém o resultado dessa execução mediante a publicação da Tabela – Programações Orçamentárias e Financeiras referentes à Primeira Infância, contendo os Ministérios da Educação, Justiça e Segurança Pública, Saúde, Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

*Ações destinadas à Segurança Hídrica*

A LDO 2023 não elencou as programações orçamentárias que comporiam as ações destinadas à segurança hídrica, a fim de evidenciar quais seriam as ações prioritárias dessa política pública, o que possibilitaria, pelo menos, aferir o grau de execução orçamentária e financeira no exercício de 2023, ainda que não presentes informações sobre metas físicas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Por sua vez, a PCPR 2023 (p. 240) apresentou o conceito de "segurança hídrica", constante no Plano Nacional de Segurança Hídrica (PNSH), para afirmar que, nesse contexto, foram selecionadas as seguintes programações:

I. Vinculadas ao programa "2221 – Recursos Hídricos";

II. Vinculadas à subfunção "544 – Recursos Hídricos";

III. Relativas a empreendimentos do Plano de Segurança Hídrica (PSH), no âmbito do programa "2222 – Saneamento Básico"; e

IV. Entendidas como diretamente relacionadas ao conceito de Segurança Hídrica apresentado anteriormente, ainda que não vinculadas aos classificadores orçamentários mencionados

Verificou-se, em pesquisa no Siop, a quantidade de 47 registros vinculados ao programa 2221; 13 registros vinculados à subfunção 544; 51 registros vinculados ao programa 2222.

O programa 2221 abrange, em especial, as ações 00TB-Apoio à implantação de infraestrutura para segurança hídrica, 14VI-Implantação de infraestrutura para segurança hídrica e 21DE-Estudos e projetos de infraestrutura para segurança hídrica. Conforme registros do Siop, a ação 00TB foi contemplada com empenho de R$ 453,35 milhões e pagamento de R$ 99,02 milhões; a ação 14VI teve empenho de R$ 48,73 milhões e pagamento de R$ 8,25 milhões; e a ação 21DE obteve empenho de R$ 1,72 milhão e pagamento de R$ 1,66 milhão.

*Programas destinados à Geração de Emprego e Renda*

A PCPR 2023 (p. 240) destaca, de início, que a identificação das despesas relacionadas aos programas de geração de emprego e renda envolve elevado grau de subjetividade, afirmando que, direta ou indiretamente, parcela expressiva das despesas da União pode estar relacionada à geração de emprego e renda.

Nesse sentido, coube ao sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, quando da elaboração da Prestação de Contas Anual do Presidente da República, prevista no inciso X, do art. 24, da Lei 10.180/2001, a seleção de programações que atendessem aos seguintes critérios:

I. Vinculadas aos programas "2210 – Empregabilidade", "5027 – Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social" ou "5012 – Educação Profissional e Tecnológica";

II. Vinculadas às subfunções "333 – Empregabilidade", "334 – Fomento ao Trabalho" ou "363 – Ensino Profissional"; e

III. Entendidas como diretamente relacionadas à geração de emprego e renda, ainda que não vinculadas aos programas ou às subfunções acima.

Ressaltou-se que o item III, acima, contempla, sobretudo, ações destinadas à geração de emprego e renda no meio rural.

Conforme registros do Siop, os programas indicados na PCPR 2023 incluíram ações com respectivos orçamentos, a exemplo de: (i) 2210: ações 2B12-Fomento à inclusão produtiva e 20Z1-Qualificação social e profissional de trabalhadores; (ii) 5027: 20GG-Promoção da inclusão produtiva de pessoas em situação de pobreza; (iii) 5012: 20RW - Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Investimentos Plurianuais em Andamento*

O item 1.7 das Informações Adicionais da PCPR 2023 (p. 53) apresentou planilha, em formato PDF, contendo as programações de investimentos plurianuais prioritários, constantes do Anexo III, Seção I, da Lei 13.971/2019 (PPA 2020-2023).

Aludida planilha contém a identificação do investimento prioritário, o programa de governo, a descrição do programa, órgão, unidade orçamentária, ação, localizador, resultado primário e valores previstos no PLOA, na LOA, valores atualizados, empenhados, liquidados e pagos.

*Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica*

Quanto às prioridades da Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica, a PCPR 2023 informou que as programações vinculadas à política acima foram indicadas pelo Ministério da Educação (MEC), tendo em vista que o orçamento do órgão não contou com ações ou planos orçamentários específicos para a política em comento no exercício de 2023.

Ainda de acordo com a PCPR 2023, o MEC destacou que, entre as programações citadas, os recursos do plano orçamentário "0007 – Gerenciamento da Política de Educação Básica" da ação "20RH – Gerenciamento das Políticas de Educação" não foram destinados exclusivamente à prioridade em questão.

*Conclusão*

Conclui-se, em relação às metas e prioridades dispostas na LDO 2023, que os programas e ações constantes da Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância, da Segurança Hídrica, de Geração de Emprego e Renda e dos Investimentos Plurianuais em Andamento estão previstos em normatizações específicas, ao passo que os referentes à Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica não foram suficientemente correlacionados a programações orçamentárias específicas.

Assim, reforça-se que o planejamento governamental deve especificar os programas e ações prioritários em aderência aos preceitos constitucionais. Deixa-se de propor recomendação sobre o tema, o qual está sendo tratado no âmbito do acompanhamento sobre o PLDO 2025, processo TC 007.639/2024-4, que está em fase de instrução.

| **IMPROPRIEDADE** |
| --- |
| Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023. |

## 4.2. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e ao art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, foi examinado o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento em 2023, com o objetivo de concluir sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Após a análise das evidências obtidas, conclui-se que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual, exceto pelas ressalvas apresentadas neste Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A seguir, são descritas as ocorrências que embasam a opinião com ressalva:

Irregularidade

1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

2. Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, sem observância do art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e do item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)
3. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)
4. Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, em inobservância ao art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; (seção 4.1.1.7)
5. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023. (seção 4.1.3)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 5. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DA UNIÃO

## 5.1. Introdução

Este capítulo sintetiza os resultados e as conclusões dos trabalhos de auditoria financeira integrada com conformidade realizados nas informações patrimoniais, financeiras e orçamentárias apresentadas nas demonstrações contábeis dos órgãos integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), discriminados na tabela adiante, e no processo de consolidação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), referentes ao exercício de 2023, com o objetivo de emitir opinião sobre se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e o marco legal e regulatório aplicável.

O conjunto completo de demonstrações auditadas compreende o Balanço Patrimonial e o Balanço Orçamentário de 31 de dezembro de 2023, a Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, bem como as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Os trabalhos foram realizados com apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), por intermédio da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), que realizou auditoria e certificação de certos componentes, em cumprimento à finalidade prevista no inciso IV, art. 74, da Constituição Federal, de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

**Componentes significativos do BGU 2023**

R$ bilhões

| Componente | Instituição certificadora | Dotação Orçamentária Jan/2022 | % sobre o orçamento | Ativos Dez/2021 | % sobre o ativo |
|---|---|---|---|---|---|
| Ministério da Fazenda | TCU | 3.071,87 | 59,10% | 3.857,78 | 53,32% |
| Ministério da Previdência Social | TCU | 12,66 | 0,24% | 9,79 | 0,14% |
| Ministério do Desenvolvimento, Assist. | CGU | 277,02 | 5,33% | 83,85 | 1,16% |
| Ministério da Educação | CGU | 184,17 | 3,54% | 191,23 | 2,64% |
| Ministério da Saúde | CGU | 183,79 | 3,54% | 53,56 | 0,74% |
| Ministério da Defesa | TCU | 122,85 | 2,36% | 404,65 | 5,59% |
| Ministério da Integração e Desenvolv. | CGU | 54,01 | 1,04% | 267,10 | 3,69% |
| Ministério dos Povos Indígenas | CGU | 0,65 | 0,01% | 258,39 | 3,57% |
| Ministério da Gestão e da Inovação | CGU | 0,22 | 0,004% | 237,85 | 3,29% |
| INSS, abrangendo o FRGPS | TCU | 866,97 | 16,68% | 304,22 | 4,20% |
| **Total** | **-** | **4.774,22** | **91,85%** | **5.668,42** | **78,34%** |

Fonte: Anexo I da Portaria - TCU 75/2023 e Tesouro Gerencial

A opinião de auditoria emitida para cada ministério e para o BGU são formadas a partir de níveis de materialidade diferentes, sendo os dos ministérios necessariamente inferiores aos do BGU. Assim, distorções consideradas relevantes nas demonstrações contábeis dos ministérios não têm a mesma relevância nas demonstrações contábeis consolidadas da União (BGU). Ademais, em razão do disposto no art. 18, § 1º, da Decisão Normativa - TCU 198/2022, alguns resultados das auditorias realizadas em componentes podem não ser utilizados no BGU.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Foram incorporados a este capítulo somente as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados, como não conformidades ou deficiências de controle, deixaram de ser incorporados ao presente capítulo, pois nenhum representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem encaminhamento no nível das Contas do Presidente da República. Entretanto, todos foram objeto de propostas de determinação, recomendação ou ciência aos respectivos gestores responsáveis pelos órgãos e entidades indicados na tabela acima, nos processos de auditoria individuais.

A materialidade global para o BGU foi estabelecida em R$ 62,2 bilhões, representando 1,35% do total das despesas empenhadas no exercício de 2023, considerando ser esse o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União. A materialidade para execução da auditoria foi estabelecida em R$ 31,1 bilhões, representando 50% da materialidade global. O limite para acumulação de distorções (LAD), estabelecido em R$ 1,7 bilhão, corresponde a 2,8% da materialidade global.

As conclusões que serviram de base para fundamentação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União encontram-se descritas de forma detalhada nos tópicos a seguir, organizadas em duas seções: 5.2. Achados de Auditoria e 5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União.

## 5.2. Achados de auditoria

### 5.2.1. Distorções de valor

***Processo de consolidação das demonstrações contábeis***

#### 5.2.1.1. R$ 33,4 bilhões em transações Intra OFSS não excluídos nos demonstrativos consolidados do exercício de 2023

(TC 022.807/2023-3 – Demonstrações Consolidadas da União)

De acordo com a NBC TSP 17, item 40 (c), na elaboração das demonstrações contábeis consolidadas devem ser eliminados integralmente ativos, passivos, patrimônio líquido, receitas, despesas e fluxos de caixa relacionados a transações entre entidades da mesma entidade econômica.

O § 1º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que "no caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais."

Os procedimentos de auditoria sobre o processo de consolidação indicaram saldos nas contas do ativo, do passivo, do patrimônio líquido, da VPA e da VPD, em nível de apresentação, que deveriam ser eliminados por se tratar de transações intragrupo, totalizando R$ 33,4 bilhões.

Para tratar a distorção, foi proposta, no âmbito do TC 022.807/2023-3, determinação à Secretaria do Tesouro Nacional para que formule e apresente plano de ação para aprimorar o processo de consolidação, visando reduzir os saldos de transações intragrupo das demonstrações consolidadas da União até que sejam considerados imateriais, desde que o equilíbrio dessas demonstrações não seja comprometido e que não impacte a composição patrimonial ou o resultado patrimonial da União

***Bens imóveis***

#### 5.2.1.2. R$ 25,3 bilhões decorrentes da reavaliação de bens imóveis reconhecidos a maior na conta Demais Reservas

(TC 022.807/2023-3 – Demonstrações Consolidadas da União)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

De acordo com a NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado, item 44, após o reconhecimento como ativo, o item do ativo imobilizado cujo valor justo possa ser mensurado confiavelmente deve ser apresentado pelo seu valor reavaliado, correspondente ao seu valor justo na data da reavaliação menos qualquer depreciação e perda por redução ao valor recuperável acumuladas subsequentes.

O item 54 da mesma norma prevê que se o valor contábil da classe do ativo aumentar em virtude da reavaliação, esse aumento deve ser contabilizado diretamente à conta de reserva de reavaliação. De outro modo, se o valor contábil da classe do ativo diminuir em virtude da reavaliação, essa diminuição deve ser reconhecida no resultado do período caso não haja saldo de reserva de reavaliação para a respectiva classe do ativo. Em havendo saldo, a respectiva diminuição deve ser contabilizada diretamente à conta de reserva de reavaliação até o limite de qualquer saldo existente na reserva de reavaliação referente àquela classe de ativo (item 55).

Já o item 56 dispõe que "Aumentos ou diminuições de reavaliação relativa a ativos individuais dentro de uma classe do ativo imobilizado devem ser contrapostos uns com os outros dentro da classe, mas não devem ser contrapostos com ativos de classes diferentes.".

Os testes de auditoria sobre transações e saldos contábeis das demonstrações consolidadas do exercício de 2023 demonstraram distorção relacionada à contabilização incorreta da valorização e desvalorização dos bens imóveis, no montante líquido de R$ 25,3 bilhões.

Considerando que as demonstrações contábeis do exercício de 2023 já foram encerradas e que o procedimento contábil adotado contraria tanto as regras constantes no MCASP (9ª edição) quanto na NBC TSP 07, efetuou-se proposta de recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, no âmbito do TC 022.807/2023-3, para a promoção de ações com vistas ao cumprimento das normas de contabilização de reavaliação do imobilizado previstas no item 11.4.1 do MCASP, 9ª edição, e nos itens 51 a 56 da NBC TSP 07.

***Receita e Créditos Tributários***

**5.2.1.3. R$ 9,5 bilhões de parcelamentos recebidos reconhecidos indevidamente no passivo**

(TC 008.777/2023-3 – Ministério da Fazenda (Receitas e Créditos Tributários), item 3.1.2, apreciado pelo Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário)

Constatou-se que créditos tributários parcelados recebidos no exercício de 2023, no valor de R$ 9,5 bilhões, foram reconhecidos como obrigações ao mesmo tempo que as parcelas recebidas permaneceram registrados como créditos a receber, em inobservância à Lei 4.320/1964, art. 105, §§ 3º e 4º, e na NBC TSP Estrutura Conceitual, itens 5.14 a 5.16, que estabelecem definições de passivo.

Tal distorção decorre da adoção, pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), de procedimento que registra temporariamente os valores de amortização recebidos de parcelamentos unificados de tributos em contas de passivo. Quando o código único do recolhimento é desdobrado, esses recebimentos são reclassificados para contas de receita orçamentária e os respectivos créditos tributários a receber são somente então baixados da conta de parcelamentos a receber. No entanto, nem todos os recebimentos registrados no passivo são reclassificados antes do final do exercício, resultando em distorção da informação. Tal fato também foi detectado no exercício de 2022.

Para tratar esse tipo de distorção, realizou-se determinação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio do Acórdão 1.056/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo), a ser monitorada na auditoria de contas anuais do exercício de 2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Provisões, incluindo Passivos Atuariais*

**5.2.1.4. R$ 11,7 bilhões reconhecidos a maior no passivo e no resultado do exercício por ajuste inadequado de provisões relativas a ajustes nos passivos de benefícios pós-emprego**

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa - Passivo Atuarial, item 3.1.1)

A NBC TSP 15, item 59, detalha a forma de contabilização do passivo atuarial, indicando os valores que devem ser reconhecidos no resultado e no patrimônio líquido. Além disso, o MCASP, parte II, item 17.2.2.2, p. 300 e 301, que trata das mudanças nas provisões, estabelece que uma obrigação a pagar deve ser reconhecida concomitantemente com a baixa da provisão anteriormente constituída quando não houver mais incertezas a respeito do valor e do prazo, de modo que eventual diferença entre a obrigação efetiva e o valor provisionado deve ser reconhecido no resultado do exercício.

Os testes de auditoria constataram o reconhecimento a maior de R$ 11,7 bilhões em despesa com ajustes nos passivos de benefícios pós-emprego, pela falta de reversão de provisões anteriormente constituídas para tais benefícios. Essa distorção afeta por superavaliação os saldos das contas Reversão de Provisões, da VPA, e Benefícios Previdenciários e Assistenciais, da VPD.

Para corrigir a distorção, formularam-se propostas de recomendação ao Ministério da Defesa e à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que serão monitoradas na próxima auditoria de contas anuais.

**5.2.1.5. R$ 5,7 bilhões de despesa e obrigações não reconhecidas pelo FRGPS, devido à falta de provisão para pagamento de benefícios a conceder relativos ao estoque de recursos no CRPS**

(TC 026.323/2023-0 – Relatório de Auditoria do INSS abrangendo o FRGPS, item 3.1.1, apreciado pelo Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário)

Na auditoria anterior, foi identificado que o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) não constituía provisão relacionada aos benefícios a conceder pendentes de análise pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS), situação que resultou em determinação para que a autarquia adotasse as medidas necessárias à sua constituição.

Na auditoria do exercício de 2023, constatou-se que não houve alteração na situação. Questionado, o INSS informou que ainda não dispunha de informações suficientes e parametrizadas para identificar os casos em que serão concedidos novos benefícios aos segurados ou revistos os já concedidos ou ainda restabelecidos aqueles suspensos ou cessados.

Em auditoria operacional no Processo de Recurso Administrativo Previdenciário (TC 014.283/2021-2) identificou-se que o índice de provimento dos recursos julgados pelo CRPS, ou seja, a proporção de decisões total ou parcialmente favoráveis ao cidadão, foi de 22% no período de 2015 a 2021. Com base nesse percentual histórico e na última extração disponível, a equipe de auditoria estimou que R$ 5,7 bilhões deveriam ter sido reconhecidos pelo FRGPS, em 31/12/2023, como provisão para suportar os pagamentos decorrentes dos recursos ao CRPS que venham a ser providos nos próximos exercícios financeiros, mas cujo fato gerador da despesa retroagirá à data de entrada do requerimento.

Conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) 11, item 7, c/c art. 50, inciso II, da Lei Complementar 101/2000), as transações e os eventos devem ser reconhecidos nas demonstrações contábeis nos períodos a que se referem, em observância ao regime de competência. Ademais, o item 17.2 do MCASP prescreve que as provisões são obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se espera que resultem em saídas de recursos para a entidade, e que possuem prazo ou valor incerto e, ainda, a NBC TSP 03 – Provisões, Passivos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Contingentes e Ativos Contingentes, item 22(c), estabelece que a provisão deve ser reconhecida quando uma estimativa confiável puder ser realizada acerca do valor da obrigação.

O efeito do não reconhecimento dessa estimativa contábil é a subavaliação das contas Provisões a Curto Prazo, do passivo, e da conta Constituição de Provisões, do resultado (VPD).

A apreciação do relatório de auditoria do TC 026.323/2023-0 resultou na prolação do Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário, em que se determinaram medidas corretivas ao Instituto Nacional do Seguro Social (item 9.1).

#### 5.2.1.6. R$ 4,5 bilhões registrados a menor, tanto a título de provisões matemáticas a longo prazo, quanto de provisões matemáticas previdenciárias, decorrentes de falhas de cálculo

(TC 026.320/2023-1 – Relatório de Auditoria do Ministério da Previdência Social, itens 3.1.2, 3.1.5 e 3.1.7, apreciado pelo Acórdão 1.058/2024-TCU-Plenário)

Os procedimentos de auditoria identificaram registros incorretos nas contas de Provisões a Longo Prazo, do Passivo, e de Constituição de Provisões, da VPD, das demonstrações contábeis do Ministério da Previdência Social.

Primeiramente, em decorrência de erro do programa utilizado, os saldos das referidas contas foram reduzidos em R$ 1,2 bilhão. Adicionalmente, foram identificados registros em duplicidade decorrentes de erros nos filtros utilizados para os registros. Tal fato elevou os saldos das mesmas contas contábeis em R$ 2,5 bilhões. Por fim, constatou-se a exclusão de servidores efetivos ocupantes de cargos comissionados da base de cálculo para o registro dos passivos atuariais. Como consequência, houve redução de R$ 5,8 bilhões nos saldos das contas contábeis supracitadas. Esses fatos perfazem o efeito líquido de R$ 4,5 bilhões.

Não foram propostos encaminhamentos, tendo em vista a recomendação constante do item 9.1.1 do Acórdão 1.464/2022-TCU-Plenário (TC 021.979/2021-9), com o objetivo de tratar esse tipo de distorção. O entendimento foi acolhido no Acórdão 1.058/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

***Bens Imóveis***

#### 5.2.1.7. R$ 20,9 bilhões reconhecidos a maior em bens imóveis sem suporte em laudos de avaliação

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, item 3.1)

Conforme itens 44 e 50 da NBC TSP 07, e MCASP, parte II, item 11.4, p. 232 a 235, quando um item de ativo imobilizado é reavaliado, a depreciação acumulada deve ser eliminada contra o valor contábil bruto e, posteriormente, o valor contábil do item é ajustado para o valor reavaliado.

A auditoria constatou reconhecimento a maior de R$ 20,9 bilhões em bens imóveis devido a divergências de valores entre os registros contábeis no Siafi e os respectivos laudos técnicos de avaliação. O efeito dessa distorção nas demonstrações contábeis de 2023 é a superavaliação da conta Bens Imóveis, do ativo, e da conta Demais Reservas, do patrimônio líquido.

O valor da distorção foi determinado pelo efeito líquido de uma superavaliação de R$ 26,8 bilhões descontada de uma subavaliação de R$ 5,9 bilhões correspondentes a 75 imóveis do Ministério da Defesa (23 da Marinha, 17 do Exército e 35 da Aeronáutica).

O Comando da Marinha regularizou o valor contábil dos seus 23 imóveis em fevereiro de 2024, sem efeitos na posição de 31/12/2023 apresentada nas demonstrações contábeis.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Para corrigir o restante da distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Aeronáutica e do Exército, no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

#### 5.2.1.8. R$ 16,6 bilhões não reconhecidos em bens imóveis devido à ausência de reavaliações

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1509066 do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, item 2.3.1)

Com fundamento na NBC TSP 07, itens 44 e 49, que dispõem sobre a regularidade das reavaliações do ativo imobilizado, além da Instrução Normativa - SPU/ME 67/2022 e da Portaria Conjunta - STN/SPU 10/2023, constatou-se o não reconhecimento de R$ 16,6 bilhões em bens imóveis devido à ausência de reavaliações com a frequência exigida pelos referidos regulamentos. O efeito dessa distorção nas DCON do exercício de 2023 é a subavaliação da conta Bens Imóveis, do ativo, e da conta Demais Reservas, do patrimônio líquido.

O montante da distorção foi determinado pela comparação entre os valores registrados no sistema de gerenciamento de imóveis (SPIUnet) e os calculados de acordo com a Instrução Normativa - SPU/ME 67/2022, art. 17, para uma amostra de 25 imóveis correspondentes aos registros com valores mais relevantes, de modo a cobrir 88% do saldo dos ativos com reavaliações pendentes.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, exercício de 2023, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações estão sendo tratadas por esse órgão de controle interno.

#### 5.2.1.9. R$ 1,7 bilhão reconhecido indevidamente como ganhos devido a registros equivocados de fracionamento de bens imóveis

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, item 3.6)

Com fundamento no MCASP, parte II, itens 2.4.1 e 2.4.2, p. 167 a 168, que dispõem sobre a definição e o reconhecimento das Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA), os testes de auditoria realizados identificaram reconhecimento indevido de R$ 1,7 bilhão como ganhos com incorporações de ativos, que é uma classe de VPA, devido a registros equivocados, por parte da Aeronáutica, referentes ao fracionamento de imóveis já existentes, não havendo novas incorporações.

O efeito dessa distorção foi a superavaliação da conta Ganhos com Incorporação de Ativos, da VPA, e a subavaliação da conta Demais Reservas, do patrimônio líquido.

Para corrigir a distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Defesa e ao Comando da Aeronáutica, no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

### 5.2.2. Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

***Dívida Pública Federal***

#### 5.2.2.1. R$ 21,1 bilhões em despesas orçamentárias de juros e encargos da dívida classificadas indevidamente como amortização da dívida em razão da não mensuração dos juros e encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal pelo custo amortizado

(TC 009.712/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Fazenda, item 3.2.2, apreciado pelo Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário)

Como consequência da não utilização da taxa de juros efetiva real (método do custo amortizado) na gestão da Dívida Pública Mobiliária Federal (DPMFi), verificou-se, nas contas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

orçamentárias, a classificação indevida de juros e encargos da dívida como amortização da dívida, no montante de R$ 21,1 bilhões.

O efeito dessa distorção nas DCON do exercício de 2023 é a superavaliação da conta Amortização da Dívida Mobiliária (despesa de capital) e a subavaliação da conta Juros e Encargos da Dívida (despesa corrente), ambas do balanço orçamentário.

Não se formulou uma proposta de deliberação no relatório de auditoria do TC 009.712/2023-2, uma vez que o Ministério da Fazenda já formalizou a adoção de mudanças na metodologia visando a correção da distorção. O entendimento foi acolhido no Acórdão 1.057/2024-TCU-Plenário (Rel. Min. Vital do Rêgo).

***Provisões – Passivos Atuariais***

**5.2.2.2. R$ 45,7 bilhões de despesa (VPD) com benefícios previdenciários classificadas inadequadamente**

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa - Passivo Atuarial, item 3.2.2)

Conforme o MCASP, parte II, item 17.2.1, p. 298 e 299, sobre o reconhecimento de provisões e a respectiva VPD, e item 17.5.4, p. 307, que estipula o registro da provisão matemática previdenciária, verificou-se a classificação indevida de R$ 45,7 bilhões em despesa (VPD) de benefícios previdenciários, devido a falhas na contabilização de ajustes dos passivos relacionados.

O efeito dessa distorção foi a superavaliação da conta Benefícios Previdenciários e Assistenciais e a subavaliação da conta Constituição de Provisões, ambas da VPD.

Não se formulou proposta de deliberação no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, uma vez que essa distorção está relacionada àquela do item 5.2.1.6, de R$ 11,7 bilhões, para a qual foram formuladas propostas de recomendação ao Ministério da Defesa e à STN.

***Bens Imóveis***

**5.2.2.3. R$ 8,0 bilhões reconhecidos indevidamente como terrenos e glebas nas notas explicativas referentes ao ativo imobilizado**

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, itens 4.4 e 4.5)

A NBC TSP 07, item 52, dispõe sobre as classes de ativo imobilizado, e o MCASP, parte II, item 11.1, p. 225, define os bens imóveis classificados em bens de uso especial, compreendendo edifícios, terrenos e glebas, entre outros. A especificação desses imóveis é detalhada no Manual de Utilização do Sistema de Gerenciamento dos Imóveis de Uso Especial da União - SPIUnet, de 2019, p. 51, o qual afirma que o imóvel que não possui benfeitoria é classificado como terreno ou gleba e, caso contrário, a conta contábil deverá ser selecionada de acordo com o tipo de destinação.

A auditoria constatou reconhecimento a maior de R$ 8,0 bilhões no saldo da classe de ativo imobilizado correspondente a terrenos e glebas, o que implica o reconhecimento a menor, na mesma quantia, em outras classes referentes a bens imóveis. Essa distorção tem efeito sobre as divulgações referentes ao ativo imobilizado, presentes nas notas explicativas às demonstrações contábeis do exercício de 2023.

O valor da distorção foi determinado pelo efeito líquido a partir da superavaliação de R$ 17,1 bilhões em terrenos e glebas descontada da subavaliação de R$ 9,1 bilhões nessa mesma conta contábil, uma vez que a especificação das contas analíticas para os imóveis em questão não foi realizada conforme o Manual de Utilização do SPIUnet.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

O Comando da Marinha regularizou os registros dos seus imóveis em 2024, enquanto o Comando do Exército realizou ajustes parciais, igualmente com efeitos para o exercício de 2024.

Para corrigir o restante da distorção, formulou-se proposta de determinação ao Ministério da Defesa e aos Comandos da Aeronáutica e do Exército, no relatório de auditoria do TC 018.199/2023-2, que será monitorada na próxima auditoria de contas anuais.

### 5.2.3. Limitações à obtenção de evidência suficiente e apropriada

***Bens imóveis***

#### 5.2.3.1. R$ 144,6 bilhões relativos a bens imóveis apresentados nas demonstrações contábeis do Ministério da Defesa não passíveis de verificação

(TC 018.199/2023-2 – Relatório de Auditoria do Ministério da Defesa, item 6.1)

No curso dos testes de auditoria sobre o imobilizado apresentado nas demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, parte dos laudos de avaliação requeridos, no valor de R$ 144,6 bilhões, não foi apresentada até o encerramento da auditoria, de modo que não foi possível avaliar as afirmações sobre os referidos valores, configurando-se, portanto, como limitação ao alcance da auditoria, nos termos da NBC TASP 260, itens 16.b e A21, e NBC TASP 705, item 6.b.

Em face de compromisso do Ministério da Defesa de executar o plano de ação firmado nos termos do Acórdão 1760/2023-TCU-Plenário, o assunto será monitorado na auditoria anual de contas relativas ao exercício de 2024.

***Provisões***

#### 5.2.3.2. R$ 8,4 bilhões referentes a provisões reconhecidas pelo Ministério da Saúde não passíveis de verificação

(Relatório de Avaliação SFC/CGU 1479189 do Ministério da Saúde, item 2.3.5.1)

No curso dos testes de auditoria realizados pela SFC/CGU, o Ministério da Saúde não apresentou a relação de processos com demandas judiciais até o encerramento da auditoria, de modo que não foi possível determinar se havia necessidade de ajustar os valores reconhecidos nas demonstrações contábeis, configurando-se, portanto, como limitação ao alcance da auditoria, nos termos da NBC TASP 260, itens 16.b e A21, e NBC TASP 705, item 6.b.

O assunto foi tratado na Auditoria Anual de Contas do Ministério da Saúde, exercício de 2023, realizada pela SFC/CGU, e as recomendações serão tratadas por esse órgão de controle interno.

***Créditos a Receber***

#### 5.2.3.3. Créditos a receber e respectivos ajustes para perdas sem verificabilidade ou suportabilidade, bem como valor potencialmente relevante de créditos da mesma natureza ainda não reconhecidos

(TC 026.323/2023-0 – Relatório de Auditoria do INSS abrangendo o FRGPS, item 3.1.2, apreciado pelo Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário)

O Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) apresenta em suas demonstrações o montante de créditos previdenciários e respectivos ajustes para perdas.

Sobre o montante apresentado não foi possível obter evidência suficiente e apropriada sobre a existência e grau de recuperabilidade de direitos por falta de verificabilidade ou suportabilidade quanto ao valor reconhecido, em especial quanto à identificação e mensuração individual dos créditos contendo informações como: identificação do devedor, datas dos pagamentos indevidos, valor inicial, valor



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

atualizado, em caso de atualização, e correspondentes ajustes para perdas estimadas pelo não recebimento.

Adicionalmente, não houve o reconhecimento de créditos da mesma natureza, cujo montante pode ser relevante, mas não possível de ser estimado. A dificuldade se refere à apuração dos benefícios previdenciários pagos com indícios de irregularidades, que depende de duas bases: os processos físicos pendentes de digitalização e os processos digitais ou já digitalizados cadastrados no sistema de monitoramento de benefícios MoB-Digital, no qual é feita a análise com vistas à apuração do eventual crédito previdenciário a ser reconhecido.

O assunto foi objeto de determinação por meio do item 9.1.1 do Acórdão 1.465/2022-TCU-Plenário (TC 030.739/2021-7), da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, parcialmente reformulado por meio do item 9.1.2 do Acórdão 1.059/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

### 5.3. Opinião de Auditoria sobre o Balanço Geral da União

**Opinião com ressalva**

Examinamos, ao amparo das competências estabelecidas no art. 71, incisos I e IV, da Constituição Federal de 1988, e nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 36, parágrafo único, da Lei 8.443/1992, as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, comumente conhecidas como Balanço Geral da União (BGU), compreendendo Balanço Patrimonial e o Balanço Orçamentário de 31 de dezembro de 2023, a Demonstração das Variações Patrimoniais para o exercício findo nessa data, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, e as correspondentes notas explicativas, incluindo o resumo das principais políticas contábeis.

Em nossa opinião, exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, conforme descritos na seção a seguir "Base para opinião com ressalva", as demonstrações contábeis acima referidas apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

**Base para opinião com ressalva**

Detectamos distorções de valor, de classificação e de divulgação, e não obtivemos evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre parcelas do ativo imobilizado, dos créditos a receber e das provisões. Os efeitos das distorções e os possíveis efeitos da impossibilidade de se obter evidência apropriada e suficiente nas demonstrações contábeis são relevantes, mas não generalizados, tomados individualmente ou em conjunto, conforme apresentados a seguir:

***Distorções de valor***

1.1 O **Ativo Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 1.968.251 milhões, está superavaliado em R$ 9.468 milhões devido à valores já recebidos e não baixados da conta Créditos a Curto Prazo.

1.2 O **Ativo Não Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 5.408.940 milhões, está superavaliado em R$ 10.568 milhões. Essa distorção decorre da não exclusão de transações intragrupo na conta Créditos a Longo Prazo (R$ 4.509 milhões), da manutenção de transações intragrupo relativas a Investimentos (R$ 1.784 milhões) e do reconhecimento incorreto/ausência de realização de reavaliações de bens do Imobilizado (R$ 4.274 milhões).

1.3 O **Passivo Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 2.463.187 milhões, está superavaliado em R$ 3.744 milhões. Essa distorção decorre do reconhecimento de créditos recebidos



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(ingressaram no caixa) como Demais Obrigações a Curto Prazo (R$ 9.468 milhões) e do não reconhecimento de benefícios a conceder nas Provisões a Curto Prazo (R$ 5.724 milhões).

1.4 O **Passivo Não Circulante**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 10.499.756 milhões, está subavaliado em R$ 969 milhões em decorrência do não reconhecimento de benefícios previdenciários nas Provisões a Longo Prazo (R$ 4.535 milhões) e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Demais Obrigações a Longo Prazo (R$ 3.566 milhões).

1.5 O **Patrimônio Líquido**, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 5.585.751 milhões, está superavaliado em R$ 20.427 milhões. Essa distorção decorre da manutenção de transações intragrupo referentes ao Patrimônio Social e Capital Social (R$ 3.122 milhões), da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R$ 27.974 milhões) e da manutenção de transações intragrupo (R$ 2.945 milhões) e não utilização de reservas de reavaliação (R$ 3.667 milhões) em exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas do exercício sobre os Resultados Acumulados (R$ 9.947 milhões).

1.6 As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.488.457 milhões, estão superavaliadas em R$ 7.494 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Provisões (R$ 9.182 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R$ 4.159 milhões) e do reconhecimento a maior de Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R$ 11.671 milhões) e de Ajustes para Perdas (R$ 846 milhões).

1.7 As **Variações Patrimoniais Aumentativas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 3.736.474 milhões, estão subavaliadas em R$ 2.453 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Reavaliação de Ativos (R$ 20.824 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (R$ 5.032 milhões) e do reconhecimento a maior de Ganhos com Incorporação de Ativos (R$ 1.667 milhões) e de Reversão de Provisões e Ajuste para Perdas (R$ 11.671 milhões).

***Distorções de classificação, apresentação ou divulgação***

1.8 As **Variações Patrimoniais Diminutivas**, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.488.457 milhões, contêm registros no valor de R$ 45.706 milhões que estão classificados incorretamente em razão do reconhecimento de Constituição de Provisões como Benefícios Previdenciários e Assistenciais.

1.9 As **Despesas Orçamentárias**, apresentadas no Balanço Orçamentário por R$ 3.110.133 milhões (valor dos empenhos), contêm registros no valor de R$ 21.080 milhões que estão classificados incorretamente. Trata-se do reconhecimento de Juros e Encargos da Dívida (Despesas Correntes) como Amortização da Dívida (Despesas de Capital).

1.10 As **notas explicativas do item 11 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial** estão distorcidas em R$ 7.996 milhões devido à divulgação de bens imóveis como terrenos e glebas que se referem a outras classes do ativo imobilizado.

***Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente***

1.11 O Imobilizado, os Créditos a Longo Prazo e as Provisões da União estão registrados por R$ 2.325.652 milhões, R$ 2.171.928 milhões e R$ 3.609.693 milhões, respectivamente, nas demonstrações consolidadas de 31/12/2023.

1.12 Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de parcela do Imobilizado das demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, no valor de R$ 144.619 milhões, sobre parcela das Provisões das demonstrações contábeis do Ministério da Saúde, no valor de R$ 8.377 milhões. Consequentemente, não foi possível concluir sobre essas afirmações.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Nossa auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (Intosai). Nossas responsabilidades, em conformidade com tais normas, estão descritas na seção intitulada "Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis".

Somos independentes em relação ao Ministério da Fazenda e à Secretaria do Tesouro Nacional, entidades responsáveis pela elaboração e divulgação das demonstrações consolidadas, de acordo com os princípios éticos relevantes previstos nas Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI) e cumprimos com as demais responsabilidades éticas de acordo com essas normas. Acreditamos que a evidência de auditoria é suficiente e apropriada para fundamentar nossa opinião com ressalva.

**Outras informações que apresentam ou fazem referência às demonstrações contábeis**

A Controladoria-Geral da União, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, é responsável por elaborar a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) apresentada anualmente, cujas informações são provenientes de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Nossa opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União não abrange outras informações que integram o relatório da Prestação de Contas do Presidente da República e não expressamos qualquer forma de conclusão de auditoria sobre essas informações.

Em conexão com a auditoria das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, nossa responsabilidade é a de ler o relatório PCPR e, ao fazê-lo, considerar se esse relatório está, de forma relevante, inconsistente com as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União ou com nosso conhecimento obtido na auditoria ou, de outra maneira, aparenta estar distorcido de forma relevante. Se, com base no trabalho realizado, concluirmos que há distorção relevante no referido relatório, somos requeridos a comunicar esse fato.

Como descrito na seção "Base para opinião com ressalva", as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União estão afetadas, de forma relevante, mas não generalizada, pelas distorções apresentadas. Assim, essas outras informações que integram o relatório PCPR, por conterem as demonstrações contábeis e a elas fazerem referência, contêm, pela mesma razão, distorção com relação aos valores dos itens indicadas na "Base para opinião com ressalva".

**Responsabilidades da administração pelas demonstrações contábeis consolidadas**

A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda é responsável pela elaboração e adequada apresentação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil pelo setor público, conforme previsto no Decreto 11.344/2023, art. 36, inciso XX, e na Lei 10.180/2001, arts. 16 e 17, inciso I, c/c art. 18, inciso VI, e pelos controles internos que ela determinou como necessários para permitir a elaboração dessas demonstrações contábeis livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Responsabilidades do auditor pela auditoria das demonstrações contábeis consolidadas**

Nossos objetivos são obter segurança razoável de que as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, tomadas em conjunto, estão livres de distorção relevante, independentemente se causada por fraude ou erro, e emitir Certificado de Auditoria contendo nossa opinião. Segurança razoável é um alto nível de segurança, mas não uma garantia de que a auditoria realizada de acordo com as normas brasileiras e internacionais de auditoria no setor público sempre detecta as eventuais distorções relevantes existentes. As distorções podem ser decorrentes de fraude ou erro e são consideradas relevantes quando, individualmente ou em conjunto, possam influenciar, dentro de uma perspectiva razoável, as decisões econômicas dos usuários tomadas com base nas referidas demonstrações.

Em consonância com o disposto no art. 22 da Decisão Normativa - TCU 198/2022, nesta auditoria foram consideradas relevantes para as demonstrações contábeis como um todo as distorções que, individualmente ou em conjunto, se aproximaram ou superaram 1,35% das despesas empenhadas em 2023. A despesa orçamentária foi considerada o referencial que melhor reflete o nível de atividade financeira da União, em razão de todos programas e ações governamentais dependerem basicamente do orçamento público para o seu financiamento.

Como parte da auditoria realizada de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria - TCU 280/2010, e os Princípios das Normas Internacionais de Auditoria aplicáveis ao setor público emitidas pela Intosai, exercemos julgamento profissional e mantemos ceticismo profissional ao longo da auditoria. Além disso:

- Identificamos e avaliamos os riscos de distorção relevante nas Demonstrações Contábeis Consolidadas da União, independentemente se causada por fraude ou erro, e planejamos e executamos os procedimentos de auditoria em resposta a tais riscos, bem como obtemos evidência de auditoria para fundamentar nossa opinião. O risco de não detecção de distorção relevante resultante de fraude é maior do que o proveniente de erro, já que a fraude pode envolver o ato de burlar os controles internos, conluio, falsificação, omissão ou representações falsas intencionais.

- Obtivemos entendimento dos controles internos para planejar os procedimentos de auditoria apropriados nas circunstâncias, mas não com o objetivo de expressarmos opinião sobre a eficácia dos controles internos da entidade responsável pela elaboração e divulgação das demonstrações contábeis consolidadas.

- Avaliamos a adequação das políticas contábeis utilizadas e a razoabilidade das estimativas contábeis e respectivas divulgações.

- Avaliamos a apresentação geral, a estrutura e o conteúdo das demonstrações contábeis, inclusive as divulgações, e se as demonstrações contábeis representam as correspondentes transações e os eventos de maneira compatível com o objetivo de apresentação adequada.

- Obtivemos evidência de auditoria referente às informações financeiras das entidades ou atividades de negócio da União para expressar uma opinião sobre as Demonstrações Contábeis Consolidadas da União. Somos responsáveis pela direção, supervisão e execução da auditoria do BGU e, consequentemente, pela opinião de auditoria sobre as demonstrações consolidadas.

- Comunicamo-nos com os responsáveis pela elaboração e divulgação das Demonstrações Contábeis Consolidadas da União a respeito, entre outros aspectos, do alcance planejado, da época da auditoria e das constatações significativas de auditoria, inclusive as eventuais deficiências significativas nos controles internos que identificamos durante nossos trabalhos.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

• Fornecemos também aos responsáveis pela governança declaração de que cumprimos com as exigências éticas relevantes, incluindo os requisitos aplicáveis de independência, e comunicamos todos os eventuais relacionamentos ou assuntos que poderiam afetar, consideravelmente, nossa independência, incluindo, quando aplicável, as respectivas salvaguardas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 6. MONITORAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES E ALERTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NAS CONTAS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA DE 2019 A 2022 E PROVIDÊNCIAS ADOTADAS

## Consolidação das Análises

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 12 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 2 foram consideradas implementadas; 7 em implementação; e 3 não implementadas.

Das 10 recomendações não implementadas integralmente, 6 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 4 tiveram seu monitoramento dispensado, pois serão tratadas em local adequado (na deliberação do Parecer Prévio 2023 ou em análise específica).

**Nível de atendimento das recomendações**

| Recomendações | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Subtotal |
|---|---|---|---|---|---|
| Implementada | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Em implementação | 0 | 2 | 3 | 2 | 7 |
| Não implementada | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| **Total** | **1** | **2** | **4** | **5** | **12** |

Fonte: elaboração própria.

Registra-se que as deliberações relativas à auditoria financeira do Balanço Geral da União, capítulo 5 deste Relatório, são realizadas no âmbito dos processos específicos, de modo que não constam do Parecer Prévio, conforme a Instrução Normativa TCU 84/2020. Da mesma forma, as deliberações de anos anteriores do BGU serão monitoradas nos processos específicos.

Alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente dos anos anteriores não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às "Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU", salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante haver recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para concretizar as medidas sugeridas pelo TCU no Parecer Prévio.

Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

## 6.1. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2022

### 6.1.1. Deliberação original: CG2022 – 3.1

Ao Poder Executivo que os ajustes na programação orçamentária e financeira considerem a totalidade das projeções atualizadas de receitas e despesas primárias e demais eventos que impactam o cumprimento das regras fiscais vigentes, em observância ao art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Análise*

O objeto desta recomendação adveio da Medida Provisória 1.136/2022, que alterou o art. 11, § 3º, da Lei 11.540/2007, para criar uma regra de escalonamento anual que limitou, para o exercício de 2022, em R$ 5.555,00 milhões a aplicação dos recursos provenientes de fontes vinculadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) em despesas reembolsáveis e não reembolsáveis.

Com o intuito de promover imediato desbloqueio de certas dotações, que então seria compensado por bloqueios de ações do FNDCT, conforme autorizado pelo Voto-JEO 8/2022, editou-se o Decreto 11.190/2022, que inseriu o parágrafo único ao art. 16 do Decreto 10.961/2022, fazendo constar que a realização de bloqueios e desbloqueios aplicar-se-ia, no que coubesse, aos atos legais que não tivessem sido considerados no relatório bimestral de avaliação fiscal e que afetassem os limites de despesas estabelecidos em decorrência do referido relatório, desde que estivessem em conformidade com decisão da Junta de Execução Orçamentária (JEO). Em suma, autorizou-se a realização de bloqueios e desbloqueios sem que se contemplasse a totalidade das projeções de receitas e despesas para o exercício e demais eventos com impacto sobre o resultado primário ou o Teto de Gastos, em desarmonia com o arcabouço legal então vigente.

Conforme explanado na PCPR 2023, a STN concordou com a recomendação proferida por este Tribunal, mas entendeu que os procedimentos questionados seriam realizados já no âmbito das competências da JEO. Por outro lado, observa-se que os efeitos do Decreto 11.190/2022 limitaram-se ao exercício de 2022, de forma que dispositivo semelhante não foi inserido no Decreto 11.415/2023, que versou sobre a programação orçamentária e financeira do exercício de 2023, e nem no Decreto 11.927/2024, referente ao exercício de 2024.

Destarte, compreende-se que o Poder Executivo, ao deixar de incorporar aos exercícios subsequentes a regra então questionada, atendeu plenamente à recomendação deste Tribunal.

*Conclusão*

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.1.2. Deliberação original: CG2022 – 3.2

Ao Poder Executivo que adote medidas para garantir o devido registro e a disponibilização de informações completas e detalhadas sobre o estoque e a arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de todas as autarquias e fundações públicas federais em sistema único, acessível à Procuradoria Geral Federal, de modo a permitir a avaliação anual acerca da efetividade das ações de recuperação de créditos, em consonância com o disposto no art. 58 da Lei Complementar 101/2000.

*Análise*

A Dívida Ativa sob administração da Procuradoria-Geral Federal (PGF) compreende os créditos, tributários ou não, pertencentes às autarquias e às fundações públicas federais, exceto o Banco Central. A partir de 2016, a PGF passou a utilizar o módulo Dívida do sistema Sapiens (Sapiens Dívida) da Advocacia-Geral da União (AGU) na gestão dos créditos das entidades na fase de dívida ativa, possibilitando, entre outros objetivos, identificar a situação do crédito público no momento da arrecadação (inscrito, protesto, parcelamento e ajuizamento).

Ocorre que, conforme esclarecido na PCPR 2022, apesar de a PGF ser responsável pela inscrição, suspensão, parcelamento, extinção e demais registros individualmente feitos pelos procuradores federais, ela não tem acesso à totalidade dos dados relacionados ao conjunto da Dívida



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ativa. Apesar de algumas autarquias e fundações utilizarem do sistema Sapiens para gestão da Dívida Ativa, há casos em que tais dados estão sob gestão da respectiva entidade, que se utiliza de sistema próprio de controle (Sicafi, Sigec/Anatel, Sigec/Anac, MV2, SGI etc.).

Essa falta de uniformidade já foi objeto de recomendação específica (item 3.9) no Parecer sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2019. No caso, registrou-se a insuficiência de informações sobre os créditos da dívida ativa de responsabilidade das autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da PGF, o que ensejou a recomendação do Tribunal para evidenciar "de forma completa e detalhada, as informações referentes ao saldo e à arrecadação da dívida ativa dos créditos de titularidade de cada autarquia e fundação pública federal, fazendo-as constar, em uniformidade com os demais créditos de mesma natureza".

Naquele momento, entendeu-se que houve a implementação da recomendação, tendo em vista os aprimoramentos no procedimento de compilação das informações das autarquias e fundações, porém registrou-se que: "o saneamento ou a mitigação de riscos referentes ao controle dos montantes de estoque e arrecadação das entidades serão efetivados com a gestão integral via sistema Sapiens Dívida".

Essa gestão integral via sistema Sapiens não fora realizada na ocasião e, quando da PCPR 2022, também não havia sido implementada. Tendo em vista que a questão ainda estava pendente de solução, foi expedida nova recomendação, analisada neste momento.

No que concerne à gestão da Dívida Ativa das autarquias e fundações, a PCPR 2023 trouxe as seguintes atualizações frente à PCPR 2022: (i) a adição das informações referentes à Autoridade Nacional de Proteção de Dados na tabela de entidades; (ii) a atualização das informações da Agência Nacional de Mineração com valores adicionais àqueles inscritos no Sapiens Dívida.

Especificamente quanto à uniformização da gestão da Dívida Ativa em uma única base de dados, não houve menção a procedimentos buscando a sua implementação. Toda a narrativa concernente à captação de informações da Dívida Ativa de cada entidade permanece a mesma àquela apresentada no ano anterior, inclusive o parágrafo que explicita a utilização de sistemas descentralizados para o controle da dívida.

Em atenção à recomendação em tela, a PGF, mediante Nota 00005/2023/SEDIVA/SUBCOB/PGF/AGU, informa que é necessária a elaboração de uma solução tecnológica de arrecadação e cobrança dos créditos na fase administrativa para ser possível a integração global dos créditos inscritos no sistema Sapiens Dívida. Acrescenta que, apesar das tratativas realizadas pelo órgão, entende que a determinação de centralização dos sistemas de gestão de crédito extrapola as suas atribuições, razão pela qual requer o redirecionamento da demanda para outro órgão do Poder Executivo que tenha competência para tanto.

A Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), por meio da Nota Técnica SEI 50039/2023/MGI, relaciona as seguintes tentativas capitaneadas pela SGD/MGI para criação da solução técnica centralizada mencionada no art. 8º, § 3º do Decreto 9.194/2017:

- Entre 2018 e 2020, iniciaram-se as tratativas para utilização do Sistema de Arrecadação e Cobrança (Arco) da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) como solução oficial para centralização, resultando na celebração de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre Anatel, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Setic/MP), PGF, Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Renováveis (Ibama) com vistas ao desenvolvimento do Arco como sistema central, bem como à migração do projeto piloto desse sistema para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);

- Simultaneamente, houve tratativas do MGI para participação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no projeto, contudo este órgão postulou a constituição de comitê de governança com estrutura administrativa própria, proposta que não encontrou respaldo do então Ministério da Economia (ME) dada a inviabilidade de alocação de cargos para a nova estrutura, acarretando assim o afastamento da STN do projeto;
- Entre 2021 e 2022, houve a elaboração de novo ACT com o INSS para outro projeto de solução centralizada a ser elaborada pelo Serpro, abandonando-se a proposta via sistema Arco. Paralelamente, iniciaram-se as tratativas para elaboração do decreto que iria instituir um comitê gestor, isto é, um órgão central para coordenar a elaboração de uma solução tecnológica integrada para gestão dos créditos de autarquias e fundações federais. A minuta desse decreto foi encaminhada para avaliação da Secretaria-Executiva do ME;
- No final de 2022, diante da falta de definição de um órgão central, optou-se pelo sobrestamento da minuta de Decreto, bem como pela interrupção do acompanhamento do projeto entre Serpro e INSS;
- Em 2023, foram retomadas as tratativas entre MGI e PGF para novo projeto de solução centralizada, bem como para a celebração de novo ACT entre os órgãos. Até janeiro de 2024 (data da Nota Técnica), as tratativas ainda não tinham resultado em medidas concretas.

A conclusão da SGD/MGI, baseada nos fatos relatados, é que a ausência de um órgão técnico central claramente definido, responsável pela gestão dos créditos de autarquias e fundações federais, impossibilita a implementação de medidas para desenvolver ou adaptar uma solução tecnológica integrada, conforme requerido na recomendação do TCU.

Tendo em vista o entendimento exposto pela PGF quanto à necessidade de criação de um sistema único de gerenciamento dos créditos, e que este sistema estaria fora de sua alçada, bem como a demonstração da SGD acerca da incapacidade de criação desse sistema sem a definição do órgão técnico responsável, reforça-se a premência de o Poder Executivo definir um órgão central responsável pela governança dos créditos de autarquias e fundações federais, de modo a possibilitar a implementação de medidas necessárias para desenvolver ou adaptar uma solução técnica centralizada mencionada no art. 8º, § 3º do Decreto 9.194/2017, mantendo-se, portanto, a recomendação ora monitorada.

Sobre a necessidade de definição de um órgão central responsável pela governança dos créditos de autarquias e fundações federais, cabe observar que essa medida é requerida pela política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional estabelecida pelo Decreto 9.203/2017, que dispõe como diretriz a realização de ações articuladas e coordenadas das instituições "com vistas a gerar, preservar e entregar valor público" (art. 4º, IV).

*Conclusão*

Não implementada. Monitorar no ano seguinte.

### 6.1.3. Deliberação original: CG2022 – 3.3

Ao Poder Executivo que atente para a necessidade de adotar providências a fim de dar efetivo cumprimento às recomendações contidas nos pareceres prévios sobre as prestações de contas do Presidente da República referentes aos exercícios de 2015 a 2017 e 2019 a 2021 que estão em fase de implementação ou ainda não foram implementadas e serão objeto de monitoramento por este Tribunal, com o objetivo de, em definitivo, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União (voto do Relator).

*Análise*

Segundo a PCPR, a demanda foi encaminhada para a Subsecretaria de Governança Pública (SSPG/SE/CC/PR), criada pelo Decreto 11.329/2023 e vinculada à Casa Civil. A SSGP tem como uma de suas atribuições acompanhar o processo de apresentação das informações para atendimento às deliberações do TCU em pareceres prévios.

Por meio da Nota Informativa 145/2023/CAOC/CGGA/SSGP/SE/CC/PR, de 29/9/2023, a SSGP registra as medidas adotadas para realizar o monitoramento das referidas deliberações. Inicialmente, buscou-se entender o universo de recomendações e identificar os temas que demandariam providências.

Após isso, reuniram-se 21 órgãos e entidades para impulsionar o atendimento das deliberações, cujo processo foi dividido em três etapas:

- 1º Ciclo de monitoramento: 10/7 a 29/9/2023 - Condução de reuniões com o objetivo de identificar entraves ou pendências e definir os encaminhamentos necessários, bem como apresentar, no Sistema e-Aud, as providências adotadas pelos Ministérios com vistas ao atendimento das recomendações do TCU.

- Análise da CGU: 30/9 a 20/10/2023 - Análise acerca das providências apresentadas pelo Poder Executivo sobre a pertinência ou suficiência considerando os apontamentos feitos pelo TCU, apontando a necessidade de complementação ou de acompanhamento especial pela CC/PR, dada a relevância estratégica da matéria.

- Ciclo final de Monitoramento: 23/10/2023 a 13/1/2024 - Intervalo final para a apresentação de providências pelo Poder Executivo federal (informações finais atualizadas e consolidadas).

O documento detalha o processo, as reuniões realizadas, a articulação e os encaminhamentos definidos, bem como destaca o sistema e-Aud, que concentra a tramitação e disponibiliza os documentos relacionados.

Conclui que a Casa Civil, em parceria com a CGU, tem adotado medidas buscando a efetiva implementação das recomendações de pareceres prévios anteriores, as quais seguem sendo monitoradas ano a ano por meio de capítulo específico do Relatório sobre as contas do Presidente da República.

*Conclusão*

Em implementação. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.1.4. Deliberação original: CG2022 – 3.4

Ao Poder Executivo que adote medidas visando garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas que regem a gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, por meio da publicação da respectiva exposição de motivos ou nota técnica que explicite a adequação desses benefícios ao disposto no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais.

*Análise*

Em sua manifestação, a Casa Civil informou que cabe ao Ministério da Fazenda a responsabilidade pela política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

conforme o inciso II do art. 1º do Decreto 11.907/2024, com destaque para a atuação da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil referente ao planejamento, execução e fiscalização na área tributária, segundo o disposto no art. 24 daquele decreto.

Salientou que, quanto aos atos normativos instituidores de renúncias de receitas, quando as proposições têm origem no Poder Executivo na forma de medidas provisórias, decretos ou projetos de lei, a RFB realiza os cálculos de impactos fiscais das medidas tributárias, em atendimento principalmente ao art. 113 do ADCT, cujas informações constam das respectivas exposições de motivos. Ademais, logo após a publicação dos normativos, conforme o caso, "as estimativas calculadas na forma anterior são consideradas para o Projeto de Lei do Orçamento ou para compor os relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias".

No caso dos demais atos infralegais, alegou-se que não existe previsão para elaboração de exposições de motivos ou demais informes que desempenhem papel similar. No entanto, informou que, conforme proposição originária do Poder Executivo, a LDO 2024 (Lei 14.791/2023) passou a disciplinar expressamente os atos infralegais que importem em renúncia de receita, de modo a harmonizar as exigências e os ritos necessários para garantir a conformidade fiscal desses instrumentos com as normas já existentes para as proposições legislativas de renúncias de receitas.

Por fim, concluiu que a nova disciplina trazida pela LDO 2024 supre a lacuna normativa na governança dos atos infralegais instituidores de benefícios tributários, representando uma ação efetiva do Poder Executivo para o atendimento à recomendação em questão, com vistas a dar maior transparência sobre a fundamentação e atendimento às normas que regem o tema.

Em desfecho, verifica-se que, conforme alegado, constou do texto da referida LDO para o exercício de 2024, no âmbito dos arts. 132 e 135, *caput*, inovação em relação às LDOs anteriores, no que concerne ao estabelecimento da obrigatoriedade de demonstração, na instrução de atos infralegais, do cumprimento de requisitos para instituição de renúncia ou redução de receitas, notadamente em relação ao art. 14 da LRF.

*Conclusão*

Implementada. Não monitorar no ano seguinte.

### 6.1.5. Deliberação original: CG2022 – 3.5

Ao Poder Executivo que inclua na Prestação de Contas do Presidente da República informações, com respectivos documentos comprobatórios, relativas às medidas adotadas no exercício concernentes à adequação fiscal prévia à efetiva implementação de desonerações tributárias, em caso de aprovação pelo Congresso Nacional sem atendimento ao disposto nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

*Análise*

A RFB informou, inicialmente, que prevalece o entendimento de que os processos que contenham proposições que envolvam alteração da legislação tributária e que acarretem renúncia de receita devem conter todos os documentos e manifestações das áreas técnicas e jurídicas que atestem o atendimento dos dispositivos legais, no momento da edição das normas.

Afirmou-se que aquela Secretaria poderá "disponibilizar todas as manifestações técnicas produzidas em suas análises", mas entende que a centralização dos documentos que comprovem a regularidade fiscal e orçamentária das propostas, conforme pareceres de que trata o art. 133 da Lei



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

14.436/2023 (LDO 2023) "devem ser compilados pela Secretaria Executiva deste Ministério e encaminhadas ao Tribunal de Contas na forma requerida".

Nas situações específicas que necessitem de alguma condição resolutória para que a norma entre em vigor, ou nos casos relativos a benefícios instituídos por iniciativa fora do Poder Executivo, e que não tramitarem pelo Ministério da Fazenda, a RFB entende que as áreas responsáveis pelas estimativas de receitas "precisam ser formalmente comunicadas para que seus efeitos sejam incluídos em suas estimativas e, posteriormente, permita manifestarem-se sobre a sua inclusão nas projeções da lei orçamentária". Ademais, o formato e o conteúdo dessas manifestações precisariam ser definidos pelo Poder Executivo, com a participação do TCU, sendo a Casa Civil o órgão "mais adequado para detalhar e dar a transparência sobre as medidas adotadas previamente (proposições de vetos, notas técnicas e pareceres etc.)".

Por fim, a RFB externou a opinião de que, quando forem identificados atos normativos que possam gerar renúncia de receitas e que estejam em processo de sanção, "o procedimento natural é a solicitação do veto". Salientou-se, entretanto que, se por alguma razão, a matéria for sancionada, três situações podem ocorrer:

a) a legislação necessita de regulamentação complementar para que o benefício possa ser utilizado pelo contribuinte, ou seja, a regulamentação infralegal deveria promover a adequação às exigências da LDO, do ADCT e da LRF;
b) não há necessidade de regulamentação infralegal complementar, mas a norma não é autoaplicável, pois exige algum tipo de pré-condição para seu usufruto, normalmente, por meio de habilitação, cabendo ao gestor da política pública não conceder a habilitação ao benefício até que as condições previstas nos normativos sobre responsabilidade fiscal estejam atendidas; e
c) a norma é autoaplicável pelos contribuintes, como comumente ocorre, mas falta regulamento que autorize o Poder Executivo a suspender, temporariamente, a eficácia da norma, de modo que a questão deva envolver também a análise jurídica acerca da possibilidade de a Administração Pública retirar a eficácia de norma legal vigente, considerando o risco de "gerar litígios de forma ampla e generalizada".

No âmbito da Casa Civil, a Secretaria Especial de Análise Governamental informou que "as atribuições de coordenação e análise de ações de governo da Casa Civil naturalmente coexistem com competências de órgãos responsáveis por formular e gerir políticas públicas setoriais, todavia não há previsão legal de hierarquia entre os Ministérios".

Com efeito, não obstante a manifestação da RFB, verificou-se que não foram incluídos, na PCPR 2023, os respectivos documentos comprobatórios referentes à adequação fiscal e legal prévia à implementação das desonerações tributárias durante o referido exercício, em inobservância à recomendação em apreço. Entretanto, a RFB não colocou obstáculos à disponibilização de todas as manifestações técnicas produzidas em suas análises, cujos documentos devem ser centralizados pela Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda para posterior envio ao TCU.

Há que se ressaltar ainda, conforme alegado, a dificuldade jurídica do Poder Executivo de suspender a eficácia das normas legais que concedem benefícios tributários, sem a demonstração dos requisitos legais e constitucionais aplicáveis, haja vista a falta de regulamentação sobre o tema, bem como a possibilidade de gerar litígios judiciais de forma generalizada.

Destarte, entende-se por bem dispensar novo monitoramento.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Conclusão*

Em implementação. Não monitorar no ano seguinte.

## 6.2. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2021

### 6.2.1. Deliberação original: CG2021 – 3.3

1. Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)

*Análise*

A recomendação 3.3 se fundamenta no fato de que, todos os anos, volumes expressivos de recursos de natureza federal são repassados aos entes subnacionais na forma prevista na LC 141/2012 sem que o Ministério da Saúde e demais órgãos federais realizem o monitoramento e a avaliação da eficiência alocativa desses recursos. Ela foi dirigida ao então Ministério da Economia, ao Ministério da Saúde (MS) e à Casa Civil da Presidência da República (CC/PR) para que adotassem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil – substituída pelo sistema Transferegov.br, conforme Decreto 11.271, de 5/12/2022 – e do Portal Nacional de Contratações Públicas) para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde repassados, nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor.

Tal deliberação visa garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da LC 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021.

Na ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas de Governo (CG) referente ao exercício de 2021 (CG 2021), os alertas 4.1 e 4.2 incidiram, respectivamente, sobre a falta de regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012, visando à identificação do credor final do recurso de natureza federal, quando aplicado diretamente pelos entes subnacionais ou por sub-repasse a entidades do terceiro setor, e sobre a dificuldade de se realizar o monitoramento, a avaliação e o controle sistematizados da política nacional de saúde, a rastreabilidade e a comparabilidade da efetiva aplicação descentralizada desses recursos.

No Parecer Prévio sobre as CG 2020, apreciado pelo Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), já havia sido expedida a recomendação 3.6 ao Poder Executivo federal, com base no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 59 da LC 101/2000, a fim de que fosse regulamentada a implementação de mecanismos que possibilitem o efetivo monitoramento, avaliação e controle oficial e social da eficiência na aplicação dos recursos de natureza federal



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

vinculados à saúde transferidos aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasse a entidades do terceiro setor, assim como adotasse as medidas necessárias para assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, com a identificação do credor final, conforme previsto nos §§ 2º e 4º do art. 13 da LC 141/2012 e no art. 163-A da Constituição Federal.

No exercício de 2023, no âmbito do TC 030.530/2022-9 (processo apartado do TC 021.853/2023-1, conforme determinação do Acórdão 20/2023-TCU-Plenário), por meio do qual se efetuou o acompanhamento da execução dos mínimos constitucionais, o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), o MS e a CC/PR manifestaram-se no sentido que não foi viável a implementação dessas recomendações (peças 35 a 55). Adicionalmente, foram prestadas informações adicionais consolidadas pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do sistema e-Aud, sobre o estágio de atendimento da aludida recomendação.

Deve-se destacar que a CGU informou que a recomendação 3.3 do Parecer Prévio sobre as CG 2021 ainda se encontra pendente de pleno atendimento pelo MGI e pelo Ministério da Saúde (MS). Na manifestação, foram mencionadas as Nota Informativa SEI 26384/2023/MGI, de 25/8/2023, e a Nota Informativa SEI 39663/2023/MGI, de 4/12/2023. A nota mais recente salienta que, até o momento, houve a internalização de vinte modalidades de transferência no Transferegov.br, incluindo a operacionalização da primeira fase de Seleções do Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), cujo portfólio também conta com obras da área da saúde, o que impactou a capacidade operacional das equipes que atuam na internalização de novas modalidades na Plataforma.

A expectativa da CC/PR, conforme registrada no monitoramento anterior, era de que as informações sobre o "bloco investimentos" das transferências do SUS estivessem prontas ainda em 2023 (TC 021.503/2022-2, peça 64, p. 2), e que ao longo do prazo, de dez anos, do plano de trabalho do Acordo de Cooperação Técnica 9/2021 (ACT 9/2021) para internalização das transferências do MS no Transferegov.br, além dos investimentos, também fossem atendidas as transferências para custeio e sub-repasse (TC 021.503/2022-2, peça 85, p. 3).

Segundo o MGI, o ritmo das internalizações depende de diversas variáveis, incluindo aspectos técnicos do desenvolvimento da tecnologia, as prioridades estabelecidas pelo centro de governo e o nível de engajamento e priorização do órgão responsável pela política pública a ser internalizada.

Ademais, conforme informado pelo MGI, a Nota Informativa 29532-MGI, de 14/9/2023, atualizou a nova gestão do MS e do FNS acerca do ACT 9/2021, em especial sobre atividades realizadas até então, além de proposta de termo aditivo e de novo cronograma do plano de trabalho. As mesmas considerações constam na Nota Informativa SEI 39663/2023/MGI. Afora essas notas, foram destacadas notas informativas anteriores, contendo o histórico das tratativas até o estabelecimento do consenso entre as pastas no sentido de que o sistema informatizado para atender a questão da transparência e rastreabilidade recomendadas pelo TCU seria a Plataforma Transferegov.br.

Para o FNS (Nota 79/2023-COAN/FNS/SE/MS, de 28/9/2023), é necessário alterar as fases do cronograma do ACT 9/2021, priorizando primeiro o desenvolvimento da parte de Equipamentos e Obras (estruturação). Somente após a homologação, teste e uso dessa fase, deve-se desenvolver a parte de custeio (manutenção). Essa proposta se justifica porque o fluxo de recursos para manutenção é mais sensível e complexo do que para estruturação, sendo este último similar aos modelos convencionais já adotados e com mapeamento mais avançado.

Em complemento, o MS declarou que o envolvimento técnico inicial ocorreu apenas no âmbito do FNS e que não foi possível avançar no mapeamento envolvendo as secretarias finalísticas do



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ministério, mas que providências internas estão em curso para fins de ajuste da proposta e aditamento do ACT 9/2021.

De acordo com a Nota Informativa SEI 39663/2023/MGI, a internalização das primeiras modalidades no Transferegov.br usara módulos e funcionalidades já existentes com pequenas adaptações. No entanto, novas modalidades, como as da área da saúde, exigem maiores adaptações e desenvolvimento. Esses incrementos estão sendo realizados colaborativamente com os órgãos por meio do projeto "Esteira de Parcerias", que desenvolve essas funcionalidades de forma parametrizada para atender às transferências remanescentes.

Por seu turno, a Casa Civil emitiu a Nota Informativa 225/2023, em 1/12/2023, referenciando as principais notas técnicas do MGI e do MS no contexto do monitoramento das recomendações do TCU sobre contas presidenciais. A nota destaca ações coordenadas pelo MGI para cumprir a recomendação 3.3 do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021.

Outrossim, o Ministério da Fazenda informou que não faz parte de suas atribuições gerir o Transferegov.br, embora o Decreto 11.271/2022 tenha instituído o Sistema de Gestão de Parcerias da União (Sigpar), operacionalizado por meio do Transferegov.br, e a Coordenação-Geral de Análise, Informações e Execução de Transferências Financeiras Intergovernamentais (Coint) seja representante da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na comissão gestora do mencionado sistema. Por esse motivo, a requisição de informações a respeito do cumprimento da recomendação 3.3 devem ser encaminhadas ao MGI.

Deve-se ressaltar que, apesar das recomendações constantes nos pareceres sobre as CG 2020 e CG 2021, além de deliberações em outros processos que tramitaram nesta Corte de Contas, a omissão do Poder Executivo no que se refere à regulamentação dos §§ 2º e 4º do art. 13 da Lei Complementar 141/2012 persiste. Tal lacuna normativa compromete a adequada operacionalização e consequente completude, fidedignidade, divulgação e controle da execução financeira, em sistema centralizado, dos dados de transparência (incluindo rubricas, sub-repasses e credores finais) dos recursos vinculados à União e sub-repassados a organizações sociais e entidades congêneres, em prejuízo ao cumprimento de diversas normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos da União, em especial a CF, art. 163-A e art. 165, § 16; a LRF, art. 4º, inciso I, alínea ‘e’, art. 48, § 1º, III e art. 50, § 3º; e a LC 141/2012, art. 39, inciso II.

Essa avaliação fica comprometida quando as contratações com recursos de natureza federal são realizadas de forma pulverizada e sem observar os parâmetros mínimos de comparabilidade, rastreabilidade e publicidade dos dados referentes a procedimentos licitatórios e de dispensa nas contratações, como ocorre com a política de saúde, que, na União, teve **70%** (R$ 125,21 bilhões) de seus recursos aplicados, em 2023, pelos entes subnacionais, dificultando sobremaneira o controle sobre a eficiência alocativa desses recursos, e sobre a parte eventualmente sub-repassada a entidades do terceiro setor.

Consentâneo com essa vertente constitucional, o art. 16 da LDO 2023 estabelece que a alocação de recursos do orçamento da União deve “**propiciar o controle dos valores transferidos**” e dos **custos** (inciso II), de acordo com as diretrizes complementares que regem as transferências intergovernamentais e para o setor privado. O dispositivo da LDO estabelece, ainda, que o controle desses custos pelos órgãos federais deve ser “orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a **priorizar a análise da eficiência na alocação dos recursos**, e **permitir o acompanhamento** das gestões orçamentária, financeira e patrimonial” (parágrafo único). A mesma diretriz se mantém no art. 16 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Cabe repisar aspecto já ressaltado no parecer sobre as CG 2021, no sentido de que a transparência, pilar da gestão fiscal responsável, também se configura pela ampla divulgação, para acesso a qualquer pessoa física ou jurídica, do procedimento licitatório da despesa, conforme disposto no art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, com redação dada pela Lei Complementar 131/2009. Assim, conforme ressaltado no respectivo parecer, a faculdade prevista no inciso II do art. 174 da Lei 14.133/2021, quanto ao registro das informações no Portal Nacional das Contratações Públicas (PNCP) em substituição à Plataforma ComprasNet, deve se limitar aos recursos próprios dos entes subnacionais, abrangidas as transferências da União por repartição de receita que integram o pacto federativo fiscal. O mesmo, tomando de empréstimo a inteligência do Voto condutor do Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), não se aplica às transferências intergovernamentais federais – obrigatórias e voluntárias – nas hipóteses em que seja mantida a natureza federal do recurso e a competência dos Poderes e órgãos autônomos da União para fiscalizar, julgar contas e proceder a demais ações de controle.

Com efeito, a recomendação 3.3 do Parecer Prévio das Contas do Presidente da República de 2021 continuará a ser monitorada pelo Tribunal até a efetiva implementação.

*Conclusão*

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.2.2. Deliberação original: CG2021 – 3.4

Ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam adotados mecanismos efetivos e racionais de monitoramento da execução financeira (pagamentos) descentralizada das emendas individuais e de bancada estadual pelos órgãos e entidades da administração pública federal, com vistas a assegurar a observância dos parâmetros mínimos estabelecidos pelo § 14 do art. 166 da Constituição Federal, com apresentação sistematizada de justificação para os impedimentos de ordem técnica, de forma que a soma dos valores executados com os valores dos referidos impedimentos perfaça a integridade dos montantes fixados nos termos dos §§ 9º, 11, 12 e 17 do mesmo artigo, observado o critério de correção previsto no inciso II, do § 1º do art. 107 c/c art. 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela Emenda Constitucional 113/2021 (Seção 4.1.1.4).

*Análise*

Constam no Sistema e-Aud/CGU diversos documentos com a finalidade de demonstrar que a deliberação acima foi atendida pelo Poder Executivo federal. A PCPR 2023 reproduziu o teor da justificativa final apresentada pela Casa Civil da Presidência da República, acostada ao e-Aud, em 29/2/2024.

No âmbito desta análise cabe também destacar o teor da Nota Informativa 7/2023/SAORC/SAG/CC/PR, de 11/12/2023. A Secretaria Especial de Análise Governamental da Casa Civil (SAG/CC) informou que a recomendação está sendo cumprida por meio de relatórios elaborados pelos órgãos centrais de planejamento e orçamento (MPO) e de administração financeira (MF), abrangendo as informações especificadas na referida recomendação, a saber: i) relatório contendo pagamento do RP 6 e do RP 7, justificando, de forma sistematizada, a despesa não executada em razão dos impedimentos de ordem técnica; e ii) demonstração de que a soma entre os valores executados e a despesa não executada em razão de impedimento de ordem técnica, afora eventual contingenciamento, correspondem ao valor constitucional destinado às emendas impositivas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

A Nota Informativa destacou que o Sistema de Informações de Planejamento e Orçamento (Siop), coordenado pelo MPO, disponibiliza relatório consolidado da execução das programações primárias discricionárias, inclusive de programações classificadas como RP 6 e RP 7, que é utilizado como subsídio à Prestação de Contas do Presidente da República.

Destacou, ainda, o monitoramento elaborado bimestralmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), que apresenta o demonstrativo de despesas discricionárias decorrentes de emendas individuais em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior, com a intenção de acompanhar o § 9º do art. 166 da Constituição Federal.

De fato, é possível identificar as informações sobre a execução orçamentária e financeira das emendas individuais e de bancada dos estados, mediante os relatórios indicados, inclusive com os devidos esclarecimentos dos valores apresentados, conforme evidenciado nos itens 2.5.8.1 e 2.5.8.2 da PCPR 2023.

No entanto, a justificativa final apresentada pela Casa Civil, e reproduzida na PCPR 2023 (p. 637-640), acostou entendimento, para fins de execução financeira das emendas de bancada estadual, divergente do entendimento do TCU. A interpretação da Casa Civil é de que os valores pagos no exercício somados aos restos a pagar "inscritos no exercício", de emendas de bancada estadual, atendem ao disposto no § 17 do art. 166 da Constituição Federal. Ou seja, a Casa Civil interpreta que a inscrição de despesa em restos a pagar configuraria "execução financeira".

Contudo, o art. 36 da Lei 4.320/1964 define que restos a pagar são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas.

Dessa forma, o entendimento do TCU para demonstrar a execução financeira, configura-se pelo pagamento das despesas do exercício somado ao pagamento (execução) de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores até o limite estipulado pelas regras constitucionais.

Diante do exposto, considera-se que a recomendação está em implementação, e que a implementação deve considerar o critério de execução financeira do item 4.1.1.4 deste Relatório.

*Conclusão*

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.2.3. Deliberação original: CG2021 – 3.7

Ao Ministério da Economia, para que identifique de forma pormenorizada, ainda que seja por meio de informação gerencial a ser disponibilizada no Sistema de Planejamento e Orçamento mantido pelo Poder Executivo, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento das subvinculações e demais parâmetros estabelecidos pelo art. 42, inciso II e parágrafo único, do ADCT; (seção 4.1.1.7)

*Análise*

Preliminarmente, cumpre registrar que o tema a perpassar a recomendação cuida do cumprimento do disposto no art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, quanto à aplicação de recursos da União em programas de irrigação durante o exercício de 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Esse dispositivo estabelece parâmetros mínimos para a aplicação, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste do Brasil, de recursos federais destinados a projetos de irrigação. O percentual mínimo é de 20% dos recursos para o Centro-Oeste e de 50% para o Nordeste, preferencialmente no semiárido.

Presente no texto constitucional desde a redação original, tal disposição teria vigência limitada ao período de quinze anos. Contudo, a Emenda Constitucional (EC) 43/2004 estendeu a vigência desse requisito por mais dez anos e a EC 89/2015, por sua vez, por mais quinze anos. Assim, o cumprimento dos mínimos fixados é exigível até 2028, com a observação de que a última emenda constitucional agregou o requisito de que no mínimo 50% desses percentuais beneficiem agricultores familiares, consoante legislação específica (Lei 12.787/2013).

A recomendação 3.7 versa, dentre outros, sobre a destinação de recursos à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste e sobre a disponibilização de informações acerca da regionalização das despesas atinentes ao mínimo da irrigação, a qual possibilitará aferir se os recursos foram alocados ao Semiárido do Nordeste. Sobre o assunto, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) informou, por meio de Despacho, de 10/11/2023 (peça 29, do TC 021.853/2023-1, sob a relatoria do Ministro Marcos Bemquerer), que a Controladoria-Geral da União (CGU) apresentou nova manifestação no sistema e-Aud e considerou que a melhor alternativa seria pelo levantamento, a nível gerencial, e a disponibilização das informações necessárias à adequada identificação dos referidos recursos por parte do MIDR, com o comprometimento do referido ministério em apresentar as informações por meio do sítio eletrônico e do módulo de acompanhamento orçamentário do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop).

O MIDR ressalta que, conforme nova estrutura estabelecida pelo Decreto 11.347/2023, posteriormente revogado pelo Decreto 11.830/2023, a recomendação em tela está sob a competência da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH).

Ressalte-se que a CGU, por meio do Ofício 19217/2023/SFC/CGU, de 4/12/2023 (peça 42, do 021.853/2023-1), informa que "*não realizou trabalhos em relação ao cumprimento do art. 42 do ADCT, no exercício de 2023*" e que por essa razão não teria contribuições a fazer.

Nota-se, portanto, que, até o fim do exercício em análise, o Poder Executivo ainda não havia implementado integralmente solução tecnológica que permitisse identificar, de forma pormenorizada, as ações que integram os projetos de irrigação no semiárido e as destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste. Nesse sentido, a recomendação 3.7 encontra-se em implementação, devendo ser monitorada no exercício seguinte.

*Conclusão*

Em implementação. Monitorar no ano seguinte.

### 6.2.4. Deliberação original: CG2021 – 3.8

À Casa Civil da Presidência da República, em vista da competência de assistir diretamente o Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente na coordenação e integração das ações governamentais, bem como na avaliação e monitoramento da gestão dos órgãos e das entidades da administração pública federal, conforme disposto no art. 1º, incisos I e III, do Anexo I do Decreto 10.907/2021, que coordene, no âmbito do Sistema de Administração Financeira Federal, com a assistência da Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Análise*

A Casa Civil da Presidência da República manifestou-se no sentido de que, quanto aos aspectos orçamentários e financeiros, não lhe compete desenvolver normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais destinados a estabelecer controles relacionados à administração orçamentária e financeira do Governo Federal, consoante disposto no art. 24, inciso XI, do Anexo I do Decreto 11.329/2023.

Nesse sentido, informou que atribuições dessa natureza seriam do Ministério do Planejamento e Orçamento (art. 1º, inciso IV e art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353/2023) e do Ministério da Fazenda (art. 1º, inciso III, e art. 36 do Anexo I do Decreto 11.344/2023), órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e administração financeira, respectivamente, tendo em vista, ainda, as competências dos órgãos setoriais dos referidos sistemas (art. 4º, inciso II e § 2º, art. 11, inciso II, e art. 12 da Lei 10.180/2001, dentre outras). Destarte, competiria à STN desenvolver normativos, procedimentos e instrumentos para aplicação pelos órgãos setoriais, com destaque para a atribuição disposta no inciso VII do art. 36 do Decreto 11.344/2023 – com a revogação dessa norma, atualmente a regra consta do art. 35, inciso VII, do Decreto 11.907/2024.

A STN destacou o registro deste Tribunal, no âmbito da PCPR 2022, a respeito do fato de que a adoção de medidas corretivas estava fora das competências da STN, de modo que a recomendação fora direcionada especificamente à Casa Civil, órgão de assessoramento direto da Presidência da República no exercício da coordenação, integração, avaliação e monitoramento das ações da Administração Pública Federal, à qual caberia apresentar eventuais providências.

Ressaltou, ainda, que a gestão dos pagamentos é descentralizada aos órgãos setoriais, aos quais cabe a normatização interna da execução eficiente dos recursos financeiros, e que, visando otimizar os limites financeiros para redução do empoçamento, aprimorou normativos sob sua responsabilidade, redundando em melhorias importantes no processo decisório de redistribuição de limites financeiros: i) o art. 8º do Decreto 11.415/2023, que estabeleceu data para que os órgãos setoriais do Poder Executivo informassem à STN os montantes de limite financeiro que não seriam utilizados até o final do exercício, com o objetivo de serem disponibilizados recursos ao atendimento de pedidos de outros órgãos; e ii) a Portaria-MF 635/2023, que dispõe sobre os procedimentos para solicitação de ajustes nos cronogramas ou limites de pagamento dos órgãos do Poder Executivo federal; e iii) seis portarias de alteração de limites de pagamento, em complemento à Portaria-MF 635/2023. Tais medidas refletir-se-iam nos dados finais de empoçamento divulgados no Relatório de Cumprimento de Metas (art. 9º, § 4º, da Lei Complementar 101/2000).

Não merece acolhida a interpretação da Casa Civil no sentido de restringir sua competência no âmbito da questão tratada. Não se trata de exigir que a própria Casa Civil elabore normativos, procedimentos e desenvolva instrumentos gerenciais, mas, conforme consta da recomendação, que atue como coordenadora dos órgãos e entidades do Sistema de Administração Financeira Federal, do qual também é parte.

Ademais, conforme exposto seção 4.1.2.2 deste Relatório, evidenciou-se que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos, ante a expectativa, a partir das deliberações do TCU, de aprimoramento da governança do Sistema de Administração Financeira Federal, o que ensejou renovada recomendação por parte deste Tribunal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Conclusão*

Não implementada. Não monitorar no ano seguinte em face de ter sido formulada nova recomendação sobre o tema a ser proferida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2023 e a ser monitorada oportunamente no Parecer Prévio subsequente.

## 6.3. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2020

### 6.3.1. Deliberação original: CG2020 – 3.11

À Presidência da República, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério da Economia para que:

a) quanto ao orçamento do exercício de 2020, deem ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral (RP-9);

b) quanto à execução do orçamento de 2021, adotem as medidas necessárias no sentido de que todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, previsto nos arts. 3º e 4º da Lei 10.180/2001, da qual seja assegurado amplo acesso público, com medidas de fomento à transparência ativa, assim como seja garantida a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163- A da Constituição Federal e com os arts. 3º da Lei 12.527/2011 e 48 da Lei Complementar 101/2000. (seção 4.1.4);

*Análise*

Inicialmente cabe contextualizar as recomendações em análise. A partir do exercício de 2020 houve uma inovação, que consistiu na utilização de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9) para incluir ou acrescer despesas na lei orçamentária anual. Até então as emendas de relator-geral eram utilizadas apenas para a correção de erros e omissões eventualmente existentes na proposta orçamentária. Contudo, em julgamento ocorrido em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a fixação de despesas por meio de emendas RP 9, encerrando tal prática, que perdurou por três anos, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022.

Uma das características das emendas RP 9 era a impossibilidade de identificação dos parlamentares e outras pessoas físicas ou jurídicas que realizaram a indicação da alocação dos recursos, sendo todos os valores identificados como se fossem indicados apenas pelo relator-geral. Por essa razão, tais emendas receberam pela imprensa a alcunha de "orçamento secreto".

Portanto, já na apreciação das Contas do Presidente do exercício de 2020, o cerne das recomendações exaradas era no sentido de dar a adequada transparência na alocação de recursos pela via das emendas de relator-geral. Por esta razão que a recomendação do item "a" menciona a necessidade de publicidade "dos documentos encaminhados aos órgãos e entidades federais que embasaram as demandas parlamentares para distribuição das emendas de relator-geral". Devendo ser ressaltado que na ocasião já restava concluída a execução da LOA 2020.

De forma semelhante em relação à LOA de 2021, que estava em execução quando da deliberação, foi recomendado que "todas as demandas de parlamentares voltadas para distribuição de emendas de relator-geral, independentemente da modalidade de aplicação, sejam registradas em



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

plataforma eletrônica centralizada mantida pelo órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal."

Portanto, o ponto fulcral das recomendações, reitere-se, é a identificação das pessoas físicas ou jurídicas que realizaram indicação para alocação de recursos via emendas RP 9.

O STF, quando do julgamento de mérito das ações de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850; 851; 854 e 1.014, que questionavam a constitucionalidade das emendas RP 9, além de considerar inconstitucionais tais emendas, deliberou, no item "d" da decisão:

> (d) determinar, a todas as unidades orçamentárias e órgãos da Administração Pública em geral que realizaram o empenho, liquidação e pagamento de despesas classificadas sob o indicador orçamentário RP 9, nos exercícios financeiros de 2020 a 2022, **a publicação dos dados referentes aos serviços, obras e compras realizadas com tais verbas públicas, assim como a identificação dos respectivos solicitadores e beneficiários**, de modo acessível, claro e fidedigno, no prazo de 90 (noventa) dias.
>
> (grifos acrescidos)

Desse modo, observa-se que, após as recomendações do TCU, sobreveio decisão do STF em caráter muito similar às recomendações exaradas quando da análise das Contas de Governo do exercício de 2020.

Feita esta breve contextualização, compete mencionar as providências que teriam sido adotadas pelos gestores para dar cumprimento às recomendações do TCU.

Consta na PCPR 2023 menção que a Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI) relatou, por meio da Nota Informativa SEI 25730/2023/MGI, e a respeito das emendas RP 9, que são disponibilizados Painéis Gerenciais abertos ao público, os quais seriam ferramentas analíticas de uso simples e intuitivo, que possibilitariam aos cidadãos o acesso rápido, fácil e transparente aos dados das diversas modalidades de transferências e descentralizações de recursos do Governo Federal já internalizadas no Transferegov.br (antiga Plataforma +Brasil).

Ademais, a mesma Seges/MGI, em nova manifestação, por meio da Nota Informativa SEI 43213/2023/MGI, reiterou que as recomendações do Tribunal já estariam sendo implementadas por meio da disponibilização dos citados painéis gerenciais de informação na plataforma Transferegov.br. Menciona ainda que, "com a extinção das emendas de relator (RP9) a partir de 2023 por força das Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 850, 851, 854 e 1014, conclui-se que o presente monitoramento perdeu seu objeto".

Posto isso, passa-se à análise propriamente do atendimento das recomendações.

Em consulta realizada na data de 20/5/2024, nos painéis gerenciais do TransfereGov.br mencionados pelos gestores, verifica-se que as recomendações não foram integralmente implementadas. Para as transferências que não são realizadas de Fundo a Fundo, é possível identificar a unidade a federação e o município em que os recursos foram empregues, o objeto e o beneficiário dos repasses, além de algumas outras informações. Entretanto, não é disponibilizada a identificação do parlamentar ou da pessoa física ou jurídica que realizou a indicação para alocação dos recursos, o que, conforme descrito, é ponto fundamental em relação às emendas RP 9.

Para as transferências Fundo a Fundo não é possível sequer identificar quais são oriundas de emendas RP 9. A título de exemplo, cita-se que no exercício de 2022, de R$ 8,64 bilhões empenhados



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

em emendas do relator-geral, R$ 6,75 bilhões (78,15%) foram transferências Fundo a Fundo a municípios e R$ 491,67 milhões (5,69%) em transferências Fundo a Fundo a estados.

Este é o *link* para acesso aos painéis, conforme descrito na Nota Informativa SEI 25730/2023/MGI: https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html.

Para a presente análise, importa ainda destacar recente decisão adotada pelo relator da ADPF 854 no STF, Ministro Flávio Dino, que em 18/4/2024 determinou, em despacho, a oitiva do Presidente da República, do Presidente do Congresso Nacional e do Senado Federal e do Presidente da Câmara dos Deputados, para, querendo, no prazo de quinze dias, se manifestarem acerca do possível descumprimento da decisão da Suprema Corte que declarou inconstitucional as emendas de relator-geral.

Segundo a Associação Contas Abertas, a Transparência Brasil e a Transparência Internacional – Brasil, admitidas na ADPF 854 na qualidade de *amici curiae*, estaria havendo descumprimento da decisão nos seguintes aspectos: "uso indevido das emendas do relator-geral do orçamento para efeito de inclusão de novas despesas públicas ou programações no projeto de lei orçamentária anual da União"; "emendas individuais na modalidade transferência especial (emendas PIX): alta opacidade, baixo controle"; e "**descumprimento da determinação de publicar informações relativas à autoria das emendas RP 9 e à sua aplicação**" (grifou-se).

Portanto, observa-se que, com o citado despacho, o STF passou a monitorar o cumprimento de sua decisão, inclusive quanto ao dever de publicidade dos autores das indicações para alocação de recursos.

Nesse cenário, cabe ainda destacar que, no âmbito do TC 014.379/2021-0, Relator: Ministro Aroldo Cedraz, estão sendo avaliados os procedimentos dos órgãos responsáveis destinados ao cumprimento da decisão do Pretório Excelso acerca das emendas RP 9. Tal acompanhamento decorreu de parecer expedido pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União no referido processo, tendo sido acolhido pelo relator.

Assim, o TCU realiza, também em processo de controle externo, o exame do cumprimento da decisão do STF, em conjunto com as demais informações que ensejaram a abertura do citado TC 014.379/2021-0.

Em que pesem os esforços empreendidos pelo Poder Executivo no exercício de 2023, os quais atendem apenas parcialmente à deliberação em exame, entende-se que a recomendação expedida no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 não se encontra integralmente implementada.

Adicionalmente, as eventuais soluções apresentadas pelo Poder Executivo devem, sobretudo, atender à decisão exarada pelo STF, ocorrida ao final do exercício de 2022. Desse modo, ainda que exista processo de controle externo específico tratando do tema no TCU, dada a relevância da matéria, entende-se que a deliberação deva também ser monitorada no âmbito das contas do Presidente da República, razão pela qual se propõe a continuidade do monitoramento das presentes recomendações.

*Conclusão*

Recomendações 3.11, itens "a" e "b", em implementação. Monitorar no ano seguinte.

## 6.4. Recomendações sobre as Contas do Presidente da República de 2019

### 6.4.1. Deliberação original: CG2019 – 3.8



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ao Poder Executivo Federal que, em atenção ao Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário, quando da edição ou sanção de ato normativo que acarrete renúncia de receita tributária, encaminhe ao Tribunal de Contas da União, como condição de eficácia dos benefícios tributários aprovados, demonstrativo comprobatório que permita aferir, de forma clara e inequívoca, o cumprimento integral de cada requisito constitucional e legal relacionado à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira do benefício tributário aprovado e promulgado, nos termos do art. 150, § 6º, da Constituição Federal; do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); do art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

*Análise*

A Casa Civil apresentou normativos e fluxos de atividades para demonstrar que a análise das proposições legislativas realizadas pela sua Secretaria Especial de Análise Governamental diz respeito ao mérito, segundo a conveniência, oportunidade e alinhamento com as diretrizes governamentais. Já em relação à constitucionalidade, legalidade e compatibilidade com o ordenamento jurídico, a apreciação é feita pela sua Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. Ademais, afirmou que as respectivas análises "são sinérgicas e contemplam, em conjunto, o exame do cumprimento de requisitos fiscais".

Destacou, ainda, que o Decreto 9.191/2017 traz disposições específicas sobre proposições que instituam renúncias de receitas. Assim, seu art. 27, inciso II, prevê que a exposição de motivos de proposições dessa natureza deverá demonstrar o atendimento ao disposto no art. 14 da LRF, bem como no art. 107 do ADCT. De modo análogo, o respectivo art. 32 exige uma lista de requisitos a serem considerados no parecer de mérito dessas propostas, com vistas a resguardar a sua consonância com as diretrizes, prioridades e objetivos de governo e com a legislação orçamentária e financeira.

Cabe consignar que o Poder Executivo, como registrado nos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República referentes a 2020, 2021 e 2022, não encaminhou os indicados demonstrativos comprobatórios ao TCU, bem como as retromencionadas argumentações foram insuficientes para justificar a não apresentação da documentação em apreço.

Ademais, como evidenciado na seção 4.1.2.9 deste Relatório, o Poder Executivo não demonstrou o atendimento de todas as exigências constitucionais e legais no momento da sanção de projetos originários do Poder Legislativo para concessão ou prorrogação de alguns benefícios tributários em 2023, bem como quando da implementação desses benefícios, como já detectado em outros Pareceres Prévios.

Registre-se que a questão foi objeto de análise aprofundada no bojo do acompanhamento acerca da conformidade das renúncias de receitas do exercício de 2022, que resultou no Acórdão 440/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira), nos termos do subitem 9.2, *in verbis*:

> 9.2) dar ciência aos Ministério da Fazenda e do Planejamento e Orçamento e à Casa Civil da Presidência da República, quanto à necessidade de adoção de medidas para atender aos requisitos estabelecidos nos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos dispositivos pertinentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias em vigor, quando da proposição de ato normativo ou da sanção de projeto de lei, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários que importarem em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios, ressaltando que, se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrer da condição contida no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso, a teor do disposto no § 2º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Por conseguinte, entende-se por bem dispensar novo monitoramento da recomendação ora



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

em análise, haja vista que, no bojo do acompanhamento acerca da conformidade das renúncias de receitas de 2023 (TC 039.004/2023-6, rel. min. Vital do Rêgo), examinar-se-á, de forma mais ampla e aprofundada, as providências adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao cumprimento dos requisitos constitucionais e legais afetos às renúncias, destacando-se o disposto no § 2º do art. 14 da LRF, o qual preconiza que se os atos de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício decorrerem de medidas de compensação, os benefícios só entrarão em vigor (eficácia) quando implementadas as referidas medidas compensatórias.

*Conclusão*

Não implementada. Não monitorar no ano seguinte.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# 7. CONCLUSÃO

O Relatório e o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República apresentam ao país diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas da União sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas federais no ano que se encerrou.

É o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o julgamento pelo Congresso Nacional e prover a sociedade em geral com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo federal na condução dos negócios do Estado. Assim, pela 89ª vez, o TCU exerce essa solene atribuição.

Consoante a Lei 8.443/1992, as Contas incluem os balanços gerais da União e o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5° do art. 165 da Constituição Federal. As Contas ora analisadas se referem ao período de 1º/1 a 31/12/2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais.

Embora o TCU emita Parecer Prévio apenas sobre a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), o Relatório sobre as Contas contempla informações sobre os demais Poderes, compondo, assim, panorama abrangente da administração pública federal.

Com base no disposto no art. 228, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o presente Relatório também contém informações sobre: i) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; ii) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do País; e iii) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Entre os objetivos do Relatório estão:

- contribuir para a transparência das ações governamentais;
- fornecer panorama do cenário econômico e das ações macroeconômicas governamentais no exercício em exame;
- analisar a atuação setorial, com ênfase na confiabilidade das informações de desempenho das ações governamentais;
- fundamentar a opinião sobre a conformidade do orçamento e da gestão fiscal, aspectos estruturantes da atuação do governo;
- fundamentar a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas da União, com vistas a ampliar a credibilidade dessas informações financeiras; e
- monitorar as deliberações constantes dos pareceres prévios de exercícios anteriores.

Em adição, o ano de 2023 foi marcado por dois acontecimentos importantes no campo das finanças públicas: a instituição do Regime Fiscal Sustentável pela Lei Complementar 200/2023, de aplicação obrigatória a partir do exercício de 2024; e a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, que deu início à Reforma Tributária.

A criação de uma nova regra de controle dos gastos tem o objetivo de ajudar o governo a manter a trajetória da dívida em níveis sustentáveis, conforme dispõe o art. 164-A da Constituição



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Federal. Por fim, a Reforma Tributária trouxe avanços significativos ao simplificar o sistema de tributação sobre bens e serviços. A reforma substituiu diversos tributos indiretos, como ICMS, ISS, PIS e Cofins, por dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS). Além disso, foi criado o Imposto Seletivo (IS), com finalidade extrafiscal para incidir sobre produtos prejudiciais à saúde e ao meio ambiente. Essas mudanças visam a não cumulatividade plena, uma alíquota única, e a tributação no destino, reduzindo a complexidade e as distorções do sistema atual.

A partir das contas de 2023, o Capítulo 4 do presente relatório passou por aperfeiçoamentos em sua estrutura textual, com o objetivo de padronizar a descrição das análises realizadas, bem como de torná-lo mais compreensível. Com isso, cada tópico do referido capítulo apresenta, já no início, a conclusão sobre o cumprimento ou não da regra, seguida pelos critérios utilizados e a situação encontrada, concluindo, assim, a descrição da análise realizada.

A seguir, descrevem-se os principais resultados apresentados neste relatório.

*Conjuntura Econômica, Financeira e Orçamentária (Capítulo 2)*

**Indicadores macroeconômicos e política monetária (itens 2.1 e 2.2)**

O Produto Interno Bruto (PIB) alcançou o valor de R$ 10,85 trilhões no exercício de 2023, resultado 2,91% superior, em termos reais, ao de 2022 (R$ 10,55 trilhões). O PIB *per capita* de 2023 foi R$ 50.193,72, variação real positiva de 2,22% em relação ao ano anterior.

O consumo das famílias registrou 63,3% do PIB em 2023, acréscimo de 3,1% em relação a 2022, enquanto o consumo do governo (18,2% do PIB) subiu 1,7%. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) chegou a 16,1% em 2023, um aumento de 3% se comparado ao ano anterior.

A carga tributária da União, estados e municípios em percentual do PIB em 2023 foi de 32,44% – redução em relação a 2022 (33,07%) –, interrompendo um período de crescimento após o mínimo alcançado em 2020 no período da pandemia. A arrecadação tributária bruta teve aumento real de 0,93% em comparação ao ano anterior. A única esfera que apresentou queda real de arrecadação foi a estadual, de 1,51%.

A balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 98,9 bilhões, resultado da diferença entre exportações (US$ 339,7 bilhões) e importações (US$ 240,8 bilhões). O saldo das reservas internacionais atingiu US$ 355,0 bilhões em 2023, varação positiva de 9,3% em comparação com o ano anterior.

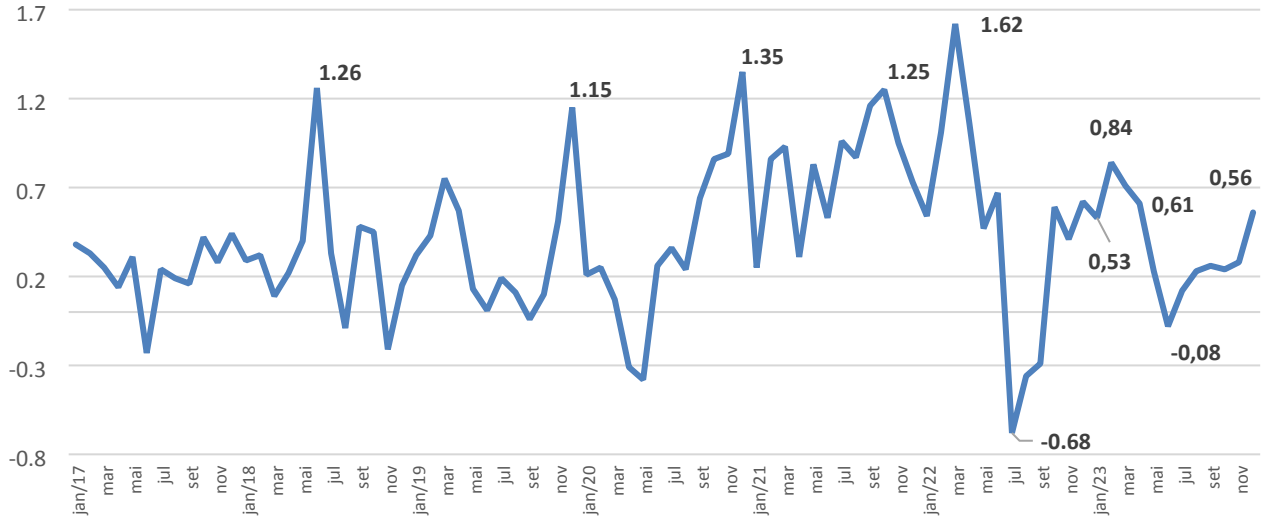
Quanto ao comportamento dos preços, a taxa de inflação registrada em 2023 foi de 4,62%, inferior ao teto da meta estabelecido (4,75%) pelo Conselho Monetário Nacional e à variação acumulada do IPCA em 2022, que foi de 5,79%. Os grupos de maiores impactos no índice foram: i) “Transportes” (variação de 7,14% e impacto de 1,46 p.p. na taxa de inflação); ii) “Saúde e Cuidados Pessoais” (variação de 6,58% e impacto de 0,86 p.p.); e iii) “Habitação (variação de 5,06% e impacto de 0,77 p.p.).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução mensal da taxa de inflação (IPCA)**

Em %




Fonte: IBGE.

A taxa de juros Selic, principal instrumento utilizado pelo Banco Central do Brasil na política monetária para o controle do nível geral de preços, havia caído de 14,15% em 2015 para 1,9% em 2020. Na sequência, houve crescimentos sucessivos em 2021 (9,15%) e em 2022 (13,65%) e uma redução em 2023, encerrando o exercício em 11,65%. A taxa de juros real (*ex-post*) em 2023 foi de 6,72%, após registrar -2,51% em 2020, -0,83 em 2021 e 7,43% em 2022.

A taxa de desocupação média anual registrou forte alta entre 2014 (6,9%) e 2017 (12,9%). Nos anos seguintes, foi caindo até fechar 2019 em 12,1%. No biênio 2020 e 2021, alcançou 13,5%. Nos anos de 2022 e 2023 já se observa uma queda para 9,5% e 8,0% respectivamente. A evolução da taxa de desocupação mensal em 2023 caiu de 8,4% em janeiro para 7,4% em dezembro.

O rendimento médio real anual foi de R$ 3.017 em 2023, representando melhora em relação ao observado em 2021 e em 2022, quando houve forte queda dos níveis de atividade econômica em decorrência dos efeitos da pandemia de Covid-19. Vale destacar que a quantidade de pessoas ocupadas no setor privado com carteira de trabalho assinada (emprego formal) ficou em 45,12 milhões, maior registro no período analisado (desde 2020).

**Política fiscal (item 2.3)**

Com relação à política fiscal, a receita primária, líquida de transferência por repartição da receita, prevista na Lei 14.535/2023 (LOA 2023), foi de R$ 1.805,7 bilhões e a efetiva arrecadação totalizou R$ 1.899,4 bilhões. Já as despesas primárias fixadas na LOA 2023 totalizaram R$ 2.037,2 bilhões, enquanto o total de despesas primárias pagas foi de R$ 2.129,9 bilhões (R$ 92,6 bilhões a mais que o valor fixado na LOA, ou 4,5%, em virtude, sobretudo, de aumento das despesas com benefícios previdenciários e com sentenças judiciais e precatórios).

Ao término de 2023, o resultado primário do Governo Central totalizou déficit de R$ 264,5 bilhões (-2,43% do PIB), após o superávit em 2022 que havia interrompido a sequência de oito exercícios seguidos de déficit primário (desde 2014).

Importante mencionar que em 2022, por força da EC 114, de 16/12/2021, o pagamento de precatórios foi limitado. Porém, em 2023, o STF julgou o mérito das ADIs 7047 e 7064, declarando a inconstitucionalidade do limite para pagamento de precatórios estabelecido pela EC 114/2021. Assim, em 2023, houve a quitação de parte desses precatórios (R$ 92,4 bilhões). A postergação da quitação



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

desses valores em 2022 e seu respectivo pagamento em 2023 impactaram os resultados fiscais desses exercícios.

No que tange ao resultado nominal do governo central, o déficit quase duplicou, ao atingir R$ 879,1 bilhões, implicando variação de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% do PIB em 2023, níveis semelhantes aos do período 2015-2016.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios alcançaram o montante projetado de R$ 646,6 bilhões em 2023, o que corresponde a 34% sobre a receita primária líquida e a 5,96% do PIB, sendo: R$ 519 bilhões de benefícios tributários e R$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios.

Os gastos tributários em 2023 corresponderam a 24,01% da arrecadação total, maior patamar desde 2016. A Receita Federal voltou a considerar os valores concernentes ao Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e ao Microempreendedor Individual (MEI). Essas renúncias haviam sido excluídas do cômputo no ano de 2021, em obediência ao disposto no § 2º do art. 136, c/c o art. 176 da Lei 14.194/2021 (LDO 2022), dispositivo não repetido na LDO 2023. Os sete maiores gastos representam 69,82% do total de gastos tributários no ano:

***Ranking* gastos tributários – projeções 2023**

R$ milhões

| Posição | Gasto Tributário | Valor | % | % acum. |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Simples Nacional | 112.640 | 21,70% | 21,70% |
| 2 | Agricultura e Agroindústria | 59.764 | 11,52% | 33,22% |
| 3 | Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF | 45.107 | 8,69% | 41,91% |
| 4 | Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas | 41.111 | 7,92% | 49,83% |
| 5 | Combustíveis | 31.161 | 6,00% | 55,84% |
| 6 | Deduções do Rendimento Tributável - IRPF | 29.132 | 5,61% | 61,45% |
| 7 | Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio | 26.543 | 5,11% | 66,56% |
| 8 | Demais | 173.524 | 33,44% | 100,00% |
| **TOTAL** | | **518.981** | | |

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Com relação aos benefícios financeiros e creditícios, em 2023, foram beneficiados 28 fundos ou programas, totalizando R$ 127,6 bilhões, sendo que o segmento social representou mais da metade dos benefícios (55,4% do total).

O Tribunal analisou o resultado financeiro dos regimes de previdência pública da União em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário do Governo Central. Os regimes previdenciários públicos federais em conjunto (Regime Geral de Previdência Social – RGPS, Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, regime dos servidores remunerados pelo FCDF e Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA) tiveram déficit de R$ 428 bilhões em 2023, superando o déficit nos dois anos anteriores. Nos últimos nove anos, o déficit previdenciário cresceu a uma média anual de 9,1% ao ano. Os melhores resultados de 2021 e 2022 refletiram, em parte, as novas regras da Reforma da Previdência (EC 103/2019), que alteraram os parâmetros para concessão de benefícios. No entanto, em 2023, o déficit voltou a crescer significativamente, aproximando-se do registrado em 2020, o maior dos últimos dez anos. Em particular, o aumento do déficit previdenciário em 2023 foi impulsionado pelo crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, pelo aumento no número de beneficiários do RGPS e pela elevação real do salário mínimo.

Em 2023, 50,8% das despesas primárias do governo central destinaram-se aos regimes públicos de previdência (R$ 1.066 bilhões de um total de R$ 2.098 bilhões). Destaca-se o RGPS, que atende principalmente aos trabalhadores da iniciativa privada, com gastos de R$ 904,7 bilhões em 2023 (déficit de R$ 315,7 bilhões). O resultado do RPPS, voltado aos servidores civis da União e dos ex-

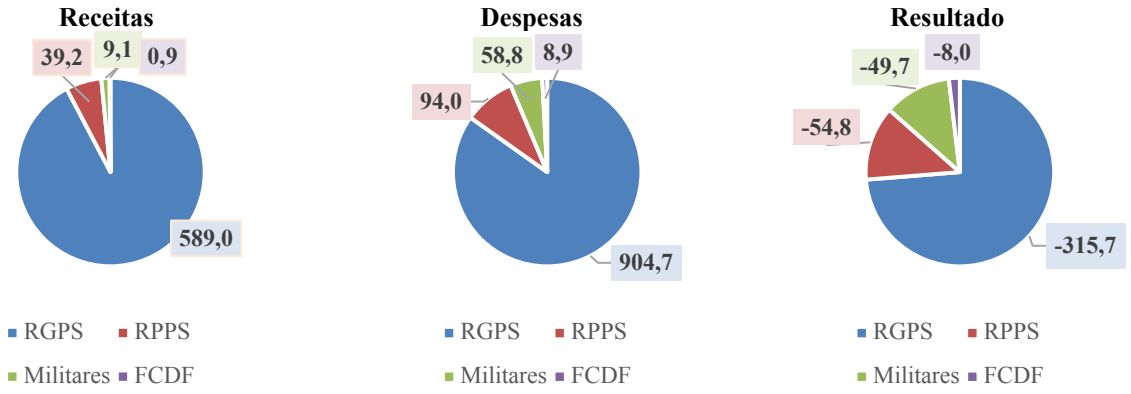


Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Territórios de Amapá e Roraima, por sua vez, foi deficitário em R$ 54,8 bilhões, enquanto os pagamentos a inativos e pensionistas militares da União geraram déficit de R$ 49,7 bilhões e o Fundo Constitucional do Distrito Federal teve déficit de R$ 8,0 bilhões.

**Distribuição de receitas, despesas e resultado dos regimes previdenciários federais em 2023**

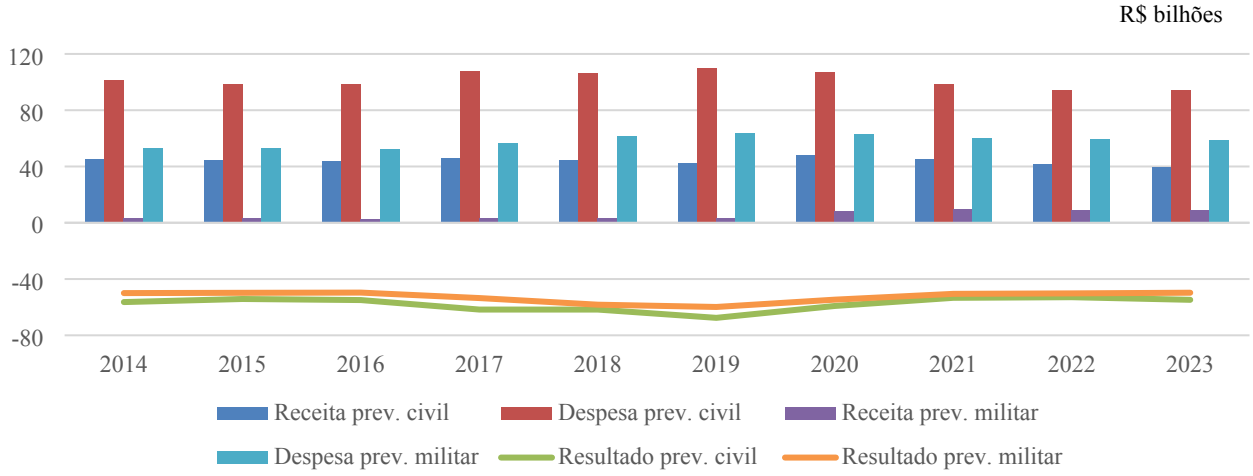
R$ bilhões




O gráfico a seguir apresenta a série histórica dos resultados do RPPS-Civis e do SPSMFA (militares da União), corrigidos pela inflação:

**Resultados do RPPS e do SPSMFA**

R$ bilhões




Fonte: RREO (dez/2023).

Em 2023, as receitas próprias do sistema previdenciário, provenientes de contribuições dos segurados e patronal, somaram R$ 39,2 bilhões e cobriram 41,7% dos benefícios no RPPS-Civis, uma redução de 2 pontos percentuais em comparação ao ano anterior. As despesas totais do RPPS-Civil atingiram R$ 94 bilhões, praticamente estáveis com uma ligeira redução de 0,2% em relação ao ano anterior, quando foram de R$ 94,2 bilhões.

As receitas do RPPS-Civil diminuíram 5% em 2023, passando de R$ 41,3 bilhões para R$ 39,2 bilhões. Como resultado, o déficit do RPPS-Civil aumentou, totalizando R$ 54,8 bilhões, o equivalente a 0,5% do PIB e 4,4% da receita corrente líquida da União. Esse resultado negativo foi 3,5% maior que o déficit de 2022, que foi de R$ 52,9 bilhões, indicando um agravamento das finanças do regime previdenciário.

Nas últimas duas décadas, o RPPS-Civil federal passou por várias reformas constitucionais, destacando-se a criação do regime de previdência complementar (RPC) pela Lei 12.618/2012. A implementação do RPC fez com que parte das contribuições dos servidores civis federais e das



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

respectivas contribuições patronais fossem direcionadas para a previdência complementar, referente à remuneração que excede o teto do RGPS, o que impactou negativamente a arrecadação do RPPS-Civil.

O regime dos militares apresenta baixa geração de receitas devido ao modelo legal adotado, com receitas de R$ 9,1 bilhões e despesas de R$ 58,8 bilhões em 2023, resultando em um déficit de R$ 49,7 bilhões. Apenas 15,4% das despesas foram cobertas por contribuições dos militares. Desde 2019, houve uma redução do déficit, sendo o de 2023 1% menor que o de 2022, reflexo das novas regras contributivas para pensões militares introduzidas pela Lei 13.954/2019, que aumentaram a taxa de cobertura das despesas de 5,4% em 2019 para 15,5% em 2023 e as receitas de R$ 3,4 bilhões para R$ 9,1 bilhões, enquanto as despesas diminuíram 7,1%.

O regime de previdência dos servidores de segurança pública do Distrito Federal (FCDF) registrou um déficit previdenciário de R$ 8 bilhões em 2023, um aumento de 17% em relação a 2022, sendo o maior dos últimos quatorze anos. Esse resultado compromete a margem de expansão da despesa com pessoal do setor, tendo em vista o estabelecido no art. 20, inciso I, alínea "c", da LRF. Em 2022, a contabilidade pública da União passou a registrar a contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal, resultando em receitas de R$ 463,9 milhões em 2022 e R$ 699,7 milhões em 2023. O recolhimento adequado dessa contribuição é essencial para o equilíbrio financeiro e atuarial do FCDF, conforme art. 40, *caput*, da Constituição Federal.

As disfunções do regime de previdência do FCDF foram destacadas em diversos acórdãos do TCU, que determinaram a necessidade de instituir e recolher a contribuição patronal ao FCDF. O Acórdão 1.244/2020-TCU-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) exigiu que o Ministério da Economia e a AGU adotassem medidas para ressarcir o FCDF pelas contribuições previdenciárias retidas indevidamente pelo Governo do Distrito Federal entre 2003 e 2016. Esse acórdão foi objeto de um pedido de reexame, que foi conhecido, mas teve o mérito negado pelo Acórdão 382/2024-TCU-Plenário (relator: Ministro Aroldo Cedraz).

**Dívida pública (item 2.4)**

A dívida pública é o montante que o governo capta junto ao setor privado ou às agências multilaterais para financiar suas ações, cobrir déficits e honrar garantias relacionadas ao Regime de Recuperação Fiscal. Ela tem funções importantes, como financiar investimentos de longo prazo e atender a calamidades públicas. A gestão responsável da dívida é crucial para evitar riscos à sua sustentabilidade.

A mensuração da dívida pública restringe-se ao setor não financeiro e sua compilação varia de acordo com a metodologia empregada, os entes da Federação abrangidos, a perspectiva bruta ou líquida e a exclusão, ou não, de algumas empresas. Em 2023, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) aumentaram em relação ao ano anterior, indicando que as pressões dos juros e do déficit primário, entre outros elementos, superaram os efeitos redutores, como o crescimento econômico. A qualidade e o custo da dívida também pioraram.

O déficit primário do governo central atingiu 2,4% do PIB em 2023, o mais alto desde 2016, desconsiderando o ano de 2020, marcado pela pandemia da Covid-19. A decisão do STF que permitiu o pagamento de precatórios acumulados contribuiu para esse déficit.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

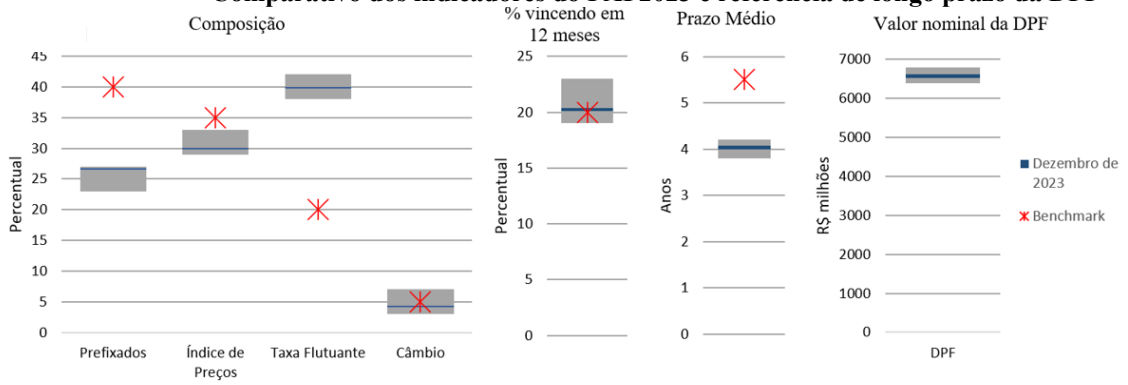
**Indicadores de custo e risco da DPF e da DBGG-metodologia Br**

| | DPF | | | DBGG-Metodologia Br | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2022 | 2023 | Conclusão | 2022 | 2023 | Conclusão |
| **% do PIB** | 59,0 | 60,0 | Piora | 71,7 | 74,3 | Piora |
| **% de dívida indexada à Selic** | 38,3 | 39,7 | Piora | 45,3 | 48,2 | Piora |
| **% Vincendo em 12 meses** | 22,1 | 20,1 | Melhoria | 28,6 | 29 | Piora |
| **Custo ac. em 12 meses** | 10,2 | 10,5 | Piora | 10,8 | 11,30 | Piora |

Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN e Nota de Política Fiscal de Janeiro de 2024 do BCB.

Os indicadores da Dívida Pública Federal (DPF) de 2023, embora dentro do Plano Anual de Financiamento (PAF), mostram uma distância notável dos objetivos de longo prazo. A maior discrepância é na dívida com taxa flutuante, atrelada à taxa Selic. A dificuldade em alinhar os valores atuais aos ideais sugere uma relação custo-risco subótima, levando a custos potenciais mais altos e/ou riscos maiores.

**Comparativo dos indicadores do PAF2023 e referência de longo prazo da DPF**




Fonte: Relatório Anual da Dívida (RAD) 2023 da STN.

Os leilões primários são usados pelo Tesouro Nacional para captar recursos e gerir a dívida pública. Apenas instituições credenciadas pelo Sistema Especial de Liquidação e de Custódia – Selic podem participar diretamente. Em 2023, das dezenove regras aplicáveis aos leilões, dezessete foram avaliadas e todas cumpridas. Houve um aumento nominal de 11% no volume captado em 2023 em relação a 2022, com destaque para os leilões de LFT curtas, que tiveram um crescimento de 866% nos recursos obtidos.

Em 2023, a União teve uma exposição fiscal significativa devido à inadimplência de Estados, Municípios e Distrito Federal. Houve um aumento do ajuste para perdas nos haveres financeiros da União em relação a esses entes. Por outro lado, houve redução da provisão para pagamento de honras de avais, devido, principalmente, a variações cambiais. Outra exposição fiscal refere-se à necessidade de financiamento do RGPS que, segundo o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2024, equivale a 2,59% do PIB em 2023, prevendo-se que suba para 4,29% do PIB até 2050.

A ferramenta Public Debt Dynamics Tool (DDT), usada para projetar a relação dívida pública/PIB, indica que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) tende a aumentar até 2027 em 2,9 pontos percentuais. A projeção considera um crescimento real do PIB de 1,8% para 2024 e 2% nos anos seguintes, inflação anual de 4,4% de 2024 a 2027, e o cumprimento das metas fiscais da LDO-2024. O aumento da dívida no período projetado (2024 a 2027) pode ser decomposto em: queda de 5,6 p.p. devido ao crescimento do PIB, redução de 2,5 p.p. causada pelo resultado primário do governo central, aumento de 12,6 p.p. devido à taxa real de juros, aumento de 0,5 p.p devido à taxa de câmbio e redução de 2,1 p.p. devido ao resultado primário dos governos regionais. A projeção apresentada no Relatório de Projeções Fiscais 2023 - 2º semestre também indica que a DBGG tende a crescer até 2027.

## Orçamento público (item 2.5)

A LOA 2023 estimou receitas em R$ 5.201,9 bilhões e fixou despesas de R$ 5.197,3 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).



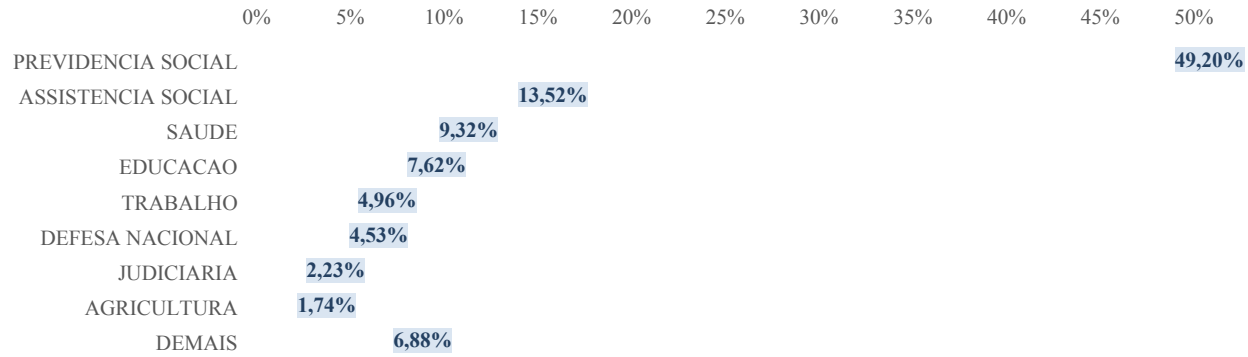
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As receitas arrecadadas somaram R$ 4.594 bilhões (14,5% abaixo da previsão). A arrecadação de receitas correntes (R$ 2.440 bilhões) ficou 3,07% acima do estimado, e de receitas de capital ficaram 31,54% abaixo da previsão, notadamente devido ao refinanciamento da dívida pública, que teve arrecadação 31,45% abaixo do previsto.

A dotação atualizada no exercício (LOA + créditos adicionais) para os OFSS foi de R$ 5.345,23 bilhões, acréscimo de 2,8% (ou R$ 147,59 bilhões) em relação ao fixado na LOA, dos quais foram empenhados R$ 4.593,77 bilhões (85,94% da despesa autorizada).

A função Encargos Especiais concentra grande parte das dotações em razão de contemplar as rubricas destinadas ao refinanciamento e ao pagamento do serviço da dívida pública, além de conter os valores do FPE e do FPM e dos pagamentos de sentenças judiciais. Desse modo, convém observar a distribuição dos gastos sem essa função orçamentária, conforme disposto no gráfico a seguir (por valores empenhados no exercício).

**Empenho da despesa por função (exceto Encargos Especiais) – 2023**




Fonte: Tesouro Gerencial.

Os gastos com as funções Previdência Social e Assistência Social somaram 62,72% (R$ 1.244,66 bilhões) do valor total empenhado, quando não considerada a função Encargos Especiais (R$ 1.984,40 bilhões).

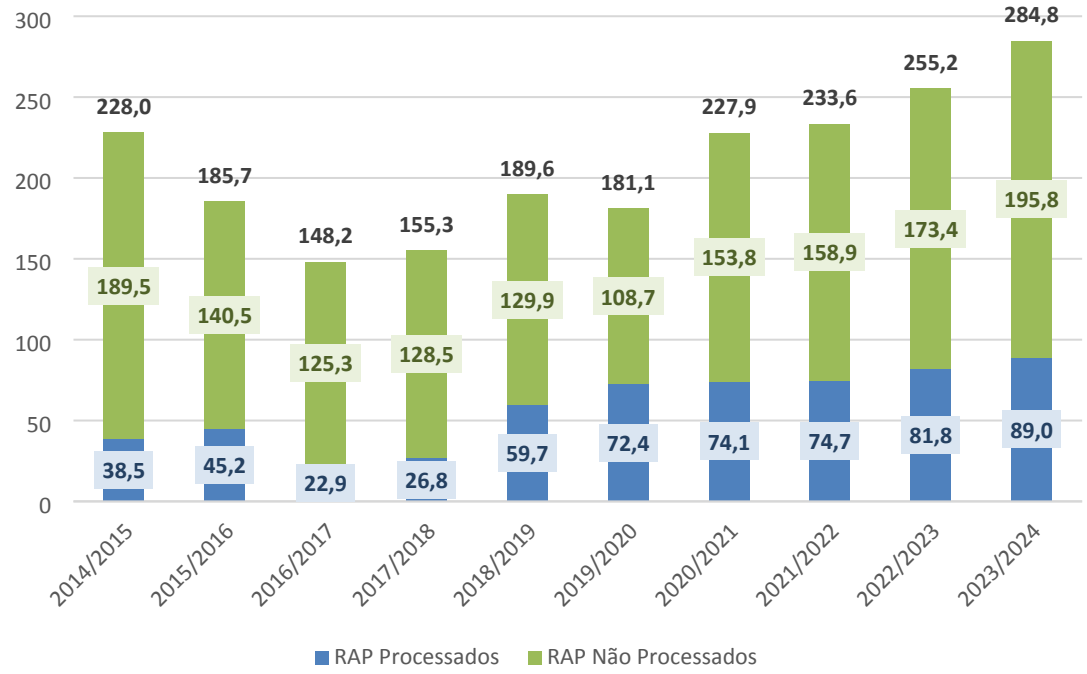
O montante de restos a pagar ao final de 2023 chegou a R$ 284,8 bilhões, sendo que 93,9% referem-se a despesas empenhadas nos exercícios de 2021 a 2023.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Evolução do estoque de restos a pagar (valores correntes)**

R$ bilhões




Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares (item 2.5.1)**

A fixação de despesas por emendas parlamentares à LOA tem um longo histórico, mas a partir de 2014, as emendas individuais ganharam identificadores específicos nas LDOs (RP 6). Em 2017, o mesmo ocorreu para as emendas de bancada estadual (RP 7).

Desde 2015, com a EC 86, as emendas individuais ganharam caráter impositivo, ou seja, tornaram-se de execução obrigatória, correspondendo a 1,2% da RCL do exercício anterior. Em 2022, a EC 126 elevou esse percentual para 2% da RCL. Metade desse valor deve ser destinado à saúde.

Em 2019, com a EC 100, as emendas de bancada estadual também passaram a ter execução impositiva até o limite de 1% da RCL do exercício anterior. Nos casos de impedimento de ordem técnica, as emendas RP 6 e RP 7 perdem o caráter de execução obrigatória (art. 166, § 13, da CF).

A partir do exercício de 2020 houve uma inovação, que consistiu na utilização de emendas do relator-geral do PLOA (RP 9) para incluir ou acrescer despesas no orçamento anual. Até então as emendas de relator-geral eram utilizadas apenas para a correção de erros e omissões eventualmente existentes na proposta orçamentária. Contudo, em julgamento ocorrido em dezembro de 2022, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a fixação de despesas por meio de emendas RP 9 encerrando tal prática, que perdurou por três anos, nas LOAs de 2020, 2021 e 2022.

Apesar da inconstitucionalidade das emendas RP 9, a EC 126 permitiu ao relator-geral do PLOA 2023 fixar até R$ 9,85 bilhões em despesas, classificadas como RP 2. Isso resultou em um aumento significativo dos recursos alocados por emendas desde 2020.

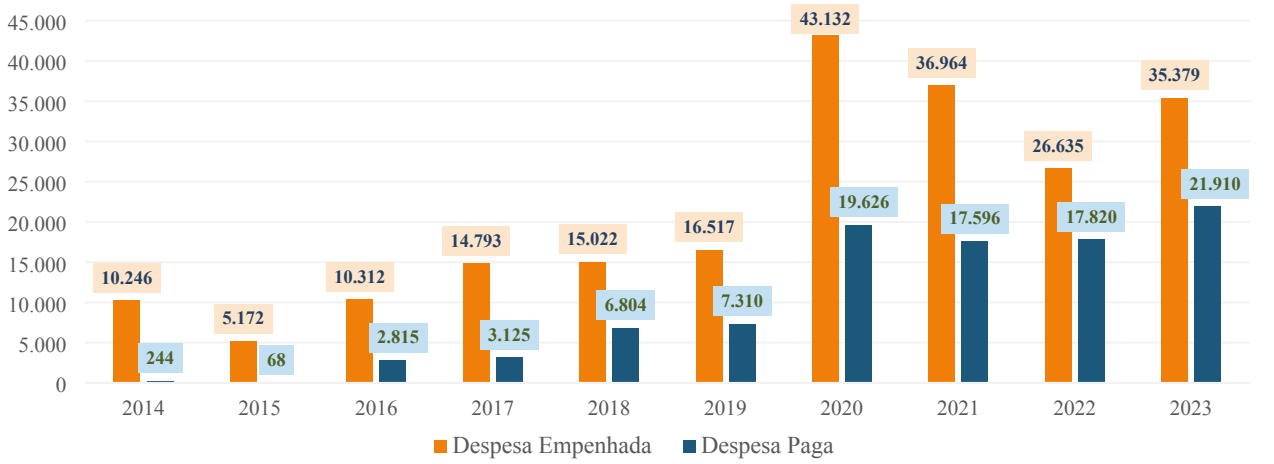
O gráfico a seguir apresenta a trajetória da alocação de despesas por meio de emendas, no período de 2014 a 2023 e com valores atualizados pelo IPCA.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – 2014 a 2023 – Evolução real**

R$ milhões




Fonte: Siop.

Verifica-se expressivo crescimento no volume de recursos fixados por emendas a partir do exercício de 2020, quando foram criadas as emendas RP 9. A média nos valores empenhados entre 2014 e 2019 foi de R$ 12,01 bilhões, em comparação a R$ 35,53 bilhões de valor médio anual entre 2020 e 2023.

O fim das emendas RP 9 não representou, contudo, retorno das despesas aos patamares antes existentes. A média dos valores empenhados no período 2020 a 2022 foi de R$ 35,58 bilhões por ano, ante R$ 35,38 bilhões empenhados em 2023.

Assim, em 2023, houve empenho de despesas no montante de R$ 20,89 bilhões por intermédio de emendas RP 6, representando aumento real de 86,28% em relação a 2022, quando foram empenhados R$ 11,21 bilhões. Em emendas de comissão (RP 8) foram empenhados R$ 6,87 bilhões, perante apenas R$ 322 milhões em 2022.

No total, houve crescimento real de 32,88% no volume de recursos empenhados entre 2022 e 2023. Caso se considerem, no montante de 2023, também os R$ 9,85 bilhões de emendas do relator-geral gravadas como RP 2 e admitindo que tenham sido integralmente empenhadas, então o aumento real seria de 69,78%.

Quanto à alocação por tipo de emenda, em 2023, as emendas individuais representaram 59,04% do total empenhado, as emendas de bancada 21,54%, e as emendas de comissão 19,42%.

A função saúde foi a que mais recebeu recursos de emendas parlamentares em 2023, seguida por encargos especiais e outras áreas como agricultura, urbanismo e educação. Houve um crescimento notável nas transferências especiais, que permitem a alocação direta de recursos a estados, municípios ou ao Distrito Federal, conforme a EC 105 de 2019.

Em março de 2023, por meio do Acórdão 518/2023-Plenário, este TCU, ao responder Consulta, estabeleceu que a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas.

Em 2023, do total de R$ 7,23 bilhões empenhados na função encargos especiais, R$ 7,08 bilhões (97,87%) foram relativos às transferências especiais. Os valores dessas transferências têm crescido anualmente. Em valores corrigidos pelo IPCA, o montante empenhado via transferências



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

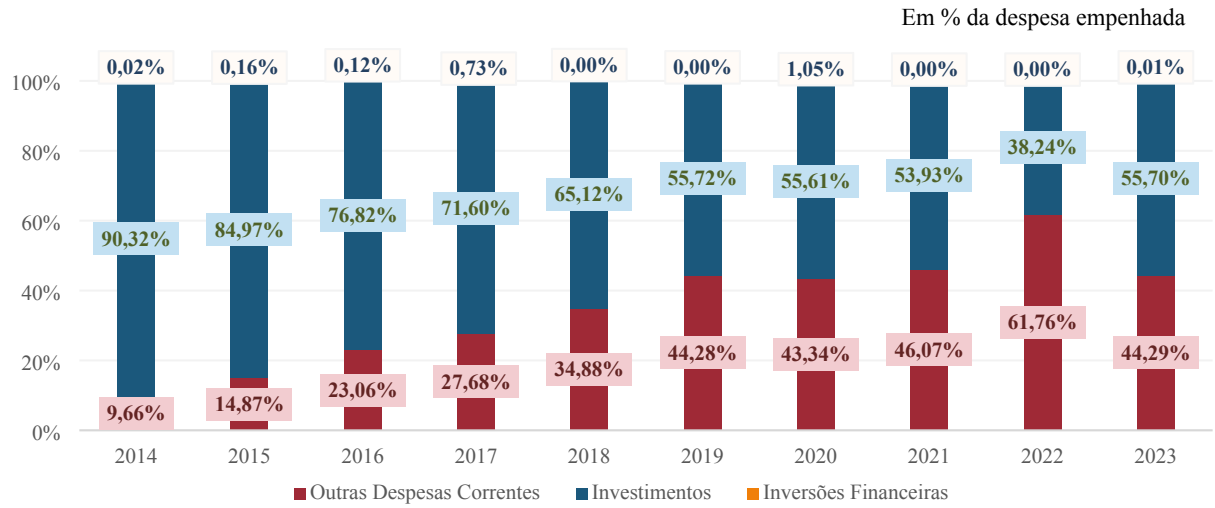
especiais foi de R$ 756,69 milhões em 2020; de R$ 2,26 bilhões em 2021 e de R$ 3,47 bilhões em 2022. Portanto o crescimento real foi de R$ 104% entre 2022 e 2023.

O aumento na utilização de emendas parlamentares para alocação de despesas tem deslocado parcialmente a capacidade de decisão sobre investimentos do Poder Executivo para o Legislativo. Esse movimento gerou críticas sobre a eficiência e o planejamento das políticas públicas, destacando a tensão entre interesses locais dos parlamentares e o planejamento estratégico nacional.

De fato, em 2023, do total de R$ 35,38 bilhões empenhados, R$ 19,71 bilhões (55,70%) foram do grupo investimentos (GND 4); R$ 15,67 bilhões (44,29%) do grupo Outras Despesas Correntes (GND 3) e R$ 3,5 milhões (0,01%) do grupo Inversões Financeiras (GND 5). Dos valores empenhados em outras despesas correntes, R$ 13,87 bilhões foram pagos (88,52%), enquanto apenas R$ 8,04 bilhões (40,78%) dos investimentos foram efetivamente pagos.

A proporção dos investimentos em relação à despesa total alocada via emendas parlamentares se apresenta significativa, como demonstra o gráfico a seguir.

**Despesas fixadas por meio de emendas parlamentares – por Grupo Natureza de Despesa**




Fonte: Siop.

Em 2023, do total de R$ 68,68 bilhões empenhados em investimentos (GND 4) empenhados no OFSS, R$ 48,98 bilhões (71,31%) tiveram decisão de alocação pelo Poder Executivo e os demais R$ 19,71 bilhões (28,69%) pelo Poder Legislativo.

*Resultados da atuação governamental (Capítulo 3)*

**Indicadores de desenvolvimento econômico e social (item 3.1)**

Com a finalidade de contextualizar a situação do Brasil, em 2023, no cenário internacional em termos de desenvolvimento econômico e social, analisou-se a trajetória do Produto Interno Bruto (PIB), na qual o país ocupou a 9ª posição; a posição do Brasil no Índice Global de Inovação (*Global Inovation Index* – GII), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que contou com a participação de 132 países, alcançou a 49ª posição, na comparação geral, 6ª dentre as 36 economias de renda média-alta e, por fim, 1ª dentre os 18 países América Latina e Caribe; a posição brasileira no Índice de Competitividade Mundial do *International Institute for Management Development* (IMD), em que são comparados 64 países baseado em quatro pilares (Desempenho Econômico, Eficiência Governamental, Eficiência de Negócios e Infraestrutura), foi a 60ª.

Além desses índices, também foram acompanhados o índice *Sustainable Development Goals*, que consolida os indicadores presentes nos dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(ODS) da Organização das Nações Unidas, sendo que na versão de 2023, o Brasil ocupa a 50ª posição, de um total de 166 países, no ranking em 2022; o *Índice de Progresso Social*, divulgado pela *Social Progress Imperative*, no qual o país ocupou a 67ª posição entre 170 países; e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), cuja medida resume o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e expectativa de vida, em que o Brasil, no relatório de 2023/2024, ocupou, em 2022, a 89ª posição no ranking de 170 países.

**Plano Plurianual (item 3.2)**

O PPA em análise (2020-2023) foi fiscalizado pelo TCU ainda na elaboração em 2019, gerando o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, que foi monitorado pelo Acórdão 3.090/2020-Plenário, ambos relatados pelo Ministro Vital do Rêgo. Embora algumas recomendações anteriores tenham sido, ao menos, parcialmente atendidas, permanecem pendentes várias oportunidades de melhoria, podendo ser destacadas as falhas na regionalização e na construção dos programas.

Há ainda duas importantes lacunas estruturais: o país não conta com uma lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (prevista no art. 174, § 1º, da Constituição Federal), nem com uma lei complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (art. 165, § 9º, inciso I).

Em 2023, assim como feito nas duas últimas edições do plano, o TCU realizou o acompanhamento da elaboração do PLPPA 2024-2027, abordando, entre outros quesitos, o atendimento aos requisitos constitucionais, aspectos metodológicos e os atributos dos programas selecionados. Segundo o relatório de fiscalização, que culminou no Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário – relator: Ministro Jorge Oliveira, o PPA atual trouxe progressos relevantes, como "a incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla "Visão de Futuro" e "Objetivos Estratégicos"; a vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e o alto grau de participação social. Por outro lado, o trabalho novamente verificou uma série de riscos, lacunas e oportunidades de melhoria, sendo alguns novos, outros remanescentes.

**Análise setorial (item 3.3)**

Considerando que 2023 é o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas objetivaram aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Dito isso, na apreciação das Contas de 2023, o exame empreendido pelo TCU buscou aferir: i) a confiabilidade dos dados apresentados referentes às metas e resultados intermediários; ii) o atingimento das metas e resultados intermediários, bem como seus reflexos no alcance dos objetivos; iii) o desempenho da política pública; e iv) outras informações relevantes.

Em 2023, do total de 350 metas, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023 (sendo setenta metas de objetivo e 280 resultados intermediários), foram examinadas 79 (22,6%), selecionadas por critérios de materialidade e relevância. Dessa amostra, oito foram rejeitadas quanto à confiabilidade do dado informado. Desse modo, o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 10% da amostra. Quanto ao desempenho, 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85 e 99%, e 16% ficaram entre 50 e 85%.

*Conformidade Financeira e Orçamentária (Capítulo 4)*

Além de contribuir para a transparência da gestão, fornecendo informações sobre a atuação do governo federal, os exames efetuados pelo Tribunal de Contas da União visam verificar a conformidade dessa atuação com as normas regentes no âmbito das finanças públicas. Para isso, são



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

realizadas auditorias específicas e análises da Prestação de Contas do Presidente da República, com o fim de subsidiar a emissão do parecer prévio exigido no inciso I do art. 71 da Constituição Federal.

Assim, o Tribunal avaliou a adequação da gestão no exercício de 2023 às normas que regem a execução dos orçamentos da União, em especial, à Constituição Federal, à LDO 2023, à LOA 2023 e à LRF.

Os principais pontos de cada tópico estão sintetizados na sequência.

**Abertura de créditos adicionais (item 4.1.1.1)**

Em 2023, houve abertura de créditos adicionais no montante de R$ 147,6 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). Foram abertos R$ 97,3 bilhões em créditos extraordinários, sendo R$ 92,4 bilhões referentes à ação orçamentária 0005 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios).

**Mínimos da educação, da saúde e da irrigação (itens 4.1.1.2, 4.1.1.3 e 4.1.1.7)**

Em 2023, a União aplicou (empenhou) R$ 100,8 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), cumprindo, portanto, o mínimo exigido pela CF/1988, que foi de R$ 66,4 bilhões no ano.

Quanto ao mínimo constitucional da saúde, verificou-se que, em 2023, foram aplicados (empenhados) R$ 179,8 bilhões pela União, montante R$ 7,1 bilhões superior ao mínimo exigido para o exercício (R$ 172,64 bilhões). Mesmo havendo observância do cumprimento da aplicação mínima em saúde no exercício de 2023, deve-se registrar a impropriedade no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 quanto à não consideração do art. 15 da Lei Complementar 201/2023 como critério válido para apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), em conformidade com a ressalva prevista no Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário.

Houve ainda aplicação dos montantes mínimos destinados à irrigação, tanto na região Nordeste (67%, ante os 50% exigidos) quanto na região Centro-Oeste (21,9%, pouco mais que os 20% exigidos).

Em que pese o cumprimento da regra do mínimo da irrigação, consignou-se impropriedade, em face da ausência de informação quanto às ações que integram os projetos de irrigação no Semiárido e às destinadas à agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, com a finalidade de conferir transparência ao cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do ADCT.

**Emendas parlamentares individuais e de bancada estadual (item 4.1.1.4)**

Em 2023, foram empenhados 99,9% do montante ajustado de execução obrigatória para as emendas individuais, excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

A execução financeira das emendas individuais ultrapassou o montante exigido (100,6%), enquanto nas emendas de bancadas esse percentual foi de 86,17%, já incluindo os pagamentos de restos a pagar no exercício. Assim, a União não cumpriu integralmente a execução financeira devida, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

Mesmo considerando as dificuldades operacionais inerentes ao processo de execução das emendas, registrou-se impropriedade em virtude da ausência de justificativa para a execução financeira no montante determinado pela regra.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Regra de Ouro (item 4.1.1.5)**

O art. 22 da LDO 2023 dispôs que o PLOA e a LOA 2023 poderiam conter receitas de operações de crédito e despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional. A lei orçamentária anual foi aprovada com R$ 69,03 bilhões de despesas condicionadas.

Ao longo do exercício, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior, e em conformidade com o autorizado pelo § 3º do art. 23 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), foi possível efetuar o remanejamento de fontes relacionadas às despesas originalmente condicionadas, por meio da Portaria SOF/MPO 35/2023, observado o disposto no art. 50, *caput* e § 1º, inciso III, alínea "a", da LDO 2023.

Convém registrar que, em relação às projeções de médio prazo, a STN apurou montantes que suscitam preocupações para a margem de suficiência da Regra de Ouro. Observou-se uma deterioração considerável nas expectativas para todos os exercícios compreendidos entre 2025 e 2029.

**Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (item 4.1.1.6)**

No exercício de 2023, não foi identificada execução de despesas acima dos valores fixados nos créditos orçamentários ou adicionais estabelecidos na LOA e em suas alterações posteriores.

A partir de informações do Programa de Dispêndios Globais (PDG), verificou-se que, em 2023, treze empresas tiveram déficit corrente. Comparando com 2022, o número de empresas que apresentaram déficit corrente em 2023 diminuiu 18,75%, saindo de dezesseis para treze empresas.

Nenhuma das empresas que apresentaram déficit corrente ao final de 2023 recebeu aporte de capital do Tesouro Nacional. Portanto, não houve utilização de aporte de capital do Tesouro Nacional para cobrir o déficit corrente (pagamento de despesas correntes) de tais empresas.

No exercício de 2023 o Tribunal deu seguimento a trabalhos voltados à identificação de estatais com indícios de dependência, na forma disciplinada pelo art. 2º, inciso III da LRF, e realizou, dentre outros, as seguintes fiscalizações: TC 009.691/2022-7, que resultou na expedição do Acórdão 2.473/2023-TCU- Plenário (viabilidade econômico-financeira da Indústrias Nucleares Brasileiras (INB) sem a participação de recursos oriundos do orçamento fiscal); e TC 005.915/2023-6, que examinou indícios de dependência da Infraero (em tramitação nesta Corte).

**Limite de Despesas Primárias (item 4.1.1.8)**

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016 instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF), com vigência por vinte anos, fixando limites individualizados para as despesas primárias dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União.

Posteriormente, a Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 6º, determinou ao Presidente da República que encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016) após a sanção da mencionada lei complementar, que veio a se materializar na LC 200, sancionada em 30/8/2023. A Lei Complementar 200/2023, art. 12, determinou, contudo, que, para 2023, os limites de despesas primárias e suas exceções seriam os mesmos vigentes na publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023).

A soma dos limites individualizados totalizou R$ 1.945,3 bilhões e as despesas primárias realizadas atingiram R$ 1.912,6 bilhões, o que representou 98,32% do limite total.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Individualmente, todos os Poderes e órgãos cumpriram os limites estabelecidos no art. 107 do ADCT, alterado pelas ECs 113/2021, 126/2022 e 127/2022, bem assim considerando os acórdãos deste Tribunal e os ajustes da base de cálculo.

**Cumprimento das metas fiscais (itens 4.1.2.1 e 4.1.2.2)**

No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais.

A meta fiscal de resultado primário fixada pela LDO 2023 (Lei 14.439/2022) foi de déficit primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no valor de R$ 65,9 bilhões. Com efeito, na LDO 2023 foram registradas receitas primárias (líquidas de receitas por repartição de receitas) de R$ 1.800,9 bilhões e despesas primárias de R$ 1.866,8 bilhões.

Ademais, consoante o arcabouço normativo vigente em 2023, não seriam contabilizados na meta de resultado primário para o Governo Central, conforme demonstrado pela STN: i) o impacto decorrente das transações envolvendo sentenças judiciais, segundo disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da CF/1988 (art. 2º, § 2º, da LDO 2023); ii) as despesas com transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias (art. 65-A da LRF); e iii) o pagamento dos saldos de precatórios dos exercícios de 2022 e 2023 e a antecipação dos precatórios expedidos para 2024 que não foram previstos no PLOA 2024, em cumprimento à declaração de inconstitucionalidade do regime de limitação de pagamento anual dos precatórios constante do art. 107-A do ADCT, decidida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, apresentadas em face das ECs 113/2021 e 114/2021.

Outra dedução da meta dos OFSS foi estabelecida pelo parágrafo único do art. 3º da EC 126/2022. Essa emenda acresceu R$ 145 bilhões ao limite de despesas primárias de 2023 e ressalvou tal montante para fins do cumprimento da meta de resultado primário dos OFSS.

Mesmo diante de um déficit significativo de R$ 264,5 bilhões do Governo Central, o Governo Central obteve excedente de R$ 42,6 bilhões em relação a sua respectiva meta (déficit de R$ 65,9 bilhões), uma vez que despesas da ordem de R$ 241,3 bilhões foram excluídas da apuração da meta de resultado primário.

Já as empresas estatais federais atingiram déficit de R$ 656,2 milhões, ou seja, superando em R$ 2.346,70 milhões sua respectiva meta.

As LDOs de 2021, 2022 e 2023 estabeleceram separadamente metas de resultado primário para os OFSS e para o PDG. No entanto, essas leis não prescreveram a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. A informação sobre o resultado primário tem constado da tabela intitulada “Evolução das Programações nos Relatórios de Avaliação Bimestral de Receitas e Despesas”.

Verificou-se que não há uma padronização nas PCPRs na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais constante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023.

Por essa razão, formula-se recomendação para fins de verificação do cumprimento individualizada das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Receita corrente líquida e despesas com pessoal (itens 4.1.2.3 e 4.1.2.4)**

A receita corrente de 2023, em relação a 2022, apresentou acréscimo nominal de R$ 40 bilhões, ou seja, cerca de 2%. Em contrapartida, as deduções aumentaram cerca de R$ 60 bilhões, ou 5%. A Receita Corrente Líquida, assim, diminuiu R$ 20 bilhões, ou 2%. Essa redução nominal pode ser atribuída à significativa diminuição de R$ 88 bilhões na receita patrimonial. Essas variações contribuíram para a redução nominal observada na RCL.

Em 2023, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como o MPU, quando analisados de maneira consolidada, observaram os limites máximo (50% da RCL) e prudencial (95% do limite máximo ou 47,5% da RCL) da despesa com pessoal estabelecidos pelos arts. 19, 20 e 22 da LRF.

Nesse mesmo exercício, tanto o Ministério Público quanto os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário apresentaram crescimento nominal de suas despesas líquidas com pessoal em relação a 2022.

**Dívida consolidada líquida, operações de crédito e garantias e contragarantias (itens 4.1.2.5 a 4.1.2.7)**

A Constituição Federal e a LRF preveem o estabelecimento de limites para a Dívida Consolidada da União e a Dívida Mobiliária Federal. Esses limites, contudo, ainda não foram fixados.

Apesar da falta de limites oficiais, o governo publica dados sobre a dívida pública nos Relatórios de Gestão Fiscal. No final de 2023, a Dívida Mobiliária era de R$ 8,79 trilhões (712,57% da RCL), e a Dívida Consolidada era de R$ 9,03 trilhões (732,16% da RCL). A Dívida Consolidada Líquida atingiu R$ 6,1 trilhões (494,55% da RCL).

A Lei Complementar 200/2023, que estabelece um regime fiscal sustentável, visa estabilizar a relação entre a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e o PIB. O PLDO 2025 prevê a estabilização dessa relação até 2027 e uma trajetória de queda a partir de então.

Em 2023, a União cumpriu o limite para a contratação de operações de crédito, conforme definido pela Resolução do Senado Federal 48/2007, que estabelece um teto de 60% da RCL. O cálculo desse limite considera o somatório de todas as operações de crédito realizadas, com deduções significativas para amortização e refinanciamento da dívida pública federal.

No decorrer do exercício, o total de operações de crédito contratadas foi de R$ 1.754,79 bilhões, com deduções de R$ 1.663,04 bilhões, resultando em um montante líquido de R$ 91,76 bilhões, ou 7,44% da RCL, abaixo do limite de 60%.

No entanto, a metodologia de apuração não considera deduções adicionais permitidas e não reflete adequadamente a variação da dívida pública, pois não considera a apropriação de juros sobre o estoque remanescente. As Dívidas Consolidada e Mobiliária aumentaram R$ 848 bilhões e R$ 730 bilhões em 2023, respectivamente, e a Dívida Consolidada Líquida cresceu R$ 908 bilhões. Mesmo assim, a União cumpriu o limite estabelecido.

Além disso, a União também cumpriu o limite para a concessão de garantias em operações de crédito, que também é de 60% da RCL, segundo a Resolução do Senado Federal 48/2007. Ao final de 2023, o saldo devedor das garantias prestadas somava R$ 292,51 bilhões, ou 23,71% da RCL. O saldo apurado ao final de 2023 apresentou uma queda de 4,37% em relação ao mesmo período de 2022. Essas garantias são predominantemente para operações de crédito realizadas por estados e DF, responsáveis por quase 70% do saldo devedor apurado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar (itens 4.1.2.8 e 4.1.2.8.1)**

Ao final de 2023, todos os Poderes e órgãos autônomos da União apresentaram disponibilidades de caixa suficientes para honrar os restos a pagar inscritos ao final do exercício, cumprindo, assim, a regra do art. 42 da LRF.

A apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, consubstanciada na verificação da existência de suficiente disponibilidade financeira para fazer face à inscrição de restos a pagar não processados (RPNP), pode ser feita por meio de dois critérios. O Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF nos dois critérios analisados.

No primeiro critério, que não se atém à vinculação de fontes de recursos a determinadas destinações, verifica-se se o órgão ou o poder encerrou o exercício com disponibilidades de caixa suficientes para honrar as obrigações contraídas. Houve suficiência da ordem de R$ 1.451bilhões em 2023.

O segundo critério considera a vinculação dos recursos, ou seja, deve haver disponibilidade de recursos livres suficientes para cobrir eventuais valores negativos de recursos vinculados. Em 2023, apurou-se a disponibilidade de recursos livres de R$ 59 bilhões, montante suficiente para cobrir a disponibilidade líquida de caixa negativa no grupo de "Recursos Vinculados à Previdência Social (RPPS)".

**Renúncias de receitas tributárias (item 4.1.2.9)**

O Tribunal avaliou também a conformidade da instituição de renúncias tributárias em 2023 com relação ao disposto nos arts. 150, § 6º, da Constituição Federal, 113 do ADCT, 14 da LRF, 131 a 134 e 143 da LDO 2023.

Em 2023, foram instituídas 32 desonerações tributárias (por meio de 30 atos normativos), no montante estimado de R$ 213,6 bilhões, distribuídos em quatro exercícios, a saber: R$ 68,4 bilhões para 2023, R$ 52,0 bilhões para 2024, R$ 51,1 bilhões para 2025 e R$ 42,0 bilhões para 2026.

Verificou-se inobservância de requisitos exigidos legais, para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023, em face da ausência de: projeção do impacto orçamentário-financeiro; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; consideração da renúncia na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetação das metas dos resultados fiscais ou, alternativamente, apresentação de medidas de compensação etc. Neste sentido, foi consignada irregularidade em face do descumprimento das sobreditas normas.

**Despesas obrigatórias de caráter continuado (item 4.1.2.10)**

No âmbito do acompanhamento das despesas obrigatórias de caráter continuado (TC 039.004/2023-6, rel. Min. Vital do Rêgo), em instrução na unidade técnica, permanecem questões técnico-jurídicas em aberto e entendimentos antagônicos por parte do Poder Executivo e desta Corte de Contas, não obstante a vigência da LRF desde 2000 e a adoção de medidas saneadoras que estão sendo implementadas, com destaque para o plano de ação objeto do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues), modificado pelo Acórdão 929/2023-TCU-Plenário (rel. Min. Jorge Oliveira).

**Metas e prioridades LDO (item 4.1.3)**

O Poder Executivo federal não evidenciou integralmente as metas e prioridades previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), segundo os critérios dispostos no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e art. 7º da Lei 10.180/2001, quanto a objetivos governamentais e recursos disponíveis dispostos em programações orçamentárias.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Em decorrência direta do mandamento constitucional, a LDO 2023 (Lei 14.436, de 9/8/2022), em seu art. 4º, estabeleceu as seguintes metas e prioridades: Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância; ações destinadas à segurança hídrica; programas destinados à geração de emprego e renda; investimentos plurianuais em andamento, previstos no Anexo III à Lei 13.971/2019, que instituiu o PPA 2020-2023, obedecidas as condições previstas no § 1º do art. 9º da referida Lei e no § 20 do art. 166 da Constituição; e Política Nacional para Recuperação das Aprendizagens na Educação Básica.

Seguindo os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano.

Nesse sentido, registra-se uma impropriedade sobre a insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023.

*Auditoria do Balanço Geral da União (Capítulo 5)*

A auditoria do Balanço Geral da União referente ao exercício de 2023 teve o intuito de verificar se as demonstrações consolidadas da União refletem, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário da União em 31/12/2023.

A auditoria foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

Exceto pelos efeitos das distorções e pelos possíveis efeitos das limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

*Monitoramento das deliberações sobre as Contas do Presidente da República de 2019 a 2022 (Capítulo 6)*

No âmbito do Relatório sobre as Contas do Presidente da República, o TCU emite recomendações e alertas aos órgãos e entidades responsáveis pela conformidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais e pela confiabilidade das informações contábeis, buscando assegurar a transparência das contas públicas e a observância dos princípios que regem a Administração Pública. Nesse sentido, uma das diretrizes do Relatório sobre as Contas do exercício de 2023 foi o monitoramento das deliberações veiculadas nas Contas de 2019 a 2022.

Conforme os resultados sintetizados na tabela seguinte, de um total de 12 recomendações abrangidas pelo escopo final do presente monitoramento: 2 foram consideradas implementadas; 7 em implementação; e 3 não implementadas.

Das 10 recomendações não implementadas integralmente, 6 serão novamente monitoradas no ano seguinte e 4 tiveram seu monitoramento dispensado, pois serão tratadas em local adequado (na deliberação do Parecer Prévio 2023 ou em análise específica).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Nível de atendimento das recomendações**

| Recomendações | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | Subtotal |
|---|---|---|---|---|---|
| Implementada | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Em implementação | 0 | 2 | 3 | 2 | 7 |
| Não implementada | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| **Total** | **1** | **2** | **4** | **5** | **12** |

Fonte: elaboração própria.

Registra-se que as deliberações relativas à auditoria financeira do Balanço Geral da União, capítulo 5 deste Relatório, são realizadas no âmbito dos processos específicos, de modo que não constam do Parecer Prévio, conforme a Instrução Normativa TCU 84/2020. Da mesma forma, as deliberações de anos anteriores do BGU serão monitoradas nos processos específicos.

Alertas emitidos no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente dos anos anteriores não precisam, em regra, ser tratados de forma separada no capítulo da PCPR referente às "Providências Adotadas sobre as Recomendações do TCU", salvo se assim for expressamente previsto no Parecer Prévio ou se o Poder Executivo entender cabível.

Não obstante haver recomendações não implementadas, o desempenho apurado em face do presente monitoramento revela que os órgãos e entidades do Poder Executivo federal estão envidando esforços para concretizar as medidas sugeridas pelo TCU no Parecer Prévio.

Com efeito, embora tecnicamente careçam de caráter cogente, as recomendações e alertas proferidos por esta Corte de Contas ensejaram a adoção de ações preventivas, corretivas ou de aprimoramento da gestão, com o propósito de evitar irregularidades, sanar distorções e impropriedades e aperfeiçoar procedimentos que assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União.

*Conclusão*

Feita essa síntese do Relatório sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 2023, e antes de apresentar a conclusão final sobre as opiniões a serem emitidas pelo Tribunal de Contas da União em seu Parecer Prévio, cumpre tecer alguns comentários finais sobre a situação atual das finanças públicas da União.

O arcabouço normativo brasileiro previu uma série de princípios e regras que devem nortear a atuação dos governantes com o objetivo de zelar pela higidez das contas públicas e garantir condições para que a estrutura administrativa do Estado funcione de forma adequada, entregando aos cidadãos os bens e serviços públicos assegurados pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a Lei Complementar 101/2000 estatuiu, logo em seu primeiro artigo, a transparência e o planejamento como pressupostos basilares da gestão fiscal responsável. Tais pressupostos devem orientar a ação governamental para que seja capaz de prevenir riscos e corrigir desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas.

No cenário macroeconômico, o PIB real aumentou 2,91% em relação ao ano anterior, enquanto o PIB *per capita* real subiu 2,22%. Já a carga tributária em percentual do PIB alcançou 32,44%, redução em relação ao ano anterior (33,07%).

A inflação do exercício atingiu 4,62%, abaixo do teto da meta de 4,75%, impactada principalmente pelos grupos "Transportes" (7,14%), "Saúde e Cuidados Pessoais" (6,58%), e "Habitação" (5,06%). A taxa de juros Selic encerrou 2023 em 11,65%, uma pequena redução em relação a 2022 (13,65%), que resultou de sucessivas elevações após ter encerrado 2020 em 1,9%. Os anos de 2020 e 2021 tiveram taxa de juros real negativa, ou seja, a inflação foi maior que a taxa básica de juros.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Os níveis de emprego apresentaram melhora, a taxa de desocupação caiu para 8,0% em 2023, de 9,5% em 2022, enquanto o rendimento médio real anual de 2023 foi de R$ 3.017, maior que o dos anos anteriores.

Em 2023, a receita primária líquida prevista foi de R$ 1.805,7 bilhões, e a arrecadação efetiva foi de R$ 1.899,4 bilhões. As despesas primárias fixadas eram de R$ 2.037,2 bilhões, mas as pagas totalizaram R$ 2.129,9 bilhões, 4,5% acima do previsto. O déficit primário foi de R$ 264,5 bilhões (-2,43% do PIB), com um déficit nominal de R$ 879,1 bilhões (-8,1% do PIB), comparável aos níveis de 2015-2016.

Os benefícios tributários, financeiros e creditícios foram estimados em R$ 646,6 bilhões, equivalentes a 34% da receita primária líquida e a 5,96% do PIB. Foram R$ 519 bilhões de benefícios tributários e R$ 127,6 bilhões de benefícios financeiros e creditícios. Desonerações fiscais têm efeito fiscal similar à despesa direta, de modo que o país precisa avaliar os potenciais benefícios sociais e econômicos frente aos custos estimados, com vistas a definir se uma renúncia deve ser instituída, prorrogada, alterada ou extinta.

O indicador Dívida Bruta do Governo Geral em relação ao PIB (DBGG/PIB) aumentou, fechando 2023 em 74,3%, ante 71,7% em 2022.

Houve o cumprimento da regra que exige a execução de despesas referentes aos chamados mínimos constitucionais da saúde, da educação e da irrigação. Entretanto, permanece a necessidade de aperfeiçoar a mensuração, a evidenciação, a transparência e a rastreabilidade das informações, a exemplo do uso das plataformas digitais já desenvolvidas para centralizar o registro das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva execução dos recursos de natureza federal repassados aos entes subnacionais, para que seja possível monitorar e avaliar a eficiência alocativa desses recursos aplicados de forma descentralizada e pulverizada. Faz-se necessário ainda avançar em aspectos relacionados à regionalização da despesa, tema transversal que afeta todas as etapas do ciclo de diversas políticas públicas.

E tendo em vista o seu impacto para a sustentabilidade das finanças públicas, o resultado previdenciário tem análise destacada no relatório. O déficit previdenciário dos regimes públicos foi de R$ 428 bilhões, com as despesas previdenciárias representando 50,8% das despesas primárias (R$ 1.066 bilhões de um total de R$ 2.098 bilhões). O RGPS teve um déficit de R$ 315,7 bilhões, o RPPS-Civis, de R$ 54,8 bilhões, o Sistema de Proteção Social dos militares, de R$ 49,7 bilhões, e o FCDF, de R$ 8,0 bilhões.

Ao longo dos anos, o Teto de Gastos sofreu alterações por várias emendas constitucionais (ECs 113/2021, 126/2022 e 127/2022) que excluíram determinadas despesas da base de cálculo dos limites de despesa dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU, do CNMP e da DPU.

A Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, em seu art. 6º, determinou ao Presidente da República que encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016) após a sanção da mencionada lei complementar, que veio a se materializar na LC 200, sancionada em 30/8/2023. A Lei Complementar 200/2023, art. 12, determinou, contudo, que, para 2023, os limites de despesas primárias e suas exceções seriam os mesmos vigentes na publicação da Lei 14.535/2023 (LOA 2023). Em 2023, a União cumpriu o Limite de Despesas Primárias estabelecido por esse regime.

A Regra de Ouro também foi cumprida em 2023, pois as despesas de capital executadas superaram as operações de crédito realizadas. Porém, observou-se uma deterioração considerável nas expectativas para a margem de suficiência para todos os exercícios compreendidos entre 2025 e 2029.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Ademais, destaca-se que, ao longo do exercício de 2023, o Tribunal realizou trabalhos bimestrais com o objetivo de acompanhar as receitas primárias, as despesas primárias impactantes, o resultado primário e o contingenciamento, no tocante ao cumprimento das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de avaliar aspectos relacionados ao cumprimento da Regra de Ouro e do Teto de Gastos.

Por meio dessas fiscalizações, o Tribunal atuou tempestivamente, ao expedir deliberações para o Poder Executivo com o intuito de evitar o descumprimento das normas regentes. Assim, as análises empreendidas neste Relatório, no que tange à gestão fiscal, resultam em grande parte desses acompanhamentos, o que robustece os achados e as conclusões aqui apresentados.

A transparência acerca da situação das contas públicas e das entregas de bens e serviços públicos é condição fundamental para o pleno exercício do controle social pela sociedade. As políticas públicas devem ter, em todas as suas fases, suporte em avaliações, as quais exigem informações de desempenho produzidas a partir de dados atualizados e confiáveis, para que a alocação de recursos públicos resulte em prestação de serviços públicos efetivos, sobretudo no contexto de restrição fiscal e econômica.

Em atenção ao princípio universalidade, previsto no art. 2º da Lei 4.320/1964, a LOA deve refletir adequadamente as obrigações assumidas para o exercício financeiro. A limitação imposta pelo Teto de Gastos e, mesmo pelo novo regime fiscal instituído pela LC 200/2023, exige que sejam feitas escolhas, pois as necessidades são naturalmente maiores do que os recursos disponíveis.

Nesse contexto, cumpre ressaltar os aperfeiçoamentos implementados nas áreas orçamentária e fiscal na União decorrentes da atuação desta Corte nos últimos anos, verificados no monitoramento das recomendações emitidas no âmbito dos relatórios e pareceres prévios sobre as Contas presidenciais de 2019 a 2022. Verificou-se alto grau de aderência dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal às deliberações do Tribunal, o que resultou em avanços na transparência sobre as decisões em termos de política fiscal, elevando a confiabilidade da gestão, das estatísticas fiscais e das demonstrações financeiras.

Em decorrência das auditorias e análises efetuadas acerca da Prestação de Contas do Presidente da República referente ao exercício de 2023, observaram-se quatro impropriedades e uma irregularidade na execução dos orçamentos e na gestão dos recursos públicos federais, que, apesar da sua relevância, em conjunto, não apresentam materialidade e gravidade suficientes para embasar opinião adversa sobre a gestão dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Em virtude disso, com base no § 1º do art. 14 da Resolução-TCU 291/2017, nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para análise, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas verificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Desse modo, propõe-se ao Tribunal de Contas da União emitir opinião com ressalvas sobre a execução dos orçamentos e a gestão dos recursos públicos federais no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023.

Com relação à opinião sobre os balanços gerais da União, conforme o disposto no art. 13, § 3º, da Resolução-TCU 291/2017, exceto pelas distorções descritas anteriormente, as demonstrações contábeis apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Diante do exposto, apresentam-se ao Tribunal de Contas da União o Relatório e a minuta de Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023, com fulcro no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, e no art. 36 da Lei 8.443/1992.

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# VOTO

A Constituição Federal de 1988 define, em seu art. 71, inciso I, que compete ao Tribunal de Contas da União apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que será elaborado em sessenta dias após o seu recebimento.

2. Encaminhadas pelo Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Pacheco, Presidente do Congresso Nacional, no dia 17/4/2023, as contas ora analisadas referem-se ao período de 1º/1/2023 a 31/12/2023, no qual ocupou o cargo de Presidente da República o Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva.

3. A Lei Orgânica do TCU (Lei 8.443/1992), por sua vez, estabelece em seu art. 36, parágrafo único, que as contas prestadas pelo Presidente da República consistirão "nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal".

4. O exame das contas empreendido pelo TCU, que visa prover informações técnicas ao Poder Legislativo, a quem compete julgá-las, compreende a opinião sobre (i) a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas da União; e (ii) a regularidade da execução dos orçamentos da União e das demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial no que tange ao atendimento a princípios e diretrizes estabelecidos na Constituição, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

5. Nesse sentido, a opinião emitida pelo TCU no âmbito da análise das contas se constitui (i) do parecer prévio, no qual estão explicitadas as opiniões sobre a fidedignidade dos balanços gerais da União e sobre a regularidade da execução orçamentária e gestão dos recursos públicos federais, bem como encaminhamento final de recomendação pela aprovação ou rejeição das contas; e (ii) do relatório, no qual estão detalhados os fatos e as análises que fundamentam de forma circunstanciada o parecer desta Corte.

6. Consoante as disposições da Resolução-TCU 291/2017, e com fundamento no conjunto dos achados decorrentes da análise e auditorias realizadas, a opinião sobre os balanços gerais da União, sobre a execução orçamentária e sobre a gestão dos recursos públicos federais poderá ser sem ressalvas, com ressalvas ou adversa.

7. Oportuno consignar que esta Corte de Contas emite parecer prévio apenas sobre as contas prestadas pelo Presidente da República, uma vez que as contas relativas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público são objeto de efetivo julgamento pelo TCU em processos específicos. Não obstante, o parecer prévio contempla informações sobre os demais poderes, traduzindo-se em abrangente panorama das contas públicas federais.

8. Feita esta breve introdução, passo a comentar as questões centrais tratadas no presente parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023.

## II – CONJUNTURA ECONÔMICA, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

9. Sob a perspectiva das variáveis macroeconômicas com maior potencial de afetar as contas públicas e que, por esse motivo, orientam a formulação do Orçamento da União, pode-se dizer que o ano de 2023 seguiu o curso esperado.

10. A meta de inflação, medida pelo IPCA, havia sido fixada em 3,25% no ano, com margem de 1,5 ponto percentual para cima ou para baixo, tendo fechado o exercício em 4,62%, portanto dentro do intervalo estipulado. Aliás, por ocasião da elaboração da lei orçamentária, o governo já previa uma taxa mais realista, de 4,50%, mais próxima da que se efetivou.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

11. Puxaram o aumento do custo de vida, em 2023, itens do grupo Transportes (gasolina, com 12,09%), Saúde e Cuidados Pessoais e Habitação. Por outro lado, o grupo Alimentação e Bebidas, que é o de maior peso no cálculo do IPCA, sofreu acréscimo modesto (1,03%).

12. Com relação ao ano anterior, quando o IPCA registrou 5,79%, nota-se que em 2023 houve queda de mais de um ponto percentual na taxa inflacionária.

13. Para as classes de renda mais baixas da população, os preços subiram menos. Pelo INPC, que considera o padrão de vida das famílias com renda mensal entre um e cinco salários mínimos, a taxa de inflação ficou em 3,71%.

14. Com o relativo controle da inflação, foi possível, em 2023, iniciar o movimento de redução dos juros básicos da economia, que atingiu 11,65% ao final do ano, contra o pico recente de 13,65% visto em 2022.

15. Ainda na fase de planejamento da lei orçamentária de 2023, trabalhou-se com uma expectativa de crescimento da economia em 2,50%. No final do ano, o aumento do PIB veio um pouco superior, em 2,91%, muito influenciado pelo consumo das famílias. Em termos nominais, o PIB de 2023 chegou a R$ 10,85 trilhões.

16. Além do aspecto social, outro fator com impacto nas receitas públicas é o nível de emprego, já que repercute no pagamento de impostos, tanto diretamente pela renda obtida quanto pela produção. Em dezembro de 2023, a taxa de desocupação estava em 7,4%, confirmando uma tendência de queda que já vinha ocorrendo no País. Eram mais de 45,5 milhões de trabalhadores ocupados com emprego formal.

17. Em destaque, o ano de 2023 atingiu a marca da maior renda média real anual do último decênio, equivalente a R$ 3.017,00.

18. Já a carga tributária brasileira, abrangendo as três esferas de governo, como a relação entre os tributos arrecadados e o PIB, caiu de 33,07%, em 2022, para 32,44%, em 2023, embora a arrecadação tributária bruta tenha aumentado 0,93% no ano passado.

19. No que se refere à balança comercial, houve superávit de US$ 98,9 bilhões em 2023. As exportações somaram US$ 339,7 bilhões, lideradas pela soja, seguida de óleos de petróleo e minerais, tendo a Ásia, sobretudo a China (30,7%), como principal destinatária. Em contrapartida, foram US$ 240,8 bilhões em importações.

20. As reservas internacionais aumentaram US$ 30,3 bilhões no ano, alcançando US$ 355,0 bilhões, em razão dos investimentos no exterior e do ingresso de recursos no País. Boa parte das reservas (80%) compreende títulos públicos emitidos pelos Estados Unidos.

21. Houve melhora, em 2023, na avaliação do risco-país, tendo importantes agências mundiais elevado a nota de crédito do Brasil, ressaltando a boa gestão da dívida pública, com grande participação de investidores nacionais, além de pontos positivos, como bons superávits comerciais, taxa de câmbio flexível e reservas internacionais suficientes.

22. Do ponto de vista dos parâmetros fiscais, a arrecadação de receitas primárias bateu R$ 2,35 trilhões, superando em 4,1% a estimativa inicial da lei orçamentária. Deduzindo as transferências a estados e municípios, a receita primária líquida importou em R$ 1,9 trilhão, excedendo em 2,3% o montante de 2022. Porém, as despesas primárias também se elevaram, principalmente devido ao pagamento de precatórios e ao crescimento dos benefícios previdenciários, tendo totalizado R$ 2,13 trilhões, equivalentes a um salto de 18,2% comparativamente a 2022, quando parou em R$ 1,8 trilhão.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

23. Mesmo com o crescimento nominal das despesas primárias, manteve-se a estabilidade em relação ao PIB iniciada em 2016, em torno de 19,6%. Desde 2021, o subgrupo despesas discricionárias permanece igualmente constante, resultando em 1,7% do PIB em 2023.

24. Conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023, a meta de resultado primário para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi fixada em déficit de R$ 65,9 bilhões. Confrontando a receita primária líquida com a despesa primária, tivemos um déficit primário efetivo de R$ 230 bilhões. Mas, pela estatística oficial, que é a do Banco Central do Brasil, cuja metodologia apura a variação da dívida pública ou as necessidades de financiamento do setor público, o déficit primário efetivo foi de R$ 264,5 bilhões, sendo o maior desde 2016, com exceção de 2020, ano prejudicado pela retração econômica decorrente da pandemia de covid-19.

25. Ocorre que, para efeito de cumprimento da meta fiscal, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu que fossem deduzidos R$ 145 bilhões do resultado primário, assim como o Supremo Tribunal Federal determinou a exclusão de mais R$ 92,4 bilhões para pagamento de precatórios. Mais R$ 3,8 bilhões foram passíveis de dedução a título de apoio ao setor cultural, de acordo com o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

26. Portanto, subtraindo o total de 241,2 bilhões do resultado primário de R$ 264,5 bilhões negativos, chegou-se a um déficit formal de R$ 23,3 bilhões, que é R$ 42,6 bilhões superior à meta fiscal do OFSS de 2023, comprovando o seu cumprimento.

27. Observo que o art. 4º, § 1º, da LRF determina que a LDO também prescreva meta de resultado primário nominal, no qual se incluem os juros da dívida pagos. Na LDO para 2023, essa meta foi consignada em déficit nominal de 6,79% do PIB.

28. Em valor bruto, o déficit nominal efetivo de 2023 foi de R$ 879,1 bilhões, ou 8,1% do PIB. Mas com as deduções autorizadas, o déficit nominal formal ficou em R$ 637,9 bilhões, ou 5,9% do PIB, sendo fiel à meta, portanto.

29. Para as estatais federais, a LDO para 2023 estabeleceu meta de déficit primário de R$ 3 bilhões, sendo que o verificado foi déficit de R$ 0,7 bilhão, também obedecendo à lei.

30. É preciso ressalvar que o resultado fiscal do governo central é fortemente comprometido, indiretamente, pelo volume de benefícios tributários, financeiros e creditícios, que, em 2023, significaram algo em torno de R$ 646 bilhões. Digo indiretamente por que tais recursos não entram na previsão orçamentária como despesa nem como redutores da receita, aparecendo apenas em demonstrativo à parte.

31. Somente com benefícios tributários, foram direcionados R$ 519 bilhões em 2023, dos quais R$ 68 bilhões representaram as 32 desonerações instituídas no próprio ano. Houve aumento de 8,2% em relação ao 2022.

32. Especificamente quanto ao incentivo fiscal previsto na Lei Rouanet, foi normatizado que cabe ao TCU avaliá-lo no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República.

33. Como o benefício é auferido no ajuste anual do imposto de renda, as receitas renunciadas em 2023, na ordem de R$ 2 bilhões, referem-se ao montante captado para projetos culturais em 2022.

34. Há tendência de incremento no total renunciado em 2024, uma vez que no ano de 2023 foi alcançado o recorde histórico de captação, ultrapassando R$ 2,3 bilhões, bem como de valores autorizados, próximo de R$ 16,8 bilhões. Em quantidade de projetos aprovados, em 2023 foram 10.809, revelando uma majoração substancial, de 3,7 vezes, para os 2.954 do ano anterior.

35. Tais números certamente afetarão a capacidade de análise dos processos de prestação de contas a cargo do Ministério da Cultura. Apenas no tocante à Lei Rouanet, no final de 2023 havia



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

19.676 processos pendentes de conclusão, demonstrando a precariedade na avaliação dos resultados da política pública.

36. Também impactam no resultado fiscal os empréstimos e financiamentos com recursos do Orçamento da União. Em 2023, o Tesouro repassou aos agentes financeiros de fomento o valor de R$ 38,5 bilhões e recebeu de amortizações R$ 9,5 bilhões, gerando uma despesa de R$ 29 bilhões, ou 1,53% da receita primária líquida.

37. É de distinção o caso do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que entrou na fase de pagamento dos créditos de contratos antigos, acarretando um saldo positivo para o Tesouro de R$ 1,5 bilhão em 2023.

38. Noutra vertente, a Lei de Responsabilidade Fiscal obriga que a prestação de contas do Presidente da República inclua as ações de recuperação de créditos tributários e não tributários. No final de 2023, computavam-se R$ 5,35 trilhões em créditos com potencial de recebimento, montante correspondente a quase metade do PIB anual.

39. Limitando-se à dívida ativa, o estoque existente era de R$ 3,1 trilhões, tendo sido arrecadados, em 2023, R$ 42,03 bilhões. Desse estoque, R$ 1,4 trilhão é considerado irrecuperável.

40. Entre as medidas de recuperação de crédito, sobressai, em 2023, a criação do Programa de Redução da Litigiosidade Fiscal, que possibilitou à Receita Federal arrecadar R$ 5,6 bilhões no ano.

41. Ainda quanto à gestão do crédito, a prestação de contas do Presidente da República de 2023 evidencia falhas de informação, sendo a primeira delas referente à falta de divulgação dos valores recuperados e passíveis de recuperação no âmbito da Procuradoria-Geral da União.

42. Ademais, há uma diferença não explicada de cerca de R$ 5 bilhões entre o estoque da dívida administrada pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional indicado na prestação de contas e o extraído do sistema Siafi.

43. Outra inconsistência reside no montante de parcelamentos geridos pela Receita Federal, que teria tido um acréscimo de 10% sem nenhum esclarecimento.

44. Por último, há problemas na identificação do valor recuperado da dívida ativa da PGFN, constando cifras diferentes no painel de dados de acesso público, nos relatórios de gestão e na prestação de contas.

45. Assim, será feita recomendação ao Poder Executivo, para que aprimore a transparência das informações sobre os créditos da União.

46. Na questão previdenciária, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores públicos federais (incluídos os dos ex-Territórios de Amapá e Roraima), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e a previdência paga no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) apresentaram em 2023, no conjunto, déficit de R$ 428,3 bilhões, derivado da diferença entre R$ 638 bilhões de receitas arrecadadas e R$ 1,066 trilhão de despesas empenhadas.

47. Boa parte do déficit, R$ 315,7 bilhões (73,7%), está concentrado no RGPS, seguido do RPPS, com R$ 54,8 bilhões, do SPSMFA, R$ 49,7 bilhões, e do FCDF, R$ 8,03 bilhões.

48. Ao alcançar o valor de R$ 428,3 bilhões, o déficit de 2023 foi 9,1% maior do que o déficit de R$ 392,7 bilhões verificado em 2022, mantendo o nível de crescimento médio dos últimos nove anos, tendo sido impactado pela elevação do pagamento de sentenças judiciais e precatórios, do universo de beneficiários e do salário mínimo.

49. Atente-se que a despesa previdenciária, de R$ 1,066 trilhão, representou mais da metade (50,8%) da despesa primária da União, de R$ 2,098 trilhões, evidenciando a sobrecarga da Previdência



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

nas disponibilidades de recursos para atendimento de outros serviços públicos. Essa proporção vem acontecendo já há vários anos, salvo em 2020.

50. Como de costume, nenhum dos sistemas previdenciários tem sido capaz de prover a cobertura dos respectivos benefícios, mas desponta, nesse aspecto, o Sistema de Proteção dos Militares, cuja relação entre receitas e despesas, em 2023, foi de apenas 15,5% (R$ 9,1 bilhões para R$ 58,8 bilhões), acarretando o déficit de R$ 49,7 bilhões, mesmo com o ajuste das contribuições definido pela Lei 13.954/2019, que ainda deverá surtir maiores efeitos futuramente. No caso do Regime Próprio dos Servidores Civis, a relação de cobertura foi de 41,7%.

51. Altamente deficitária também é a previdência rural, dentro do RGPS, que, tendo característica de assistência social, respondeu por quase 60% do déficit do regime, ainda que abrangendo somente 25,8% do total de benefícios.

52. Como componente do expressivo resultado primário negativo de 2023, o déficit previdenciário tem algum efeito sobre o aumento da dívida pública havido no ano.

53. No final de 2023, o saldo da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que engloba as contas da União (incluindo as do Banco Central), dos Estados, dos Municípios e das respectivas estatais não financeiras (exceto Petrobras), com subtração dos seus ativos financeiros, computou R$ 6,61 trilhões, subindo de 56,1% para 60,8% do PIB, em comparação com 2022.

54. A variação de R$ 954,8 bilhões na DLSP de um ano para o outro se deveu principalmente à apropriação dos juros, em R$ 718,3 bilhões, e ao déficit primário do setor público consolidado (União, entes subnacionais e estatais), em R$ 249,1 bilhões, compensados pelas privatizações, em R$ 21,1 bilhões.

55. Já a Dívida Pública Federal (DPF) atingiu R$ 6,52 trilhões em 2023, significando um acréscimo de 9,56% em relação ao ano anterior, mas ainda dentro do previsto no Plano Anual de Financiamento. Foi necessária a rolagem de 97% da dívida mobiliária interna, contra 83% em 2022.

56. Passando o tema para o Orçamento da União, as receitas apuradas no ano de 2023 totalizaram R$ 4,59 trilhões, iguais a 88,3% da previsão da lei orçamentária, estando a discrepância justificada principalmente pela diminuição na realização das operações de crédito estimadas (receitas de capital).

57. Em contraponto, as receitas correntes, compostas por tributos, perfizeram R$ 2,44 trilhões, valor levemente acima do projetado (3,07%), mas inferior (2,94%) ao arrecadado em 2022, em termos ajustados à inflação.

58. De forma correspondente, as despesas empenhadas chegaram à monta de R$ 4,59 trilhões, refletindo aumento real de 3,15% relativamente a 2022.

59. Dentro dessa quantia, R$ 2,75 trilhões foram de despesas correntes (que excluem gastos com amortização da dívida, inversões e investimentos), dos quais R$ 904,67 bilhões referiram-se ao pagamento de benefícios previdenciários, R$ 424,24 bilhões a transferências constitucionais e legais a estados e municípios e R$ 359,99 bilhões ao custo com pessoal e encargos sociais.

60. Separando por funções de governo, com exclusão dos pagamentos vinculados à dívida, as maiores despesas em 2023 foram com Previdência Social (49,20%), Assistência Social (13,52%), Saúde (9,32%) e Educação (7,62%).

61. Na classificação de despesas primárias, o montante incorrido em 2023 foi de R$ 2,13 trilhões, evidenciando um crescimento real, para 2022, de R$ 236,6 bilhões (12,5%).

62. A respeito do peso das emendas parlamentares sobre o Orçamento, em 2023 foram empenhados R$ 35,38 bilhões nessa categoria, dos quais: R$ 20,89 bilhões de individuais - RP 6



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

(59,04%); R$ 7,62 bilhões de bancada - RP 7 (21,54%); e R$ 6,87 bilhões de comissão - RP 8 (R$ 19,42%).

63. Tal somatória segue a média observada no triênio anterior, mas é preciso ressalvar que, embora a operacionalização original das emendas do relator-geral do Orçamento - RP 9 tenha sido rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu que elas fossem reeditadas em 2023, até o valor de R$ 9,85 bilhões, dentro do grupo global das despesas discricionárias - RP 2.

64. Portanto, admitindo-se o empenho integral das emendas do relator-geral, o total de emendas em 2023 pode ter ultrapassado R$ 45 bilhões. Isso representa algo próximo de 25% das despesas discricionárias no ano (R$ 183,39 bilhões).

65. No que concerne à divisão dos recursos por vinculação de destino, foi verificado, ao final de 2023, a existência de doze fontes com saldos negativos que acumularam R$ 7,2 bilhões, fato que constitui uma impropriedade a ser registrada, pois traduz a realização de empenhos em valor superior à arrecadação.

66. Enfim, cumpre anotar que o estoque de restos a pagar terminou 2023 com R$ 284,81 bilhões, elevando-se em 6,7% para o saldo inicial do ano. São compromissos que concorrem por recursos financeiros com as despesas programadas para o exercício seguinte, prejudicando o atendimento regular das novas necessidades.

## III – RESULTADOS DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

67. Na esteira das avaliações relativas às finanças públicas, passo à análise dos indicadores da atuação governamental no exercício de 2023 sob perspectiva mais ampla, por meio da avaliação do contexto econômico e social do Brasil em comparação com outros países nos rankings internacionais. Apresento, ainda, as conclusões técnicas sobre o desempenho governamental no âmbito do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023.

68. Em 2018, o Brasil figurava no posto de 9ª maior economia do mundo. Esse patamar foi perdido durante a pandemia, em 2020, quando o país passou a ocupar o 12º lugar. Em 2023, o Brasil regressou para o grupo das principais economias, ao ultrapassar Canadá e a Federação Russa, voltando ao 9º lugar no ranking do Fundo Monetário Internacional (FMI), com PIB registrado de 2,13 trilhões de dólares.

69. Esse crescimento também se traduziu em avanço do PIB médio *per capita* do brasileiro nos últimos cinco anos. Apesar dessa recuperação, nosso indicador é inferior ao apresentado por países continentais como China e Federação Russa, além de inferior à média dos países da América Latina e Caribe e abaixo da média mundial.

70. No que tange ao bem-estar geral da população, o Índice de Desenvolvimento Humano do país (IDH) apresentou crescimento sustentado no período de 1990 a 2013. Entretanto, a partir de 2013 essa evolução parou de acontecer, tendo sido observada relativa estagnação no indicador (0,76 em 2022), o que explica a incômoda 89ª posição no ranking de 170 países atingida pelo Brasil na edição de 2023/2024 do Relatório publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

71. Tal desempenho também é inferior ao de diversos países da América Latina e Caribe, como Argentina, Uruguai e Chile. Apesar disso, os dados ainda não contemplam o exercício de 2023 de forma que se possa avaliar o desempenho governamental no exercício passado.

72. Em contrapartida, a unidade técnica também assinala resultados positivos do país no Índice Global de Inovação. Segundo divulgado pela Organização Mundial de Propriedade Intelectual (WIPO), o Brasil foi um dos países que mais avançou no ranking nos últimos anos, alcançando a 49ª posição entre 132 países, mantendo-se como um *overperformer* por três anos consecutivos,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

consolidando-nos como a economia mais inovadora na região da América Latina e Caribe. A publicação cita que o país apresenta indicadores de excelência nos critérios de governo digital (14º lugar); participação eletrônica (11º lugar); valor de mercado de empresas reconhecidas como unicórnios (*startups* cuja avaliação supera U$ 1 bilhão); entre outros.

73. Esse avanço, contudo, não se reproduz em outros comparativos internacionais. Em verdade, conforme o prisma avaliado, há grandes disparidades no desempenho nacional, de forma que os desafios persistem.

74. No período de vigência do PPA 2020-2023, foi possível observar avanços importantes na taxa de emprego, no índice global de inovação e no PIB *per capita*. Por outro lado, outros indicadores, como o IDH, não apresentaram a mesma evolução.

75. As análises empreendidas pela unidade técnica apontam um conjunto de desafios não superados na vigência do último plano plurianual e que devem ser objeto de atenção nos próximos anos, tais como: i) aumento da produtividade e geração de renda; ii) a melhoria da qualidade das instituições públicas para aumento da eficiência e da efetividade governamental; iii) reforma fiscal e política fiscal responsável; iv) educação pública de qualidade para requalificação da força de trabalho; e v) redução das desigualdades e promoção de uma sociedade mais inclusiva.

76. Para fazer frente a esses desafios, aprimorar a qualidade dos nossos planos de médio e longo prazo é fundamental. Nesse sentido, o TCU tem realizado fiscalizações que buscam induzir o aprimoramento do PPA como instrumento de planejamento nacional de médio prazo. Nessa seara, o Acórdão 2.515/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria, apontou diversos pontos de melhoria na formulação do PPA 2020-2023, envolvendo: a construção dos programas; falta de coerência entre indicador, meta e programa; metas que se traduzem como indicadores de esforços, mas não de resultados que se pretendem alcançar; entre outros.

77. Mais recentemente, em 2023, no acompanhamento da elaboração do projeto de lei do próximo PPA 2024-2027 (Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira), avanços foram percebidos, tais como: incorporação de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) para mensurar o desempenho da camada estratégica do plano; vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030); a definição de agendas prioritárias e agendas transversais; e alto grau de participação social.

78. Cumpre reconhecer que boa parte das deliberações emanadas por este Tribunal em relação ao tema do planejamento plurianual têm sido implementadas. Esse esforço de parte a parte reside na convicção de que o PPA, como instrumento de planejamento de médio prazo, pode e deve ser capaz de refletir os compromissos do governo vigente para com a sociedade e orientar e tornar mais transparente a missão assumida pela gestão em face da opinião pública.

79. No que diz respeito aos resultados dos programas finalísticos, o relatório que fundamenta esse Voto apresenta análises das equipes técnicas sobre doze programas constantes do PPA, envolvendo recursos da ordem de R$ 410,6 bilhões, nos eixos Social, Econômico, Infraestrutura e Ambiental.

80. Cada programa finalístico do PPA 2020-2023 apresenta um objetivo e uma meta que representa o resultado que se pretende alcançar ao término de quatro anos, e resultados intermediários, mediante entrega de bens e serviços, que contribuem para o alcance da meta estabelecida.

81. Na presente ocasião, foram examinadas 79 (22,6%) das 350 metas presentes no PPA 2020-2023. Foram identificadas fragilidades na confiabilidade dos indicadores na maioria dos programas avaliados, mas somente em alguns casos foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas. Segundo apurado, 68% das metas analisadas tiveram grau de cumprimento superior a 85%, sendo que 43% foram consideradas integralmente cumpridas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

82. Quando se compara o alcance das metas com o observado ao final do PPA 2016-2019, observa-se avanço significativo no alcance das metas. Naquela ocasião, apenas 29,8% das metas foram atingidas. Todavia, há perceptível dissociação entre os números e a realidade que se observa nos mais diferentes setores, tornando-se difícil perceber o impacto da atuação governamental declarada no PPA, o que reforça a relevância de se aprimorar os processos de definição de indicadores e objetivos do plano, que por vezes não medem de forma efetiva os desafios e avanços de cada setor.

83. Destaco alguns dos principais resultados avaliados pelas unidades técnicas do Tribunal no que diz respeito aos programas setoriais.

84. No âmbito da educação básica no Brasil, objetiva-se promover o acesso, a permanência e a aprendizagem com equidade. Para isso, a principal meta envolvia o alcance do patamar de 5,59 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), objetivo que não foi alcançado em nenhum dos anos abrangidos pelo PPA 2020-2023, que se limitou a 5,06 no biênio 2022-2023.

85. Das 19 metas analisadas no âmbito da educação básica, seis foram atingidas, quatro apresentaram resultado entre 85 e 99% e cinco entre 0 e 50%, três metas foram canceladas e uma não foi apurada. Em virtude do não cumprimento da maior parte das metas estabelecidas, observa-se que os resultados do programa ficaram aquém do esperado. No entanto, deve-se recordar que a educação pública brasileira foi significativamente impactada pela pandemia de covid-19, que provocou o fechamento de escolas e transição temporária para o ensino à distância, prejudicando a qualidade e a equidade da educação no âmbito do referido PPA.

86. Noutro giro, merecem reconhecimento os esforços para ampliar a oferta de educação em tempo integral no ensino médio. Foram 339.773 estudantes de ensino médio atendidos em tempo integral (94,08% da meta). Também merece registro a marca de 39,8 milhões de estudantes atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar, ou seja, 99,04% da meta estipulada.

87. No âmbito da educação superior, persiste o desafio de aumentar o nível de escolaridade da população adulta. Entre os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a média é de 40% da população entre 25 e 64 anos de idade com ensino superior, enquanto no Brasil tal índice é de apenas 21%, inferior ao apurado na Colômbia (28%) e na Argentina (25%).

88. Nesse quesito, a meta do programa era elevar a taxa bruta de matrícula (TBM) na graduação em sete pontos percentuais, conforme o Plano Nacional de Educação, de forma a alcançar o patamar de 41,73%. Entretanto, no período de 2020 a 2023, tal meta não foi atingida, tendo oscilado entre 37,4% (2020), 40,7% (2021), 37,4% (2022) e 38,5% (2023). Tal estagnação demonstra o tamanho do desafio se de modernizar o ensino superior, mantendo-o atrativo e acessível a grande parcela da população jovem.

89. Na saúde pública, as análises destacadas referem-se à atenção primária (APS) e especializada (AE). A primeira se constitui na porta preferencial de ingresso no sistema público, por meio da promoção e proteção da saúde, prevenção, diagnóstico, tratamento, reabilitação, redução de danos, cuidados paliativos e vigilância em saúde. A assistência especializada, por sua vez, envolve serviços ambulatoriais e hospitalares, de alta densidade tecnológica e a exigência de expertise e habilidades específicas, envolvendo o diagnóstico até o tratamento e reabilitação de problemas de saúde.

90. A meta de ampliar a cobertura da Atenção Primária à Saúde (APS) para 72,31% foi superada, atingindo o índice de 79,6% em 2023 (110,1% da meta), o que equivale a mais de 169 milhões de pessoas assistidas por 56.861 equipes de saúde da família e de atenção primária. Contribuições significativas para esse resultado incluem a Política Nacional de Saúde Bucal, com 44,83% de cobertura (111,5% da meta), e o atendimento odontológico a 851.228 gestantes (60,26% da meta). Além disso, a ocupação de 83,45% das 30.485 vagas nos programas federais de provimento



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

médico (Projetos Mais Médicos e Programa Médicos pelo Brasil) representou 98,2% da meta estabelecida.

91. Na atenção especializada, o objetivo também é de ampliar a oferta de serviços, além de qualificar o acesso e promover a redução das desigualdades regionais. Apesar do objetivo amplo, a meta principal do programa refere-se a um tipo específico de atendimento: o índice de transplantes de órgãos sólidos realizados por milhão de população (pmp), o que, a meu sentir, não é capaz de traduzir a amplitude de serviços especializados oferecidos pelo SUS à população. De todo modo, cumpre destacar o alcance de 45,42 transplantes por milhão de população (97,3% da meta).

92. Outros resultados intermediários positivos relacionam-se à superação das metas de disponibilidade de leitos de UTI para adultos habilitados no SUS (104,3% da meta) e de capacidade de atendimento da rede de bancos de leite humanos (102,2%), alcançando-se 225.762 crianças com o serviço. Na contramão desses resultados, a ampliação dos serviços de radioterapia ficou bem aquém do esperado, atingindo apenas 60 novos serviços, quando a meta era de 92 (65,2% da meta).

93. No âmbito da proteção e inclusão social, o novo Programa Bolsa Família, instituído pela Lei 14.601/2023, oferece benefícios variados: R$ 142,00 mensais por pessoa mediante o Benefício de Renda de Cidadania; até R$ 600,00 por família com o Benefício Complementar; R$ 150,00 para crianças de até 6 anos no Benefício Primeira Infância; e R$ 50,00 para gestantes, nutrizes, crianças de 6 a 12 anos e adolescentes até 18 anos com o Benefício Variável Familiar. Em 2023, o orçamento executado foi de cerca de R$ 71,2 bilhões.

94. A meta de atender famílias pobres elegíveis foi superada ao se atingir 152,4% do resultado proposto. No entanto, a confiabilidade dessa medida é questionada devido ao uso de dados do Censo de 2010, em vez do Censo de 2022, possivelmente subestimando o número de famílias necessitadas e, consequentemente, inflando o resultado apurado. Com a futura divulgação dos dados do censo de 2022, espera-se recalibrar o indicador com informações mais atuais, mitigando essa limitação.

95. Em 2023, o governo empreendeu esforços significativos para qualificação dos dados do Cadastro Único, base de dados para o pagamento de diversos benefícios, como o Bolsa Família, o qual apresentava distorções significativas, com elevados riscos de habilitação indevida e pagamentos incorretos.

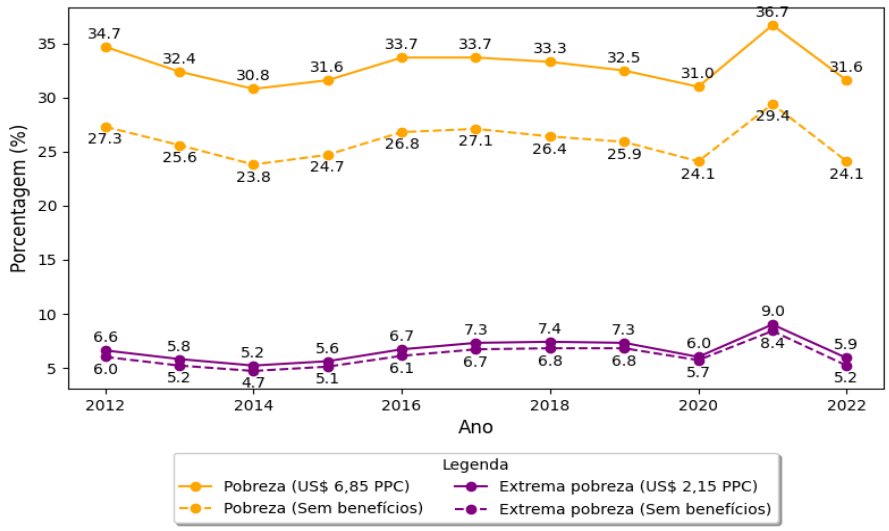
96. A paralisação de processos de revisão e averiguação cadastral durante a pandemia de covid-19, associada às alterações no desenho do antigo Bolsa Família para o programa Auxílio Brasil, ocasionaram aumento significativo de famílias unipessoais na base de dados. As ações de revisão cadastral e de averiguação realizadas em 2023 geraram 3,4 milhões de cancelamentos de benefícios em situação irregular, o que ajudou a disponibilizar recursos para o atendimento de 2,9 milhões de novas famílias registradas no programa no exercício passado (Acórdão 800/2024-TCU-Plenário).

97. Para se referir ao desempenho acumulado no período de vigência do PPA, a área técnica fez uma análise dos anos 2021 e 2022, e concluiu ter havido decréscimo notável nos indicadores de pobreza e extrema pobreza em função das políticas implementadas: uma redução no percentual de pessoas em situação de pobreza, que decresceu de 36,7% para 31,6%; e redução de cidadãos em extrema pobreza de 9,0% para 5,9% no mesmo intervalo.

98. Contudo, observo que se expandirmos o período analisado para 2012 a 2022, verifica-se relativa estagnação nos índices de redução da pobreza e extrema pobreza, não se verificando avanços sustentáveis. Apesar do longo período de dez anos avaliado, percebe-se que o grau de melhoria no período foi tímido frente à premência da questão para a sociedade brasileira, conforme o gráfico a seguir:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.




99. O gráfico demonstra significativa piora dos resultados em 2021, possivelmente em função dos impactos da pandemia de covid-19, e consequente recuperação em 2022. De acordo com a publicação do IBGE que discute os resultados, o aumento de recursos e dos valores dos benefícios destinados à população em 2022, somados ao maior dinamismo do mercado de trabalho, contribuíram para a recuperação do indicador em comparação a 2021.

100. De todo modo, quando se comparam indicadores de 2020 e 2022, ou seja, buscando-se normalizar os dados ao se desconsiderar o atípico ano de 2021, verifica-se que o percentual de famílias na pobreza se elevou ligeiramente (de 31% para 31,6%), e a proporção de famílias em extrema pobreza ficou praticamente estável (de 6% para 5,9%), demonstrando o tamanho do contínuo desafio a ser enfrentado pelo governo federal para redução da pobreza e da extrema pobreza no país.

101. Ainda no campo das políticas sociais, o Programa Moradia Digna tinha por meta beneficiar 2,1 milhões de famílias de baixa renda com acesso à moradia e melhoria das condições de habitabilidade. Nesse contexto, o programa desenvolve ações de produção habitacional, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional em localidades urbanas e rurais.

102. Conforme apurado pela área técnica, a dotação orçamentária e respectiva execução tiveram significativo incremento no exercício de 2023. Quanto aos resultados, no período de 2020 a 2023, foram beneficiadas respectivamente 455.729, 453.806, 435.313 e 508.223 famílias, levando ao atingimento de 87,69% da meta proposta, ou seja, 1,85 milhão de famílias no acumulado do período.

103. As análises técnicas creditam o não atingimento pleno da meta à falta de priorização do programa nos anos anteriores, resultando na ausência de novos empreendimentos subsidiados desde 2019, o que causou uma curva decrescente entre 2020 e 2022.

104. Em 2023, a situação começou a ser revertida com o lançamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida, que revitalizou as linhas de atendimento subsidiadas, focando especialmente nas famílias da Faixa 1 (renda mensal até R$ 2.640). Mais de 40% das operações em 2023 foram direcionadas a essas famílias, evidenciando a retomada da prioridade na redução do déficit habitacional nas políticas públicas.

105. No setor de transportes, a atuação governamental focou em melhorar a eficiência e segurança dos transportes terrestres (rodoviário e ferroviário), visando expandir o investimento privado para reduzir custos de escoamento de produção, aprimorar a logística e estimular o emprego. Em 2023, foram utilizados R$ 9,25 bilhões de R$ 14,69 bilhões disponíveis. Ao longo do período, o programa visava elevar o indicador de eficiência do sistema de transporte de 1,59 para 8,0, mas alcançou apenas 3,8 até 2023, impactado pela performance abaixo do esperado nas concessões rodoviárias.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

106. Segundo os gestores, o resultado foi impactado pela edição da nova Política Nacional de Outorgas Rodoviárias, que provocou revisão e ajustes nos projetos de concessão para adequação às novas regras. Apesar disso, a nova política de outorgas promete melhorar o setor, oferecendo maior segurança jurídica aos contratos e inovação nos projetos de infraestrutura rodoviária.

107. Por fim, ressalto alguns indicadores a respeito da produção agropecuária e de sua interação com a sustentabilidade. A recente tragédia ocorrida no estado do Rio Grande do Sul trouxe novamente os impactos das mudanças climáticas para o centro dos debates nacionais. De fato, o aprimoramento dos mecanismos de prevenção de riscos e de reação a calamidades naturais é urgente, mas também é indispensável investirmos cada vez mais em práticas de sustentabilidade que causem menores impactos ao meio-ambiente.

108. Nesse quesito, o programa Agropecuária Sustentável visou apoiar produtores rurais na adoção de práticas sustentáveis, com foco na preservação de ecossistemas, solo, água, biodiversidade, fauna e flora, buscando elevar o índice de sustentabilidade na agropecuária (ISA) de 29,5% para 59%.

109. Em 2023, o programa superou sua meta, atingindo um índice de 82,03%, ou 139% da meta inicial. No entanto, as avaliações técnicas do Tribunal questionam a representatividade desse resultado, apontando para a baixa qualidade dos indicadores e sugerindo que o alto desempenho do ISA pode não refletir um aumento real na sustentabilidade das cadeias produtivas agropecuárias, nem tampouco retratar bom desempenho de iniciativas para mitigação de riscos climáticos, para melhoria do nível de renda dos produtores rurais ou para aumento da segurança alimentar e nutricional.

110. Segundo aponta o relatório, os desafios que levaram à criação desse programa não têm sido superados na mesma medida de incremento do indicador, mantendo-se, por exemplo, alta vulnerabilidade do sistema de produção à mudança no clima; perda de recursos naturais produtivos; baixa ou pouca organização social dos atores do setor produtivo; estrutura precária para armazenamento e escoamento de produção; entre outros.

111. É inegável tratar-se de tema de elevada complexidade, o qual precisa retratar situações que são avaliadas por meio de dados coletados por diversos órgãos e indicadores, mas tal tarefa revela-se necessária para que se possa ter quadro mais fidedigno a respeito dos efetivos resultados do programa.

## IV - CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

112. A análise empreendida pelo TCU neste tópico busca avaliar a conformidade da gestão orçamentária e financeira do exercício de 2023 em relação às leis e normas pertinentes, em especial às regras estabelecidas na Constituição Federal, LRF, LDO e LOA.

113. Nesse sentido, o resultado do exame empreendido não apontou ilegalidade e não evidenciou atos desconformes com a legislação sobre os seguintes temas: abertura de créditos adicionais; aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino; aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais; “regra de ouro” das finanças públicas; execução do orçamento de investimento; e despesa obrigatória de caráter continuado.

114. Destaco, ainda, que foi verificada a observância dos dispositivos da LRF referentes às seguintes questões: limites e/ou parâmetros estabelecidos para despesas primárias; receita corrente líquida; despesas com pessoal; dívida consolidada e mobiliária; operações de crédito; garantias e contragarantias; disponibilidades de caixa; e inscrição em restos a pagar.

115. De outro modo, identificaram-se impropriedades na gestão orçamentária, financeira e contábil em 2023, que ensejam a expedição de recomendações e alerta, necessários para regularizar os problemas e evitar sua repetição, com amparo nas análises contidas no relatório precedente a este voto. Especificamente, são questões relacionadas a: emendas de bancada estadual; projetos de irrigação;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

metas fiscais; conformidade da programação orçamentária e financeira; requisitos de renúncia de receitas; e metas e prioridades da LDO.

116. Passo, então, a abordar os pontos que considero mais relevantes.

*Aplicação dos Valores Mínimos Constitucionais: Educação, Saúde e Irrigação*

117. Para o exercício de 2023, a União aplicou os valores mínimos previstos na Constituição Federal, tendo em vista que empenhou:

a) R$ 100,8 bilhões em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sendo o mínimo de R$ 66,41 bilhões;

b) R$ 179,81 bilhões[1] em despesas com ações e serviços públicos de saúde (Asps), superando o mínimo de R$ 172,64 bilhões, correspondentes a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) de R$ 1.151 bilhões, estimados na Lei 14.535/2023 (LOA 2023); ou de R$ 147,90 bilhões, caso ainda estivesse vigente a regra anterior de cálculo prevista na EC 95/2016;

c) R$ 224,83 milhões na subfunção orçamentária 607 - Irrigação, sendo destinados R$ 149,65 milhões em despesas com irrigação na região Nordeste (66,56% do montante global empenhado, sendo o mínimo constitucional de 50%); e R$ 49,14 milhões na região Centro-Oeste (21,86% do montante global, sendo o mínimo constitucional de 20%).

118. Acerca de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), o critério de cálculo do valor mínimo foi apurado em conformidade com os arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/1996 e os arts. 1º, 2º e 4º da Lei 12.858/2013. A alteração metodológica resultante do art. 9º da Emenda Constitucional (EC) 126/2022, c/c a Lei Complementar 200, de 30/8/2023, será exigível a partir do exercício de 2024, nos termos do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário (TC 033.889/2023-6 – Relator Ministro Augusto Nardes).

119. Ainda que a União tenha cumprido a meta, registra-se a **impropriedade** de ausência de informação, no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023, acerca da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

120. Além disso, cabe **recomendar** à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita a apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, conforme estabelece o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário.

121. O art. 42, parágrafo único, do ADCT da Constituição Federal prevê que, dos percentuais previstos nos incisos I (20% para o Centro-Oeste) e II (50% para o Nordeste, preferencialmente no Semiárido), no mínimo 50% serão destinados a projetos de irrigação que beneficiem agricultores familiares.

122. No entanto, a partir das informações da LOA 2023 e de dados gerenciais disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), não é possível assegurar se a União cumpriu o percentual de 50% dos montantes de irrigação aplicados nas regiões Nordeste e Centro-Oeste para agricultura familiar, tampouco se o montante destinado para a região Nordeste foi preferencialmente aplicado no Semiárido.

123. Portanto, registra-se a **impropriedade** consubstanciada na ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos para irrigação no semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas regiões Nordeste e Centro-Oeste.

---

[1] Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2023, p. 50. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/48780_2344038/12.%20RREODez2023.pdf?v=8196:inline#page=44&zoom=100,34,116. Acesso em 21/5/2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

*Metas Fiscais*

124. No exercício de 2023, a União cumpriu as metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) da União, fixada como déficit de R$ 65,91 bilhões, e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das Empresas Estatais Federais, estabelecida como déficit de R$ 3 bilhões. O Governo Central obteve excedente de R$ 42,62 bilhões em relação à meta de OFSS, enquanto as empresas estatais atingiram déficit de R$ 0,66 bilhão para a meta de PDG.

125. Observou-se que, nos últimos anos, as Prestações de Contas do Presidente da República (PCPRs) não possuem padronização na apresentação dos resultados primários para os OFSS e o PDG, ante o formato estabelecido na Tabela 4 - Detalhamento das Variáveis Fiscais, integrante do Anexo IV.1 - Metas Fiscais, a exemplo das LDOs de 2021, 2022 e 2023. Deixo de registrar impropriedade por entender que a LDO não determina a apresentação do resultado primário segregado para OFSS e para PDG na PCPR. No entanto, considero pertinente que, nas futuras PCPRs, a forma de apresentação daqueles resultados seja padronizada.

126. Assim, cumpre **recomendar** à Controladoria-Geral da União para que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais, em que conste expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais.

*Conformidade da Programação Orçamentária e Financeira*

127. O resultado das análises efetuadas não apontou para irregularidades na condução da programação orçamentária e financeira no exercício de 2023. O foco dos exames se baseou no que se refere ao empoçamento de limites financeiros, nos termos dos arts. 2º, § 4º, e 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, no sentido de que se considera empoçamento (E) a diferença entre o limite autorizado (L) e os pagamentos efetuados (P) para cada Ministério, conforme estabelecido no decreto que dispõe sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

128. Na apreciação da PCPR 2021, em razão da análise do empoçamento de limites financeiros de despesas discricionárias, foi direcionada recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em síntese, para que coordenasse o desenvolvimento de normativos, procedimentos e instrumentos gerenciais, para aplicação pelos órgãos setoriais, com o objetivo de estabelecer controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento.

129. No exame da PCPR 2022, foi efetuado o monitoramento da recomendação advinda da PCPR 2021 e não houve novo encaminhamento sobre a matéria.

130. No relatório da PCPR 2023 divulgado pela CGU, houve menção às providências adotadas em relação à recomendação elaborada na PCPR 2021 e foi ressaltado que os dados finais de empoçamento, por órgão do Poder Executivo, serão disponibilizados no Relatório de Cumprimento de Metas em atendimento ao disposto no § 4º do art. 9º da Lei Complementar 101/2000 (LRF).

131. O resultado da análise dos valores disponibilizados pela STN, sobre o empoçamento de limites financeiros de despesas discricionárias, indica que persiste a deficiência na gestão do empoçamento de recursos durante o exercício de 2023.

132. Frise-se que o olhar sobre o empoçamento deve observar a eficiência da gestão de caixa do Tesouro Nacional, a fim de se buscar uma agenda de pagamentos mais precisa, nos termos do art. 10 do Decreto 93.872/1986. Essa temática poderia fazer parte do item sobre Execução Orçamentária e Financeira dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social das prestações de contas da Presidência da



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

República. Isso porque as PCPRs de 2021, 2022 e 2023, por exemplo, têm apresentado nove quadros ao longo desse item. Entretanto, não abordam o empoçamento de limites financeiros à luz do conceito do art. 8º, § 1º, do Decreto 11.415/2023, ainda que exista um quadro contendo a evolução, por órgão, dos limites estabelecidos nos decretos de programação financeira.

133. Nesse sentido, propõe-se **recomendar**:

a) à Controladoria-Geral da União que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República o empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa; e

b) à Casa Civil da Presidência da República que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios.

*Emendas Individuais e de Bancada Estadual*

134. Quanto às emendas individuais e de bancada estadual, verificou-se que foram empenhados 100% do montante de execução obrigatória, respectivamente de R$ 20,89 bilhões e R$ 7,62 bilhões, já excluídos os casos de impedimento de ordem técnica.

135. A execução financeira das emendas individuais em 2023 alcançou R$ 22,2 bilhões, sendo R$ 11,2 bilhões destinados a ações e serviços públicos de saúde, atendendo ao mínimo constitucional exigido (50% do montante das emendas individuais).

136. A execução financeira das emendas de bancada em 2023 atingiu, no entanto, R$ 6,57 bilhões, correspondente a 86,2% do valor empenhado. Por essa razão, registra-se a **impropriedade** de ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023.

*Metas e Prioridades da LDO*

137. A PCPR 2023, em seu item 2.5.9, apresenta informações sobre programas e ações orçamentárias relacionados com as prioridades e metas elencadas pelo art. 4º, incisos I a V, da Lei 14.436, de 9/8/2022 (LDO 2023). Conforme os modelos das leis de 2021 e de 2022, a LDO 2023 contém as prioridades para a administração pública federal, porém sem previsão de metas operacionais quantitativas para o ano. Assim, registra-se a **impropriedade** concernente à insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023.

*Requisitos para Instituição de Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado*

138. O art. 28 da Lei 14.601/2023 promoveu alteração no § 4º do art. 20 da Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), eliminando o impedimento que existia para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) cumulativamente com a inserção no Programa Bolsa Família (PBF).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

139. No presente caso, a pessoa com deficiência ou o idoso com 65 anos ou mais, que até então não podia se valer do BPC enquanto integrante de família beneficiária do PBF, passou a fazer jus, a partir da entrada em vigor da Lei 14.601/2023.

140. Meu raciocínio, respeitando o rigor justificado da LRF, parte da leitura do art. 16, acerca da necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro dos custos adicionais, e do art.17, sobre a demonstração da origem dos recursos para cobri-los e a indicação das medidas compensatórias na forma de aumento permanente de receitas ou de redução permanente de outras despesas.

141. Enxergo que a própria LRF, em seu art. 24, desobrigou a obtenção de medidas compensatórias do aumento de despesas, a exemplo da concessão de benefício às pessoas necessitadas, desde que satisfaça as condições de habilitação previstas na legislação pertinente (art. 24, inciso I) ou da expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados (art. 24, inciso II). Todavia, permanece a obrigação de "indicação da fonte de custeio total", estabelecida no § 5º do art. 195 da Constituição Federal, requisito que pode ser satisfeito na Lei Orçamentária, por meio de crédito inicial ou adicional.

*Requisitos para Instituição de Renúncias de Receitas Tributárias*

142. O panorama observado em vários exercícios permaneceu, também, em 2023, no sentido de não observância das normas preconizadas no ordenamento jurídico por parte dos agentes públicos, quando da concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita.

143. Durante o ano de 2023, foram instituídos 32 benefícios tributários, contemplados em trinta atos normativos. A renúncia de receita associada a tais benefícios alcança o valor estimado total de R$ 213,6 bilhões para o período 2023 a 2026, assim distribuído: (i) R$ 68,4 bilhões em 2023; (ii) R$ 52,0 bilhões em 2024; (iii) R$ 51,1 bilhões em 2025; e (iv) R$ 42,0 bilhões em 2026.

144. O quadro a seguir permite comparar os benefícios tributários criados dentro de cada exercício de 2021 a 2023, de modo a retratar o volume de renúncia de receita para os respectivos períodos de quatro anos a partir da instituição dos benefícios:

| Exercício | Benefícios Tributários Criados | Atos Normativos | Distribuição do Valor Estimado da Renúncia de Receita (quatro anos a partir da criação, R$ bilhões) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2021-2024[1] (A) | 2022-2025[2] (B) | 2023-2026 (C) |
| 2021 | 24 | 19 | **4,8** | -x- | -x- |
| 2022 | 35 | 34 | 22,0 | **56,6** | -x- |
| 2023 | 32 | 30 | 17,8 | 74,5 | **68,4** |
| 2024 | -x- | -x- | 9,4 | 53,5 | 52,0 |
| 2025 | -x- | -x- | -x- | 17,6 | 51,1 |
| 2026 | -x- | -x- | -x- | -x- | 42,0 |
| **Total** | | | **54,0** | **202,2** | **213,6** |
| Relação de B e C com A (%) | | | -x- | **274,4% = [(B-A/A)*100]** | **295,5% = [(C-A/A)*100]** |

Fonte: (1) TC 043.192/2021-1 (peça 62, p. 18); (2) TC 008.383/2023-5 (peça 19, p. 280).

145. Nota-se, do quadro acima, que o valor estimado de renúncia de receita para o período 2023-2026 reflete crescimento de 274,4% e de 295,5% ao se comparar com os dois períodos anteriores.

146. Há que se mencionar que se encontra na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara de Deputados o Projeto de Lei 3.203/2021[2], que versa sobre "plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária e o encerramento de benefícios fiscais, em cumprimento ao art. 4º da Emenda Constitucional 109/2021", com regime de tramitação classificado como "prioridade".

[2] https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299134#:~:text=PL%203203%2F2021%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20plano%20de,15%20de%20mar%C3%A7o%20de%202021. Acesso: 29/5/2024.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

147. Verificou-se que os requisitos dos normativos vigentes não foram observados para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, tanto no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, originárias do Poder Legislativo, quando da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023 (originária do Poder Legislativo).

148. Esses achados são recorrentes e relatados em várias ações de controle externo e mencionados em diversos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República. Resta, portanto, endereçar a irregularidade e os alertas consignados no relatório.

## V – BALANÇO GERAL DA UNIÃO

149. Em atenção ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, no parágrafo único do art. 36 da Lei 8.443/1992 e no art. 228 do Regimento Interno do TCU, foi realizada auditoria financeira sobre as demonstrações consolidadas da União, conhecidas como Balanço Geral da União (BGU). A partir desses exames, o TCU emite opinião no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, especificamente se essas demonstrações refletem adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União o exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público e com o marco legal e regulatório aplicável.

150. A auditoria foi conduzida com base nas Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, que são consistentes com os Princípios Fundamentais de Auditoria do Setor Público (ISSAI 100) e com os Princípios de Auditoria Financeira (ISSAI 200) das Normas Internacionais emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai).

151. Com o apoio da Controladoria-Geral da União (CGU), conforme previsto no art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, a auditoria incidiu sobre os componentes significativos do BGU, abrangendo nove ministérios, o Instituto Nacional do Seguro Social e o Fundo do Regime Geral da Previdência Social, que, em conjunto, representam 91,85% do orçamento da União e 78,34% do seu ativo, sendo o então Ministério da Fazenda o principal deles, com participação de 59,10% do orçamento e de 53,32% do ativo.

152. Os trabalhos realizados individualmente nos referidos componentes são objeto de sete processos específicos, da minha relatoria, cinco deles já apreciados pelo Tribunal, cujas deliberações contemplaram recomendações e determinações aos órgãos competentes para adoção de medidas visando à correção das distorções identificadas.

153. No que se refere à formação da opinião sobre o BGU, foram consideradas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas. Assim, realizados os procedimentos de auditoria, verificaram-se distorções de valor e distorções de classificação, sintetizadas a seguir, na forma detalhada no relatório e minuta de parecer prévio.

154. Em suma, as distorções de valor acarretaram impacto nas demonstrações contábeis consolidadas em:

- R$ 9,47 bilhões no Ativo Circulante;
- R$ 10,57 bilhões no Ativo Não Circulante;
- R$ 3,74 bilhões no Passivo Circulante;
- R$ 0,97 bilhão no Passivo Não Circulante;
- R$ 76,79 bilhões no Patrimônio Líquido;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- R$ 2,45 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas;
- R$ 7,49 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas.

155. Além das distorções de valor, as auditorias identificaram também três distorções de classificação contábil. Cito, a título de exemplo, o montante de R$ 21,08 bilhões classificado incorretamente como Despesa Corrente (Juros e Encargos da Dívida), quando deveria ter sido contabilizado como Despesa de Capital (Amortização da Dívida).

156. Ressalto que as recomendações decorrentes das auditorias financeiras anteriores do TCU e as ações adotadas pela administração pública federal no sentido de implementá-las têm contribuído para o aperfeiçoamento dos registros contábeis da União, o que amplia a credibilidade, a fidedignidade e a transparência das contas públicas.

157. Diante das análises efetuadas, o Tribunal tem condições de emitir a opinião de que, exceto quanto às distorções apontadas no relatório precedente, as demonstrações contábeis consolidadas da União de 2023 representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31/12/2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público.

158. **Proponho ao Tribunal, desse modo, a emissão da opinião com ressalva no parecer prévio sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023 no que tange ao Balanço-Geral da União.**

## VI – MONITORAMENTO DE DECISÕES ANTERIORES

159. No âmbito das presentes Contas do Presidente da República, relativas ao ano de 2023, determinei o monitoramento de recomendações e alertas emitidos por ocasião da apreciação das contas de 2019 a 2022, relatadas, respectivamente, pelos Ministros Bruno Dantas, Walton Alencar, Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira.

160. Consoante o levantamento realizado pela AudFiscal, das doze recomendações ainda em monitoramento, duas foram consideradas implementadas; oito encontram-se em implementação; e duas não foram implementadas.

161. Esse cenário indica que, embora ainda haja recomendações pendentes de implementação, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão empreendendo esforços na resolução das questões destacadas nos processos de apreciação das contas presidenciais dos exercícios anteriores.

162. Menciono, a título de exemplo, a recomendação para que o Poder Executivo adotasse medidas para garantir transparência sobre a fundamentação e o atendimento às normas de gestão fiscal quando da implementação de benefícios tributários, no caso de mecanismos instituídos por atos normativos infralegais, cuja implementação se deu por meio das regras estabelecidas pela LDO 2024 (Lei 14.791/2023).

163. Todavia, há questões relevantes ainda em implementação. Cito, nesse sentido, a recomendação contemplada nas Contas de 2021 sobre a necessidade de registrar adequadamente, em plataformas digitais do Executivo Federal, informações sobre a aplicação de recursos federais na saúde repassados a outros entes federativos por meio de transferências obrigatórias ou voluntárias. Na ocasião, o Tribunal enfatizou a importância de identificar o credor final e de garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade na utilização desses recursos. Apesar dos esforços relatados pelos gestores, a relevância do tema justifica a continuidade do monitoramento pelo Tribunal.

164. Em resumo, é preciso reconhecer que a implementação de algumas recomendações do Tribunal requer abordagem minuciosa e complexa da gestão orçamentária, financeira e contábil do governo federal, demandando tempo e esforço significativos. Portanto, permanece sendo essencial prosseguir com o monitoramento das ações que estão sendo adotadas pelo Poder Executivo frente às



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

deliberações dessa Corte nas análises das contas presidenciais, visando o aprimoramento constante da gestão das finanças públicas em benefício da sociedade brasileira.

## VII – RENÚNCIA DE RECEITAS

165. Abro uma seção especial neste voto para abordar de forma mais aprofundada a questão das renúncias de receita, que considero de extrema relevância nas contas públicas.

166. Ao decidir se abdicar de parte da tributação e, por consequência, fazer aumentar a capacidade financeira de determinado setor produtivo, o Estado deve ter como estratégia usá-lo como indutor da geração de trabalho, renda e bem-estar social.

167. À vista disso, não obstante o mérito que pode haver no manuseio do sistema tributário como forma de instrumentalização indireta de políticas públicas, por meio do aperfeiçoamento da estrutura econômica do País, a multiplicação desenfreada dos benefícios fiscais se tornou um desafio, diante da dificuldade de aferição dos seus resultados, da constante condição deficitária do Orçamento da União e do crescente endividamento.

168. De fato, em 2023, a Dívida Pública Federal (DPF), que, de modo geral, tem por fim compensar a insuficiência de recursos tributários defronte ao excesso de despesas orçamentárias, aumentou 9,2% (R$ 550 bilhões, para o total de R$ 6,5 trilhões), contra apenas 5,3% (R$ 100 bilhões, para o total de R$ 2 trilhões) no incremento da arrecadação, considerando o somatório líquido dos Tributos Administrados pela Receita Federal e das Contribuições para o Regime Geral de Previdência Social.

169. A disparada de R$ 450 bilhões no endividamento, em relação ao poder arrecadatório, revela o quanto pode ser um contrassenso que o Estado abra mão de receitas, mediante a concessão de novos benefícios tributários que aumentam a disponibilidade econômica do contribuinte, ao mesmo tempo em que se endivida, pagando juros.

170. Mesmo assim, em 2023, foram instituídas outras 32 desonerações tributárias, com impacto negativo de R$ 68,4 bilhões na arrecadação. No final do exercício, o volume de gastos tributários chegou a R$ 518,9 bilhões, com acréscimo anual de 8,1%, muito acima da inflação de 4,62%.

171. Perceba-se que o montante que o governo poderia arrecadar, mas não o faz devido aos incentivos tributários, entraria no Orçamento como receita primária e, portanto, atuando na melhoria do resultado fiscal, de maneira a propiciar a redução da dívida pública ou a diminuição da necessidade de financiamento das despesas por meio de mais endividamento.

172. Apenas a título de ilustração, com os mesmos R$ 518,9 bilhões renunciados em 2023, seria possível quase neutralizar a expansão da Dívida Pública Federal (R$ 550 bilhões), ou ampliar mais de três vezes o Programa Bolsa Família (R$ 166,27 bilhões) ou ainda cobrir com folga o déficit previdenciário de todos os sistemas (R$ 428 bilhões).

173. Aliás, contraditoriamente, o Regime Geral de Previdência, juntamente aos demais segmentos da seguridade social, tem sido a função de governo mais comprometida com a perda de receitas por conta de benefícios tributários.

174. Somadas, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins – R$ 144,8 bilhões, disparada à frente em valor renunciado entre todos os tributos federais), a Contribuição para a Previdência Social (R$ 73,3 bilhões), a Contribuição Social para o PIS-PASEP (R$ 30,8 bilhões) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL – R$ 25,6 bilhões) perfizeram R$ 274,5 bilhões de renúncias de receitas em 2023, representando mais da metade (52,9%) dos gastos tributários verificados no ano.

175. No que diz respeito à proporção entre os gastos tributários e a arrecadação líquida (tributos administrados pela Receita + contribuições para o RGPS), houve estabilidade no triênio 2020/2022,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

em 25,3%, com leve aumento em 2023, para 26%. Já a proporção entre os gastos tributários e a arrecadação líquida potencial (caso não houvesse nenhuma renúncia) ficou em 20,2% no triênio 2020/2022 e 20,6% em 2023.

176. Em outras palavras, na prática, a cada R$ 4 que são arrecadados, deixa-se de arrecadar mais R$ 1. Ou, como quiser, de cada R$ 5 reais que poderiam ser arrecadados, R$ 1 é convertido em benefício fiscal e não entra no caixa do Tesouro.

177. Com a promulgação da Emenda Constitucional 109, de 2021, cujo projeto foi apresentado pelo Senado Federal, houve a tentativa de se estabelecerem o recuo e a contenção do avanço dos benefícios tributários, por meio de duas medidas (art. 4º, §§ 1º e 2º): (i) redução inicial de 10% da sua totalidade; e (ii) continuidade da redução, de forma gradual, até que, no máximo dentro de oito anos, o seu montante não ultrapasse 2% do PIB, embora excluindo da base de cálculo uma parcela das renúncias (em favor dos Microempreendedores Individuais e das empresas aderentes ao Simples Nacional, das entidades sem fins lucrativos e das áreas de livre comércio e da Zona Franca de Manaus, entre outras menos significativas).

178. Prontamente, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 3.203/2021, que previa a revogação de diversos benefícios tributários, calculados em R$ 22,4 bilhões, fora a intenção de não prorrogar diversos outros.

179. Contudo, o projeto não seguiu em frente, de modo que, passados já quase três anos, a meta de se limitarem os benefícios tributários a 2% do PIB, que demandaria uma realização progressiva até 2029, corre o risco de não ser atingida e perder a validade.

180. Inclusive, na contramão do disposto na EC 129, desde 2021, ano da sua entrada em vigor, a relação entre os gastos tributários (sem contar as deduções) e o PIB tem se mantido próxima de 5% ao passar cada exercício (4,76% em 2023).

181. Ainda na EC 129/2021, consta determinado que deverá ser editada uma lei complementar tratando de aspectos fundamentais para a gestão dos benefícios tributários, a fim de favorecer a sua efetividade, entre os quais a definição de critérios objetivos para a concessão, de metas de desempenho e de regras para a avaliação periódica dos impactos econômico-sociais (art. 4º, § 4º).

182. Já foram apresentadas proposições com o intuito de tornar realidade a referida lei complementar, tendo elas sido juntadas ao PLP 378/2017, que visa alterar a LRF, em tramitação na Câmara dos Deputados.

183. Sobre o assunto, no ano passado mesmo, este Tribunal, mediante o Acórdão 600/2023-Plenário (Relator, Ministro Antonio Anastasia), expôs um exame minucioso especificamente quanto às Políticas Automotivas de Desenvolvimento Regional, que, desde 2010, já haviam consumido cerca de R$ 50 bilhões em benefícios tributários, sem que antes tivesse sido feito um diagnóstico dos problemas a enfrentar, nem se construído uma estrutura de governança com a estipulação de metas, indicadores, prazos e monitoramentos.

184. Como conclusão, foi constatado que tais Políticas não impulsionaram o desenvolvimento regional, tendo efeitos limitados às localidades de sua implantação, ainda assim a alto custo (estimado em R$ 34,4 mil por emprego gerado, em contraponto aos valores envolvidos nos programas de transferência de renda) e sem o poder de atrair cadeias produtivas (78% dos insumos foram adquiridos junto a fornecedores de outras regiões, mais ricas).

185. Também se pôde observar que não houve progresso no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, em cotejo com localidades inseridas na mesma região, mas não abrangidas pelas Políticas Automotivas.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

186. Tudo isso sem falar no caso da Ford, que fechou as fábricas no Brasil em 2021, instaladas em Camaçari/BA e Horizonte/CE, depois de usufruir algo como R$ 20 bilhões em incentivos fiscais apenas da União, sem que fosse demonstrada concretamente qualquer contrapartida.

187. Verdadeiramente, se o gasto tributário não for feito para proporcionar maior resultado por menor custo (alocação eficiente), nem se tiver a capacidade de transformar positivamente determinadas condições de vida, simplesmente não se justifica que os ganhos sociais e econômicos pretendidos não sejam perseguidos diretamente por meio de intervenções do próprio Estado.

188. A propósito, as receitas referentes a impostos particularmente, caso não renunciadas, comporiam o Orçamento da União de forma não vinculada, com a opção de serem revertidas ao atendimento de despesas discricionárias, que atualmente se encontram em níveis minguados (R$ 154,65 bilhões).

189. Isto é, na prática, os gastos tributários competem com a disponibilidade de recursos livres para a execução de políticas públicas adicionais (não obrigatórias), retirando-os do campo de ação governamental.

190. Nesse ponto, é surpreendente conferir o expressivo comprometimento que as renúncias fiscais representam nas funções orçamentárias próprias de alguns ministérios, conforme cálculo que pude fazer, com base no Demonstrativo dos Gastos Tributários que acompanhou o projeto da lei orçamentária para 2023, de elaboração da Receita Federal.

191. Como exemplo, a função Agricultura tem gastos tributários de 80,1% concedidos aos contribuintes e tem despesas orçamentárias de 19,9% alocados ao Ministério da Agricultura. Na função Ciência e Tecnologia, a proporção é de 49,4% para 50,6%; na Saúde, 27,9% de gastos tributários para 72,1% de despesas orçamentárias do Ministério da Saúde; e, na Educação, 9,9% para 90,1%.

192. Por outro ângulo, no Portal da Transparência, é possível conhecer os maiores beneficiários de renúncias de receitas, com dados de 2021. Encabeçam a lista, com larga distância dos demais, a Petrobras, com R$ 29,5 bilhões em benefícios tributários, e a Vale S/A, com R$ 19,2 bilhões.

193. Ambos os casos são dignos de nota. A Petrobras é a maior companhia brasileira em faturamento e lucro, na ordem de R$ 512 bilhões e R$ 125 bilhões, respectivamente, pelos registros de 2023. Como resultado, a estatal não dependente teve a distribuir, no ano, R$ 98 bilhões em dividendos aos acionistas, a maior parte deles sendo investidores privados (62,35%), principalmente estrangeiros (46,8%).

194. É no mínimo de se questionar até que ponto existe legitimidade nesse modelo que, no final das contas, acaba por transferir uma fração de recursos públicos, obtidos mediante renúncias fiscais, ao patrimônio de particulares.

195. A mesma coisa acontece com a Vale, companhia com 91,2% do capital privado, boa parte também vinda de fora, que alcançou o segundo maior lucro empresarial de 2023, de R$ 39,9 bilhões, tendo distribuído R$ 28 bilhões em dividendos (considerando o ano de 2021, as renúncias equivaleram a dois terços desse valor).

196. Além disso, ressalto que os dividendos distribuídos não são tributados, sendo objeto do Projeto de Lei 2.337/2021 em tramitação no Congresso Nacional.

197. Enfim, encerrando o tema a respeito dos gastos tributários, ficam aqui duas sugestões, ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos.

198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;

199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

*Desoneração*

200. Ainda no contexto do tema dos gastos tributários, abro um espaço para falar da desoneração da folha, que atende hoje a 17 setores da economia e consiste num incentivo fiscal relativo à contribuição patronal destinada à seguridade, prevista no art. 195, inciso I, alínea "a", da Constituição c/c o art. 22 da Lei 8.212/1991, promovendo a substituição da sua base de cálculo, de modo que, em vez de recair sobre a totalidade das remunerações pagas pelo empregador, passa a ter incidência na receita bruta.

201. Conforme a exposição de motivos da Medida Provisória 540/2011, a desoneração da folha surgiu num ambiente de recuperação econômica após a crise financeira internacional de 2008, que abalou sobremaneira os países desenvolvidos.

202. Assim, em face da retração da demanda estrangeira por produtos de fabricação nacional, conjugada com a valorização do real, a desoneração da folha foi uma das diversas medidas adotadas no âmbito do chamado Plano Brasil Maior, que teve por objetivo principal fomentar a competitividade da indústria brasileira no mercado global, trazendo como consequência, internamente, a melhoria da balança comercial, a geração de empregos e o aumento da renda.

203. Em particular, a desoneração da folha também teve outros dois propósitos: (i) reerguer cinco setores produtivos específicos que encontravam dificuldades em superar o enfraquecimento das vendas (tecnologia da informação, TI e comunicação e as indústrias moveleira, de confecções e de artefatos de couro) e (ii) estimular a formação de vínculo empregatício, a fim de assegurar direitos trabalhistas, em combate ao movimento em direção à terceirização dos serviços, muitas vezes obrigando a constituição de firmas individuais.

204. Criada para vigorar por menos de um ano e meio, a desoneração da folha vem sendo continuamente prorrogada desde 2012, tendo expandido a sua abrangência dos cinco setores produtivos originais para os atuais 17. Inicialmente, previa uma queda na arrecadação de R$ 1,43 bilhão em 2012, mas que, efetivamente, foi de R$ 3,6 bilhões. No ápice, em 2015, provocou uma perda tributária de R$ 25,2 bilhões, montante que caiu para R$ 10,4 bilhões em 2023, totalizando mais de R$ 148 bilhões em 12 anos.

205. Sem dúvida, o caso da desoneração da folha padece do mal comum aos gastos tributários em geral: causa a diminuição das receitas públicas, em situação de déficit fiscal, obrigando o Governo a recorrer ao balcão da dívida, onde precisa pagar o alto preço dos encargos, sem que haja comprovação de que os resultados da política de incentivo valem a pena.

206. Especialmente, afetando um tributo vinculado à seguridade, a desoneração da folha agrava ainda mais o pesado desequilíbrio das contas da Previdência Social.

207. Por sinal, até 2022, a repercussão adversa da desoneração no resultado da Previdência era escondida através de uma ficção, que consistia em fazer o Tesouro Nacional compensar, separadamente, o respectivo decréscimo tributário do regime, cujas contas registravam a transposição dos recursos da Conta Única como receita previdenciária, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei 12.546/2011, norma de conversão da MP 540/2011.

208. Entretanto, o mecanismo, além de não ser fiel à realidade, tinha efeito meramente contábil, uma vez que todo e qualquer déficit da Previdência Social, seja decorrente do excesso das despesas perante os benefícios pagos, do inadimplemento das contribuições ao sistema ou das renúncias fiscais,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

já é inteiramente coberto pelo Tesouro, ainda que mediante a contração de dívidas. Enfim, o procedimento foi revogado pela Lei 14.360/2022.

209. De acordo com o demonstrativo do resultado do Regime Geral de Previdência Social, na versão "com renúncias", R$ 9,5 bilhões deixaram de compor as receitas só do sistema, em 2023, por força da desoneração da folha. Observo que, como espécie de contribuição instituída em prol da seguridade como um todo, o tributo desonerado é apto a ajudar também o financiamento da Saúde e da Assistência Social, além da Previdência, fato que pode explicar a diferença para o total de R$ 10,4 bilhões em perdas de receitas verificados no ano.

210. Muito se tem questionado sobre a validade da desoneração da folha, em termos dos proveitos obtidos em troca da renúncia fiscal, havendo alguns que os veem e outros que não. Lembro que os objetivos pretendidos, que justificaram a sua concepção, eram os seguintes:

(i) acrescentar competitividade à indústria brasileira no exterior;

(ii) gerar empregos;

(iii) aumentar a renda do trabalhador;

(iv) recompor cinco setores produtivos que estavam em estagnação;

(v) preservar as relações e os direitos trabalhistas, contrapondo-se à "pejotização" do trabalhador.

211. Começo pela questão da geração de empregos, que tem sido o alvo central das discussões. Para tanto, coloquei lado a lado os gráficos que mostram a evolução, ano a ano, desde 2013 até 2023, dos dispêndios com a desoneração da folha e das taxas de desemprego (desocupação), podendo tirar conclusões interessantes.

212. Constato, logo de pronto, que no geral existe um descompasso entre as curvas, quando se poderia esperar o contrário, ou seja, que quanto maiores fossem os gastos tributários e, por conseguinte, maiores as disponibilidades financeiras nas mãos do setor produtivo, menores seriam as taxas de desemprego.

213. Em 2014, houve realmente uma ligeira queda na taxa de desemprego, de 0,4 ponto percentual, em relação a 2013. Contudo, o gasto com a desoneração havia crescido 79,7%, chegando a R$ 22,1 bilhões. Obviamente, foi uma variação tímida no emprego, diante do volume de investimento. Além de tudo, não pode ser atribuída exclusivamente à desoneração da folha.

214. Já em 2015, enquanto o gasto com a desoneração subiu para R$ 25,2 bilhões (incremento de R$ 3,1 bilhões), a taxa de desemprego também aumentou, em 0,5 ponto percentual, revelando um comportamento contraditório com o objetivo da política.

215. Passando a 2016, a taxa de desemprego se elevou significativamente, em 3 pontos percentuais, mesmo com o estímulo da desoneração, embora em menor grau, tendo caído para R$ 14,5 bilhões no ano.

216. Entre 2017 e 2019, a taxa de desemprego ficou em 12,5% na média, representando crescimento de 1,1 ponto percentual para 2016, a despeito da disponibilização de R$ 12 bilhões anuais ao setor produtivo, na forma de desoneração da folha.

217. Nos anos de 2020 e 2021, o desemprego continuou em ascensão, indo a 13,5%, com a desoneração proporcionando R$ 15,5 bilhões no biênio. Não obstante, foi um período atípico, assolado pela pandemia.

218. Finalmente, em 2022 e 2023, o índice de desemprego despencou a 9,5% e 8,0%, respectivamente, isto é, de 4 a 5,5 pontos percentuais, ao passo que o gasto tributário com a



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

desoneração da folha, em sentido inverso, foi aumentando para R$ 8,7 e R$ 10,4 bilhões, ou R$ 19,1 bilhões no biênio.

219. Tais constatações já eram apontadas, ainda em 2018, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que divulgou estudo técnico comparativo sobre as alterações no nível de emprego entre setores desonerados e não desonerados.

220. Em síntese, afirmou-se que, "no geral, os resultados obtidos apontam para ausência de efeitos da política [de desoneração da folha] sobre o volume de empregos". Ademais, "em função da magnitude da renúncia fiscal concedida", foi proposta "a revisão desse incentivo", pois "o mercado de trabalho, em termos de geração de postos de trabalho, não respondeu positivamente à desoneração."

221. Ano passado, o Ipea publicou outro artigo, confirmando, com mais ênfase, a pesquisa anterior. Na sua análise, de 2012 a 2022, "enquanto empresas privadas de outros setores expandiram em 6,3% seus empregos com carteira (+1,7 milhão), as desoneradas encolheram os seus em 13,0% (-960 mil)".

222. Pelo art. 4º da Lei 14.288/2021, o Poder Executivo foi encarregado e, portanto, legitimado a cuidar "dos mecanismos de monitoramento e de avaliação do impacto da desoneração da folha de pagamentos sobre a manutenção dos empregos nas empresas afetadas".

223. Antes disso, em 2015, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda elaborou uma "Nota de Análise sobre a Desoneração da Folha", alinhada à evidenciação de que o benefício fiscal "não teve grande capacidade de geração de emprego, até pelo aquecimento do mercado de trabalho".

224. Em destaque, a nota adverte sobre como sai cara a desoneração da folha, visto que "o custo dos recursos públicos despendidos com cada emprego criado com base na política foi próximo a R$ 60 mil para cada emprego com salário anual médio de R$ 20 mil."

225. Já no ano em curso, por ocasião dos debates que ocorrem depois da edição da Lei 14.784/2023, que prorroga a desoneração da folha até 31/12/2027, a Secretaria de Política Econômica apresentou novo estudo, no qual reitera que "a análise da dinâmica das atividades desoneradas versus não desoneradas mostrou que o grupo amplo de atividades desoneradas apresentou retração no número de vínculos e no rendimento agregado entre 2015 e 2021, perdendo participação no total de emprego e de remuneração da economia ao longo do período de desoneração. Por outro lado, as atividades não desoneradas expandiram o número de vínculos e a massa salarial."

226. E volta a falar do "elevado custo fiscal da medida, que implica menor disponibilidade de recursos para outras políticas públicas essenciais".

227. Com referência a outro objetivo da política, a renda, no seu movimento entre 2012 e 2023, parece também não ter relação com a desoneração da folha.

228. Embora o rendimento médio anual, do universo de trabalhadores, tenha ascendido de 2016 a 2020, nota-se que em 2015, ano em que houve o maior suporte financeiro para o setor produtivo, em função da desoneração, a renda baixou. Além disso, 2022 registrou a segunda pior renda desde 2013, mesmo com a desoneração vigente durante todo esse intervalo. Por outro lado, 2023 apresentou a maior renda em pelo menos uma década.

229. No quesito da competitividade da indústria nacional, verdadeiro fundamento da desoneração que induziria a consecução dos demais objetivos, a inclusão de setores que nada têm a ver com exportações, como os de serviços de call center, transporte rodoviário coletivo e transporte metroviário de passageiros, se desviou da *mens legis*.

230. Por último, a finalidade de privilegiar o trabalho na forma de vínculo empregatício foi contrastante com outra programação do Estado no sentido de facilitar que se avolumasse o número de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Microempreendedores Individuais (MEI). Conforme dados da Receita Federal, no final de 2011, quando começou a política de desoneração da folha, havia 1,6 milhão de MEIs inscritos, quantidade que explodiu para 15,7 milhões em 2023.

231. De acordo com pesquisa feita pelo IBGE, "em 2021, dos 13,2 milhões de MEIs, 9,2 milhões (70,0%) estiveram no mercado formal de trabalho no período entre 2009 e 2021", comprovando ter havido uma acentuada substituição de empregados celetistas por microempreendedores desprovidos dos direitos trabalhistas tradicionais.

232. Para terminar, depreendo que a desoneração da folha foi modelada diante de uma conjuntura absolutamente especial, mas continuou indefinidamente, mesmo depois de se afastar das suas causas determinantes.

233. Trata-se de um incentivo fiscal vistosamente custoso para o Estado. Conquanto, em princípio, favoreça diretamente 17 setores produtivos, a desoneração é, na realidade, amarrada a produtos ou serviços, que hoje chegam a 2.638. Assim, empresas fora do setor característico que, apesar disso, fabriquem um produto ou prestem um serviço admitido pela política podem usufruir de um desconto proporcional na tributação da folha.

234. Portanto, a política de desoneração da folha só se explicaria em caso de comprovação inequívoca de resultados compensadores. Afinal de contas, em situação de déficit fiscal, o Estado paga duplamente pelos gastos tributários: na própria elisão do tributo e ainda nos encargos da dívida pública.

235. Não se nega que a política possa ter dado algum ganho no seu primeiro momento, porém, à medida que foi sendo prorrogada, passou para o estágio da acomodação. Numa parte, propendeu a ignorar os seus objetivos fundantes (fortalecer a competitividade externa, resgatar setores específicos, proteger as relações trabalhistas), e noutra parte não tem sido capaz de implementá-los (abrir empregos, reforçar a renda).

236. Pelo que se indica, já em fase de passividade, os setores beneficiados não estão engajados na conquista daqueles objetivos e, provavelmente, até de maneira involuntária, com o tempo foram encontrando outras formas de se valerem das economias decorrentes do tributo pago a menor, que decerto acabaram diluídas na cobertura geral das suas planilhas de custos.

237. É assim, então, que a desoneração da folha caminha para se transformar, de uma política pública pelo menos vocacionalmente meritória, em nada mais do que algo como uma subvenção econômica pela qual o Estado apenas participa do custeio das atividades produtivas.

238. Por fim, mais uma vez, apresento uma sugestão para colaborar com a promoção do controle dos gastos da desoneração e garantir a sustentabilidade da política, no sentido de que sejam estabelecidas contrapartidas para as empresas beneficiadas pela desoneração, como a manutenção ou aumento do número de empregos formais, condicionando-se a continuidade do benefício ao cumprimento desse quesito.

239. Em matéria de combate ao desemprego e estímulo à formação de renda, existem políticas públicas com objetivos similares à desoneração da folha e que dão mostras de sucesso, sem serem contraindicadas na questão fiscal.

240. Menciono alguns exemplos que bem conheço por serem afetos ao Nordeste, minha região de origem, como o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, regido, no presente, pela Lei 13.636/2018, o qual emprega recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos fundos constitucionais de financiamento.

241. Como referência no âmbito do microcrédito, o Banco do Nordeste disponibiliza os chamados Crediamigo (financiamento urbano) e Agroamigo (financiamento rural), prestando suporte técnico aos mutuários do início ao fim. Apenas pelo Crediamigo, o BNB injetou no mercado de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

empreendedores, em 2023, R$ 10,6 bilhões, praticamente o mesmo que os R$ 10,4 bilhões gastos com a desoneração da folha no mesmo ano.

242. Só que os resultados do Crediamigo são extraordinários. De acordo com o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste, encarregado de avaliar os programas implementados pelo BNB, o Crediamigo foi responsável por que não houvesse 431 mil pessoas desempregadas a mais na sua região de atuação, considerando os postos de trabalho mantidos e os que foram criados em função da política. Ao lado disso, veio a aumentar a massa salarial em R$ 7,5 bilhões.

243. Juntamente com o Agroamigo, pelo qual foram concedidos mais R$ 5,7 bilhões em 2023, as duas modalidades teriam chegado a perto de 921 mil empregos mantidos ou gerados, com acréscimo de R$ 9,3 bilhões na massa salarial.

244. Além de não importarem em perdas tributárias, em vez disso, ao aquecerem a economia, o Crediamigo e o Agroamigo teriam conseguido propiciar quase R$ 4 bilhões na arrecadação de tributos.

245. Sem contar que, por se tratar de um programa de financiamento, a juros que não passam de 2% e inadimplência abaixo de 5%, o microcrédito é realimentado com o dinheiro que vem de volta com as amortizações, podendo ser reutilizado como fonte de novas operações de apoio financeiro.

246. Observa-se, portanto, que, diferentemente do descontrole que vemos hoje quanto à aplicação das receitas renunciadas, o microcrédito é uma forma direta e transparente de aproveitamento de recursos públicos em prol do social, que conta com a devida avaliação e resultados concretos.

*Não pagamento de tributos previdenciários*

247. Por fim, trago uma reflexão sobre os tributos previdenciários não pagos e o respectivo reflexo desse fato o déficit do Regime Geral da Previdência Social.

248. Como já mencionado, o tema sobre renúncia de receita tributária é relevante dentro do debate público e concorre com a estratégia de ajuste fiscal. Na busca de ajuste fiscal, destacam-se, recentemente, as seguintes reformas: trabalhista (2017) e previdenciária (2019). Essas reformas estão intrincadas, haja vista desaguarem na previdência social, em especial a do trabalhador privado que contribui para receber a aposentadoria advinda do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Cumpre ressaltar que para não atrasar a materialização desse objetivo, enquanto vivo estiver o trabalhador, há que se recompor a arrecadação de tributos previdenciários, a fim de assegurar a proteção social associada ao emprego.

249. A isenção total ou parcial de encargos trabalhistas concedida a empregadores, a oferta de salários mais baixos, o emprego sem formalização e a descontratação de empregados para recontratação como prestador de serviços à empresa contratante (“pejotização”) são situações que retiram a proteção social do trabalhador, pois reduzem e até mesmo afastam a arrecadação previdenciária.

250. É nesse ponto que se juntam renúncia de receita tributária e previdenciária, resultado previdenciário do RGPS e créditos tributários previdenciários inscritos na Dívida Ativa da União.

251. Em essência, os gastos tributários representam diminuição da arrecadação tributária para o Estado e desobrigação tributária do contribuinte, que não se confunde com o não pagamento do tributo.

252. Os gastos tributários incidentes sobre a previdência social, por reduzirem a arrecadação do RGPS, ganharam relevância a partir da Medida Provisória 1.093, de 31/12/2021, convertida na Lei 14.360/2022, de 01/06/2022, que alterou o art. 80 da Lei 8.212/1991 prescrevendo, entre outros aspectos, que o Ministério do Trabalho e Previdência divulgará o resultado financeiro do RGPS



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

considerando para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas.

253. Em 2023, os regimes de previdência mantidos pela União tiveram déficit de R$ 428 bilhões, sendo R$ 316,7 bilhões (74%) do RGPS e R$ 112,5 bilhões (26%) dos demais regimes.

254. Os gastos tributários incidentes sobre a previdência social atingiram R$ 73,3 bilhões, conforme projeção da RFB para 2023. Assim, de acordo com o art. 1º da Lei 14.360/2022, havendo a recomposição da arrecadação previdenciária do RGPS incorporando-se o valor da renúncia de receita, o resultado seria deficitário de R$ 242,4 bilhões (= -315,7+73,3). Tais gastos tributários aumentaram de R$ 58 bilhões para R$ 73,3 bilhões no período 2014-2023.

255. Chamo atenção, também, para o estoque de créditos tributários previdenciários (CTP) da Dívida Ativa da União (DAU). Trata-se de tributos previdenciários obrigatórios que não foram recolhidos pelo contribuinte de modo a compor as receitas do RGPS. Vejam que o estoque de CTP inscritos na DAU cresceu de R$ 307,7 bilhões para R$ 703,8 bilhões no período 2014-2023. Somente no exercício de 2023, foram incorporados R$ 36,0 bilhões de CTP ao estoque da DAU. Se esse montante tivesse sido recolhido, o resultado do RGPS registraria, em 2023, um déficit de R$ 206,4 bilhões (= -242,4+36,0).

256. Ou seja, o crescimento da renúncia tributária incidente sobre a previdência social e o não pagamento de tributos previdenciários têm contribuído para o déficit do RGPS. Desse modo, ouso dizer que revisitar ou promover nova reforma previdenciária não reduzirá o déficit da previdência se não forem reduzidas a renúncia tributária previdenciária e a inadimplência de pagamentos de tributos previdenciários mediante atuação incisiva dos entes fiscalizadores.

257. Ao finalizar este voto, gostaria de expressar meu mais profundo reconhecimento e admiração pelo extraordinário trabalho e pela dedicação das várias unidades técnicas deste Tribunal que se empenharam na análise de mais uma Prestação de Contas do Presidente da República, em especial a Secretaria de Controle Externo de Contas Públicas, na pessoa do Secretário Leonardo Albernaz; a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal, na pessoa do Auditor-chefe Alessandro Caldeira; e a Unidade de Auditoria Especializada em Certificação de Contas, na pessoa do Auditor-chefe Antonio Carvalho.

Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove as minutas de relatório, acórdão e parecer prévio que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

VITAL DO RÊGO
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2023

## AO CONGRESSO NACIONAL

### Contas do Presidente da República

Em cumprimento ao art. 71, inciso I, da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União apreciou as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023, com o objetivo de emitir o respectivo parecer prévio. De acordo com o art. 36, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCU – Lei 8.443/1992, as referidas contas são compostas pelo Balanço Geral da União e pelo relatório sobre a execução dos orçamentos da União.

### Competência do Presidente da República

Nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior. Conforme o inciso II do mesmo artigo, compete ainda ao Presidente exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal.

Por seu turno, a competência para elaborar e consolidar o relatório sobre a execução dos orçamentos da União é da Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Secretaria Federal de Controle Interno, de acordo com o art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 13, inciso VI, e art. 14, § 1º, inc. I, alíneas "b" e "c" do Anexo I do Decreto 11.330/2023.

Já a competência para elaborar e consolidar o Balanço Geral da União é da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de acordo com o art. 18, inciso VI, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 35, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.907/2023, e o art. 7º, inciso VI, do Anexo I do Decreto 6.976/2009.

### Competência do Tribunal de Contas da União

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, conforme estabelecem o *caput* e o § 1º do art. 228 do Regimento Interno do Tribunal, o parecer prévio é conclusivo no sentido de exprimir:

- Se as contas prestadas pelo Presidente da República representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, em 31 de dezembro de 2023;

- Se houve observância aos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

Além disso, o § 2º do mesmo dispositivo regimental estabelece a obrigatoriedade da elaboração de relatório contendo as seguintes informações:

- O cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

- O reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país;

- O cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

As auditorias realizadas com vistas à apreciação das Contas do Presidente da República para a emissão do parecer prévio observaram as Normas de Auditoria do TCU (NAT) e os Princípios Fundamentais de Auditoria Financeira da Organização Internacional das Entidades de Fiscalização Superior (Intosai). Essas normas exigem que os trabalhos de fiscalização sejam planejados e executados de modo a obter segurança de que as Contas do Presidente da República estão livres de erros e irregularidades materialmente relevantes.

## Competência do Congresso Nacional

De acordo com o art. 49, inciso IX, da Constituição Federal, é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República.

Para tanto, nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União é um subsídio tanto para o parecer da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização quanto para o julgamento do Congresso Nacional.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

O Tribunal de Contas da União é de parecer que as Contas atinentes ao exercício de 2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

## 1. Opinião sobre o relatório de execução dos orçamentos da União

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos da União, conclui-se que, exceto pelos efeitos das ressalvas identificadas, foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública federal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União e nas demais operações realizadas com recursos públicos federais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

## 2. Opinião sobre o Balanço Geral da União

As demonstrações contábeis consolidadas da União, compostas pelos balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e pela Demonstração das Variações Patrimoniais, exceto pelos possíveis efeitos das distorções e limitações consignadas no relatório, refletem a situação patrimonial em 31/12/2023 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado nessa data, de acordo com as disposições da Lei 4.320/1964, da Lei Complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à contabilidade federal.

Ministro Presidente Bruno Dantas

Ministro Relator Vital do Rêgo

Ministro Walton Alencar Rodrigues

Ministro Benjamin Zymler

Ministro Augusto Nardes

Ministro Aroldo Cedraz

Ministro Jorge Oliveira

Ministro Antonio Anastasia

Ministro Jhonatan de Jesus



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Fundamentação do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República

### 1. Fundamentos para a opinião acerca do Relatório sobre a execução dos orçamentos da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião no relatório sobre a execução dos orçamentos da União consta no capítulo 4 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República.

A partir da análise do relatório, devem ser ressalvadas as seguintes ocorrências mencionadas ao longo do documento:

Irregularidade

1.1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da sanção das Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.789/2023, bem como da implementação dos benefícios instituídos pelas Leis 14.568/2023, 14.620/2023 e 14.701/2023; (seção 4.1.2.9)

Impropriedades

1.2. Ausência de informação no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 da apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, em inobservância ao art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e ao item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)

1.3. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2023, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelo §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal; (seção 4.1.1.4)

1.4. Ausência de demonstração quanto à aplicação de recursos em projetos de irrigação no Semiárido, bem como em projetos que beneficiem a agricultura familiar nas Regiões Nordeste e Centro-Oeste, em inobservância ao art. 42, incisos I e II, e parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal; (seção 4.1.1.7)

1.5. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2023. (seção 4.1.3)

### 2. Fundamentos para a opinião sobre o Balanço Geral da União

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada sobre o Balanço Geral da União consta no Capítulo 5 do Relatório, no qual foram incorporadas apenas as distorções materialmente relevantes, individualmente ou em conjunto, para a formação de opinião sobre o BGU, conforme os níveis de materialidade estabelecidos para a auditoria das demonstrações contábeis consolidadas.

Outros achados como não conformidades ou deficiências de controles deixaram de ser incorporados no referido capítulo, pois nenhuma representava não conformidades relevantes ou deficiências de controles transversais no nível do BGU que merecessem recomendações ou



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

determinações no nível das contas de governo. Eventuais propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis foram encaminhadas nos processos específicos de auditoria individuais.

A seguir estão elencadas as distorções e limitações detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

Distorções de Valor

2.1. O Ativo Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 1.968.251 milhões, está superavaliado em R$ 9.468 milhões devido a valores já recebidos e não baixados da conta Créditos a Curto Prazo;

2.2. O Ativo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 5.408.940 milhões, está superavaliado em R$ 10.588 milhões. Essa distorção decorre da não exclusão de transações intragrupo na conta Créditos a Longo Prazo (R$ 4.509 milhões), da manutenção de transações intragrupo relativas a Investimentos (R$ 1.784 milhões) e do reconhecimento incorreto/ausência de realização de reavaliações de bens do Imobilizado (R$ 4.274 milhões);

2.3. O Passivo Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 2.463.187 milhões, está superavaliado em R$ 3.744 milhões. Essa distorção decorre do reconhecimento de créditos recebidos (ingressaram no caixa) como Demais Obrigações a Curto Prazo (R$ 9.468 milhões) e do não reconhecimento de benefícios a conceder nas Provisões a Curto Prazo (R$ 5.724 milhões);

2.4. O Passivo Não Circulante, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 10.499.756 milhões, está subavaliado em R$ 969 milhões em decorrência do não reconhecimento de benefícios previdenciários nas Provisões a Longo Prazo (R$ 4.535 milhões) e da não exclusão de transações intragrupo referentes a Demais Obrigações a Longo Prazo (R$ 3.566 milhões);

2.5. O Patrimônio Líquido, apresentado no Balanço Patrimonial por R$ 5.585.751 milhões, está superavaliado em R$ 20.427 milhões. Essa distorção decorre da manutenção de transações intragrupo referentes ao Patrimônio Social e Capital Social (R$ 3.122 milhões), da não utilização de reservas de reavaliação registradas em Demais Reservas (R$ 27.974 milhões) e da manutenção de transações intragrupo (R$ 2.945 milhões) e não utilização de reservas de reavaliação (R$ 3.667 milhões) em exercícios anteriores e do efeito das distorções nas variações patrimoniais aumentativas e diminutivas do exercício sobre os Resultados Acumulados (R$ 9.947 milhões).

2.6. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.488.457 milhões, estão superavaliadas em R$ 7.494 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Provisões (R$ 9.182 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Encargos Patronais (R$ 4.159 milhões) e do reconhecimento a maior de Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R$ 11.671 milhões) e de Ajustes para Perdas (R$ 846 milhões);

2.7. As Variações Patrimoniais Aumentativas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 3.736.474 milhões, estão subavaliadas em R$ 2.453 milhões. Essa distorção decorre do não reconhecimento de Reavaliação de Ativos (R$ 20.824 milhões), da não exclusão de transações intragrupo referentes a Diversas Variações Patrimoniais Aumentativas (R$ 5.032 milhões) e do reconhecimento a maior de Ganhos com Incorporação de Ativos (R$ 1.667 milhões) e de Reversão de Provisões e Ajuste para Perdas (R$ 11.671 milhões).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

2.8. As Variações Patrimoniais Diminutivas, apresentadas na Demonstração das Variações Patrimoniais por R$ 4.488.457 milhões, contêm registros no valor de R$ 45.706 milhões que estão classificados incorretamente em razão do reconhecimento de Constituição de Provisões como Benefícios Previdenciários e Assistenciais;

2.9. As Despesas Orçamentárias, apresentadas no Balanço Orçamentário por R$ 3.110.133 milhões (valor dos empenhos), contêm registros no valor de R$ 21.080 milhões que estão classificados incorretamente. Trata-se do reconhecimento de Juros e Encargos da Dívida (Despesas Correntes) como Amortização da Dívida (Despesas de Capital);

2.10. As notas explicativas do item 11 - Imobilizado, (b.1) Bens de Uso Especial estão distorcidas em R$ 7.996 milhões devido à divulgação de bens imóveis como terrenos e glebas que se referem a outras classes do ativo imobilizado.

Limitações à obtenção de evidência apropriada e suficiente

2.11. O Imobilizado e as Provisões da União estão registrados por R$ 2.325.652 milhões, R$ 2.325.652 milhões e R$ 3.609.693 milhões, respectivamente, nas demonstrações consolidadas de 31/12/2023;

2.12. Não foi possível obter evidência de auditoria apropriada e suficiente sobre o valor contábil de parcela do Imobilizado das demonstrações contábeis do Ministério da Defesa, no valor de R$ 144.619 milhões, e sobre parcela das Provisões das demonstrações contábeis do Ministério da Saúde, no valor de R$ 8.377 milhões. Consequentemente, não foi possível concluir sobre essas afirmações.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

Recomendações relacionadas à execução do orçamento

3.1. Recomendar ao Poder Executivo que aprimore os mecanismos de transparência referentes às informações de créditos ativos de devedores da União, inclusive os créditos garantidos, suspensos por decisão judicial e negociados, em observância ao art. 8º, § 1º, inciso V, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011); (seção 2.3.6)

3.2. Recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que o Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º Bimestre de 2023 reflita o art. 15 da Lei Complementar 201/2023 e o item 9.2 do Acórdão 2.338/2023-TCU-Plenário na apuração da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, tendo em conta que o dispositivo legal estabeleceu, de forma expressa, que, no exercício de 2023, para fins do disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, fosse considerada a receita corrente líquida estimada na Lei 14.535, de 17/1/2023; (seção 4.1.1.3)

3.3. Recomendar à Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente da Prestação de Contas do Presidente da República tabela com o demonstrativo do cumprimento das metas de resultado primário para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais, em que constem expressamente as metas formalmente estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e os resultados efetivamente realizados, com o detalhamento mínimo conforme apresentado no Anexo de Metas Fiscais da LDO, bem como as oportunas apurações de resultado primário pelo Banco Central do Brasil, para fins de verificação do cumprimento das metas fiscais pelo Governo Central e pelas Empresas Estatais Federais; (seção 4.1.2.1)

3.4. Recomendar à Controladoria-Geral da União, em face da competência disposta no art. 24, inciso X, da Lei 10.180/2001, c/c o art. 11, inciso VIII, do Decreto 3.591/2000, na qualidade de Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, que faça constar anualmente na Prestação de Contas do Presidente da República as informações relativas ao empoçamento de limites financeiros dos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, oportunidade em que poderá apresentar a evolução dos resultados do exercício em relação a períodos anteriores e evidenciar eventuais medidas adotadas para o aprimoramento da gestão de caixa; (seção 4.1.2.2)

3.5. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em face da competência atribuída pelo art. 3º, incisos I e III, da Lei 14.600/2023, que adote providências efetivas e concretas quanto ao desenvolvimento de normas, procedimentos ou instrumentos de gestão, para aplicação pelos órgãos e entidades sujeitas aos cronogramas de pagamento constantes dos decretos que estabelecem a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso a que se refere o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de implementar controles internos aptos a reduzir os níveis de empoçamento de limites financeiros no âmbito das unidades setoriais do Sistema de Administração Financeira Federal, subsidiando-se o cumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.533/2020-TCU-Plenário e tendo em vista que as causas do empoçamento de recursos exigem medidas estruturais que envolvem questões transversais comuns aos diversos ministérios; (seção 4.1.2.2)



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## 4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

4.1. Alertar o Poder Executivo acerca do não atendimento das disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 131 a 134 e 143 da Lei 14.436/2022 (LDO 2023) no momento da sanção de projetos de leis de concessão e ampliação de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, bem como no momento da implementação desses benefícios; (seção 4.1.2.9)

4.2. Alertar o Poder Executivo de que benefícios tributários aprovados por medidas legislativas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o art. 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF) e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser efetivamente implementados após satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação; (seção 4.1.2.9)

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
WEDER DE OLIVEIRA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes e representadas,

Senhoras e Senhores,

Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro **VITAL DO RÊGO**, pela profundidade e qualidade do trabalho apresentado, e parabenizo Sua Excelência, a equipe de seu gabinete, os servidores da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e das demais unidades da Segecex, bem como todos os colaboradores desta Casa que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração do Relatório das Contas prestadas pelo Presidente da República, relativas ao exercício de 2023, que se configura na mais nobre, complexa e abrangente tarefa atribuída a esta Corte pela Constituição Federal.

2. Essa importante competência, de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante emissão de parecer prévio, que deve ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, outorgada ao Tribunal pela Constituição Federal logo no primeiro inciso do art. 71, aliada ao subsequente julgamento anual das contas pelo Congresso Nacional, nos termos como dispõe o inciso IX do art. 49 da Carta Magna, traduz-se na mais relevante missão desta Corte de Contas, que logra, com tal mister, oferecer ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira não apenas um parecer, fruto de um exame técnico e acurado das Contas da Nação, mas também põe à disposição um abalizado conjunto de dados de gestão que se revelam importantes subsídios para o estudo e o conhecimento mais aprofundado da situação econômico-financeira e fiscal do País.

3. Trata-se de competência gestada em berço constitucional, de aspiração antiga nunca concretizada sob o Império, materializada no período republicano. A primeira Constituição promulgada após o advento da Proclamação da República estabeleceu, em 1891, no art. 34, § 1º, que era competência do Congresso Nacional *"tomar as contas da receita e da despesa de cada exercício financeiro"*.

4. Por diversas razões históricas, essa importante competência conferida pela primeira Constituição republicana do país permaneceu por longos anos sem ser plenamente exercida. O Tribunal de Contas sempre se esforçou em contribuir para que a Constituição fosse cumprida. Até 1910, embora não houvesse diploma legal que regulamentasse o texto constitucional, o Tribunal, com base em seus próprios registros, efetuava avaliação da administração financeira do exercício findo e enviava os dados ao Congresso Nacional para apreciação.

5. Em 1911, operou-se tentativa de regulamentação no plano infraconstitucional, com instituição de expressa determinação legal para que houvesse apresentação das contas e emissão de parecer prévio pelo Tribunal de Contas.

6. Durante os 23 anos seguintes, porém, o envio dos dados ao Congresso Nacional continuaria a ser realizado nos moldes anteriores, isto é, sem a tomada de contas propriamente dita. Como alternativa, o Presidente do Tribunal – autoridade que pela praxe era incumbida de relatar anualmente as contas – mandava incluir no relatório de atividades da Corte os dados sobre escrituração da receita e despesas públicas, sendo esses os únicos elementos de que dispunha o Tribunal para tornar realidade, ainda que de forma incompleta, a competência constitucional.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

7. Com a promulgação de nova Constituição, em 1934, a competência seria expressamente atribuída no art. 102, que previa a emissão de parecer prévio *"sobre as contas que o Presidente da República deve anualmente prestar à Câmara dos Deputados"*. Encerrado, então, o primeiro exercício após a promulgação da nova Carta Política, em sessão realizada em 30 de abril de 1935, aos 44 anos de existência, o Tribunal de Contas conseguiu, pela primeira vez, exercer plenamente a relevante missão, que é hoje a primeira das atribuições que lhe confere a atual Constituição Federal.

8. Naquele ano de 1935, as Contas de 1934 foram apreciadas e o então Presidente do Tribunal, Ministro Octávio Tarquínio de Sousa Amarantho, proferiu palavras que se tornariam um vaticínio, no sentido de que, daquele ano em diante, *"dentro dessa orientação salutar, eu afirmo sem temor de engano que a colaboração do Tribunal de Contas não faltará, realizando integralmente o que dela esperou o legislador constituinte"*.

9. Com efeito, desde então a competência desta Casa tem sido aperfeiçoada e hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, no exercício do controle externo em auxílio ao Congresso Nacional, compete a este Tribunal a missão constitucional de assegurar que os dinheiros, bens e valores públicos sejam utilizados, arrecadados, guardados, geridos ou administrados com a máxima eficiência e eficácia, mas também circunscritos dentro da mais absoluta e rígida moldura de legalidade e conformidade, tudo, sempre, em benefício da população brasileira.

10. Para o cumprimento, então, de tão relevante missão, estamos hoje aqui reunidos, uma vez mais, já pela 89ª vez ininterrupta, desde o distante ano de 1935, para apreciar o trabalho trazido à consideração do Plenário pelo ilustre Ministro Vital do Rêgo, a quem me dirijo, com muita honra, antecipando desde logo minha posição concorde com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência.

11. No exercício do cargo de Ministro do Tribunal de Contas da União desde 20 de setembro de 2005, tenho cumprido meu dever neste Colegiado com honra e satisfação em dezenove dessas 89 oportunidades em que a Casa apreciou as Contas do Presidente da República.

12. Em dois exercícios atuei como Relator: nas Contas de 2008, apreciadas em 2009; e nas memoráveis Contas de 2014, apreciadas em 2015.

13. Nos anos de 2013 e 2014 exercia o cargo de Presidente quando as Contas foram relatadas, respectivamente, pelos Ministros José Jorge (Contas de 2012) e Raimundo Carreiro (Contas de 2013).

14. Nas demais oportunidades, atuei proferindo declaração de voto, como faço agora, depois de analisar com atenção e profundidade o Relatório oferecido pelo Ministro-Relator do respectivo exercício sob apreciação.

15. Assim, na sessão de hoje, ao apresentar minha declaração de voto, manifesto desde logo minha integral aderência à proposta do Relator, que com sabedoria soube presidir tão complexo e amplo escrutínio sobre as contas do Exmo. Sr. Presidente da República. Não obstante, peço vênia a Sua Excelência e a meus Nobres Pares para tecer considerações a respeito de algumas questões que considero cruciais para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados aos cidadãos, análise que é fruto do exame que empreendi sobre o Relatório que ora é apresentado perante este Colegiado.

**- II -**

16. No ano de 2023, como acabamos de constatar pelos dados inseridos no Relatório apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, o Brasil emergiu da crise ocasionada pela pandemia de Covid-19 com sua economia um pouco menos fragilizada, ostentando resultados melhores do que os do ano anterior, em muitos aspectos à frente de nações mais ricas e desenvolvidas do planeta.

17. O panorama traçado sobre a conjuntura econômica, financeira e orçamentária da União, apresentado nos capítulos iniciais, demonstra alguns desses resultados. O PIB cresceu em termos reais 2,91% em relação ao ano de 2022.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

18. Esse crescimento do PIB representa continuidade na recuperação econômica verificada no pós-pandemia. Em termos nominais, o PIB de 2023 chegou a R$ 10,85 trilhões.

19. O PIB *per capita* de 2023 foi R$ 50.193,72 variação real positiva de 2,22% em relação ao ano anterior, um pouco pior do que a do ano passado, que havia sido de 2,29%.

20. A melhora no desempenho econômico teve reflexos diretos na arrecadação das receitas correntes da União, mas o crescimento foi baixo, apenas 3,07% acima do previsto. A arrecadação tributária bruta total aumentou, em termos reais, também muito pouco, apenas 0,93% em comparação com 2022.

21. A carga tributária, por sua vez, sofreu redução, passando de 33,07% do PIB para 32,44%, situada em posição intermediária em comparativo realizado pelo FMI, conforme apresentado pelo Relator, mais alta que a de países como Canadá, Reino Unido, Japão e Estados Unidos, mas inferior à de países como Noruega, França, Itália, Alemanha e Portugal.

22. No que se refere a emprego e renda, a taxa de desocupação média anual, que no ano de 2021 havia sido de 13,5%, recuou em 2022 para 9,5% e agora em 2023 recuou ainda mais, para 8,0%, sinal de recuperação da economia desde os anos anteriores. De se registrar que as taxas mensais vêm caindo ao longo do ano sob exame, com o mês de dezembro ostentando o valor de 7,4%, com visível tendência de queda em todo o ano de 2023.

23. Por sua vez, o nível de emprego formal aumentou em relação ao ano anterior, passando de 43,4 para 45,5 milhões de pessoas ocupadas em empregos formais.

24. A renda mensal média das famílias teve elevação em 2023, alcançando R$ 3.017,00 contra os R$ 2.851,00 do ano anterior, mostrando recuperação aos níveis pré-pandemia (R$ 3.002,00 em 2020). Resultados que vão ao encontro das previsões divulgadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que em recente estudo projetou para até 2025 a recuperação das economias dos países da América Latina e do Caribe aos níveis anteriores à pandemia.

25. Apesar dessa elevação de renda, a poupança nacional bruta, isto é, a parte da renda não consumida pelas famílias e pelo governo, e que é utilizada para financiar os investimentos do país, teve uma redução, ainda que leve, passando de 15,8% do PIB para 15,4%.

26. Já os investimentos, a formação bruta de capital fixo (FBCF) teve redução mais acentuada, de 17,8% do PIB em 2022 para 16,5% em 2023.

27. No que se refere às relações econômico-financeiras do Brasil com o exterior, vemos pelo Relatório que a exportação dos produtos brasileiros em 2023 alcançou o total de US$ 339,7 bilhões, elevação de apenas 1,7% quando comparada a 2022, sendo que a balança comercial brasileira apresentou superávit de US$ 98,9 bilhões.

28. O saldo anual das reservas internacionais registrou o valor de US$ 355,0 bilhões em 2023, apresentando uma variação positiva de US$ 30,3 bilhões (9,3%) em relação ao valor registrado no encerramento do ano de 2022, de US$ 324,7 bilhões.

29. A gestão das reservas internacionais visa a redução da exposição do País ao risco cambial. As reservas internacionais, segundo o conceito de liquidez, correspondem aos ativos externos que podem rapidamente ficar disponíveis, com o objetivo de prover fundos para financiamento do balanço de pagamentos, realizar operações nos mercados de câmbio e manter a confiança na moeda e na economia nacionais.

30. O crescimento observado no valor das reservas internacionais em 2023 decorre principalmente do ingresso de recursos no País, da ordem de US$ 11,5 bilhões. Relevantes movimentos na curva de juros da dívida norte americana, que fecharam o ano em nível inferior ao do início do período, favoreceram o ganho registrado.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

31. A taxa de risco-país, que no Brasil historicamente sempre representou obstáculo à atração de investimento estrangeiro, apresentou ligeira melhora em 2023, o que levou as principais agências de avaliação de risco a elevarem as notas de crédito do Brasil, comportamento que em muito se deveu aos compromissos prometidos pelo governo eleito (reforma tributária, aumento das exportações, redução do déficit primário, entre outros). O cumprimento desses compromissos de campanha será cuidadosamente observado pelo mercado investidor estrangeiro para manutenção desse viés de melhora nas taxas de crédito.

32. Um aspecto da economia do País que me preocupa particularmente é o endividamento público. Por essa razão li com atenção e interesse o trecho do Relatório e do Voto em que o Ministro Vital do Rêgo aborda esse tema.

33. Um importante indicador para o controle do endividamento público é o resultado primário, apurado do confronto entre receitas e despesas primárias (não financeiras). A política fiscal adotada por determinado governo é fundamental para o equilíbrio das contas públicas, para a estabilidade econômica, o crescimento sustentado da economia e o adequado e saudável financiamento das políticas públicas desenvolvidas em prol da sociedade.

34. No ano de 2023, o Relatório evidencia que a arrecadação das receitas primárias alcançou a cifra de R$ 2,35 trilhões, superando em R$ 92,7 bilhões a previsão da Lei Orçamentária (cerca de 4,1%). Mas a Receita Primária Líquida (RPL) em percentual do PIB apresentou redução do ano passado para este analisado, de 18,4% para 17,5% do PIB, quase um ponto percentual do PIB, ou algo em torno de R$ 100 bilhões de reais. Em termos de Receita Corrente Líquida, a redução foi de cerca de 2%, ou R$ 20 bilhões de reais.

35. Já as despesas primárias tiveram execução acima da prevista na LOA da ordem de R$ 92,6 bilhões, ou 4,5%. Em termos de percentual do PIB, o total das despesas primárias apresentou elevação no ano de 2023, de cerca de 18% para 19,6% do PIB, movimento de aumento que não era registrado desde o pico de 2020, reflexo dos gastos extraordinários em decorrência da pandemia de Covid-19.

36. A meta de resultado primário para o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social foi fixada para 2023 em R$ 65,9 bilhões. Todavia, o confronto entre receita e despesa apresentou um preocupante déficit de R$ 230 bilhões (ou R$ 264,5 bilhões pela metodologia do Banco Central). Esse resultado só não impactou de forma mais negativa o resultado primário porque a Emenda Constitucional 126/2022 permitiu a exclusão de R$ 145 bilhões desse cálculo (para pagamentos dos benefícios assistenciais) e o Supremo Tribunal Federal determinou a exclusão de mais 92,4 bilhões para pagamento de precatórios, além de outros R$ 3,8 bilhões terem sido deduzidos a título de apoio ao setor cultural.

37. Assim, o resultado primário do exercício apresentou um déficit de apenas R$ 23,3 bilhões, cumprindo, dessa forma, a meta fiscal de R$ 65,9 bilhões. Essas exceções preocupam (ainda que as preocupações não se refiram às contas sob exame), na medida em que acendem o alerta para este ano de 2024, uma vez que não há, no horizonte próximo, sinais de que haverá exclusões como as que ocorreram no ano de 2023, e o ano de 2024 pode contrariar as expectativas do governo de apresentar déficit zero (em maio último o governo reviu para pior as projeções e estimou um déficit de R$ 14,4 bilhões para 2024).

38. Em minha declaração de voto proferida quando da apreciação das contas de 2022, consignei preocupação com a queda do rendimento real médio do trabalhador, que havia apresentado sinais de recuperação em dezembro daquele ano.

39. Registrei, então, que, os resultados não foram mais promissores porque em 2022 a questão social se impôs na agenda governamental de maneira absolutamente incontornável. *"Infelizmente, os bons indicadores alcançados em setores pontuais da economia não foram acompanhados de transformações sociais capazes de assegurar equidade social"*, afirmei.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

40. Para o exercício de 2023, minha preocupação era de que ainda se observavam inúmeros grupos sociais que demandavam atenção do governo, sérios problemas de disparidades de renda, má distribuição de riqueza e disseminada sensação de injustiça social, quadro conjuntural que exigiria do novo governo a manutenção de medidas rígidas para controle de gasto e adoção de novas ferramentas de proteção e de assistência social, com impactos sobre o desempenho das finanças públicas.

41. Verifica-se, do Relatório, que a despesa pública continua em patamares elevados, e mesmo com as exclusões havidas no resultado primário, há pouco mencionadas, o déficit primário assombra o cidadão e causa preocupações nas autoridades encarregadas da economia do país.

42. Os resultados e números apontados no Relatório mostram um afastamento significativo na arrecadação de receitas correntes em relação aos anos anteriores. Em 2022, as receitas correntes haviam aumentado 12,63% em termos reais em comparação a 2021. Em 2021, também foi observado um crescimento expressivo, de 18,55% em relação a 2020.

43. O que se observa agora em 2023 é uma estabilidade na arrecadação das receitas correntes (apenas 3,07% de crescimento), após dois anos caracterizados pela recuperação econômica ocorrida após a pandemia. Aliado ao crescimento das despesas, esse cenário pode conduzir a um déficit primário ainda mais preocupante em relação ao endividamento.

44. Tenho grande preocupação com o endividamento do País, faço questão de repetir. Vejo no Relatório que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e a Dívida Pública Federal (DPF) como percentual do PIB tiveram crescimento em 2023, resultado, entre outros fatores, do déficit primário que acabamos de mencionar. Segundo o Relatório, os indicadores que representam a qualidade e o custo da dívida também sofreram degradação.

45. O déficit de 2023 atingiu 2,4% do PIB, considerado o mais alto registrado desde 2016 (então de 2,5%). O déficit nominal passou de -4,5% do PIB em 2022 para -8,1% em 2023. Quase duplicou, retornando aos níveis semelhantes aos verificados em 2015 e 2016, antes da Emenda Constitucional que criou o Teto de Gastos. Os dados são preocupantes e demandam atenção do governo federal.

46. A antes mencionada Emenda Constitucional 126/2022, promulgada em 21/12/2022, determinou, no art. 6º, que o Presidente da República encaminhasse projeto de lei complementar, até o dia 31/8/2023, com o objetivo de instituir um regime fiscal sustentável. Na mesma emenda, o art. 9º determinou a revogação de vários dispositivos relacionados ao regime fiscal então vigente (instituído pela EC 95/2016).

47. A Lei Complementar editada em cumprimento ao mandamento constitucional, LC 200, de 30/8/2023, instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS), cujo art. 12 estabelece que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderiam àqueles vigentes no momento da publicação da LOA 2023.

48. A alteração do regime fiscal instituído pela LC 200/2023 foi objeto de consulta formulada ao Tribunal pelo Ministro da Economia, Fernando Haddad. Sorteado Relator da consulta, submeti o processo ao Plenário, que prolatou em 22/11/2023 o Acórdão 2338/2023-TCU-Plenário, com resposta ao consulente no sentido de que os ditames da nova lei complementar somente serão exigíveis a partir do exercício de 2024 (item 9.2):

> *9.2. esclarecer ao consulente, nos termos do art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992, que mudanças nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos exigidas pela Constituição Federal decorrentes de alterações do texto constitucional não retroagem, salvo quando houver expressa cláusula de vigência em sentido diverso, devendo ser aplicadas somente a partir do orçamento seguinte, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica, da anterioridade, do planejamento e do equilíbrio*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

49. Desse modo, quando da apreciação das contas de 2024 essa questão da dívida pública será novamente revisitada.

50. Para concluir esta seção de minha declaração de voto, quero registrar que, como exposto no capítulo 3 do Relatório do Ministro Vital do Rêgo, o esforço da atuação governamental na execução dos programas finalísticos revela o quadro resultante das intervenções governamentais realizadas nesse sentido e das ações que serão necessárias em exercícios futuros, assunto que abordo com um pouco mais de detalhes na seção a seguir.

**- III –**

51. Conforme venho fazendo em minhas manifestações nas Contas do Presidente da República, gostaria de destacar uma vez mais a importância da Governança Pública para que tenhamos melhores políticas públicas, com reflexos positivos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico e social do país. Com relação à capacidade dos governantes e gestores públicos de gerar valor com suas atividades, temos insistido em nossas palestras pelo país que essa é a finalidade que se pretende com uma boa governança, conforme materializado no Decreto 9.203/2017, lançado a partir da atuação indutora desta Casa.

52 Minha preocupação, ao final, é com a efetividade das entregas governamentais (além da eficiência e eficácia), com o valor dos **resultados** gerados. Esse tema foi tratado no relatório disponibilizado pelo Relator, Ministro Vital do Rêgo, no capítulo 3, que versa sobre os "Resultados da atuação Governamental".

53. Destacando inicialmente a situação econômica e social do Brasil, Sua Excelência traz, como já disse anteriormente, dados enfáticos como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que colocou o país novamente entre as dez maiores economias do planeta. Essa posição, no entanto, ainda não se faz acompanhar de indicadores de desenvolvimento compatíveis, uma vez que nosso IDH, por exemplo, nos coloca em posição inferior à da Argentina, Uruguai e Chile. A liderança desses países frente ao Brasil me surpreende, exceto quanto ao Chile, que visitei em 2013, quando fui presidente desta Casa e da Olacefs, e pude verificar as boas práticas de governança, especialmente a configuração do seu Centro de Governo, sobre o qual falarei mais adiante.

54. O Relator prossegue suas análises do capítulo 3, destacando avanços e preocupações com relação aos resultados apresentados pelo Governo Federal. Um avanço meritório, tratado no tópico 3.2, sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023, foi a incorporação, para o PPA 2024-2027, de Indicadores-Chave Nacionais (KNI) com respectivas metas para mensurar o desempenho da camada estratégica do Plano, que contempla "Visão de Futuro" e "Objetivos Estratégicos", além da vinculação com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030).

55. Considerando ser 2023 o último ano de vigência do PPA 2020-2023, as análises realizadas e apresentadas no Relatório tiveram o objetivo de aferir a confiabilidade das metas constantes do plano, bem como o desempenho das políticas públicas setoriais em 2023 e ao longo do último quadriênio, no sentido de dar maior enfoque ao alcance das metas estabelecidas. Para tanto, foram selecionados doze programas finalísticos do PPA, nas áreas de educação, saúde, transporte, ambiental, segurança pública, entre outras.

56. Em relação ao cumprimento das metas desses programas analisados na amostra, foi observado que em diversos casos não é possível identificar o impacto da atuação governamental declarada no PPA no contexto da sociedade. A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macro indicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

57. O Relatório do Ministro Vital do Rêgo detalha os trabalhos desta Casa onde se registram falhas na concepção dos programas do PPA, com grande dificuldade para traduzir os resultados esperados por meio de indicadores de desempenho confiáveis e de qualidade.

58. Sobre a qualidade e confiabilidade dos indicadores e metas, destaquei, na declaração de voto das Contas de 2020, que inconsistências em sua formulação e mensuração comprometem a capacidade dos governos de avaliar, direcionar e monitorar o sucesso dos gestores em criar valor para a população, a partir de suas atividades. Destaquei ainda que essas questões deveriam estar sendo acompanhadas e sanadas pelos Comitês Internos de Governança (composto pelo Ministro e principais lideranças de cada pasta), em conjunto com o Comitê Interministerial de Governança (CIG).

59. Dos 12 programas analisados, destaco o Programa 2220 – Moradia Digna, de responsabilidade do Ministério das Cidades, que visa promover o acesso e a melhoria das condições de moradia à população de baixa renda. No âmbito desse programa, o TCU realizou recente levantamento do novo Programa Minha Casa Minha Vida, sob minha relatoria, apreciado na sessão do último dia 5 de junho (TC-019.691/2023-8, Acórdão 1110/2024-TCU-Plenário).

60. O Minha Casa, Minha Vida foi a principal política habitacional adotada para o público de baixa renda durante os anos de 2009 a 2019, com alocação de quase R$ 130 bilhões em subsídios financeiros e tributários, além de outros R$ 98 bilhões em subsídios do FGTS.

61. Os principais pontos de melhoria verificados em trabalhos de fiscalização realizados pelo Tribunal abarcam temas relacionados à seleção dos beneficiários, à qualidade das obras, à existência de equipamentos e serviços públicos próximos aos empreendimentos, ao cumprimento das metas e à regularização fundiária.

62. Considerando que o Programa foi recriado por intermédio da Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023, com o objetivo de fomentar políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda, com rendimentos de até R$ 2.640,00, a equipe da AudUrbana identificou o risco de que eventuais problemas ocorridos na execução do programa anterior se repitam na condução desse novo PMCMV.

63. Assim, o Levantamento apresentou, como avaliação dos riscos, os seguintes sete temas principais: (i) seleção de beneficiários; (ii) contratação de empresas de construção civil e qualidade construtiva; (iii) enquadramento da proposta; (iv) transparência e monitoramento; (v) regularização fundiária; (vi) alcance de metas; e (vii) trabalho técnico social.

64. Como destaca o Relatório do Ministro Vital do Rêgo na apreciação do programa finalístico Moradia Digna, nas contas ora sob exame, e como pude eu mesmo perceber na relatoria do mencionado Levantamento, a fiscalização realizada na formulação do novo Minha Casa Minha Vida tem relevante contribuição para garantir uma execução mais eficiente e eficaz do programa, evitando erros passados e alcançando seu principal objetivo, que é a promoção do direito à moradia, associado ao desenvolvimento urbano, à redução de vulnerabilidades, à prevenção de riscos de desastres e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população.

65. Como conclusão das análises empreendidas nos doze programas componentes da amostra, o Relatório aponta que, embora o PPA tenha passado por muitas mudanças ao longo dos anos, segue carecendo de aprimoramento. O TCU tem se pronunciado sobre os planos plurianuais, pugnando que ele seja mais efetivo como peça de planejamento governamental de médio prazo, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988.

66. O PPA deve ser a peça governamental capaz de refletir os compromissos do governo vigente e servir como principal instrumento de compromisso, orientação e transparência da gestão pública. Todavia, como aponta o Ministro Vital do Rêgo, mesmo com os avanços e com o trabalho desempenhado pelo TCU, ainda não logramos êxito em solucionar os diversos entraves de forma a construir um plano que não seja uma peça meramente formal.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

67. O Decreto 9.203/2017, que estabelece a política de governança para a administração pública, estabelece a necessidade de formatação de estruturas e de mecanismos de gestão que permitam ao poder público agir em observância aos princípios da moralidade e da eficiência, além de permitir a devida governança e *accountability*, fundamentais ao Estado Democrático de Direito.

68. Entretanto, em que pese o estabelecimento de instrumentos e a edição de normativos, a elevação do PPA ao *status* de verdadeiro orientador da ação governamental demanda mudança de cultura política e institucional, capaz de tornar as prioridades governamentais de longo e médio prazo devidamente alinhadas com as necessidades da população e fazer com que o atendimento a essas necessidades seja a principal busca do Estado.

69. Segundo minha visão, uma melhor estruturação do Centro de Governo brasileiro (a exemplo do que fez o Chile) pode contribuir bastante para que tenhamos a visão estratégica do país mais bem traduzida e executada não somente no PPA, mas em todos os planos estratégicos, táticos e operacionais. Por sinal, o Centro de Governo foi o tema central da obra que lançamos ontem. Nos diversos artigos que escrevemos, juntamente com autoridades e técnicos de alta especialização do Setor Público brasileiro, defendemos o Centro de Governo como ferramenta essencial para que o país possa superar os inúmeros desafios que impedem nosso pleno desenvolvimento.

70. Tais desafios, de longa data, ocorrem nas áreas da educação, saúde, combate à fome e desigualdade, e decorrem, muitas vezes, da incapacidade do governo em concretizar suas políticas, conforme vimos há pouco. Mas há desafios contemporâneos, como a Inteligência Artificial e as mudanças climáticas, que além da evolução necessária das práticas governamentais de agora, exigem ferramentas mais inovadoras e mais robustas para que possam ser superados.

71. Na verdade, todos esses grandes desafios se configuram, para os líderes governamentais, em problemas coletivos, para os quais são concebidas políticas públicas, na maioria das vezes, sob a forma de redes, envolvendo diversos órgãos do mesmo governo ou de governos diferentes.

72. O Relator nos mostra, com relação ao resultado das políticas, que apenas 43% das metas analisadas foram atingidas; 25% apresentaram atingimento entre 85% e 99%, e 16% ficaram entre 50% e 85%. Por certo, as metas não entregues representam saúde de pior qualidade, segurança pública comprometida, produção agrícola e industrial desprestigiadas. Além dos desacertos nas próprias políticas públicas, este Tribunal vem apurando, por meio do iGG - agora iESGo -, deficiência na governança das organizações, responsáveis pela concepção e execução dessas políticas.

73. Essa complexidade de políticas e organizações envolvidas na superação dos grandes desafios brasileiros, que, em muitos casos, envolve um conjunto considerável de organizações do governo nacional e dos subnacionais (estados e municípios), não pode prescindir da melhor integração, coordenação e coerência possível, capacidade que os ministérios setoriais muitas vezes não possuem.

74. Por isso a importância de um Centro de Governo bem estruturado, que pode facilitar a superação dos entraves políticos, além de possibilitar que ministérios distintos de um mesmo governo tenham um direcionamento único, ou que instituições de entes diferentes possam acordar uma trilha comum, que acarrete o sucesso de políticas públicas de caráter mais abrangente. Por sua própria definição, enquanto os ministérios de linha se preocupam com a atuação setorial do poder público, o Centro de Governo é responsável por olhar a totalidade da ação governamental e assegurar coerência e coesão às diversas iniciativas propostas pelos governantes.

75. Por fim, me permitirei um último destaque sobre um grande desafio que ora se sobressai no país. Estou falando da reconstrução do meu estado natal, o Rio Grande do Sul. Ao tempo em que enfatizo que todas essas considerações sobre políticas e organizações públicas se aplicam à atuação dos três níveis de governo, envolvidos na reconstrução do estado, me permito sugerir ao Relator que inclua, entre as recomendações formuladas ao governo federal, que avalie a possibilidade de abrir um



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

capítulo específico sobre essa importante missão, nas contas de 2024, a serem avaliadas no ano que vem. A recomendação poderia ser vazada nos seguintes termos:

> Recomendar ao Poder Executivo que institua na Prestação de Contas do Presidente da República, referente ao exercício de 2024, um capítulo específico para tratar do Resultado da Atuação do Governo Federal para minimização dos efeitos do evento climático ocorrido no Rio Grande do Sul, ou, alternativamente, institua tópico específico sobre o tema nos Capítulos: "EXECUÇÃO DOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO" e "RESULTADOS DA ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL".

**- IV –**

76. Com essas breves considerações, reiterando mais uma vez minha total aderência à proposta de encaminhamento apresentada pelo eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, novamente saúdo e parabenizo Sua Excelência pela excepcional relatoria hoje aqui demonstrada e pela qualidade do trabalho trazido a este Plenário, doravante à disposição do Congresso Nacional e de toda a sociedade brasileira.

Ante todo o exposto, considerando que o Relatório e o projeto de Parecer Prévio concluem que as demonstrações contábeis, exceto pelas distorções descritas no Relatório, representam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira em 31 de dezembro de 2023 e a execução orçamentária da União do exercício findo nessa data, de acordo com as práticas contábeis adotadas no Brasil aplicadas ao setor público, voto pela aprovação do projeto de Parecer Prévio submetido ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades, Senhoras e Senhores.

O Tribunal de Contas da União (TCU) examina as Contas do Presidente da República pela 89ª (octogésima nona) vez.

2. Como sempre é lembrado nessas ocasiões, esta é a mais relevante competência atribuída pela Constituição Federal à Corte de Contas, tanto pela sua densidade quanto por sua destinação.

3. Os elementos colacionados no relatório prévio, que fundamenta o parecer a ser emitido, abrangem as informações financeiras, orçamentárias, contábeis e patrimoniais da União. E não somente. Seja por iniciativa própria, seja por determinação legal, diversos aspectos específicos são abordados, como a análise dos projetos culturais aprovados no exercício (art. 20 da Lei 8.313/1991) e como o exame do resultado das políticas públicas.

4. Esse conjunto portentoso de elementos, elaborado de forma imparcial e analisado pela competente equipe técnica do Tribunal, permite ao Congresso Nacional exercer seu crivo político sobre a atuação do Chefe do Poder Executivo.

5. Mas não só. O relatório produzido para fundamentar o parecer sobre as contas anuais do Presidente da República fornece à sociedade e aos interessados em finanças públicas em geral o mais completo quadro sobre a economia brasileira do exercício findo.

6. Daí a importância de se produzir uma peça técnica e imparcial, orientação da qual as unidades técnicas envolvidas não se descuidaram, em especial a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e a Unidade Especializada de Auditoria Financeira (AudFinanceira), as quais parabenizo, nas pessoas de seus Auditores-Chefes, Alessandro Aurélio Caldeira e Antônio Alves de Carvalho Neto, bem assim da Secretária-Geral de Controle Externo Ana Paula Sampaio Silva Pereira.

7. A judiciosa análise procedida pelo relator, bem assim as detalhadas informações colacionadas pelas unidades técnicas, consolidadas pela AudFiscal, externam, de forma adequada, a realidade das contas públicas e da atuação do governo federal no exercício passado. Contudo, gostaria de salientar alguns pontos que tenho por relevantes.

8. A economia brasileira teve um desempenho positivo no ano que se passou: o IPCA de 4,62% ficou dentro da meta de inflação (de até 4,75%); foi alçada à 9ª posição no *ranking* mundial, com o crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) de 2,91%; houve melhoria da balança comercial, que registrou um *superavit* de US$ 98,9 bilhões; as reservas internacionais cresceram em 9,3%; e o risco-país sofreu queda, de acordo com a avaliação das agências *Fitch Ratinghs* e *S&P Global Ratings*.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9. Além disso, a economia nacional passou a ocupar a 49ª posição no *ranking* do Índice Global de Inovação (*Global Innovation Index* – GII), da *World Intellectual Property Organization* (WIPO), que avaliou 132 economias. Em 2022, havia alcançado o 52º lugar.

10. Também melhorou na consolidação dos indicadores dos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas, no qual foi classificado em 50º lugar, com 73,69 pontos, do total de 100, ante o 52º lugar obtido em 2022.

11. Apesar de o Brasil ter apresentado alguns bons resultados de curto prazo na economia e ter melhorado em alguns *rankings* internacionais, o quadro fiscal é preocupante e pode comprometer a continuidade do desenvolvimento socioeconômico, dadas as limitações que poderão surgir ao financiamento das ações estatais.

12. Em 2023, a execução orçamentária do governo federal apresentou um *deficit* primário de R$ 265,2 bilhões (2,44% do PIB), pelo critério "abaixo da linha" (que apura a variação da dívida líquida), adotado pelo Banco Central do Brasil, e *deficit* nominal de R$ 879,1 bilhões (8,1% do PIB).

13. De acordo com projeções elaboradas no âmbito da AudFiscal com utilização da ferramenta *Public Debt Dynamics Tool* (DDT), é esperado um aumento da relação "dívida bruta do governo geral" (DBGG) frente ao PIB de 2024 a 2027, comparativamente ao ano de 2023, de 2,9 pontos percentuais, mesmo que cumpridos os ajustes fiscais previstos na LDO 2024. Isso porque o impacto negativo das despesas com juros deve superar os impactos positivos de outros fatores, como o crescimento do PIB e o resultado primário positivo, que terá efeitos tímidos na redução do estoque da dívida, segundo a projeção.

14. As pressões sobre o endividamento público limitam severamente os investimentos diretos do Estado em projetos de infraestrutura, primordiais para o desenvolvimento da capacidade produtiva do país. Ao longo dos anos, vem sendo reduzido o volume de recursos disponível para despesas discricionárias, como custeio e investimento. De 2010 a 2020, a proporção despesa discricionária/PIB passou de 3,4% para apenas 1,4%, com ligeira recuperação em 2023 (1,7%).

15. A despesa de investimento empenhada no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) no exercício findo foi de R$ 68,7 bilhões, dos quais 28,7% decorreram de emendas parlamentares. Considerando o valor global do Orçamento Geral da União (OGU) de R$ 3.831,3 bilhões — aí não computada a rolagem da dívida —, o montante disponibilizado para investimentos foi bastante tímido: apenas 1,7% do total das despesas. Da dotação de R$ 68,7 bilhões, foram liquidados apenas R$ 31,11 bilhões.

16. O ano de 2023 foi o último do ciclo do PPA 2019/2023. O relatório pontua diversas melhorias no processo de elaboração e acompanhamento dessa importante peça de planejamento ao longo dos últimos anos, muitas delas em decorrência de diversos julgados desta Corte, a exemplo dos Acórdãos 782/2016, 2.127/2017, 2.608/2018, 2.515/2019 e 3.090/2020, todos do Plenário.

17. Contudo, ainda se faz necessário o aperfeiçoamento do instrumento para que deixe de ser uma peça meramente formal, entendimento esse comungado pelo Ministro Jorge de Oliveira (Acórdão 2.516/2023-Plenário).

18. No relatório, foram examinados de forma suscinta 12 programas finalísticos, objeto de fiscalização pelo TCU, mas gostaria de me ater ao programa 3006, "*Transporte terrestre e trânsito*", por dizer respeito a uma área de reputo de extrema relevância para o crescimento brasileiro: a infraestrutura.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

19. Consoante anotado no relatório, o programa em tela integra o esforço governamental para melhorar a eficiência e segurança do sistema de transporte terrestre e tem como diretriz a ampliação do investimento privado, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. Nesse contexto, as concessões e parcerias com a iniciativa privada são essenciais para a ampliação e melhoria da infraestrutura de transportes, o que não dispensa, por evidente, a participação da União no financiamento parcial das políticas públicas.

20. De acordo com as avaliações técnicas, o programa foi o que apresentou o pior alcance da meta estabelecida para o objetivo, apenas 47,5% do projetado, devido, principalmente, ao baixo desempenho do subíndice "concessões rodoviárias", sem nenhum resultado alcançado no exercício, contra uma estimativa de concessão de 15.433 km. Apesar de ter ocorrido leilões de 1.077 km de rodovias na região Sul (trechos federais e estaduais), os contratos só vieram a ser assinados em janeiro de 2024.

21. A ausência de resultado do subíndice "concessões rodoviárias" é justificada na Prestação de Contas do Presidente da República como decorrência da elaboração da Política Nacional de Outorgas Rodoviárias e da necessidade de adequação dos projetos de concessão às novas diretrizes e regras.

22. Todavia, a equipe técnica do TCU relembra que as fiscalizações recentes apontaram, para além de indícios de irregularidade, falhas importantes, como falta de planejamento dos empreendimentos; demora para elaboração, análise e aprovação de projeto básico; e autorização para início da execução das obras sem conclusão do projeto básico.

23. De outro lado, houve superação das metas estipuladas para "Construção ou adequação de rodovias" e "Manutenção de rodovias", mas irregularidades foram apontadas em diversos processos de fiscalização apreciados por esta Corte em 2023 — a exemplo da BR 135/MG (Acórdão 1.912/2023-Plenário, de minha relatoria) e da BR 163/SC (Acórdão 1.962/2023-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Nardes).

24. No exercício de 2023, foram liquidados no programa "*Transporte terrestre e trânsito*" R$ 9,25 bilhões de uma dotação total de R$ 14,7 bilhões do OFSS, ou seja, 62,9%, segundo dados obtidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop). Nos últimos quatro anos, a média ponderada de liquidação das despesas no programa foi de 59,1%.

25. No tocante ao transporte ferroviário, o relatório informa que foram assentados apenas 10,29 km no exercício, ante uma meta de 22,92 km, o que decorreria da necessidade de novas contratações para a continuidade das obras, segundo o Poder Executivo. E, no âmbito do Fiscobras 2023, o Tribunal identificou descompasso do cronograma físico-financeiro das obras de construção do Lote 5F da Fiol, com possível atraso na entrega do empreendimento, cuja integridade pode vir a ser comprometida em virtude da demora na execução de serviços essenciais à proteção da terraplanagem e do meio-ambiente (Acórdão 2.176/2023-Plenário, rel. Ministro Augusto Sherman).

26. O maior volume de investimento do setor público federal é feito por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI), a que se refere a Constituição Federal no seu art. 165, § 5º, II. Essa peça orçamentária abrange apenas as empresas não dependentes, no total de 46, sendo 7 do setor financeiro. É de se mencionar a privatização de 4 empresas do setor produtivo (Refinaria de Manaus S.A., Paraná Xisto S.A., Companhia Docas do Espírito Santo e Trens Urbanos de Minas Gerais), sendo 3 em 2022, a despeito de constarem da peça orçamentária.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

27. Em 2023, houve crescimento de 47,9% da dotação orçamentária aprovada (inclusive créditos adicionais), que atingiu R$ 144,53 bilhões, contra R$ 97,74 bilhões em 2022, o que representou um crescimento nominal de 47,9%. Contudo, considerada a execução orçamentária, o crescimento no ano de 2023 foi menor: 29,8%. Isso porque foram executados apenas R$ 66,7 bilhões do total previsto (execução média de 46,2%), ao passo que, em 2022, foram executados R$ 51,4 bilhões do OI.

28. Deve-se lembrar que mencionar que esses valores não incluem inversões financeiras, na forma disciplinada no § 1º do art. 49 da LDO 2023, de modo a tornar o OI compatível com os conceitos da Lei 6.404/1976 (Lei das Sociedades por Ações).

29. Mas, para além dos importantes investimentos em infraestruturas, tanto do poder público quanto do setor privado, um importante fator para o desenvolvimento nacional são as políticas regulatórias, que podem contribuir para estimular a competitividade da economia nacional ou, ao contrário, prejudicá-la.

30. Nessa linha de raciocínio, não poderia deixar de mencionar o excelente trabalho de fiscalização realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Ferroviária e Portuária (AudPortoFerrovia) na Agência Nacional de Transportes Aquaviários, dentre outros órgãos, com o objetivo de verificar o funcionamento do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e seus impactos na atuação dos operadores portuários. De caráter prospectivo, o levantamento de auditoria jogou luzes sobre um problema crônico do setor portuário brasileiro.

31. A exigência de contratar trabalhadores do OGMO é frequentemente apontada como causa principal da ineficiência do setor portuário nacional, especificamente no que concerne aos operadores portuários dos portos organizados, uma vez que os terminais de uso privado podem contratar livremente seus trabalhadores.

32. Eventual ineficiência portuária, decorrente das políticas de contratação de trabalhadores, que podem representar até 75% do custo operacional de um porto, segundo informado na fiscalização, impacta diretamente o custo-Brasil e a competitividade do produto nacional.

33. Veja-se que, em tese, a existência do OGMO deveria representar uma importante economia de escala para os agentes portuários, pois evita que se tenha que manter contratos de trabalho por tempo indeterminado, com os percauços decorrentes da sazonalidade.

34. Contudo, o histórico não tem sido favorável a esse modelo. A fiscalização apontou importantes fatores de risco do modelo de contratação adotado, como, por exemplo, a solidariedade de todos os operadores portuários e do OGMO pelo não cumprimento das obrigações trabalhistas de um dos operadores; falta de qualificação de parte dos quadros do OGMO, apesar da existência de recursos no Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) para capacitação do trabalhador avulso; e ausência de instrumentos que permitam ao OGMO gerenciar com liberdade seu quadro de pessoal, tendo em vista a quase impossibilidade de dispensa dos empregados, do que resulta a elevada idade média do trabalhador avulso (em 2021, 88,3% dos trabalhadores do OGMO possuíam mais de 40 anos, sendo 60,7% do total com idade superior a 50 anos), situação incompatível com o vigor físico exigido desse tipo de trabalhador.

35. Como se pode ver, por vezes os entraves para o crescimento econômico setorial não estão relacionados à falta de fontes de financiamento, mas à própria atividade regulatória do estado.

36. Feitas essas considerações, louvando mais uma vez a qualidade do trabalho apresentado, acolho a proposta de parecer prévio elaborada pelo eminente relator Ministro Vital do Rêgo, no sentido



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

de que o Congresso Nacional aprove, com ressalvas, as contas do Presidente da República do exercício de 2023. Manifesto igualmente minha concordância com as propostas de recomendação e de alertas a serem expedidos.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

BENJAMIN ZYMLER
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Demais autoridades,
Senhoras e Senhores.

Na octagésima nona oportunidade, o Tribunal de Contas da União, por meio de seu colegiado maior, reúne-se em sessão solene, para cumprir a primeira das atribuições que lhe é designada pela Carta da República, insculpida no art. 71, inciso I, da Constituição da Federal, qual seja, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República relativas ao exercício de 2023, mediante parecer prévio.

2. Saúdo o Ministro Vital do Rêgo, Relator destas contas, e toda a sua equipe técnica pela excelência do trabalho levado a efeito, que reflete a qualidade do Relatório e do Projeto de Parecer Prévio ora submetidos a este Colegiado. Rendo loas, ainda, às unidades especializadas e aos demais servidores desta Casa que labutaram na construção do indigitado Projeto de Parecer daquela que pode ser considerada a mais nobre competência constitucional desta Casa de Contas.

3. Chamo atenção, mais uma vez – tal qual fiz na manifestação que apresentei na apreciação das Contas do Governo de 2017 –, do tema relativo à Previdência Social.

4. Naquela oportunidade, destaquei que o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, incluída a dos militares, havia apresentado majoração de gastos da ordem de 14%, ao passo que a arrecadação crescera 10%, indicando déficit de R$ 86,3 bilhões.

5. No exercício de 2023, a situação parece ter se tornado mais delicada, dado que o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o RPPS, o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA e a previdência paga no âmbito do Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF apresentaram em 2023, conjuntamente, déficit de R$ 428,3 bilhões, resultado da diferença entre R$ 638 bilhões de receitas arrecadadas e R$ 1,066 trilhão de despesas empenhadas.

6. Para se ter uma ideia da materialidade desses números, trago à tona a informação de que, no caso do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas, a receita arrecadada foi de R$ 9,1 bilhões, enquanto a despesa girou em torno de R$ 58 bilhões, gerando déficit de R$ 49,7 bilhões, o que indica o baixo índice de 15,4% de custeio dos gastos pelas contribuições.

7. Malgrada a constatação de que, desde 2019, o déficit previdenciário do SPSMFA vem diminuindo, sendo 2023 1% inferior ao de 2022, em face do efeito das novas regras contributivas para a pensão militar aprovadas pela Lei 13.954/2019, é certo que o tema previdência como um todo inspira cuidados e deve ser objeto de permanente avaliação por parte do Governo Federal.

8. O quadro se torna mais complexo ao se ter presente o déficit do RGPS, da ordem de R$ 315 bilhões, sendo que, no caso previdência rural, o montante arrecadado, de R$ 8,6 bilhões, equivaleu a apenas 4,6% do valor desembolsado pela União em benefícios (R$ 185,8 bilhões).



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

9. Alvissareira é a informação de que há previsão da realização de trabalho fiscalizatório a ser realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho – AudBenefícios com vistas a verificar o exame dos ingressos de recursos e gastos presentes e futuros, bem como a adequação dos regimes de previdência às normas vigentes e às projeções atuariais de longo prazo.

Feitas essas breves considerações, novamente registro meus encômios ao trabalho empreendido pelo Ministro Vital do Rêgo e pelas unidades especializadas e demais servidores que colaboraram para o projeto de Parecer Prévio que ora se examina. E acompanho na íntegra o Voto de Sua Excelência.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Ministro-Substituto



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

Nesta solene ocasião, parabenizo o E. Ministro Vital do Rêgo pela qualidade do trabalho submetido ao Plenário desta Casa, decorrente de sua ação competente na relatoria deste processo, destinado à apreciação das contas, do exercício de 2023, prestadas pelo Presidente da República.

A Constituição determina que o TCU aprecie as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, elaborado em até sessenta dias, a contar do seu recebimento (art. 71, I, da CF), seguido do anual julgamento pelo Congresso Nacional (art. 49, IX, da CF). Esse procedimento decorre da mais lídima tradição republicana e oferece ao Congresso Nacional e a toda a sociedade brasileira a oportunidade de, com dados concretos, reavaliar e rediscutir a realidade do País.

O documento elaborado sintetiza, organiza e facilita a compreensão desses dados fundamentais que sumariam a ação administrativa do governo federal, em seus níveis mais agregados, consolidando a missão do Tribunal de Contas da União de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração Pública, na satisfação de anseios sociais.

Na apreciação das contas do Presidente da República, faculta-se a cada Ministro traçar breve panorama sobre questões relevantes para os destinos do País e é nesse contexto que atuo, retornando ao tema da previdência social, que considero, talvez, o mais importante, por ser esta a função de governo de maior impacto nas contas públicas, abrangendo mais da metade da despesa primária da União que, no exercício de 2023, atingiu R$ 2,098 trilhões, sendo R$ 1,066 trilhão destinado ao pagamento das despesas previdenciárias.

Persiste no País o cenário de restrição fiscal que, de forma severa, atinge e limita a ação governamental. Em 2023, a receita primária líquida, em proporção do Produto Interno Bruto (PIB), foi menor do que a realizada em 2019 e em 2022 (17,5% do PIB contra 18,2% e 18,5% do PIB, respectivamente). Já as despesas primárias, voltaram a crescer, depois de dois anos de queda, perfazendo 19,6% do PIB.

Mesmo após a redução do déficit, ocorrida entre 2020 e 2021, e o alcance do superávit de 2022, de 54,9 bilhões (0,6% do PIB), o exercício passado encerrou-se com resultado negativo de R$ 265,2 bilhões (-2,44% do PIB). A meta estabelecida na LDO de -R$ 65,9 bilhões foi atingida apenas em razão de diversas exclusões de despesas aprovadas pelos Poderes Legislativo e Judiciário, com destaque para a EC 126/2022.

Com isso, o espaço para as despesas discricionárias, onde se incluem os investimentos e atividades com maior potencial de gerar impactos positivos para o crescimento socioeconômico, drasticamente se reduziu, a partir de 2010, de 3,3% do PIB para 1,7 % do PIB em 2023.

Essas despesas discricionárias, em 2023, perfizeram apenas 8,61% das despesas primárias totais. Esse dado denota o enorme desafio imposto pela magnitude das despesas obrigatórias, entre as quais as realizadas com inativos e pensionistas.

Em 2023, de forma conjunta, o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais (RPPS), o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA) e os benefícios pagos via Fundo Constitucional do DF, para policiais e bombeiros, apresentaram déficit de R$ 428 bilhões.

Esse resultado acende a luz vermelha, porque é 9,1% pior do que o obtido em 2022 e se aproxima do pior resultado dos últimos dez anos, correspondente aos R$ 442 bi negativos de 2020.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Entre 2015 e 2023, o déficit com inativos e pensionistas cresceu a uma média de 9,1%, muito superior à verificada para o crescimento da economia (0,5%) e para as despesas primárias não previdenciárias (3,4%).

Individualmente considerados, os déficits de cada regime ou sistema foram de R$ 315,72 bi, para o RGPS, R$ 54,78 bi do RPPS, R$ 49,73 bi para o SPSMFA e R$ 8,03 bi para o FCDF (policiais e bombeiros do DF).

O aumento do déficit decorreu, majoritariamente, do RGPS, cujas despesas aumentaram 7,5%. Já os dispêndios com a previdência de servidores civis e militares federais, somadas, totalizaram R$ 153 bilhões, com pequena queda real em 2023 de -0,5%.

Já em outros julgamentos de contas, havia dito e ora repito que ajustes no Regime Geral, pelos valores gigantescos e vasto universo de beneficiários, são os de maior impacto nas contas públicas.

Neste exercício, no entanto, volto minha atenção para o sistema de proteção dos militares, em razão de sua pequena capacidade de cobertura e de seu monumental déficit *per capita*, como passo a demonstrar.

Enquanto a arrecadação do RGPS foi capaz de cobrir 65% de suas despesas e o RPPS, 41,9%, o sistema dos militares arrecadou apenas R$ 9,1 bi e gastou R$ 58,8 bi, perfazendo a extremamente pequena proporção de 15,47% da despesa que causa ao Erário. O Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2023 revelou que o sistema de proteção dos militares é o que impõe maior custo à sociedade, por beneficiário e, por isso, deve ser objeto de atenção, estudo e debate.

Para se ter uma ideia precisa do custo do sistema previdenciário militar, em 2023, o déficit *per capita* do INSS, foi de R$ 9,4 mil, o dos servidores civis de R$ 69 mil, e o dos militares atingiu o montante de R$ 159 mil *per capita*, por cada beneficiário.

Esses dados evocam as noções de justiça e isonomia, na avaliação dos benefícios auferidos e nas contribuições para o equilíbrio das contas públicas de cada um dos regimes ou sistema.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram realizadas sete reformas das regras previdenciárias para servidores públicos e da iniciativa privada. Especificamente em relação aos servidores civis, a partir da Emenda Constitucional (EC) 41/2003, inativos e pensionistas passaram a contribuir com 11% do benefício recebido. Além disso, a aposentadoria passou a ser calculada com base na média das contribuições e não na remuneração integral do cargo ocupado. Em 2012, os benefícios por invalidez também foram desvinculados do último vencimento, sendo criado o regime complementar, com a limitação dos benefícios dos servidores civis ao teto do INSS. Na reforma de 2019, o RPPS sofreu grande impacto com nova majoração das idades mínimas, limitações para o recebimento de pensões e aumento das alíquotas de contribuição, que passaram a variar de 7,5% a 22%, além de haver a possibilidade de a União instituir alíquota extraordinária para equacionar o déficit atuarial.

Em relação ao SPSMFA, as mudanças foram poucas. Os esforços do controle se concentraram basicamente na ingente tarefa de obter os dados e dar transparência aos valores pagos e arrecadados, princípio basilar e de amplo conhecimento, cujo atendimento foi negligenciado por décadas, na contabilidade de inativos e pensionistas militares.

Aliás, no Tribunal de Contas da União, foram emblemáticos os Acórdãos 2.059/2012 e 2.451/2019-Plenário (E. Ministros José Mucio Monteiro e Bruno Dantas, respectivamente), ao ressaltarem a importância das avaliações atuariais desses dispêndios e deliberarem sobre sua obrigatoriedade.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Como resultado, apenas em 2017, a sistemática de avaliação atuarial começou a ser apresentada no Balanço Geral da União (BGU), na forma de Notas Explicativas às Demonstrações Financeiras (Acórdão 1.320/2017-TCU-Plenário).

Mais recentemente, diante de questionamentos contra a implementação das medidas exaradas, o Acórdão 684/2022-Plenário (relator o E. Min. Antônio Anastasia) firmou entendimento acerca da natureza atuarial das despesas pós-emprego com militares, mesmo com o advento da EC 103/2019 e da Lei 13.954/2019, em que pese a alegação de que não constituiriam formalmente regime previdenciário.

Graças aos avanços em andamento, foi possível ter conhecimento dos dados ora expostos, até então desconhecidos, chamando a atenção para o imenso desequilíbrio das vantagens que ainda permanecem no SPSMFA.

As mudanças implementadas em 2019, mediante a Lei 13.954/2019, foram importantes. O tempo de serviço para inatividade foi aumentado de 30 para 35 anos e os pensionistas passaram a ter de contribuir para o sistema, algo que já se observava para inativos e pensionistas do regime dos servidores públicos civis há mais de quinze anos. A alíquota de contribuição para pensão passou de 7,5% para 10,5%.

Desde então, está ocorrendo lenta redução do déficit do SPSMFA, sendo que, entre 2022 e 2023, a queda foi de apenas 1%. Por sua vez, a taxa de cobertura interna das despesas do sistema subiu de 5,4% em 2019, para 15,5% em 2023.

Em que pese essa evolução, os resultados são modestos e insuficientes. As projeções defendidas pela reforma de 2019 eram de economia líquida de apenas R$ 10 bilhões em 10 anos, claramente insuficientes em face da crise que se vive.

Considerando a profundidade das alterações nos regimes previdenciários, promovidas nas últimas duas décadas, verifica-se que os militares das Forças Armadas foram os que preservaram as maiores vantagens.

Exemplo emblemático é a pensão vitalícia para filhas solteiras, privilégio específico do sistema militar, intensamente criticado pelas distorções e situações fictícias que ainda hoje induz. A pensão vitalícia para filhas apenas foi extinta para os militares que ingressaram na carreira a partir de 2001. As projeções indicam que, até 2060, o Governo e a sociedade continuarão a arcar com os custos de tal apanágio.

De acordo com as regras vigentes, ainda não existe contribuição para a inatividade e as alíquotas que pagam para pensões são menores do que às dos servidores civis (10,5%). Em contrapartida, a remuneração da reserva conta com integralidade e paridade, sendo que, em alguns casos, pode corresponder ao do grau hierárquico imediato ao de atividade. As idades máximas para a passagem para a reserva variam de 50 a 70 anos, dependendo do posto ou graduação, sendo que, nos regimes previdenciários, a idade mínima é de 65 anos.

Adicionalmente, a Lei 13.954/2019 provê benefícios, como o recebimento de ajuda de custo ao militar que ingressa na reserva, correspondente a oito vezes a remuneração, calculada com base no soldo do último posto.

Quanto às vantagens atinentes ao SPSMFA, o Tribunal, no âmbito de representação da lavra do Ministério Público (TC 008.637/2023-7), está a avaliar se ainda tem amparo no ordenamento jurídico vigente o pagamento de pensões decorrentes do instituto da "morte ficta", segundo o qual o militar que sofre a maior das penas na carreira militar, consistente na perda de posto e patente, em razão do cometimento de crime comum ou de grave infração disciplinar, institui, ainda em vida, a partir do desligamento das Forças Armadas, pagamento de pensão aos seus beneficiários (art. 20 da Lei 3.765/1960), ou seja, comete um crime e institui a pensão para os familiares.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Independentemente de haver ou não amparo jurídico, trata-se de premiação por má conduta, que não encontra paralelo nos casos de demissão de empregados e servidores faltosos dos regimes de previdência.

No voto que proferi no Acórdão 684/2022, ressaltei que a possibilidade de convocação para o serviço militar, após a passagem para a reserva, não é restrita aos militares, pois homens que seguiram outras profissões e carreiras também podem ser chamados em tempos de conflito, felizmente, no Brasil, muito raros.

Também deve ser avaliado se a evolução tecnológica e das ações de inteligência ainda permite considerar adequada a significativa diferença de idade para a inatividade (até 15 anos), que ainda persiste.

Em síntese, imprescindível para o País a reflexão e a avaliação sérias sobre a necessidade de implementar mudanças no SPSMFA, com o objetivo de torná-lo consentâneo com o contexto nacional, no qual a manutenção de privilégios, em relação aos demais trabalhadores, às custas da sociedade, é cada vez menos aceitável, diante da difícil situação fiscal do país e dos naturais anseios sociais pela moralidade e isonomia.

Com essas considerações, a minha total aderência ao voto apresentado pelo E. Relator, Ministro Vital do Rêgo.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de junho de 2024.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO
## Contas de Governo – Exercício de 2023

Senhor Presidente,
Senhor Relator,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,
Autoridades presentes, as quais cumprimento pelas honrosas presenças;
Senhoras e Senhores,

Com meus cumprimentos ao eminente Relator, Ministro Vital do Rêgo, saúdo todo o Colegiado aqui reunido para examinar e emitir Parecer Prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Exmo. Presidente da República, relativas ao exercício de 2023.

2. Trata-se da mais importante missão outorgada pela Constituição Federal de 1988 a esta Corte centenária, Tribunal que se tornou realidade nos albores da República, a 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, e que teve substancialmente ampliadas sua jurisdição e competências a partir da atual Carta Cidadã.

3. Para o cumprimento do mister de fiscalização, o Tribunal tem se utilizado de modernas abordagens tecnológicas, seja no acompanhamento da execução dos orçamentos, das políticas públicas, seja na verificação da conformidade do Balanço Geral da União, como subsídio técnico necessário para o julgamento das contas pelo Congresso Nacional.

4. Nesse contexto, o Tribunal tem passado por constante aperfeiçoamento nas atividades de auditoria, especializando-se na avaliação financeira e contábil das contas dos jurisdicionados, nas dimensões da legalidade e da conformidade, assim como examinando questões macroeconômicas, de efetividade, de eficiência e de eficácia das políticas públicas, de governança, de qualidade e de confiabilidade dos indicadores do Plano Plurianual, dentre outras vertentes de fiscalização.

5. Como guardião das contas públicas, o Tribunal, no presente trabalho, apresenta ao Congresso Nacional, como subsídios para o julgamento pelo Parlamento, conclusões acerca da conformidade da gestão, da execução dos programas e ações de Governo, do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem assim promove aprofundada análise sobre o Balanço Geral da União (BGU).

6. Assim, louvo o eminente Ministro Relator pela qualidade e percuciência do trabalho realizado e as unidades técnicas envolvidas, destacando minha concordância integral com a proposta de encaminhamento apresentada por Sua Excelência, no sentido de que as contas estão em condições de serem aprovadas pelo Congresso Nacional, com ressalvas.

7. Dada sua especial relevância, ressalto o necessário endereçamento de recomendações de caráter corretivo e de aperfeiçoamento da gestão, além dos alertas, como anotado no Relatório.

8. Especificamente quanto ao item referente ao orçamento público, pertinente destacar que na tramitação da LOA 2023 houve aumento líquido na fixação de despesas, de R$ 170,52 bilhões, com a ação orçamentaria “Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil” crescendo 33,20%, equivalentes a R$ 70 bilhões, acréscimo financiado com emissão de dívida pública, mediante a receita de operações de crédito.

9. Por outro lado, a arrecadação das receitas orçamentárias ficou 14,5% abaixo da previsão original. Embora o PIB tenha crescido 2,9%, a arrecadação das receitas correntes da União ficou



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

apenas 3,07% acima do previsto, o que contrasta com o exercício anterior, quando as receitas correntes superaram as estimativas em cerca de 12,13%.

10. Destaco também, na seara fiscal, que os dispêndios com benefícios do RGPS apresentaram crescimento real de 28,82% nos últimos dez anos. Relativamente a 2022, atualizados pelo IPCA, referidos gastos previdenciários cresceram 4,20%.

11. Em que pese o crescimento das receitas com contribuições ao RGPS ter superado o das despesas com os benefícios, fato é que a apuração de todas as receitas e despesas do sistema previdenciário resultou em preocupante déficit de 315,72 bilhões em 2023.

12. Pertinente ainda destacar que o exercício de 2023 foi marcado por dois acontecimentos importantes no campo das finanças públicas: a instituição do Regime Fiscal Sustentável, pela Lei Complementar 200/2023, de aplicação obrigatória a partir do exercício de 2024; e a promulgação da Emenda Constitucional 132/2023, que deu início à Reforma Tributária.

13. A criação de uma nova regra de controle dos gastos tem o objetivo de ajudar o governo a manter a trajetória da dívida em níveis sustentáveis.

14. Quanto à Reforma Tributária, verifica-se que trouxe avanços significativos ao simplificar o sistema de tributação sobre bens e serviços, substituindo diversos tributos indiretos, como ICMS, ISS, PIS e Cofins, por dois novos impostos: a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

15. Em referência ao resultado financeiro dos regimes de previdência pública da União em virtude da magnitude de sua influência no resultado primário do Governo Central, cabe destacar que, em conjunto, ou seja, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, o Regime dos servidores remunerados pelo FCDF e o Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas – SPSMFA), tiveram déficit de R$ 428 bilhões, superando os dois anos anteriores.

16. Em particular, o aumento do déficit previdenciário em 2023 foi impulsionado pelo crescimento nos pagamentos de sentenças judiciais e precatórios, pelo aumento no número de beneficiários do RGPS e pela elevação real do salário mínimo.

17. Com referência à fiscalização do Fundeb, ressalto que p TCU está desenvolvendo o projeto Sinapse (Sistema Informatizado de Auditoria em Programas de Educação), em parceria com os tribunais de contas brasileiros.

18. O Sinapse tem por objetivo a realização de auditorias remotas e contínuas em programas de Educação executados por quaisquer dos Entes Federativos (União, estados, Distrito Federal e municípios), com suporte em aplicação web e foco inicial na movimentação de recursos do Fundeb. Já integram o projeto os Tribunais de Contas dos Estados do Amazonas, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Pernambuco, Piauí e Rondônia.

19. Dentre as impropriedades presentes nas Contas e reveladas na ação de controle, capazes de gerar o endereçamento de recomendação à Secretaria do Tesouro Nacional, há que se destacar que a União não cumpriu integralmente a execução financeira das emendas parlamentares de bancada estadual, deixando de pagar 13,8% da dotação reservada para essas emendas, o que corresponde a R$ 1,05 bilhão, contrariando o previsto no § 12 do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988).

20. Noutra vertente, remanesce a ocorrência consistente no descumprimento da aplicação integral do valor mínimo constitucional vinculado à irrigação na Região Centro-Oeste, anotação sempre reiterada nas contas anuais.

21. Com referência às ações de fiscalização em destaque no Tribunal, rememoro o Acórdão 562/2023-TCU-Plenário, de minha relatoria, versando sobre a necessidade de adoção, pelo Poder



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Executivo, de medidas efetivas para aprimorar o processo de produção, a consolidação e a divulgação de informações referentes à regionalização da despesa, o que dispensa nova recomendação nesta oportunidade.

22. Por fim, com referência aos "Resultados da Ação Governamental", considerando os elementos selecionados para análise setorial pela unidade técnica, trago a lume os programas relacionados à educação básica e superior, elementos que considero da mais alta relevância para sustentar a evolução de nosso país rumo à condição de uma sociedade mais justa, amparada por uma economia sólida e produtiva.

23. Tal destaque se mostra ainda mais necessário diante da revolução digital acelerada, que transforma todos os aspectos de nossa sociedade. Diante desse cenário, as políticas públicas de educação precisam urgentemente se adequar para preparar nossos jovens e adultos para os desafios e oportunidades dessa nova era.

24. Entendo que o ensino médio e superior devem ser os pilares dessa transformação. As escolas e universidades precisam incorporar de maneira mais robusta e integrada as tecnologias digitais em seus currículos, não apenas como ferramentas auxiliares, mas como elementos centrais no processo de ensino-aprendizagem. A alfabetização digital deve ser uma prioridade, capacitando nossos estudantes a utilizar, criar e inovar com tecnologia.

25. Para que a mudança ocorra, é imprescindível que as políticas públicas sejam redesenhadas com foco na inovação e na inclusão digital. É preciso investir em infraestrutura tecnológica nas escolas e universidades, garantindo que todos os estudantes, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica, tenham acesso às ferramentas necessárias para sua formação digital.

26. Além disso, a formação continuada de professores deve ser fortalecida. Educadores preparados são fundamentais para implementar essas mudanças e inspirar seus alunos. Devemos promover programas de capacitação que não apenas familiarizem os professores com as novas tecnologias, mas que também os habilitem a integrar essas ferramentas de maneira crítica e reflexiva em suas práticas pedagógicas.

27. Outra ação crucial é a revisão dos currículos. É preciso garantir que os conteúdos ministrados estejam alinhados com as demandas do mercado de trabalho contemporâneo, que exige cada vez mais habilidades tecnológicas, pensamento crítico e capacidade de resolução de problemas. A introdução de disciplinas focadas em programação, ciência de dados, inteligência artificial e outras áreas emergentes é essencial para que nossos jovens estejam preparados para as profissões do futuro.

28. Ainda nesse mesmo tema, aproveito a oportunidade para reiterar a necessidade de investimentos urgentes na construção de competências digitais pelo setor público, em todas as esferas. A Estratégia Nacional de Governo Digital, em fase final de elaboração, estabelece diretrizes claras para a modernização dos serviços, visando torná-los mais eficientes, acessíveis e centrados no cidadão. No entanto, para que essa estratégia seja bem-sucedida, é fundamental que os servidores públicos estejam devidamente capacitados para lidar com as novas tecnologias e processos digitais.

29. Essa capacitação é um dos pilares para acelerar o processo de transformação digital do setor público e envolve não apenas a formação técnica em ferramentas e sistemas digitais, mas também a promoção de uma cultura organizacional que valorize a inovação, a colaboração e a melhoria contínua.

30. Para tanto, faz-se necessário implementar programas de treinamento e de desenvolvimento que ofereçam aos servidores públicos as habilidades necessárias para utilizar e implementar soluções digitais de maneira eficaz.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

31. Por fim, registro minha confiança de que o Congresso Nacional, imbuído da nobre missão de estabelecer diretrizes orçamentárias e direcionar a alocação de recursos para políticas e programas de âmbito nacional, saberá reconhecer a importância dessa temática, de modo a assegurar a destinação dos valores necessários para impulsionar a transformação digital da educação, bem como para sustentar a implementação da Estratégia Nacional de Governo Digital por todos os entes da federação.

32. A propósito, aproveito a oportunidade para registrar meus elogios ao Senador Eduardo Gomes, aos membros da Comissão Temporária Interna sobre Inteligência Artificial (CTIA) e da Comissão de Juristas (CJSUBIA) do Senado Federal e a todos os envolvidos com o tema, pelo aprimoramento significativo que promoveram na proposta legislativa de uma regulação brasileira da inteligência artificial, atualmente em discussão naquela casa.

33. Entendo que as contribuições oferecidas por este Tribunal de Contas da União, a partir de auditoria que fizemos sobre a matéria, foram importantes para auxiliar os trabalhos da CTIA e do eminente Relator Eduardo Gomes e subsidiar a evolução do referido Projeto de Lei. De igual modo, faço votos de que as observações que acabo de fazer, sobre a necessidade de investimentos da formação de cidadãos e servidores públicos para a era digital, bem como as imprescindíveis contribuições da iniciativa privada, sejam úteis ao Congresso Nacional e ao Poder Executivo na formulação de políticas e na alocação de recursos com essa finalidade.

Com essas considerações, reitero minha concordância com as conclusões do Relator, Ministro Vital do Rêgo, a quem parabenizo mais uma vez, juntamente com a sua assessoria e equipes técnicas do Tribunal de Contas da União.

Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

AROLDO CEDRAZ
Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

## Declaração de Voto

Sr. presidente, Sr. relator ministro Vital do Rego, Srs. ministros e ministros-substitutos, Sra. procuradora-geral.

Em nome da ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, cumprimento a todas as senhoras e todos os senhores que nos assistem, aqui presentes e a distância.

A emissão do parecer prévio sobre os balanços e a execução orçamentária da União, um conjunto informativo denominado de prestação de contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, representação democrática da população brasileira, é uma das funções históricas deste Tribunal de Contas.

Uma função tão mais complexa quanto mais complexa se torna a Administração Pública, o processo orçamentário, e a institucionalidade política do País.

Uma função de auditoria, cada vez mais relevante nos contextos nacionais de todos os países, que requer uma estratégia de longo prazo de ampliação da capacidade institucional de executar auditorias financeiras e orçamentárias tecnicamente consistentes e robustas.

Uma função capaz de revelar problemas subjacentes relevantes, das mais diversas naturezas, a serem examinados profundamente por esta Corte, pelo Governo e pelo Congresso Nacional, no âmbito de suas competências constitucionais.

Esse é o caso, entre tantos outros, da situação atuarial da previdência, da cobrança da dívida ativa, do conhecimento real da situação fiscal da União, da higidez da observância do Orçamento aprovado e sancionado e de suas alterações segundo as regras constitucionais e legais, bem como do alcance das finalidades político-administrativas pretendidas.

É sempre necessário recordar que as preocupações com o orçamento público e as finanças do País estiveram no centro das razões de ser da criação do Tribunal de Contas no alvorecer da República tão bem e vigorosamente expostas por Rui Barbosa em 1890.

Sustentava o então ministro da Fazenda a "necessidade de tornar o orçamento uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades publicas mediante o menor sacrifício dos contribuintes, e a necessidade urgente de fazer dessa lei das leis uma força da nação.

Ressaltava que "nenhuma instituição é mais relevante, para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo, do que a lei orçamentaria. Mas em nenhuma também havia maior facilidade a graves abusos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

E fazia reflexões que transcenderam sua geração: "se não pudermos chegar a uma vida orçamentaria perfeitamente equilibrada, não nos será dado presumir que hajamos reconstituído a pátria, e organizado o futuro."

Palavras que continuaram a ressoar ao longo do século 20 e ressoam neste século.

Palavras que devem permanecer na memória desta Corte em todos os trabalhos que realiza.

Portanto, é com muita satisfação que vemos os avanços que o País alcançou nas esferas orçamentária e fiscal, muito embora devamos reconhecer a necessidade de repensar a normatividade atual, o que corrigir e o que avançar, rapidamente.

E com satisfação que vemos a evolução de nossa capacidade, como entidade fiscalizadora superior, de auditar os balanços e a execução orçamentária como manda a Constituição e nossa lei orgânica, um avanço evolutivo intensificado estrategicamente há mais de 15 anos, e que vem permitindo a esta Corte entregar ao Congresso Nacional, ao Governo e à sociedade um parecer prévio, um trabalho de auditoria, de poder analítico cada vez mais profundo, em aprimoramento contínuo, e em linha com as prescrições legais e a melhores normas internacionais.

Esse é o modo de atuar absolutamente necessário na produção do parecer prévio, para emissão de opiniões de auditoria qualificadas, tecnicamente bem embasadas, como vemos no parecer, capazes de evidenciar robustamente questões importantes, produzir análises esclarecedoras e informativas, e subsidiar com objetividade, franqueza e confiabilidade o debate público.

Nestes termos, enaltecendo o trabalho elaborado pela Secretaria-Geral de Controle Externo, liderado pelo ministro relator Vital do Rego, acompanho seu voto quanto às opiniões de auditoria sobre os balanços gerais da União e a execução orçamentária, e as demais proposições que derivam dos achados reportados no relatório.

TCU, Sala das Sessões, 12 de junho de 2024.

**WEDER DE OLIVEIRA**
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

# DECLARAÇÃO DE VOTO

*(Parecer Prévio – Contas do Presidente da República – exercício de 2023)*

Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhora Procuradora-Geral,

Demais autoridades presentes,

Senhoras e Senhores,

Por quase nove décadas, o Tribunal de Contas da União exerce a percuciente análise das contas anuais do Presidente da República, mediante o parecer prévio a ser emitido nesta assentada.

Conforme pontuei em ocasiões pretéritas, a atribuição constitucional ora exercida vai muito além da emissão formal de um parecer técnico. Seus efeitos se irradiam para o aperfeiçoamento da macrogestão governamental, em virtude das informações, análises e recomendações que produz.

De plano, endosso as análises e conclusões externadas no minudente Relatório apresentado pelo Ministro Vital do Rêgo, externando meu voto favorável à aprovação da minuta de Parecer Prévio ora submetida a este Plenário.

Ciente da completude e da boa qualidade das informações e análises trazidas pelo nobre Relator, e apenas para enriquecer o debate, permito-me breves apontamentos sobre um tema que entendo de suma relevância à eficiência da gestão governamental.

Refiro-me à qualidade da despesa pública.

Orientada pelo princípio administrativo da eficiência, fincado no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a gestão da despesa deve otimizar o alcance e a efetividade de seus objetivos, essencialmente aqueles descritos no art. 3º da nossa Lei Maior, quais sejam: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza; a redução das desigualdades sociais e regionais; tudo culminando com a busca republicana do maior bem possível a todos, sem discriminações.

A oportunidade do tema fica mais evidente quando se considera que as presentes contas enfocam o último exercício do Plano Plurianual 2020-2023, executado nos termos do art. 165, §1º, da nossa Constituição.

Sob essa premissa, atenho-me ao capítulo referente aos Resultados da Ação Governamental, que, entre outras análises, avalia a qualidade e a confiabilidade das metas utilizadas e mensura seu alcance, além da aferir o desempenho das políticas públicas.

Foram doze os programas finalísticos analisados, a englobar as áreas de educação, saúde, habitação, assistência social, transporte terrestre, agropecuária sustentável, segurança pública e defesa nacional.

Em relação à **confiabilidade das metas**, o Relatório pontua que "Na maioria dos programas avaliados, foram encontradas fragilidades na confiabilidade dos dados constantes do PPA, mas somente em alguns casos essas falhas foram consideradas relevantes o suficiente para resultar na rejeição das metas".



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

As verificações culminaram com 10% de reprovação entre as 79 metas analisadas (em um universo total de 350).

Entre os programas com ao menos uma meta rejeitada, citam-se: "Educação Básica de Qualidade", "Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas", "Moradia Digna", "Transporte Terrestre e Trânsito" e "Agropecuária Sustentável".

Foram identificados diversos fatores de prejuízo à confiabilidade das metas, entre os quais: dados desatualizados ou incompletos, diversidade de fontes e subíndices e falhas nos critérios de definição do indicador.

Apenas para ilustrar a natureza das falhas indicadas, uma das metas do programa "Transporte Terrestre e Trânsito" utilizou dados de mortes no trânsito do Datasus referentes a 2022 para apurar resultados de 2023.

Por outro lado, o Relatório informa, como fato positivo, "o desenvolvimento crescente de metodologia voltada a prover asseguração de informações não financeiras, tais como as informações de desempenho dispostas no PPA e nos relatos de desempenho governamental".

E, nesse ponto, conclui que os "avanços ocorridos nos últimos anos são dignos de nota e devem ser reconhecidos", embora ainda exista um grande potencial de aperfeiçoamentos.

Quanto ao **grau de alcance das metas**, o Relatório informa que, das 79 analisadas, 43% foram atingidas, 25% alcançaram 85% a 99% e 16% ficaram entre 50% e 85%.

Em termos gerais, 54 programas superaram 85% de atingimento de metas, o que equivale a 68% da amostra analisada, sendo 34 com 100% ou mais de alcance.

Em relação ao quadriênio 2016-2019, o Relatório anota "um avanço bastante significativo no alcance das metas do plano".

No PPA 2016-2019, somente 29,8% das metas analisadas haviam sido atingidas, ao passo que no plano plurianual ora analisado, 43% foram alcançadas.

Porém, ainda persistem as oportunidades de melhoria, traduzidas na seguinte conclusão do Relatório:

> "A inexistência de uma estratégia de longo prazo, a ausência de elo entre o planejamento de médio prazo e as políticas públicas executadas e a não utilização de indicadores-chave nacionais provocam, muitas vezes, um descolamento entre os dados apurados no PPA, os resultados das políticas e programas públicos e os macroindicadores nacionais e internacionais, o que reforça a necessidade de aprimoramento dos processos de elaboração dos indicadores e das metas do plano." (conclusão do subitem 3.3).

Em arremate, o Relatório informa que o PPA 2024-2027 vem sendo objeto de acompanhamento contínuo por este Tribunal, objeto do Acórdão 2.516/2023-TCU-Plenário (relator: Ministro Jorge Oliveira), o que dispensou a emissão de recomendações na presente assentada.

Especificamente quanto à efetividade das ações governamentais com o objetivo de erradicação de pobreza e redução das desigualdades sociais, previsto no art. 3º da Constituição Federal, a questão foi objeto de análise no programa "Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas".

Embora o Relatório não tenha coligido dados de 2023 – ainda não disponíveis no momento de sua conclusão –, o propósito de avaliação de resultados do PPA 2020-2023 foi atendido parcialmente com a obtenção de informações do período 2021-2022, a demonstrar redução do número de pessoas em situação de pobreza, de 36,7% para 31,6%, e em extrema pobreza, de 9,0% para 5,9%.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Acrescento que, após a conclusão da fase de coleta de dados do Relatório, foi publicado o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a revelar que, em 2023, a taxa de pobreza caiu para 27,5%, mantendo, portanto, a tendência de queda.

Outro ponto referente à qualidade da despesa pública, à luz dos objetivos constitucionais assinalados, é a **"Regionalização dos Benefícios Tributários, Financeiros e Creditícios"**, objeto do capítulo 2 do Relatório.

Conforme observado historicamente, essa distribuição de benefícios tributários não se ajusta ao objetivo de redução das desigualdades regionais prevista no art. 3º da Lei Maior.

Os recursos continuam concentrados na região Sudeste, com 47,2% dos benefícios, enquanto as demais regiões ficaram com parcelas iguais ou inferiores a 20% cada, assim distribuídos: 9,9% para a Região Norte, 16,8% para o Nordeste, 10,0% no Centro-Oeste e 16,1% para o Sul.

Em termos de gastos tributários *per capita*, o menor valor coube à Região Nordeste, com R$ 1.318,00/habitante, quando a média nacional quase dobra esse valor: R$ 2.433/00/hab.

Em que pese a continuidade dessa tendência indesejável, sua causa preponderante é a maior concentração de agentes econômicos capazes de captar benefícios tributários nas regiões mais ricas do país, situação associada à própria natureza da renúncia tributária, associada à atividade econômica.

Já os benefícios financeiros e creditícios, relacionados a financiamentos concedidos por agências oficiais, apresentaram uma distribuição relativamente equilibrada entre as regiões.

Com essas breves considerações, concluo externando meus encômios ao Excelentíssimo Ministro Vital do Rêgo, relator das presentes contas, extensivos a todos os servidores do seu Gabinete e da Secretaria Geral de Controle Externo que colaboraram na construção de tão valioso Relatório, em subsídio ao Parecer Prévio aqui apreciado.

Dito isso, voto pela aprovação do Relatório e da minuta de Parecer Prévio ora apresentados.

É como Voto, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

ANTÔNIO ANASTASIA

Ministro



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

ACÓRDÃO Nº 1124/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.005/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Contas do Presidente da República.
3. Interessado: Congresso Nacional.
4. Unidade: Presidência da República.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: Cristina Machado da Costa e Silva (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o relatório sobre as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 2023, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Inácio Lula da Silva;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 71, inciso I, da Constituição de 1988, 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992, 1º, inciso VI, 221, 223 e 228 do Regimento Interno/TCU, em aprovar o parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, na forma do documento anexo.

10. Ata n° 23/2024 – Plenário.
11. Data da Sessão: 12/6/2024 – Contas do Presidente da República.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1124-23/24-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator) e Antonio Anastasia.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**Processo TC 010.005/2024-2**

**Apreciação das Contas do Presidente da República – Exercício de 2023**

**Manifestação oral em Sessão Plenária Extraordinária de 12/06/2024**

Excelentíssimo Senhor Ministro Bruno Dantas, Presidente do Tribunal de Contas da União, na pessoa de quem cumprimento os demais Ministros desta Corte incluindo os Eméritos aqui presentes;

Excelentíssima Senhora Ministra do Planejamento e Orçamento Simone Tebet, na pessoa de quem cumprimento os demais integrantes da mesa e autoridades presentes e representadas;

Colegas do Ministério Público;

Senhoras e Senhores;

Nesta data, reúne-se o Tribunal de Contas da União para avaliar e emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, atinentes ao exercício de 2023, nobre atribuição da Corte de Contas federal.

Conforme o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em análise confirmada pela AudFiscal, o desempenho da economia do país surpreendeu em 2023. Com considerável retomada do setor agropecuário, juntamente com a manutenção na expansão do setor de serviços, o PIB brasileiro do exercício de 2023 cresceu 2,9%, terceiro ano de incremento após a Pandemia da Covid-19.

Adicionalmente, observou-se queda nos índices de inflação, mas modesto avanço na Dívida Bruta do Governo Geral, que alcançou 74,3% do PIB, representando acréscimo de 2,6 pontos percentuais em relação a 2022, além de projeção de crescimento de 2,9% até 2027, conforme análise da AudFiscal.

Esse incremento na dívida requer monitoramento contínuo para assegurar sua sustentabilidade a longo prazo.

Alguns pontos preocupantes que apontei em manifestações em Contas de Governo de anos anteriores sofreram alterações relevantes, não obstante ainda exijam atenção da Corte. O chamado "Teto de Gastos" foi substituído pelo autodenominado "Regime Fiscal Sustentável" e apelidado de "Novo Arcabouço Fiscal", instituído pela Lei Complementar nº 200/2023, cujos efeitos serão sentidos, em maior medida, no presente exercício.

Igualmente, apesar de diversos trabalhos realizados pelo Tribunal terem evidenciado as vulnerabilidades associadas às Emendas do Relator Geral do Orçamento (RP-9), ainda está pendente de decisão na Corte o principal processo sobre o assunto, o TC 014.379/2021-0.

Por outro lado, o problema do acúmulo significativo do volume de precatórios com possível impacto no crescimento da dívida pública se encontra em equacionamento pelo Governo Federal, tendo havido a liberação de mais de R$ 90 bilhões de reais no final de 2023 para quitação dos passivos, após o STF declarar a inconstitucionalidade parcial das Emendas Constitucionais 113 e 114/2021, resultantes da aprovação da apelidada "PEC dos Precatórios".

Nestas contas de governo, contudo, Senhores Ministros, não posso deixar de expressar minha satisfação ao abordar evento de grande relevância para a economia, com profundos efeitos na gestão orçamentária e financeira do país, que destaco como o mais significativo de 2023, apesar de ter ocorrido no final do exercício: a aprovação da Reforma Tributária dos impostos sobre o consumo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

E o faço com grande entusiasmo, tendo em vista minha experiência anterior na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, onde esse tema já era intensamente debatido desde o tempo em que eu lá estava.

Nesse período, percalços de toda sorte, interesses de grupos econômicos e políticos e a própria fragilidade institucional do país dificultavam a aprovação e a atualização do nosso defasado Sistema Tributário Nacional.

É a primeira reforma ampla do Sistema Tributário desde a Constituição de 1988. O processo de transição envolverá extenso período de regulamentação, acompanhamento e avaliação. Será, portanto, longo e repleto de desafios. Contudo, é essencial reconhecer que o primeiro passo para essa mudança fundamental foi, de fato, tomado agora, em 2023.

É consenso entre os técnicos e estudiosos que o Sistema Tributário brasileiro está entre os mais defasados, complexos e improdutivos do mundo. Registro que, no âmbito dos Acórdãos 1.408 e 1.409/2023, ambos do Plenário e sob a relatoria do eminente Ministro Aroldo Cedraz, o Tribunal concluiu que o modelo de tributação sobre o consumo no Brasil facilitava a guerra fiscal entre entes federados, não possuía neutralidade tributária, apresentava complexidade extrema e impunha elevados custos de conformidade tanto para as empresas quanto para a fiscalização governamental.

Agora, por outro lado, estamos diante da implementação de um novo paradigma tributário sobre o consumo, baseado no Imposto sobre Valor Agregado (IVA) dual. As alterações promovidas pela Emenda Constitucional 132/2023 preveem a instituição, por Lei Complementar, em debate neste momento no parlamento, da Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que substituirá as contribuições federais para o PIS e a Cofins; e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), de caráter estadual/municipal, a substituir o ICMS e o ISS, além de significativas modificações no IPI.

Adicionalmente, prevê a possibilidade de lei complementar ou lei ordinária, no caso do tributo federal, dispor sobre hipóteses de devolução da CBS e do IBS a pessoas físicas de baixa renda, com o objetivo de reduzir as desigualdades, dispositivos que têm sido chamados de "cashback" ou "devolução personalizada do IVA".

Outra medida com a pretensão de promover a redução das desigualdades sociais no país ou beneficiar os mais carentes é a criação da "Cesta Básica Nacional de Alimentos", cujos itens usufruirão de alíquotas zero de CBS e IBS.

Digno de nota também é o desestímulo à chamada "guerra fiscal", diante do deslocamento da cobrança do IBS para o local de destino e a restrição na concessão de incentivos e benefícios financeiros e fiscais, com exceção daqueles previamente autorizados na Constituição e na legislação regulamentar.

Finalmente, gostaria de destacar dimensão introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023 ao Sistema Tributário Nacional, que é de grande importância para a luta histórica dos Ministérios Públicos Federal, Estadual e de Contas, e pessoalmente para mim, relacionada ao fomento à proteção ambiental, tendo a tributação como importante instrumento.

A crise climática que assola o planeta, evidenciada por desastres ambientais cada vez mais frequentes e mais próximos de nós, como o que observamos há alguns dias no Rio Grande do Sul, tem sido objeto de preocupação crescente do Tribunal e também de minha gestão.

Em resposta a isso, o Ministério Público de Contas instituiu, conforme portaria recente, o Comitê de Sustentabilidade Socioambiental e Mudanças Climáticas do MPTCU, sob a presidência do ilustre Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin.

Sob essa premissa, identifiquei, na referida Emenda, os aspectos de maior relevância em que essa temática se apresenta, para que possamos acompanhá-los desde a regulamentação até a efetiva aplicação.



TCU Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

Houve introdução de dispositivo que passou a exigir que os incentivos fiscais destinados a reduzir desigualdades regionais considerem, sempre que possível, critérios de sustentabilidade ambiental e redução das emissões de carbono.

Igualmente, como princípio geral, o Sistema Tributário Nacional passou a ter como dever observar a defesa do meio ambiente. Trata-se de dispositivos em vigor e que, portanto, devem ser observados, desde já, pelo legislador ordinário ou complementar e nas análises fáticas realizadas pelo Tribunal sobre benefícios tributários, por exemplo.

Além disso, o imposto seletivo a ser criado pela União incidirá, de forma diferenciada, sobre bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente, nos termos de lei complementar já enviada ao Parlamento.

A EC nº 132/2023 trouxe, ainda, como meio para perseguir o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a atribuição de regime fiscal favorecido para biocombustíveis e hidrogênio de baixa emissão de carbono, e a produção de veículos equipados com motor elétrico ou com associação com biocombustíveis.

Do mesmo modo, os critérios de partilha do IBS observarão indicadores de preservação ambiental a serem delimitados em legislação estadual.

Dessa forma, com a nova orientação ambiental que adquire o Sistema Tributário Nacional, torna-se relevante, por exemplo, que o Tribunal inclua em trabalhos futuros de reavaliação acerca da implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a ótica tributária a partir da Reforma implementada.

Essa questão foi tangenciada, por exemplo, nos Acórdãos 1.968/2017 e 508/2023, ambos do Plenário e da relatoria do nobre Ministro Augusto Nardes, que abordaram incentivos tributários possivelmente prejudiciais ao meio ambiente.

Por outro lado, em que pesem os inequívocos benefícios, alerto que essa transição ao novo Sistema Tributário Nacional não será tranquila e sem percalços. Grande desafio que se apresenta já nesta quadra e será objeto de muitos trabalhos futuros do Tribunal se encontra na definição adequada das alíquotas aplicáveis ao IVA dual. Esses percentuais serão influenciados pelas reduções de taxas e isenções e pelo delineamento do próprio imposto seletivo, conforme destacado em estudo recente da Instituição Fiscal Independente.

Parte dessa problemática não é nova para o Tribunal, pois o elevado volume de benefícios tributários e financeiros tem sido objeto de questionamentos contínuos da Corte há cerca de duas décadas. Eu mesma tenho reforçado esses alertas em meus dois últimos pronunciamentos nas Contas de Governo.

Ressalto, por oportuno, o papel de relevância do Tribunal de Contas da União na consecução da Reforma Tributária. O TCU tem participado desde a avaliação do projeto de emenda à Constituição e recebeu competências de suporte técnico na definição da alíquota padrão nacional e regulamentação e cálculo dos coeficientes individuais de participação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

Assim e já me encaminhando para o final, o primeiro passo que se deu em 2023 pela tão esperada Reforma Tributária se mostra promissor e não poderia ser esquecido nas Contas de Governo deste exercício, mas não sem indicar os possíveis riscos envolvidos e o longo caminho a percorrer. Por certo, falaremos disso por muitos anos.

De qualquer forma, considerei pertinente fazer uma breve menção a este evento histórico que marcou o ano e que está alinhado aos objetivos do Tribunal e deste *parquet* especializado, embora, certamente, a questão não tenha o condão de afetar o julgamento do Tribunal de Contas da União sobre o mérito das Contas do Presidente da República de 2023.

Portanto, Senhor Presidente, alinho-me à proposta de encaminhamento apresentada pelo estimado Relator, Ministro Vital do Rêgo, de aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, relativas ao exercício de 2023, com as devidas ressalvas, recomendações e alertas



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

que visam a corrigir as relevantes impropriedades apontadas, as quais deverão ser acompanhadas nas contas dos exercícios subsequentes.

Finalizo, mas não sem, antes, reiterar meus cumprimentos aos percucientes votos prolatados pelo eminente Ministro Relator Vital do Rêgo e pelos demais integrantes do Colegiado. Da mesma forma, ressalto a excelência dos trabalhos técnicos conduzidos pela Unidade Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal e pelas demais unidades que subsidiaram as Contas de Governo em pauta. Parabenizo, na pessoa do Senhor Auditor-Chefe da AudFiscal, Alessandro Caldeira, todos os auditores envolvidos e renovo meus agradecimentos pela presteza e profissionalismo com que minha assessoria foi atendida pelos colegas.

Obrigada, e boa tarde a todos.

TCU, Sala das Sessões, em 12 de junho de 2024.

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral do Ministério Público Junto ao TCU



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865489.

**TC 017.290/2025-2**

**Tipo de processo:** Solicitação do Congresso Nacional

**Solicitante:** Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, Exmo. Sr. Deputado Bacelar

**Proposta:** mérito

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025 (peça 3).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Dimas Gadelha, requer deste Tribunal de Contas da União cópias digitais de acórdãos (acompanhados de respectivos relatórios e votos) exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática Gastos Tributários (renúncias de receitas).

## EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os arts. 4º, I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, III, do RI/TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

## EXAME TÉCNICO

5. Com vistas a atender a solicitação, que requer deste TCU cópias digitais de acórdãos (acompanhados de respectivos relatórios e votos) exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática Gastos Tributários (renúncias de receitas), elaborou-se o documento, inserto à peça 9, com o conteúdo requerido, e que, portanto, também deve ser enviado juntamente com esta instrução e a decisão que vier a ser proferida, de modo a atender de forma direta e objetiva aos termos da presente solicitação do Congresso Nacional.

6. Nada obstante isso, adicionalmente, entende-se que, dada a relevância do tema em questão, é curial mencionar que este TCU está realizando uma ação de fiscalização nos órgãos Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar se os mecanismos adotados pelo Governo Federal asseguram a transparência pública sobre os benefícios tributários federais, quanto à completude, inteligibilidade e atualidade das informações prestadas, possibilitando o controle social.

7. Trata-se, a referida ação de fiscalização, de Relatório de Acompanhamento, objeto do TC 008.798/2025-7, que, embora ainda esteja em curso, já contêm, entre seus materiais produzidos, interessante escorço histórico da jurisprudência deste TCU acerca dos benefícios tributários (renúncias tributárias), de sorte que convém trazer ao conhecimento excertos desse trabalho.

8. Ainda dentro dessa ordem de importância, é preciso fazer um esclarecimento e registrar

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

que o conceito de "gastos tributários" é um conceito mais restrito que o conceito de "benefícios tributários".

9. A expressão "gastos tributários" é utilizada para enfatizar que o sistema tributário é empregado como alternativa aos gastos orçamentários tradicionais, com o intuito de buscar objetivos alheios à mera arrecadação de recursos.

10. A Receita Federal do Brasil (RFB) concebe gastos tributários como "gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em exceção ao Sistema Tributário de Referência (STR), reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte" (SRFB; BRASIL, 2020, p.7).

11. O propósito dessa definição é primordialmente dar transparência e permitir comparações internacionais, o órgão divulga, anualmente, o Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), que traz apenas as desonerações que se enquadram nesse conceito. Para compor o DGT, a RFB aplica filtros próprios — por exemplo, exclui diferimentos de imposto e depreciação acelerada porque, segundo o critério fazendário, a renúncia "retorna" no longo prazo e, portanto, não configura gasto tributário permanente (RCBT, 2022, p. 25). O recorte também se restringe a instrumentos estritamente tributários, não abrangendo subsídios financeiros nem creditícios.

12. Já o TCU, ao estabelecer o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), parte da mesma ideia de que uma renúncia equivale a um gasto, mas alarga o escopo. Nesta publicação, o Tribunal firma um conceito de benefícios tributários — expressão guarda-chuva que engloba qualquer desoneração com caráter extrafiscal, ainda que temporária ou recuperável, mesmo que não apareça no DGT. O RCBT deixa claro que "optou-se por não se restringir à expressão "gastos tributários" justamente porque o conceito utilizado pela SRFB não abarca a totalidade dos benefícios tributários".

13. A diferença de finalidade institucional explica o contraste, pois para a RFB, trata-se de contabilizar e divulgar a perda de arrecadação de um conjunto definido de incentivos, já para o TCU, o conceito serve de porta de entrada para fiscalização, permitindo avaliar governança, efetividade e impacto orçamentário de qualquer medida extrafiscal, mesmo aquelas que a RFB não rotula como gasto tributário.

14. Em resumo, ambos partem do mesmo núcleo teórico — desvio do Sistema Tributário de Referência que substitui gasto direto —, mas divergem quanto ao alcance: a RFB trabalha com um rol restrito, voltado à transparência estatística, enquanto o TCU adota um conceito operacional mais amplo, capaz de abarcar todos os instrumentos de política pública financiados via renúncia e, portanto, sujeitos ao controle externo.

15. Dito isso, explica-se que o disposto no art. 165, § 6º, da CF, que vinha sendo cumprido pela elaboração do Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), foi substituído, há vários anos, pelo Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT), o que implica concluir que há uma disponibilização de dados limitada, haja vista que o conceito de "gasto tributário" é mais restrito que o de "benefício tributário".

16. Explicada essa questão, volve-se aos julgados deste TCU sobre a matéria e, com base nesse levantamento da jurisprudência deste TCU no trato das renúncias tributárias (ou benefícios tributários), encontrou-se um grande número de processos que abordam a questão, demonstrando que é um tema que de há muito se ocupa este tribunal e, não por outra razão, teve a inclusão do tema "Transparência e Efetividade das Renúncias Tributárias" na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, corroborando a sua natureza sistêmica e a contínua preocupação no mais alto nível de controle.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

17. Nesse diapasão, os processos encontrados podem ser catalogados, apenas para fins didáticos, em (i) processos que abordam o tema das renúncias tributárias em geral, (ii) processos de despesas obrigatórias de caráter continuada (DOCC) e renúncias tributárias e (iii) processos de apreciação da prestação de contas do Presidente da República.

18. De modo geral, buscou-se fazer um recorte temporal desde o ano de 2000 até os dias atuais, porquanto naquele ano entrou em vigor importante marco nas finanças públicas: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Todavia, esclarece-se que, em relação aos processos de despesas obrigatórias de caráter continuada (DOCC) e renúncias tributárias, apenas a partir de 2021 que este TCU passou a tratar especificamente sobre eles, e, em relação aos processos de apreciação da prestação de contas do Presidente da República, apenas a partir das contas de 2016 passou a existir um capítulo próprio tratando sobre as renúncias tributárias.

19. Dito isso, é possível vislumbrar as fases evolutivas por que passou a jurisprudência deste TCU sobre o assunto, sendo possível identificar quatro fases, as quais podemos denominar, com intuito ilustrativo, de (i) fase do "Reconhecimento e Mapeamento Institucional" (2000-2009), (ii) fase da "Legalidade Fiscal e Estruturação da Governança" (2010-2014), (iii) fase da "Avaliação de Desempenho e Valor Público" (2015-2020) e, finalmente, (iv) fase da "Prevenção Fiscal e Indução Sistêmica" (2021-presente).

20. A **fase do "Reconhecimento e Mapeamento Institucional" (2000-2009)** é caracterizada pelo momento inicial em que o TCU "descobriu" o universo das renúncias e buscou a formação de uma base informacional e de responsabilização administrativa dos órgãos envolvidos.

21. O Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman) é o caso paradigmático desta fase inicial, pois que, embora se tratasse de levantamento de conformidade com o objetivo de conhecer os benefícios financeiros e creditícios inseridos no demonstrativo de que trata o art. 165, § 6º, da CF (note-se que os benefícios tributários não foram tratados neste levantamento), foi pioneiro, porque mapeou os benefícios e constatou que a exigência constitucional de demonstrativo dos efeitos das renúncias não era cumprida.

22. A **fase "Legalidade Fiscal e Estruturação da Governança" (2010-2015)** é marcada pelo foco no marco normativo da LRF, que passou a ser aplicado com rigor, e nos esforços deste TCU em exigir definição de objetivos, prazos, gestores e metas, que são questões atreladas à governança.

23. Inaugurando a questão da exigência de legalidade desta fase tem-se o importante Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), por meio do qual este TCU examinou, pela primeira vez, o art. 14 da LRF, onde se revelou que a maioria dos benefícios era criada sem estimativa de impacto e sem medidas de compensação, tendo tal acórdão sido fundamental no estabelecimento das determinações iniciais sobre a correta aplicação deste dispositivo e tendo fixado a exigência de que toda proposta de renúncia viesse acompanhada desses elementos.

24. Quanto à questão da governança, o grande marco desta fase foi o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que buscou conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, constatando-se fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, na medida em que mais da metade dos benefícios analisados carecia de prazo de vigência, de órgão gestor, de metas ou de qualquer tipo de avaliação. Como consequência dessas constatações, a referida deliberação foi um divisor de águas, eis que recomendou a criação de uma unidade central de coordenação, a definição de indicadores e metas para cada renúncia tributária e a publicação da metodologia de cálculo dos benefícios.

25. Ato contínuo, com a **fase da "Avaliação de Desempenho e Valor Público" (2015-**

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

**2020)**, buscou-se verificar se as renúncias funcionam, isto é, se geram os efeitos esperados, mudando, portanto, o paradigma da verificação de regularidade para a avaliação de mérito e impacto da política pública objeto da renúncia tributária.

26. Mencione-se aqui o Acórdão 529/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), que constatou a inobservância ao art. 14 da LRF (aprovação sem compensação nem estudos de impacto) quando da aprovação da Lei 12.350/2010, que instituiu desonerações tributárias referentes à realização da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo da Fifa 2014. O caso virou precedente e merece ser mencionado nesta fase porque o TCU evidenciou a necessidade de controle também do Poder Legislativo (foi dada ciência da irregularidade à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal), ratificando também o que já fazia em relação ao Poder Executivo, de modo que se firmou o precedente de que benefícios aprovados em desacordo poderiam ter seu valor questionado em qualquer instância de controle.

27. No mesmo sentir, porém com o tom mais elevado, tem-se o Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que tratou de monitoramento da governança das renúncias tributárias, com expansão do escopo de fiscalização deste TCU, levando o imperativo da LRF para dentro do Poder Legislativo, emitindo uma recomendação direta às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que orientassem seus órgãos de assessoramento a verificar, durante a tramitação de propostas legislativas que criassem ou ampliassem renúncias de receita, o estrito cumprimento de todos os requisitos do artigo 14 da LRF. É de se ver que tal deliberação representou um passo significativo, pois, diferentemente da deliberação anterior, nesta, buscou-se internalizar o controle fiscal preventivo no próprio processo de formulação das leis, por meio de uma recomendação direta às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em vez de atuar apenas de forma subsequente.

28. Outrossim, é digno de nota o Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que trata de um monitoramento de diversos acórdãos que expediram determinações acerca do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (quais sejam: Acórdãos 747/2010, 1.205/2014, 793/2016 e 2.756/2018, todos do Plenário do TCU) e sobre providências para a melhor gestão e transparência das finanças públicas, por meio do qual, ante as constatações havidas, recomendou-se a institucionalização de um modelo de governança para benefícios fiscais, abrangendo competências e procedimentos claros, definição de objetivos, metas e indicadores, prazo de vigência e órgão gestor, além de estratégias para monitoramento, avaliação e revisões periódicas e, por fim, mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para garantir a gestão eficiente das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

29. A fase da **"Prevenção Fiscal e Indução Sistêmica" (2021-presente)** é marcada pela intenção desta Corte de Contas em atuar antes da concessão dos benefícios (*ex ante*), focando em evitar vícios de origem, e, também, com um atuar impulsionador de reforma institucional, não apenas fiscalizador, orientando o Executivo e o Legislativo na conformação de um novo modelo de concessão e avaliação das renúncias.

30. Nesse propósito, o Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz), em resposta a uma consulta, confirmou que a LRF permite, juridicamente, que uma renúncia seja criada apenas com a previsão na lei orçamentária, ao dizer que:

> observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

31. Contudo, este TCU foi além – e aqui reside a prevenção fiscal e indução sistêmica – registrando no voto condutor que "*a implantação ou a elevação das renúncias fiscais devem respeitar os princípios da prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, uma vez que seus efeitos se operam no longo prazo e, uma vez estabelecidas, são de difícil regressão*" e que "*deve-se buscar a transparência dos montantes de benefícios concedidos, além da clara demonstração de que as renúncias gerarão os benefícios econômicos e sociais pretendidos*".

32. Outro exemplo é o Acórdão 735/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), cuja fiscalização teve por objetivo avaliar a conformidade das medidas normativas relativas à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) e de renúncias de receitas tributárias, bem como monitorar a avaliação e a transparência desses benefícios fiscais durante o exercício de 2023. Nesta decisão o TCU enfatizou a necessidade de cumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF e nas disposições da LDO para a criação ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita, ressaltou a importância de medidas de compensação e de maior transparência na avaliação periódica desses incentivos, além de recomendar a edição de uma lei complementar conforme os comandos da Emenda Constitucional 109/2021, e comunicou tais orientações às Presidências da Câmara e do Senado, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil e outros órgãos estratégicos, reforçando o papel de controle preventivo e indução sistêmica na formulação de políticas fiscais.

33. Porém, ainda mais relevante neste ponto é a questão das medidas compensatórias, as quais não são exigidas, conforme o recém citado Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, desde que haja a previsão na lei orçamentária, isto porque, de acordo com o voto condutor do Acórdão 735/2025-TCU-Plenário: "*ainda que o Poder Executivo, nas proposições de sua iniciativa, tenha formalmente observado tais requisitos, causa preocupação a prática reiterada de sanção presidencial a projetos de lei oriundos do Congresso Nacional desacompanhados das informações exigidas pela legislação, especialmente os estudos de impacto e as correspondentes medidas de compensação*", arrematando que "*[e]ssa conduta compromete o controle fiscal, afronta os princípios constitucionais da legalidade e do equilíbrio orçamentário e enfraquece a credibilidade do processo legislativo orçamentário*" e que "*essa prática deve ser enfrentada de forma contínua por esta Corte, mediante o fortalecimento das orientações dirigidas aos Poderes da República e o aprimoramento dos instrumentos de controle prévio e concomitante*".

34. Em arremate complementar, ainda no voto condutor do Acórdão 735/2025-TCU-Plenário, ressaltou-se que: "*a execução de renúncias fiscais desprovidas de adequada compensação compromete a eficácia das políticas públicas, favorece a judicialização de medidas potencialmente inconstitucionais e, sobretudo, contribui para o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas - sobretudo em um cenário de restrição fiscal persistente e elevada rigidez orçamentária*" e reiterou-se que "*a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é firme ao afirmar que, quando a concessão ou ampliação de benefícios tributários estiver condicionada à exigência prevista no inciso II do caput do art. 14 da LRF - qual seja, a adoção de medidas compensatórias por meio da elevação de receitas -, tais medidas devem ser efetivamente implementadas como condição de eficácia do respectivo ato normativo, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo*".

35. Por fim, ainda é de se mencionar o Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), que aprovou o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023, na medida em que, no voto condutor do referido acórdão, de forma peremptória e enfática, sugeriu-se ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos, que:

> 198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;

199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

36. Nota-se, portanto, o traço dístico da presente fase evolutiva da jurisprudência deste TCU sobre renúncias tributárias, resumida na imagem a seguir.

**Abordagem Evolutiva do TCU em Relação às Renúncias Fiscais**

Fonte: Elaboração Própria

37. Vê-se, pois, que a expressividade do patamar que as renúncias tributárias atingiram nos últimos anos tem, de há muito, despertado preocupações quanto ao equilíbrio fiscal e à eficiência de tais gastos, sobretudo porque, diferentemente das despesas orçamentárias, as renúncias não se submetiam, até recentemente, a controles e avaliações robustas, eram concedidas por prazo indeterminado, sem transparência sobre beneficiários ou resultados, contribuindo para a opacidade e potencial ineficácia das políticas públicas financiadas por essa via.

38. Do exposto, tendo por recorte temporal os anos entre 2000 e 2025, tem-se que este TCU passou de uma atuação pontual e predominantemente formalista sobre as renúncias tributárias (verificar se havia ou não estimativa de impacto) para um controle sistêmico e finalístico, focado em governança, transparência e efetividade.

39. Da mera exigência de cumprimento formal da LRF, o TCU evoluiu para cobrar planejamento prévio, avaliação contínua e resultados concretos (não apenas do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo), aproximando os benefícios fiscais das exigências impostas às despesas orçamentárias, o que redundou no estabelecimento de importantes marcos como o fim do sigilo fiscal para as pessoas jurídicas recebedoras de benefícios tributários, a criação do CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, além do próprio fortalecimento da jurisprudência que passou a exigir lei específica, análise de alternativas, compensação orçamentária e monitoramento da execução.

40. Nada obstante os avanços institucionais e normativos, observa-se uma crescente no montante dos benefícios tributários em relação ao PIB, mesmo depois da EC 109/2021, e observa-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

se, outrossim, que a questão da transparência ainda precisa ser melhorada e, em medida ainda maior, tem-se que as questões de governança e avaliação permanecem como sendo os maiores desafios, razão pela qual o tema dos benefícios tributários segue na Lista de Alto Risco do TCU e sob monitoramento permanente.

41. De todo modo, o legado jurisprudencial deste TCU está em ter colocado os benefícios tributários sob holofote, garantindo que deixem de ser um "orçamento paralelo", fora do radar, e passem a ser tratados com o rigor técnico e jurídico próprio das despesas orçamentárias diretas.

42. Em conclusão, a persistência dessas irregularidades – já reiteradamente apontadas por esta Corte – evidencia a urgência de maior articulação institucional, o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de instrumentos eficazes de controle preventivo, voltados à garantia da sustentabilidade fiscal de longo prazo e à promoção de uma gestão responsável dos recursos públicos.

## CONCLUSÃO

43. De acordo com o exposto, propomos a este Tribunal informar ao Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que:

a) Elaborou-se documento, constante da peça 9, com os acórdãos, relatórios e votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), a ser enviado juntamente com esta instrução;

b) Destacou-se, nesta instrução, a diferença entre os conceitos de "gasto tributário" e de "benefício tributário" com vistas a assinalar que o montante das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) estão subnotificadas e, portanto, mascaram um montante ainda maior de renúncias tributárias; e

c) Foi disponibilizado significativo histórico jurisprudencial deste TCU sobre a matéria, a partir do levantamento dos 75 principais processos em que a questão dos benefícios tributários foi avaliada, com vistas a evidenciar a evolução no trato deste tema, o qual consta do arquivo Excel inserido como "item não digitalizável" à peça 9 e cujos acórdãos, relatórios e votos podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025 (peça 3), propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, "b", da Resolução - TCU 215/2008;

b) em atendimento à solicitação, encaminhar cópia da peça 9 (inclusive itens não digitalizáveis), onde consta os acórdãos, relatórios e votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), bem como cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser adotada;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo "Comunicações" do e-TCU;

d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, I, da Resolução - TCU 215/2008.

AudFiscal, 2 de outubro de 2025.

*(assinado eletronicamente)*
Anderson Pinheiro e Silva
AUFC Matr. 6477-7

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78865561.

ACÓRDÃO Nº 2537/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 017.290/2025-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão/Entidade: não há.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 Solicitação do Congresso Nacional (SCN) encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025, que acompanha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, com fundamento nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, "b", da Resolução – TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade;

9.2. encaminhar cópia da peça 9 deste processo (inclusive itens não digitalizáveis), onde consta os Acórdãos, Relatórios e Votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), bem como cópia da instrução da AudFiscal e desta deliberação ao solicitante;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Deputado Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo "Comunicações" do e-TCU;

9.4. considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, I, da Resolução – TCU 215/2008.

10. Ata n° 43/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/10/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2537-43/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

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

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058426.

# VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, esta Solicitação do Congresso Nacional (SCN) foi encaminhada pelo Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, por meio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025, que acompanha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025.

2. Inicialmente, conheço da presente Solicitação por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, "b", da Resolução – TCU 215/2008.

3. A instrução técnica anexa apresenta um detalhado exame técnico sobre a solicitação, que requer deste Tribunal de Contas da União cópias digitais de Acórdãos, acompanhados de respectivos Relatórios e Votos, exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática de Gastos Tributários (renúncias de receitas). Para atender à solicitação, foi elaborado o documento constante da peça 9, que contém os materiais requeridos, incluindo itens não digitalizáveis, e que será enviado juntamente com esta instrução e a decisão que vier a ser proferida.

4. Adicionalmente, a unidade técnica destacou a diferença entre os conceitos de "gasto tributário" e "benefício tributário", evidenciando que o montante das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) está subnotificado, mascarando um montante ainda maior de renúncias tributárias. Também foi disponibilizado um significativo histórico jurisprudencial deste TCU sobre a matéria, a partir do levantamento dos 75 (setenta e cinco) principais processos em que a questão dos benefícios tributários foi avaliada, evidenciando a evolução no trato deste tema.

5. A instrução técnica ainda ressaltou que o tema dos benefícios tributários permanece na Lista de Alto Risco do TCU e sob monitoramento permanente, devido aos desafios relacionados à transparência, governança e avaliação. Foi destacado o legado jurisprudencial do TCU em colocar os benefícios tributários sob holofote, garantindo que deixem de ser tratados como um "orçamento paralelo" e passem a ser abordados com o rigor técnico e jurídico próprio das despesas orçamentárias diretas.

6. Com esses destaques, acolho a proposta de encaminhamento da unidade técnica para encaminhar a peça 9 ao solicitante, juntamente com cópia de sua instrução e da decisão que vier a ser adotada, bem como dar ciência da decisão ao Deputado Bacelar e considerar a solicitação integralmente atendida, com o consequente arquivamento do processo.

Ante o exposto, VOTO para que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de outubro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058425.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 017.290/2025-2.
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.
Órgão/Entidade: não há.
Representação legal: não há.

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. REQUERIMENTO DE CÓPIAS DIGITAIS DE ACÓRDÃOS DO TCU EM RELAÇÃO À TEMÁTICA GASTOS TRIBUTÁRIOS (RENÚNCIAS DE RECEITAS). CONHECIMENTO. ATENDIMENTO. CIÊNCIA À AUTORIDADE SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, e transcrevo, a seguir, a instrução lançada à peça 10, com a qual anuiu o dirigente da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (peça 11):

**"INTRODUÇÃO**

1. Trata-se do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025 (peça 3).

2. O documento encaminhado, de autoria do Deputado Federal Dimas Gadelha, requer deste Tribunal de Contas da União cópias digitais de acórdãos (acompanhados de respectivos relatórios e votos) exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática Gastos Tributários (renúncias de receitas).

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

3. Os arts. 4º, I, da Resolução - TCU 215/2008 e 232, III, do RI/TCU conferem legitimidade ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, quando por ela aprovada, para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

**EXAME TÉCNICO**

5. Com vistas a atender a solicitação, que requer deste TCU cópias digitais de acórdãos (acompanhados de respectivos relatórios e votos) exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação à temática Gastos Tributários (renúncias de receitas), elaborou-se o documento, inserto à peça 9, com o conteúdo requerido, e que, portanto, também deve ser enviado juntamente com esta instrução e a decisão que vier a ser proferida, de modo a atender de forma direta e objetiva aos termos da presente solicitação do Congresso Nacional.

6. Nada obstante isso, adicionalmente, entende-se que, dada a relevância do tema em questão, é curial mencionar que este TCU está realizando uma ação de fiscalização nos órgãos Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, podendo se estender a outros órgãos e entidades relacionados, com o objetivo de avaliar se os mecanismos adotados pelo Governo Federal asseguram a transparência pública sobre os benefícios tributários federais, quanto à completude, inteligibilidade e atualidade das informações prestadas, possibilitando o controle social.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

7. Trata-se, a referida ação de fiscalização, de Relatório de Acompanhamento, objeto do TC 008.798/2025-7, que, embora ainda esteja em curso, já contêm, entre seus materiais produzidos, interessante escorço histórico da jurisprudência deste TCU acerca dos benefícios tributários (renúncias tributárias), de sorte que convém trazer ao conhecimento excertos desse trabalho.

8. Ainda dentro dessa ordem de importância, é preciso fazer um esclarecimento e registrar que o conceito de "gastos tributários" é um conceito mais restrito que o conceito de "benefícios tributários".

9. A expressão "gastos tributários" é utilizada para enfatizar que o sistema tributário é empregado como alternativa aos gastos orçamentários tradicionais, com o intuito de buscar objetivos alheios à mera arrecadação de recursos.

10. A Receita Federal do Brasil (RFB) concebe gastos tributários como "gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em exceção ao Sistema Tributário de Referência (STR), reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte" (SRFB; BRASIL, 2020, p.7).

11. O propósito dessa definição é primordialmente dar transparência e permitir comparações internacionais, o órgão divulga, anualmente, o Demonstrativo de Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT), que traz apenas as desonerações que se enquadram nesse conceito. Para compor o DGT, a RFB aplica filtros próprios — por exemplo, exclui diferimentos de imposto e depreciação acelerada porque, segundo o critério fazendário, a renúncia "retorna" no longo prazo e, portanto, não configura gasto tributário permanente (RCBT, 2022, p. 25). O recorte também se restringe a instrumentos estritamente tributários, não abrangendo subsídios financeiros nem creditícios.

12. Já o TCU, ao estabelecer o Referencial de Controle de Benefícios Tributários (RCBT), parte da mesma ideia de que uma renúncia equivale a um gasto, mas alarga o escopo. Nesta publicação, o Tribunal firma um conceito de benefícios tributários — expressão guarda-chuva que engloba qualquer desoneração com caráter extrafiscal, ainda que temporária ou recuperável, mesmo que não apareça no DGT. O RCBT deixa claro que "optou-se por não se restringir à expressão "gastos tributários" justamente porque o conceito utilizado pela SRFB não abarca a totalidade dos benefícios tributários".

13. A diferença de finalidade institucional explica o contraste, pois para a RFB, trata-se de contabilizar e divulgar a perda de arrecadação de um conjunto definido de incentivos, já para o TCU, o conceito serve de porta de entrada para fiscalização, permitindo avaliar governança, efetividade e impacto orçamentário de qualquer medida extrafiscal, mesmo aquelas que a RFB não rotula como gasto tributário.

14. Em resumo, ambos partem do mesmo núcleo teórico — desvio do Sistema Tributário de Referência que substitui gasto direto —, mas divergem quanto ao alcance: a RFB trabalha com um rol restrito, voltado à transparência estatística, enquanto o TCU adota um conceito operacional mais amplo, capaz de abarcar todos os instrumentos de política pública financiados via renúncia e, portanto, sujeitos ao controle externo.

15. Dito isso, explica-se que o disposto no art. 165, § 6º, da CF, que vinha sendo cumprido pela elaboração do Demonstrativo de Benefícios Tributários (DBT), foi substituído, há vários anos, pelo Demonstrativos de Gastos Tributários (DGT), o que implica concluir que há uma disponibilização de dados limitada, haja vista que o conceito de "gasto tributário" é mais restrito que o de "benefício tributário".

16. Explicada essa questão, volve-se aos julgados deste TCU sobre a matéria e, com base nesse levantamento da jurisprudência deste TCU no trato das renúncias tributárias (ou benefícios tributários), encontrou-se um grande número de processos que abordam a questão, demonstrando que é um tema que de há muito se ocupa este tribunal e, não por outra razão, teve a inclusão do tema "Transparência e Efetividade das Renúncias Tributárias" na Lista de Alto Risco (LAR) da Administração Pública Federal, corroborando a sua natureza sistêmica e a contínua preocupação no mais alto nível de controle.

17. Nesse diapasão, os processos encontrados podem ser catalogados, apenas para fins didáticos, em (i) processos que abordam o tema das renúncias tributárias em geral, (ii) processos de despesas obrigatórias de caráter continuada (DOCC) e renúncias tributárias e (iii) processos de apreciação da prestação de contas do Presidente da República.

18. De modo geral, buscou-se fazer um recorte temporal desde o ano de 2000 até os dias atuais, porquanto naquele ano entrou em vigor importante marco nas finanças públicas: a Lei de Responsabilidade



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

Fiscal (LRF). Todavia, esclarece-se que, em relação aos processos de despesas obrigatórias de caráter continuada (DOCC) e renúncias tributárias, apenas a partir de 2021 que este TCU passou a tratar especificamente sobre eles, e, em relação aos processos de apreciação da prestação de contas do Presidente da República, apenas a partir das contas de 2016 passou a existir um capítulo próprio tratando sobre as renúncias tributárias.

19. Dito isso, é possível vislumbrar as fases evolutivas por que passou a jurisprudência deste TCU sobre o assunto, sendo possível identificar quatro fases, as quais podemos denominar, com intuito ilustrativo, de (i) fase do "Reconhecimento e Mapeamento Institucional" (2000-2009), (ii) fase da "Legalidade Fiscal e Estruturação da Governança" (2010-2014), (iii) fase da "Avaliação de Desempenho e Valor Público" (2015-2020) e, finalmente, (iv) fase da "Prevenção Fiscal e Indução Sistêmica" (2021-presente).

20. A **fase do "Reconhecimento e Mapeamento Institucional" (2000-2009)** é caracterizada pelo momento inicial em que o TCU "descobriu" o universo das renúncias e buscou a formação de uma base informacional e de responsabilização administrativa dos órgãos envolvidos.

21. O Acórdão 1.718/2005-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman) é o caso paradigmático desta fase inicial, pois que, embora se tratasse de levantamento de conformidade com o objetivo de conhecer os benefícios financeiros e creditícios inseridos no demonstrativo de que trata o art. 165, § 6º, da CF (note-se que os benefícios tributários não foram tratados neste levantamento), foi pioneiro, porque mapeou os benefícios e constatou que a exigência constitucional de demonstrativo dos efeitos das renúncias não era cumprida.

22. A **fase "Legalidade Fiscal e Estruturação da Governança" (2010-2015)** é marcada pelo foco no marco normativo da LRF, que passou a ser aplicado com rigor, e nos esforços deste TCU em exigir definição de objetivos, prazos, gestores e metas, que são questões atreladas à governança.

23. Inaugurando a questão da exigência de legalidade desta fase tem-se o importante Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), por meio do qual este TCU examinou, pela primeira vez, o art. 14 da LRF, onde se revelou que a maioria dos benefícios era criada sem estimativa de impacto e sem medidas de compensação, tendo tal acórdão sido fundamental no estabelecimento das determinações iniciais sobre a correta aplicação deste dispositivo e tendo fixado a exigência de que toda proposta de renúncia viesse acompanhada desses elementos.

24. Quanto à questão da governança, o grande marco desta fase foi o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que buscou conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, constatando-se fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, na medida em que mais da metade dos benefícios analisados carecia de prazo de vigência, de órgão gestor, de metas ou de qualquer tipo de avaliação. Como consequência dessas constatações, a referida deliberação foi um divisor de águas, eis que recomendou a criação de uma unidade central de coordenação, a definição de indicadores e metas para cada renúncia tributária e a publicação da metodologia de cálculo dos benefícios.

25. Ato contínuo, com a **fase da "Avaliação de Desempenho e Valor Público" (2015-2020)**, buscou-se verificar se as renúncias funcionam, isto é, se geram os efeitos esperados, mudando, portanto, o paradigma da verificação de regularidade para a avaliação de mérito e impacto da política pública objeto da renúncia tributária.

26. Mencione-se aqui o Acórdão 529/2015-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler), que constatou a inobservância ao art. 14 da LRF (aprovação sem compensação nem estudos de impacto) quando da aprovação da Lei 12.350/2010, que instituiu desonerações tributárias referentes à realização da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo da Fifa 2014. O caso virou precedente e merece ser mencionado nesta fase porque o TCU evidenciou a necessidade de controle também do Poder Legislativo (foi dada ciência da irregularidade à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal), ratificando também o que já fazia em relação ao Poder Executivo, de modo que se firmou o precedente de que benefícios aprovados em desacordo poderiam ter seu valor questionado em qualquer instância de controle.

27. No mesmo sentir, porém com o tom mais elevado, tem-se o Acórdão 793/2016-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que tratou de monitoramento da governança das renúncias tributárias, com expansão do escopo de fiscalização deste TCU, levando o imperativo da LRF para dentro do Poder Legislativo, emitindo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

uma recomendação direta às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para que orientassem seus órgãos de assessoramento a verificar, durante a tramitação de propostas legislativas que criassem ou ampliassem renúncias de receita, o estrito cumprimento de todos os requisitos do artigo 14 da LRF. É de se ver que tal deliberação representou um passo significativo, pois, diferentemente da deliberação anterior, nesta, buscou-se internalizar o controle fiscal preventivo no próprio processo de formulação das leis, por meio de uma recomendação direta às Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em vez de atuar apenas de forma subsequente.

28. Outrossim, é digno de nota o Acórdão 1.112/2020-TCU-Plenário (rel. Min. Raimundo Carreiro), que trata de um monitoramento de diversos acórdãos que expediram determinações acerca do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (quais sejam: Acórdãos 747/2010, 1.205/2014, 793/2016 e 2.756/2018, todos do Plenário do TCU) e sobre providências para a melhor gestão e transparência das finanças públicas, por meio do qual, ante as constatações havidas, recomendou-se a institucionalização de um modelo de governança para benefícios fiscais, abrangendo competências e procedimentos claros, definição de objetivos, metas e indicadores, prazo de vigência e órgão gestor, além de estratégias para monitoramento, avaliação e revisões periódicas e, por fim, mecanismos de coordenação entre órgãos centrais e setoriais para garantir a gestão eficiente das políticas públicas financiadas por renúncias tributárias.

29. A fase da **"Prevenção Fiscal e Indução Sistêmica" (2021-presente)** é marcada pela intenção desta Corte de Contas em atuar antes da concessão dos benefícios (*ex ante*), focando em evitar vícios de origem, e, também, com um atuar impulsionador de reforma institucional, não apenas fiscalizador, orientando o Executivo e o Legislativo na conformação de um novo modelo de concessão e avaliação das renúncias.

30. Nesse propósito, o Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário (rel. Min. Aroldo Cedraz), em resposta a uma consulta, confirmou que a LRF permite, juridicamente, que uma renúncia seja criada apenas com a previsão na lei orçamentária, ao dizer que:

> observadas as condições do caput do art. 14 da Lei Complementar 101/2000, a demonstração pelo proponente de que eventual renúncia de receita tributária foi considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária Anual, na forma do art. 14, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, não exigirá medidas de compensação, na forma do art. 14, inciso II, da Lei Complementar 101/2000, se o impacto orçamentário-financeiro da respectiva renúncia tributária se der a partir do exercício financeiro a que se referir a respectiva Lei Orçamentária Anual.

31. Contudo, este TCU foi além – e aqui reside a prevenção fiscal e indução sistêmica – registrando no voto condutor que "*a implantação ou a elevação das renúncias fiscais devem respeitar os princípios da prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, uma vez que seus efeitos se operam no longo prazo e, uma vez estabelecidas, são de difícil regressão*" e que "*deve-se buscar a transparência dos montantes de benefícios concedidos, além da clara demonstração de que as renúncias gerarão os benefícios econômicos e sociais pretendidos*".

32. Outro exemplo é o Acórdão 735/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Bruno Dantas), cuja fiscalização teve por objetivo avaliar a conformidade das medidas normativas relativas à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC) e de renúncias de receitas tributárias, bem como monitorar a avaliação e a transparência desses benefícios fiscais durante o exercício de 2023. Nesta decisão o TCU enfatizou a necessidade de cumprimento dos requisitos previstos no art. 113 do ADCT, no art. 14 da LRF e nas disposições da LDO para a criação ou ampliação de benefícios tributários que impliquem renúncia de receita, ressaltou a importância de medidas de compensação e de maior transparência na avaliação periódica desses incentivos, além de recomendar a edição de uma lei complementar conforme os comandos da Emenda Constitucional 109/2021, e comunicou tais orientações às Presidências da Câmara e do Senado, ao Ministério da Fazenda, à Casa Civil e outros órgãos estratégicos, reforçando o papel de controle preventivo e indução sistêmica na formulação de políticas fiscais.

33. Porém, ainda mais relevante neste ponto é a questão das medidas compensatórias, as quais não são exigidas, conforme o recém citado Acórdão 2.692/2021-TCU-Plenário, desde que haja a previsão na lei orçamentária, isto porque, de acordo com o voto condutor do Acórdão 735/2025-TCU-Plenário: "*ainda que o Poder Executivo, nas proposições de sua iniciativa, tenha formalmente observado tais requisitos, causa preocupação a prática reiterada de sanção presidencial a projetos de lei oriundos do Congresso Nacional*



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

*desacompanhados das informações exigidas pela legislação, especialmente os estudos de impacto e as correspondentes medidas de compensação*", arrematando que "*[e]ssa conduta compromete o controle fiscal, afronta os princípios constitucionais da legalidade e do equilíbrio orçamentário e enfraquece a credibilidade do processo legislativo orçamentário*" e que "*essa prática deve ser enfrentada de forma contínua por esta Corte, mediante o fortalecimento das orientações dirigidas aos Poderes da República e o aprimoramento dos instrumentos de controle prévio e concomitante*".

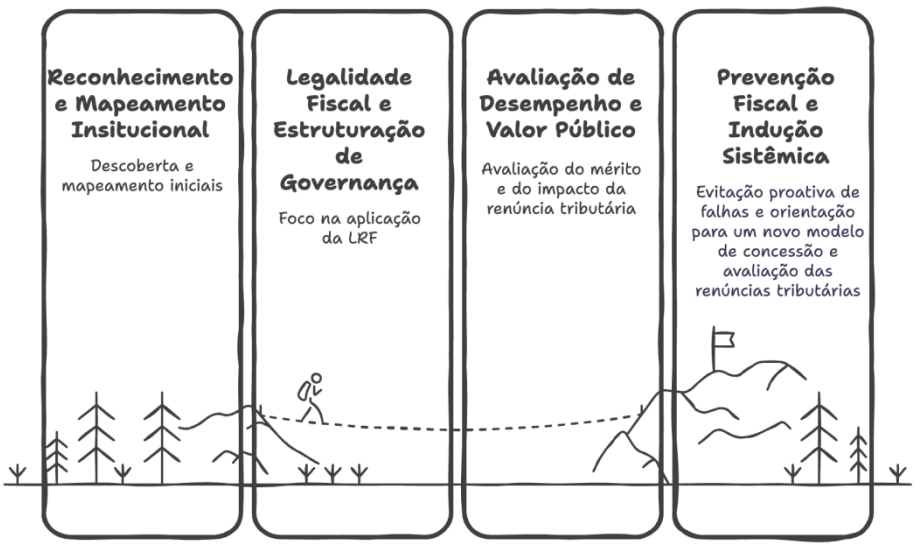
34. Em arremate complementar, ainda no voto condutor do Acórdão 735/2025-TCU-Plenário, ressaltou-se que: "*a execução de renúncias fiscais desprovidas de adequada compensação compromete a eficácia das políticas públicas, favorece a judicialização de medidas potencialmente inconstitucionais e, sobretudo, contribui para o agravamento do desequilíbrio estrutural das contas públicas - sobretudo em um cenário de restrição fiscal persistente e elevada rigidez orçamentária*" e reiterou-se que "*a jurisprudência consolidada desta Corte de Contas é firme ao afirmar que, quando a concessão ou ampliação de benefícios tributários estiver condicionada à exigência prevista no inciso II do caput do art. 14 da LRF - qual seja, a adoção de medidas compensatórias por meio da elevação de receitas -, tais medidas devem ser efetivamente implementadas como condição de eficácia do respectivo ato normativo, conforme dispõe o § 2º do mesmo artigo*".

35. Por fim, ainda é de se mencionar o Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Vital do Rêgo), que aprovou o parecer prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2023, na medida em que, no voto condutor do referido acórdão, de forma peremptória e enfática, sugeriu-se ao Poder Executivo e ao Congresso Nacional, objetivando moderar a expansão de tais benefícios, por meio de atos normativos, que:

> 198. Primeiro, que sejam vedadas novas instituições, bem como a ampliação do montante vigente, de gastos tributários em cenário de déficit primário, indicado nas leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, ainda que haja a possibilidade de adoção de medidas compensatórias;
>
> 199. Segundo, que seja fixado um limite prudencial em percentual do montante de gastos tributários sobre a previsão de arrecadação de receitas tributárias, consignada no projeto da lei orçamentária anual, a ser observado no exercício que o Orçamento entrar em vigor.

36. Nota-se, portanto, o traço dístico da presente fase evolutiva da jurisprudência deste TCU sobre renúncias tributárias, resumida na imagem a seguir.

**Abordagem Evolutiva do TCU em Relação às Renúncias Fiscais**




Fonte: Elaboração Própria

37. Vê-se, pois, que a expressividade do patamar que as renúncias tributárias atingiram nos últimos anos tem, de há muito, despertado preocupações quanto ao equilíbrio fiscal e à eficiência de tais gastos, sobretudo porque, diferentemente das despesas orçamentárias, as renúncias não se submetiam, até recentemente,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

a controles e avaliações robustas, eram concedidas por prazo indeterminado, sem transparência sobre beneficiários ou resultados, contribuindo para a opacidade e potencial ineficácia das políticas públicas financiadas por essa via.

38. Do exposto, tendo por recorte temporal os anos entre 2000 e 2025, tem-se que este TCU passou de uma atuação pontual e predominantemente formalista sobre as renúncias tributárias (verificar se havia ou não estimativa de impacto) para um controle sistêmico e finalístico, focado em governança, transparência e efetividade.

39. Da mera exigência de cumprimento formal da LRF, o TCU evoluiu para cobrar planejamento prévio, avaliação contínua e resultados concretos (não apenas do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo), aproximando os benefícios fiscais das exigências impostas às despesas orçamentárias, o que redundou no estabelecimento de importantes marcos como o fim do sigilo fiscal para as pessoas jurídicas recebedoras de benefícios tributários, a criação do CMAP – Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, além do próprio fortalecimento da jurisprudência que passou a exigir lei específica, análise de alternativas, compensação orçamentária e monitoramento da execução.

40. Nada obstante os avanços institucionais e normativos, observa-se uma crescente no montante dos benefícios tributários em relação ao PIB, mesmo depois da EC 109/2021, e observa-se, outrossim, que a questão da transparência ainda precisa ser melhorada e, em medida ainda maior, tem-se que as questões de governança e avaliação permanecem como sendo os maiores desafios, razão pela qual o tema dos benefícios tributários segue na Lista de Alto Risco do TCU e sob monitoramento permanente.

41. De todo modo, o legado jurisprudencial deste TCU está em ter colocado os benefícios tributários sob holofote, garantindo que deixem de ser um "orçamento paralelo", fora do radar, e passem a ser tratados com o rigor técnico e jurídico próprio das despesas orçamentárias diretas.

42. Em conclusão, a persistência dessas irregularidades – já reiteradamente apontadas por esta Corte – evidencia a urgência de maior articulação institucional, o aperfeiçoamento dos mecanismos de responsabilização e o desenvolvimento de instrumentos eficazes de controle preventivo, voltados à garantia da sustentabilidade fiscal de longo prazo e à promoção de uma gestão responsável dos recursos públicos.

## CONCLUSÃO

43. De acordo com o exposto, propomos a este Tribunal informar ao Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, que:

a) Elaborou-se documento, constante da peça 9, com os acórdãos, relatórios e votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), a ser enviado juntamente com esta instrução;

b) Destacou-se, nesta instrução, a diferença entre os conceitos de "gasto tributário" e de "benefício tributário" com vistas a assinalar que o montante das renúncias tributárias constantes do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) estão subnotificadas e, portanto, mascaram um montante ainda maior de renúncias tributárias; e

c) Foi disponibilizado significativo histórico jurisprudencial deste TCU sobre a matéria, a partir do levantamento dos 75 principais processos em que a questão dos benefícios tributários foi avaliada, com vistas a evidenciar a evolução no trato deste tema, o qual consta do arquivo Excel inserido como "item não digitalizável" à peça 9 e cujos acórdãos, relatórios e votos podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

44. Diante do exposto, submete-se a presente Solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 110/2025/CFFC-P, de 22 de agosto de 2025 (peça 2), por meio do qual o Exmo. Sr. Deputado Bacelar, Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, encaminha o Requerimento 333/2025-CFFC, aprovado em 20 de agosto de 2025 (peça 3), propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

previstos nos artigos 38, II, da Lei 8.443/1992, 232, III, do RI/TCU e 4º, I, "b", da Resolução - TCU 215/2008;

b) em atendimento à solicitação, encaminhar cópia da peça 9 (inclusive itens não digitalizáveis), onde consta os acórdãos, relatórios e votos exarados recentemente por esta Corte de Contas em relação aos benefícios tributários (renúncias de receitas), bem como cópia da presente instrução e da decisão que vier a ser adotada;

c) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao Deputado Bacelar, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo "Comunicações" do e-TCU;

d) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos arts. 169, II, do RI/TCU e 17, I, da Resolução - TCU 215/2008."

É o Relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79058424.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 79261383.

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

# TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.184/2025-GABPRES

Processo: 017.290/2025-2

Órgão/entidade: CD - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC)

Destinatário: COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 12/11/2025

*(Assinado eletronicamente)*
STEFANIA SERZANINK
Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.