ATA Nº 21, DE 11 DE JUNHO DE 2025
(Sessão do Plenário para apreciação das contas do Presidente da República)

Presidência: Ministro Vital do Rêgo (Presidente)
Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva
Secretária das Sessões: AUFC Lorena Medeiros Bastos Correa
Subsecretária do Plenário: AUFC Denise Loiane Cunha Fonseca

Às 10 horas, o Presidente declarou aberta a sessão do Plenário para apreciação das contas do Presidente da República, com a presença dos Ministros Walton Alencar Rodrigues (participação de forma telepresencial), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus; dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Aroldo Cedraz), Marcos Bemquerer Costa, e Weder de Oliveira; e da Representante do Ministério Público, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

Ausente o Ministro Aroldo Cedraz, com causa justificada.

Compuseram a Mesa as seguintes autoridades: o Presidente do TCU, Ministro Vital do Rêgo; a Ministra de Estado da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Gleisi Hoffman; o Advogado-Geral da União, Jorge Messias; e a representante do Ministério Público junto ao TCU, Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

A Presidência registrou a presença do Embaixador Denis Fontes de Souza Pinto; do Secretário-Executivo Francisco Macena, representando o Ministro de Estado do Trabalho e Emprego; do Secretário-Executivo Gustavo José de Guimarães e Souza, representando a Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento; do Secretário Executivo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Gustavo Ponce de Leon; da Secretária-Executiva Eveline Martins Brito, representando o Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União; do Secretário Especial para Assuntos Jurídicos Marcos Rogério de Souza, representando o Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República; do Secretário Executivo Adjunto da Controladoria-Geral da União, Olavo Calda; do Ministro Emérito do Tribunal de Contas da União, José Jorge Vasconcelos Lima; e do Ministro-Substituto Emérito do Tribunal de Contas da União, Lincoln Magalhães da Rocha; ao tempo em que cumprimentou as demais autoridades que acompanharam esta Sessão.

Ato contínuo, comunicou que esta sessão extraordinária fora convocada para apreciação das contas relativas ao exercício de 2024 do Chefe do Poder Executivo Federal, Excelentíssimo Senhor Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, e concedeu a palavra ao relator, o Ministro Jhonatan de Jesus.

Concluída a leitura do voto do relator (v. Anexo II) e do projeto de parecer prévio (v. Anexo I), foram colhidos os votos dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Vital do Rêgo; bem como do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, cujas declarações de voto constam do Anexo III. Em seguida, a Presidência passou a palavra à Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva, cuja manifestação consta do Anexo VI.

O Plenário proferiu o Acórdão nº 1326, abaixo transcrito, por meio do qual aprovou o Parecer Prévio sobre as Contas prestadas pelo Presidente da República no exercício de 2024.

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);

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.

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.

Em conclusão, a Presidência registrou suas considerações finais e seus agradecimentos e informou que a Sessão Ordinária desta data teria início às 15 horas. Às 13 horas, encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta Ata, aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

(Assinado eletronicamente)
DENISE LOIANE CUNHA FONSECA
Subsecretária do Plenário

Aprovada em 18 de junho de 2025.

(Assinado eletronicamente)
Ministro VITAL DO RÊGO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 21, DE 11 DE JUNHO DE 2025
(Sessão Extraordinária do Plenário para Apreciação das Contas do Presidente da República)

Parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo no exercício de 2024, aprovado por unanimidade.

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS PRESTADAS PELO PRESIDENTE DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 2022

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 2022, 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. 49, inciso II, da Medida Provisória 1.154/2023 e o art. 3º, inciso II, alínea “a”, 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. 29, inciso III, da Medida Provisória 1.154/2023, o art. 36, inciso XXII, do Anexo I do Decreto 11.344/2023 e o art. 7º, inciso VI, 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 2022;

- 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;

- 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.

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 2022, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, 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 identificadas, refletem a situação patrimonial em 31/12/2022 e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial relativos ao exercício encerrado naquela 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 Jorge Oliveira
Ministro Walton Alencar Rodrigues
Ministro Benjamin Zymler
Ministro Augusto Nardes
Ministro Aroldo Cedraz
Ministro Vital do Rêgo
Ministro Antonio Anastasia
Ministro Jhonatan de Jesus

Em 7 de junho de 2023.

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 do 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:

1.1. Irregularidade

1.1.1. Inobservância de requisitos exigidos pelos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), para concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, no momento da **edição** dos Decretos 11.149/2022, 11.321/2022 e 11.323/2022 e da Portaria-ME 11.017/2022 (apenas quanto ao art. 14 da LRF) e **da sanção** das Leis 14.348/2022, 14.439/2022 e 14.440/2022 (seção 4.1.2.9).

1.2. Impropriedades

1.2.1. Ausência de justificativa para a não execução financeira do percentual mínimo das emendas de bancada estadual em 2022, em desacordo com os valores e parâmetros mínimos exigidos pelos §§ 12 e 17 do art. 166 da Constituição Federal (seção 4.1.1.4);

1.2.2. Insuficiência de informações relativas às metas operacionais da administração pública federal nas diretrizes orçamentárias do exercício de 2022 (seção 4.1.3);

1.2.3. Insuficiência de informações relativas aos créditos da dívida ativa de responsabilidade de autarquias e fundações públicas federais, sob gestão da Procuradoria Geral Federal (seção 4.1.2.11).

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 conformidade relevante ou deficiência de controle transversal no nível do BGU que justificasse recomendações ou determinações no âmbito das contas do Presidente da República. Eventuais propostas de determinações e recomendações aos respectivos gestores responsáveis foram encaminhadas nos processos específicos de auditoria individuais.

A seguir estão elencadas as distorções detectadas por meio do exame efetuado sobre as demonstrações consolidadas:

Distorções de Valor

2.1. R$ 542,6 bilhões no Ativo Circulante, decorrentes da superavaliação do saldo dos grupos de contas Créditos a Curto Prazo (R$ 541,1 bilhões, dos quais R$ 330 bilhões são de créditos tributários e R$ 240,4 bilhões de ajustes para perdas, ambos reconhecidos indevidamente, e R$ 29,1 bilhões de créditos e valores não reconhecidos) e Estoques (R$ 1,5 bilhão);

2.2. R$ 14,2 bilhões no Ativo Não Circulante, decorrentes da subavaliação do grupo de contas Ativo Realizável a Longo Prazo (R$ 20,5 bilhões) e da superavaliação do grupo de contas Investimentos (R$ 2,3 bilhões) e Imobilizado (R$ 32,4 bilhões);

2.3. R$ 118 bilhões no Passivo Circulante, decorrentes da subavaliação dos saldos das contas Provisões a Curto Prazo (R$ 26 bilhões) e Demais Obrigações a Curto Prazo (R$ 92 bilhões);

2.4. R$ 13,2 bilhões no Passivo Não Circulante, decorrentes da superavaliação dos saldos das contas Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo (R$ 1,3 bilhão), Provisões a Longo Prazo (R$ 10,8 bilhões) e Demais Obrigações a Longo Prazo (R$ 1,1 bilhão);

2.5. R$ 88,6 bilhões no Patrimônio Líquido, resultantes da subavaliação das contas Ajustes de Exercícios Anteriores (R$ 50 bilhões), Demais Reserva (R$ 30 bilhões), Ajustes de Avaliação Patrimonial (R$ 10,2 bilhões), Resultado de Exercícios Anteriores (R$ 2,2 bilhões), e da superavaliação das contas Patrimônio Social e Capital Social (R$ 3,4 bilhões) e Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (R$ 390 milhões);

2.6. R$ 383,8 bilhões nas Variações Patrimoniais Aumentativas, decorrentes da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (R$ 330 bilhões), Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos (R$ 60,3 bilhões), Contribuições (R$ 203 milhões), Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos (R$ 338

milhões), Transferências e Delegações Recebidas (R$ 494 milhões) e da subavaliação do saldo do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Aumentativas (R$ 7,5 bilhões); e

2.7. R$ 151 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas, oriundas da superavaliação dos saldos dos grupos de contas Pessoal e Encargos (R$ 4 bilhões), Benefícios Previdenciários e Assistenciais (R$ 1,1 bilhão), Transferências e Delegações Concedidas (R$ 1,9 bilhão), Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos (R$ 240,5 bilhões) e Tributárias (R$ 1 bilhão), e da subavaliação do grupo de contas Outras Variações Patrimoniais Diminutivas (R$ 97,7 bilhões).

Distorções de classificação, apresentação ou divulgação

2.8. R$ 73 bilhões classificados incorretamente como Despesa Corrente/Juros e Encargos da Dívida, quando deveriam ter sido classificados em Despesa de Capital, como Amortização da Dívida;

2.9. R$ 2,4 bilhões classificados no grupo de contas Bens Imóveis, que deveriam estar em Propriedades para Investimento; e

2.10. R$ 2 bilhões incorretamente classificados como Caixa e Equivalentes de Caixa, quando o apropriado seria a classificação em Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo.

3. Recomendações do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

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 (seção 4.1.2.2);

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 (seção 4.1.2.11);

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 assegurem a conformidade na execução orçamentária e na gestão dos recursos públicos federais e a confiabilidade das informações contábeis da União (voto do Relator);

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).

4. Alertas do Tribunal de Contas da União ao Poder Executivo Federal

4.1. Alertar o Poder Executivo acerca das irregularidades reiteradas na **concessão ou ampliação** de benefícios tributários que importaram em renúncia de receita, em descumprimento às disposições dos arts. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), 14 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), 125 a 129 e 136 da Lei 14.194/2021, alterada pela Lei 14.352/2022 (LDO 2022), conforme verificado neste Relatório (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 7 de junho de 2023.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO NARDES
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
ANTONIO ANASTASIA
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Ministro

(Assinado Eletronicamente)
AUGUSTO SHERMAN
Ministro-Substituto convocado

(Sessão Extraordinária do Plenário para Apreciação das Contas do Presidente da República)

Relatório e Voto do Ministro Jhonatan de Jesus acerca das contas do Chefe do Poder Executivo no exercício de 2024, bem como o Acórdão nº 1326, aprovado pelo Plenário.

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.

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.

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.

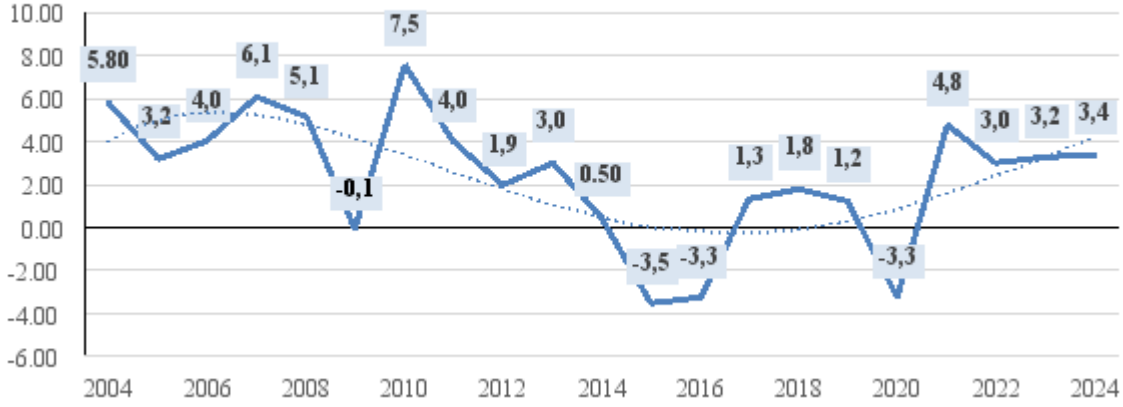
2.1. Indicadores macroeconômicos

A seguir, são analisados os principais indicadores macroeconômicos: PIB, emprego e renda, poupança, contas externas, taxa de câmbio e risco-país.

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 (%)



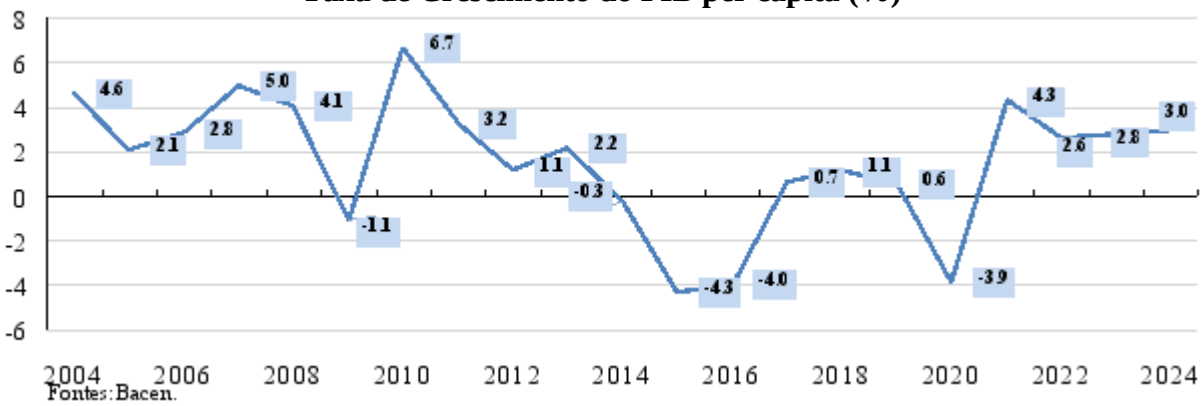
Fontes: Bacen e IBGE.

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.

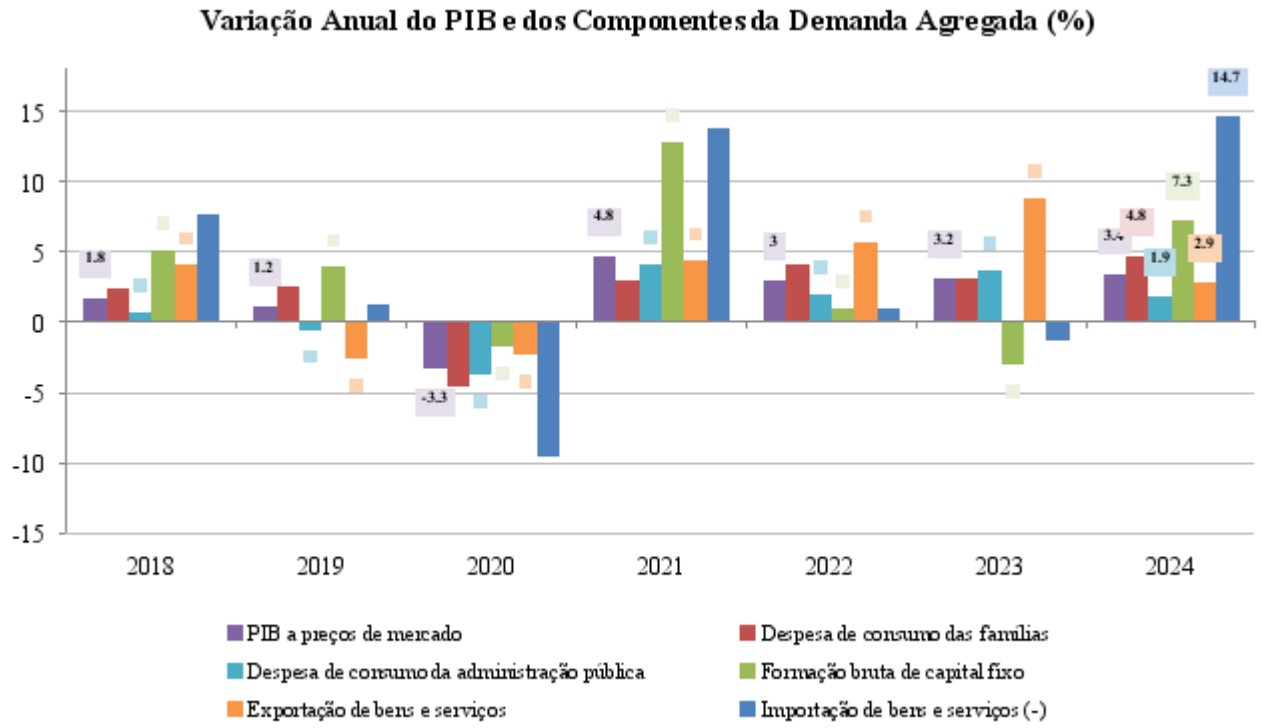
O gráfico abaixo apresenta a variação percentual do PIB per capita, indicador obtido pela razão entre o PIB, em valores correntes, e o número correspondente à população residente no meio do ano, frequentemente utilizado na análise do bem-estar da população; em 2024, o PIB per capita alcançou R$ 55.247,45, com crescimento de 3,0% em relação a 2023.

Taxa de Crescimento do PIB per capita (%)



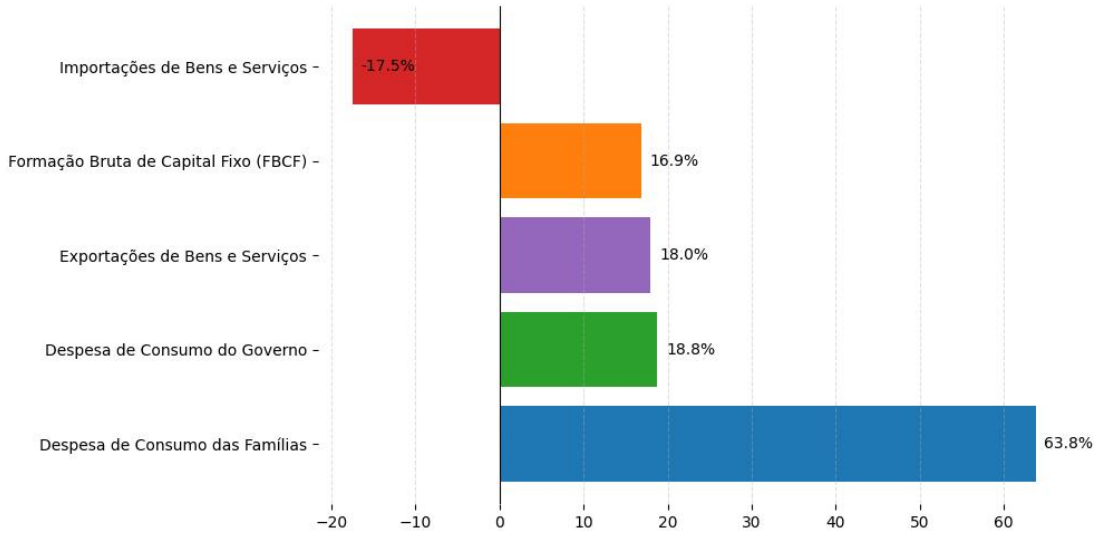
Fontes: Bacen.

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.



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.

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.

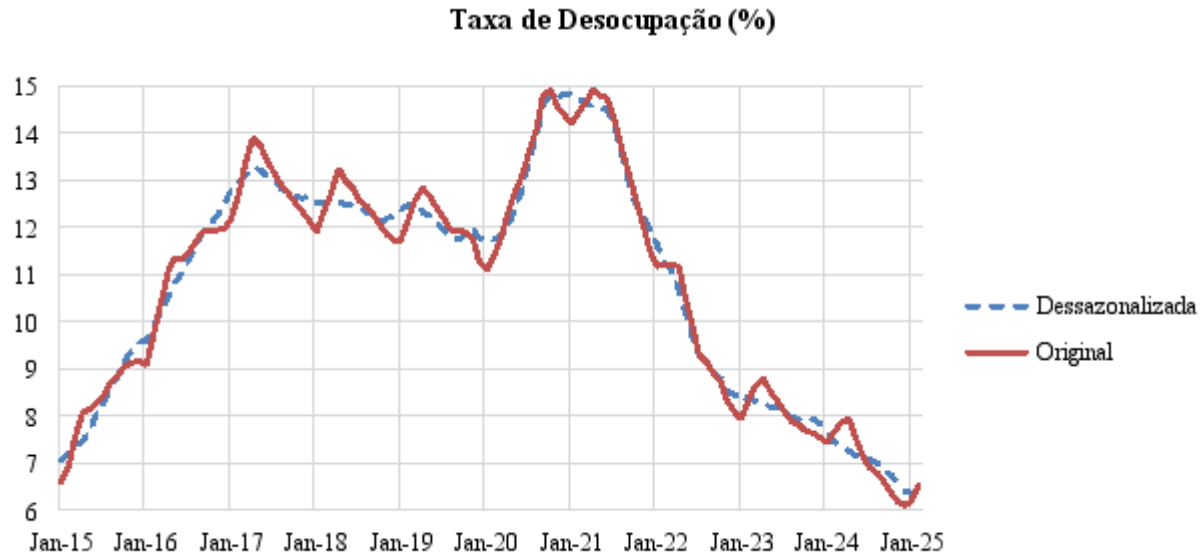
No que concerne às Exportações e Importações de Bens e Serviços, estas registraram uma participação de 18,0% e -17,5% do PIB em 2024, respectivamente, com variações de 2,9% e 14,7% em relação ao ano anterior.

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.



Fonte: Bacen (Sistema de geração de séries temporais, séries 24379 e 24380)

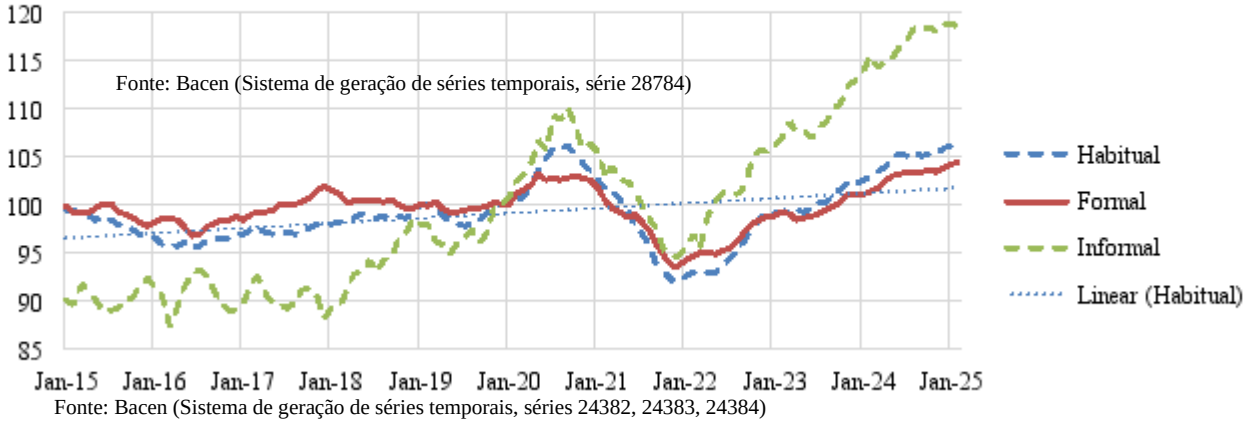
A geração de empregos com carteira assinada manteve-se em nível elevado, apesar da recente desaceleração. Segundo dados dessazonalizados do Novo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Novo Caged), foram criadas, em média, 105,4 mil vagas por mês no trimestre encerrado em dezembro.

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.

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, série 28784)

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.

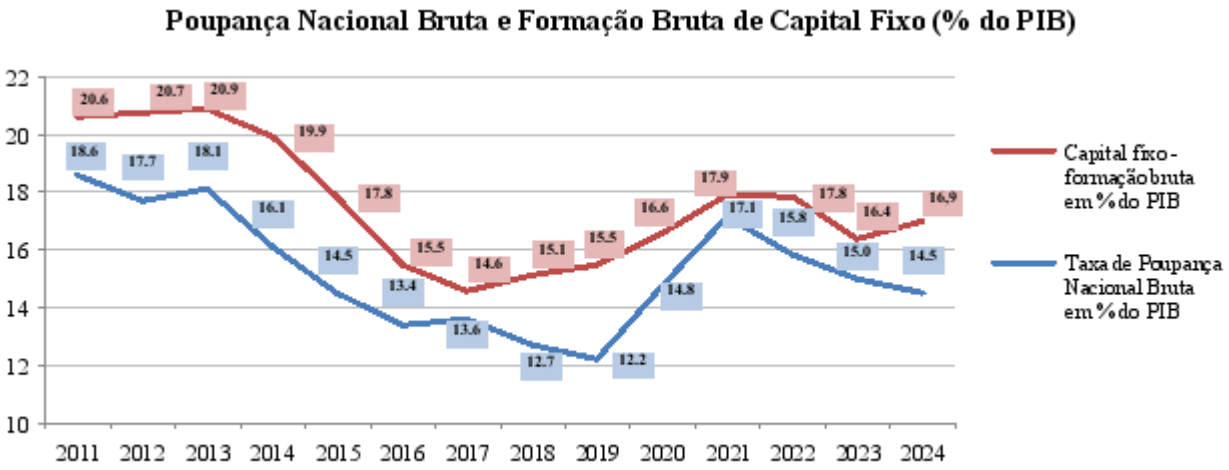
2.1.3. Poupança nacional bruta e formação bruta de capital fixo

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.

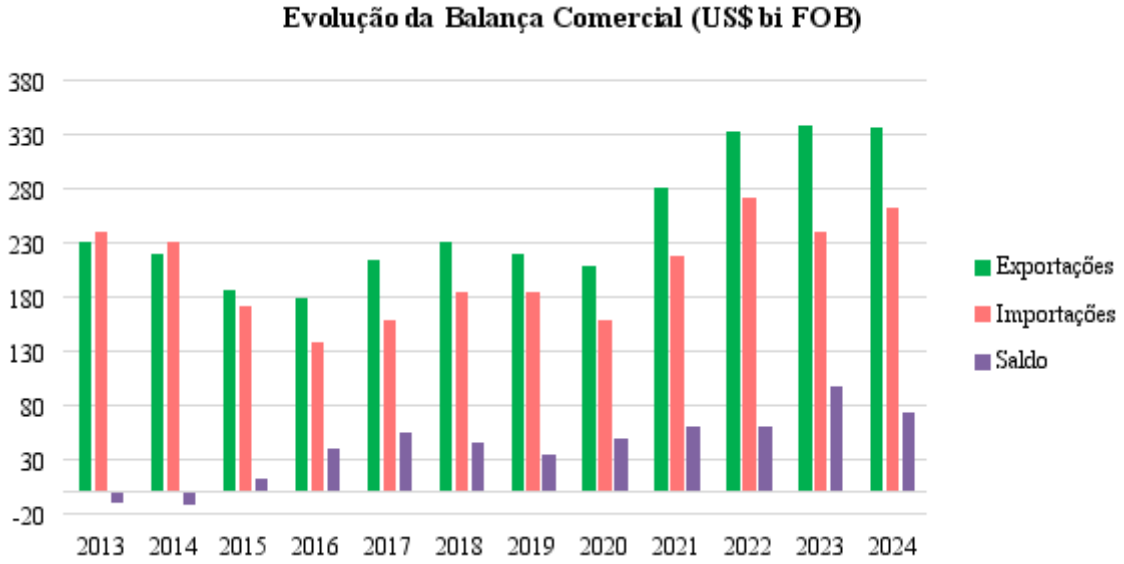


Fonte: IBGE.

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.



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.

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.

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.

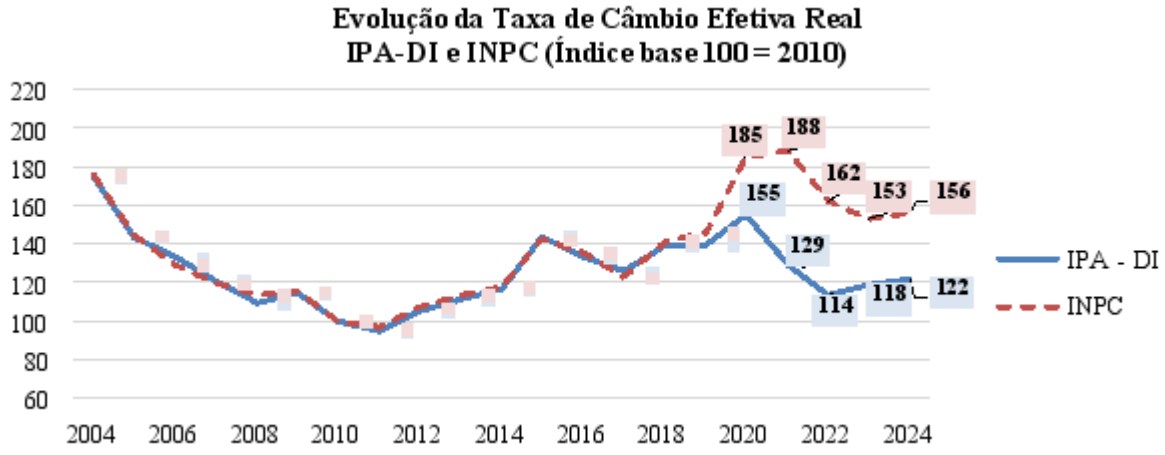
Fonte: Bacen.

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.



Fonte: Ipeadata.

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.

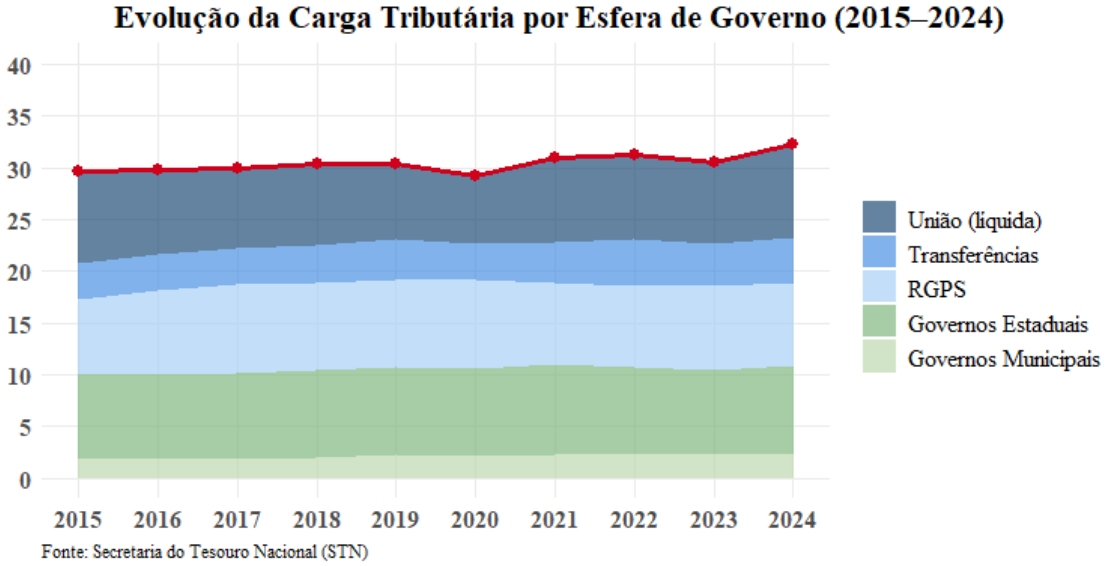
2.1.5. Carga tributária nacional

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

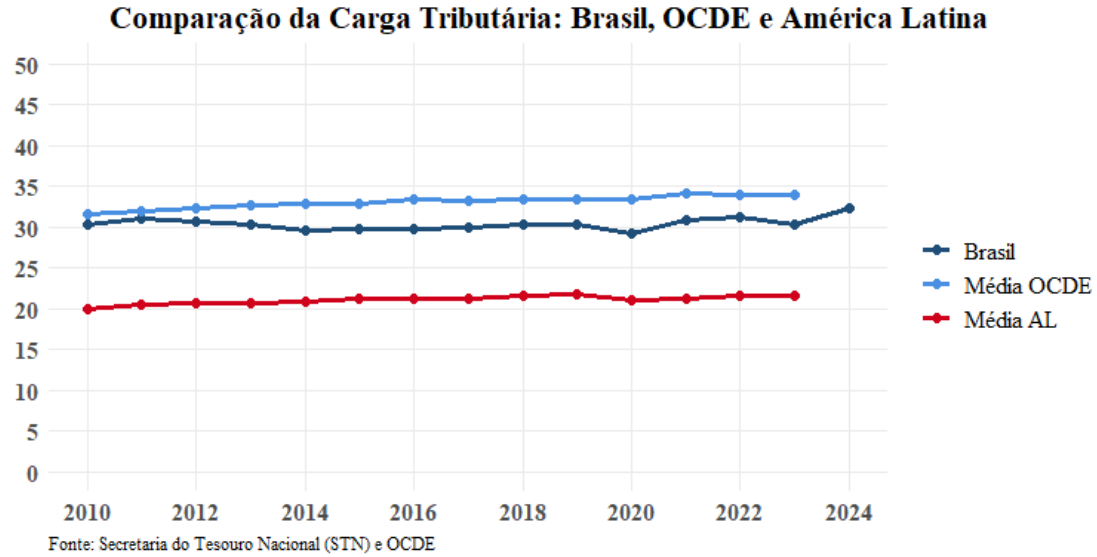
p.p).

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 –

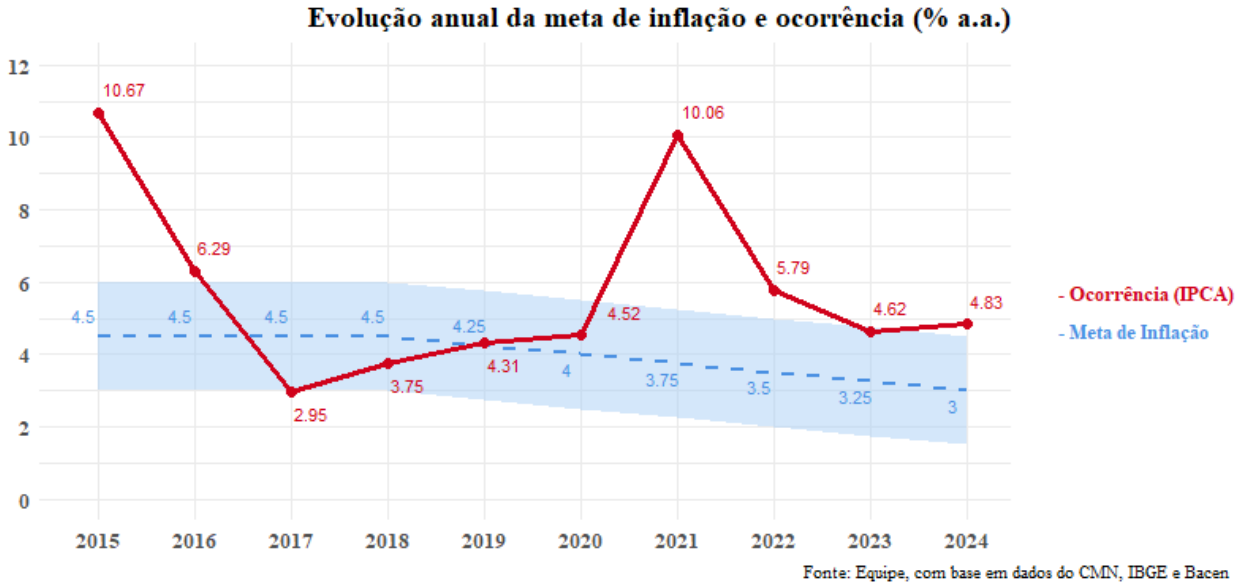
influenciados pela seca, pelo câmbio e pelas *commodities* –, a inflação de serviços, impulsionada por um mercado de trabalho aquecido (que sustentou a demanda e pressionou custos), e choques específicos em bens industriais e preços administrados; o Banco Central (Bacen) identificou, também, que os aumentos 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).



Fonte: Equipe, com base em dados do CMN, IBGE e Bacen

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 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

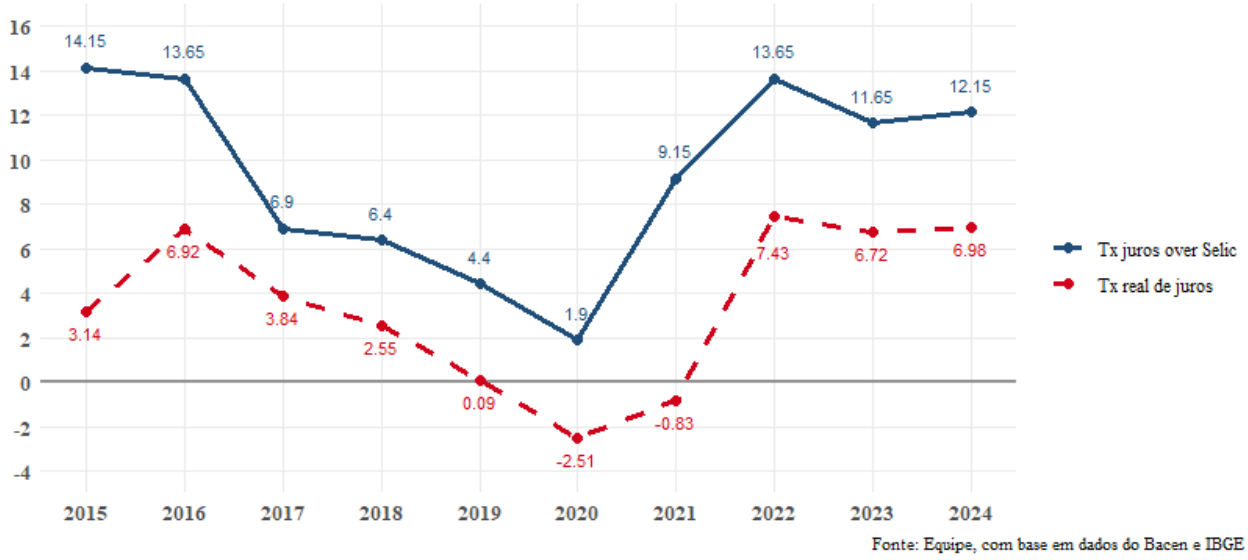
cenário econômico e inflacionário.

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.

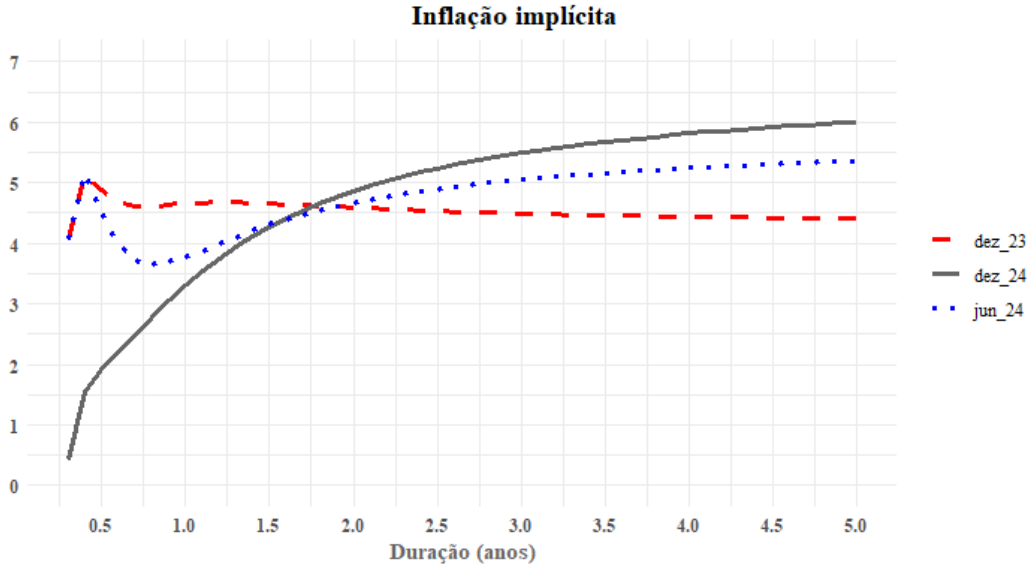
Essa equação relaciona entre si a taxa de juros nominal, a taxa de juros real e a inflação

esperada, permitindo deduzir qual é a expectativa do mercado para a inflação futura. Embora útil, a 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.

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

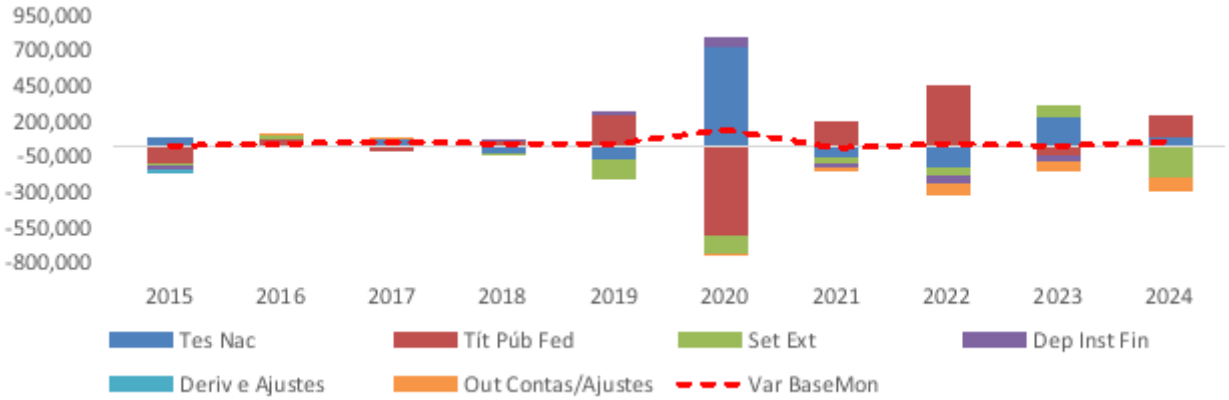
Fonte: Equipe, a partir do Bacen.

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)



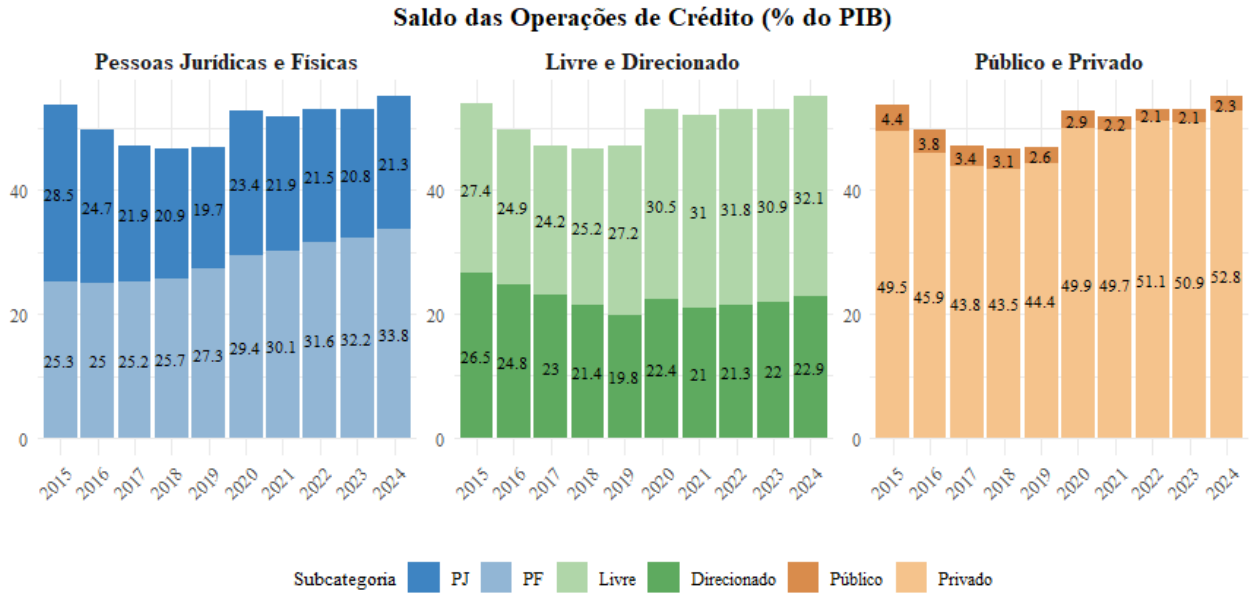
Em termos de fluxos anuais, contribuíram para a expansão da base monetária as operações com títulos públicos federais (R$ 158,7 bilhões), derivativos (R$ 115,9 bilhões) e operações do

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 (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.

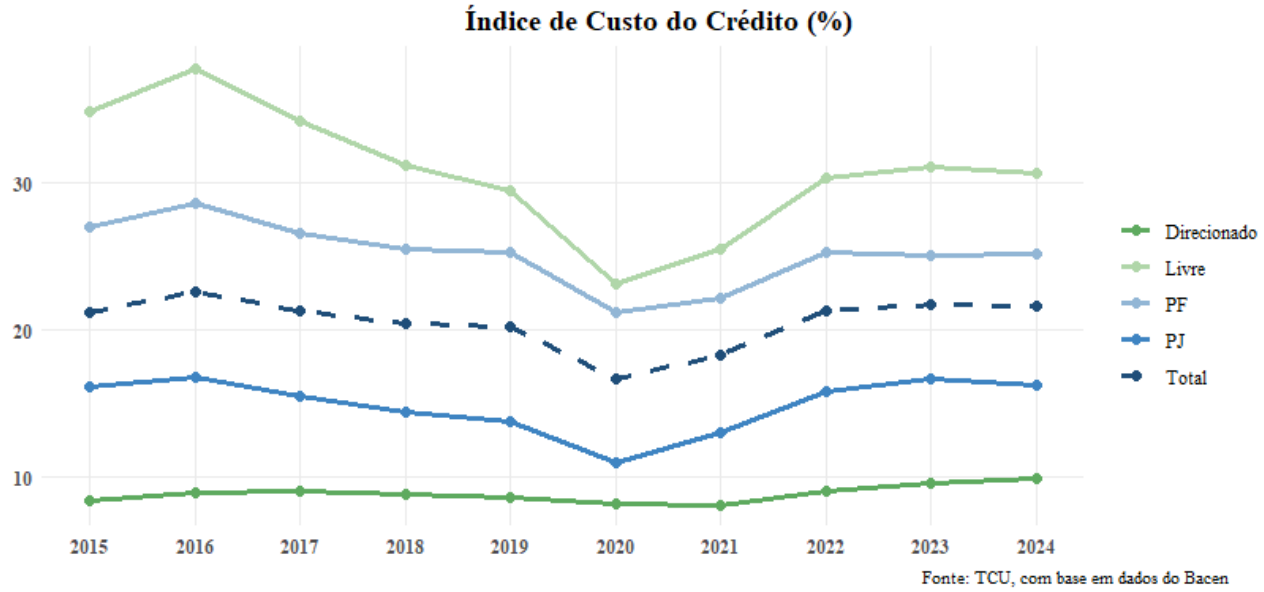
2.2.3. Política creditícia

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%.

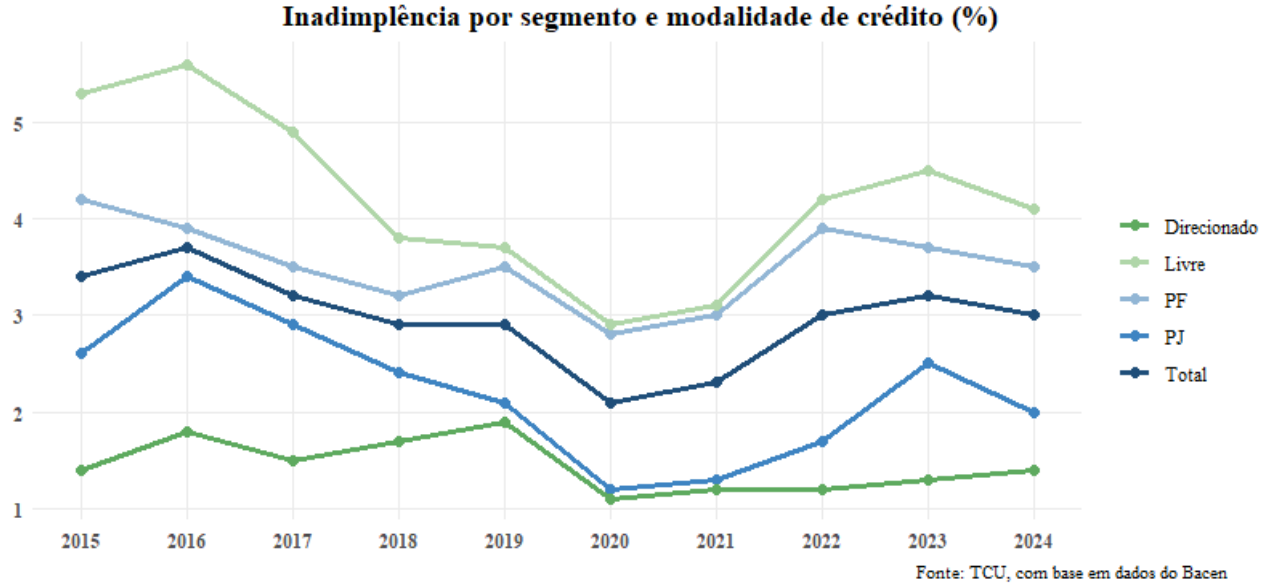
Em dezembro de 2024, o saldo das operações de crédito do sistema financeiro alcançou R$ 6,5 trilhões, equivalentes a 55% do PIB; no mesmo mês de 2023, o volume foi de R$ 5,8 trilhões, correspondente a 52,9% do PIB; já em 2022, o saldo foi de R$ 5,4 trilhões, equivalentes aos 53,2% do PIB. A trajetória 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.



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, 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

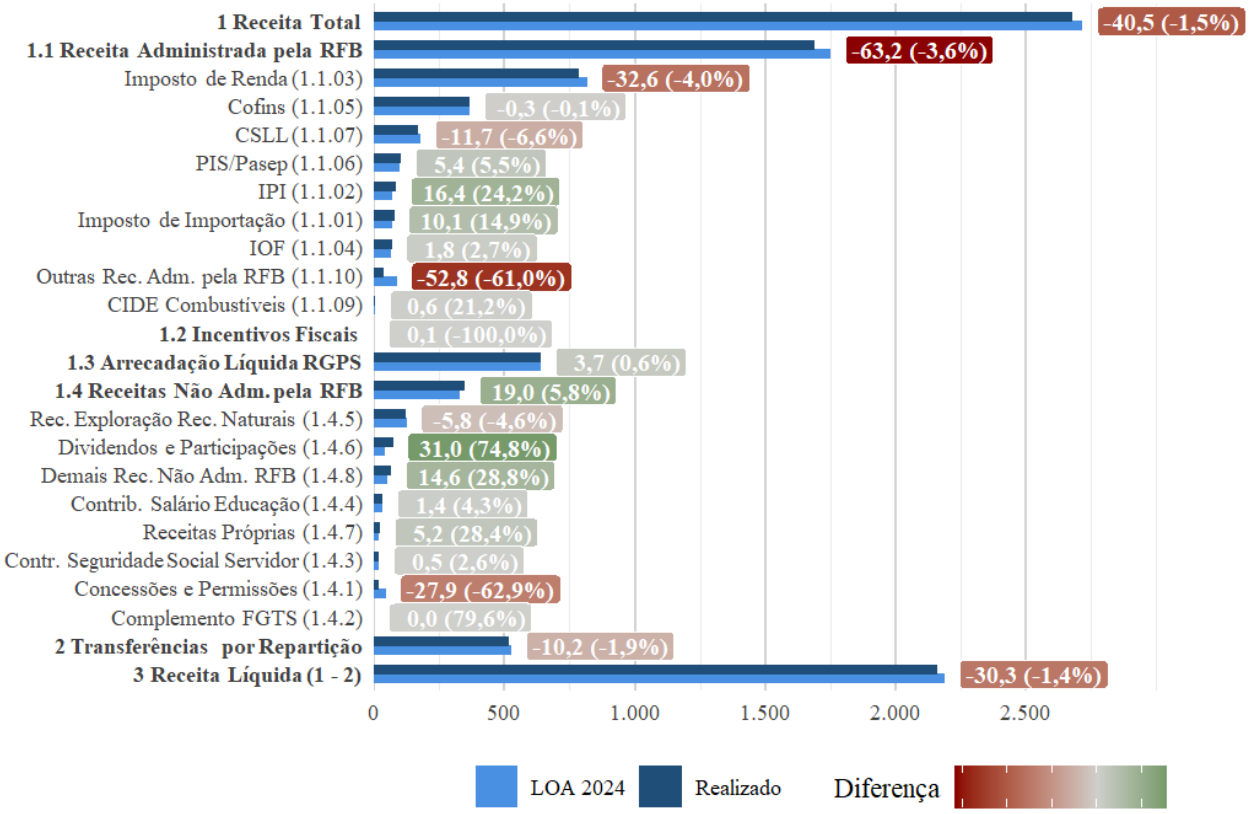
processo administrativo fiscal se resolva definitivamente a favor da Fazenda Pública justamente por conta do voto de qualidade.

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).

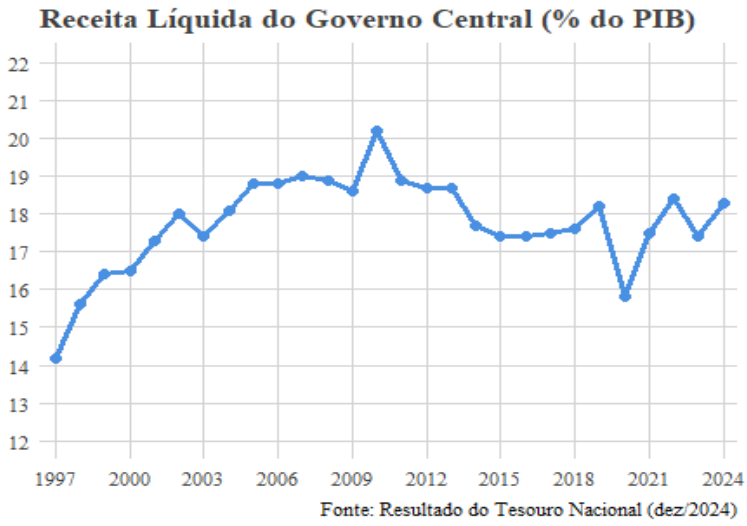
O gráfico a seguir apresenta a comparação entre a previsão da LOA 2024 e o efetivamente realizado.

Receita Primária Prevista na LOA 2024 x Receita Realizada (R$ bi)



Fonte: LOA 2024 e Resultado do Tesouro Nacional (dez/2024)

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.



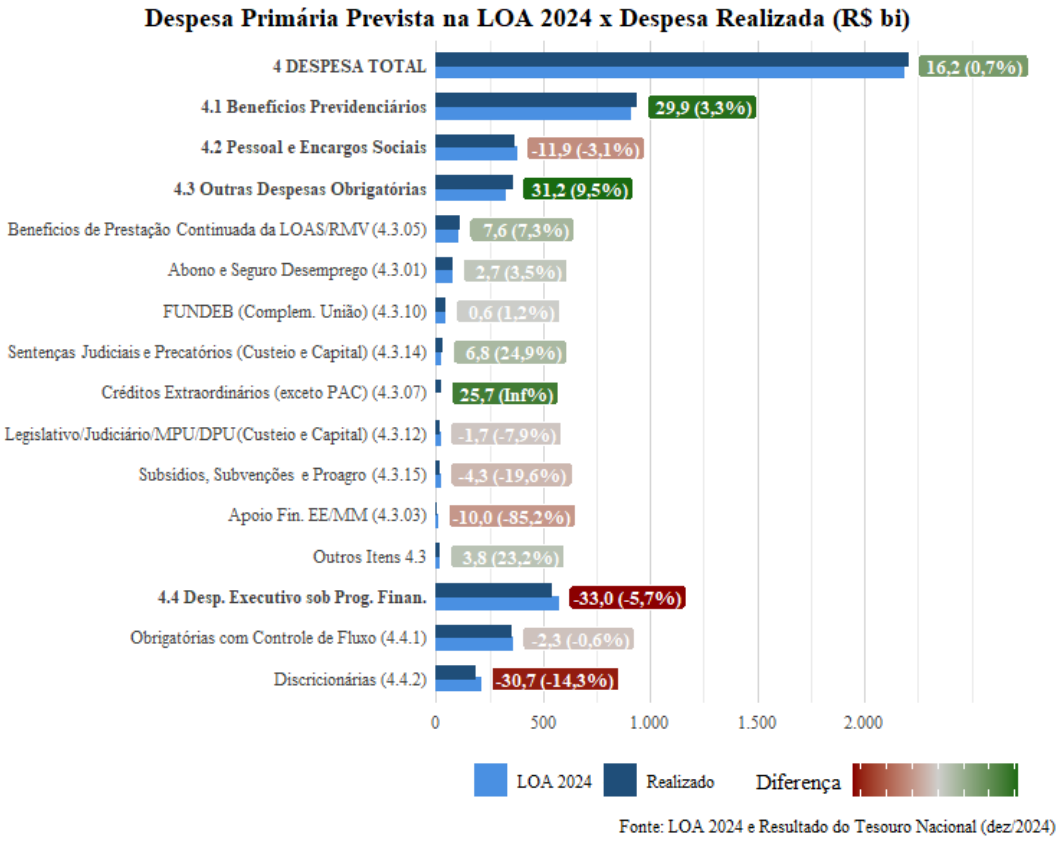
2.3.2. Despesas primárias

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.

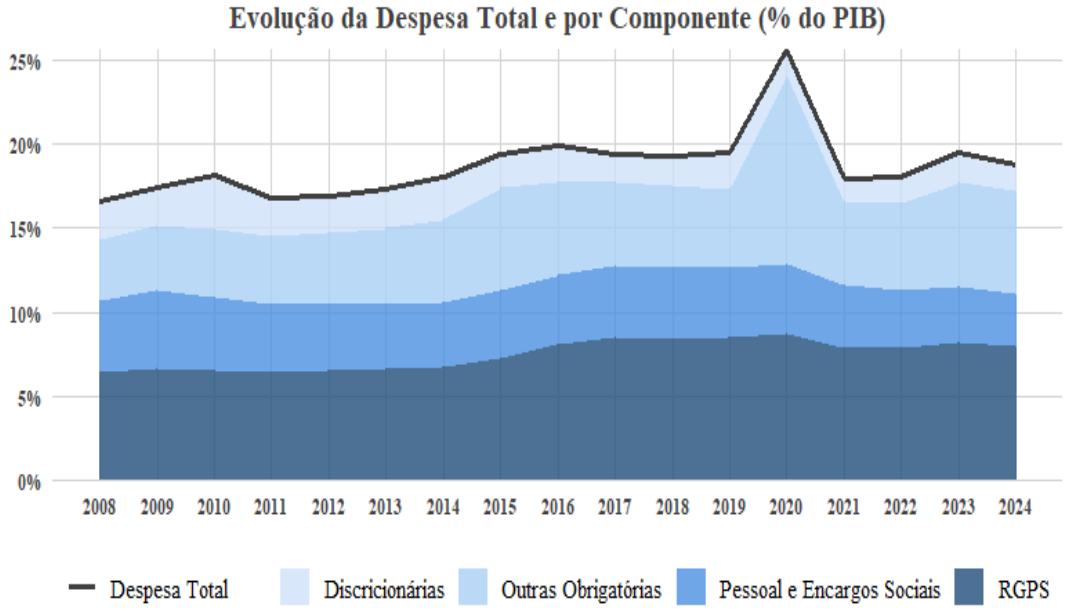


Fonte: LOA 2024 e Resultado do Tesouro Nacional (dez/2024)

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.



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**

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.

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 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; 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.

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

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)

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.

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**	

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).

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.

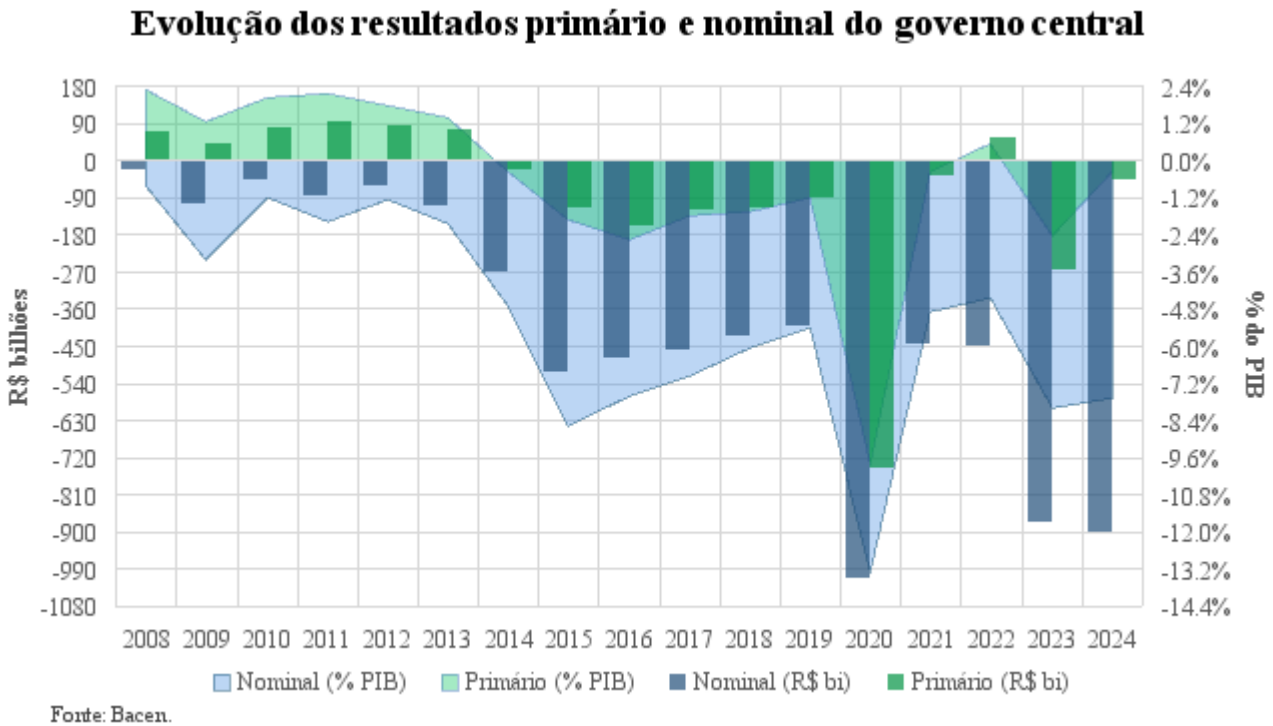
2/ Desconsidera as empresas do Grupo Petrobras e ENBPar, conforme o art. 3º, § 1º, incisos I e II, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024). Em virtude da impossibilidade de apuração individualizada do resultado primário da ENBPar pelo Bacen (Ofício BCB/DSTAT 11.218/2024), o dado informado na coluna de "Resultado 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.

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.

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.

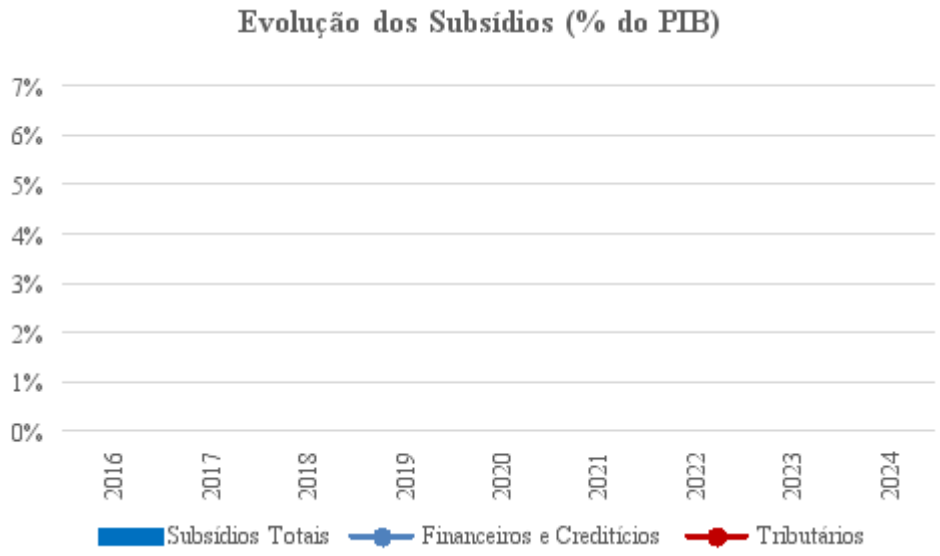
Os benefícios tributários – também denominados como gastos tributários – são instrumentos utilizados para estimular o desenvolvimento econômico e social. Apesar de seu volume expressivo e impacto direto sobre a arrecadação e o resultado primário, esses benefícios não são registrados no orçamento como 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.



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.

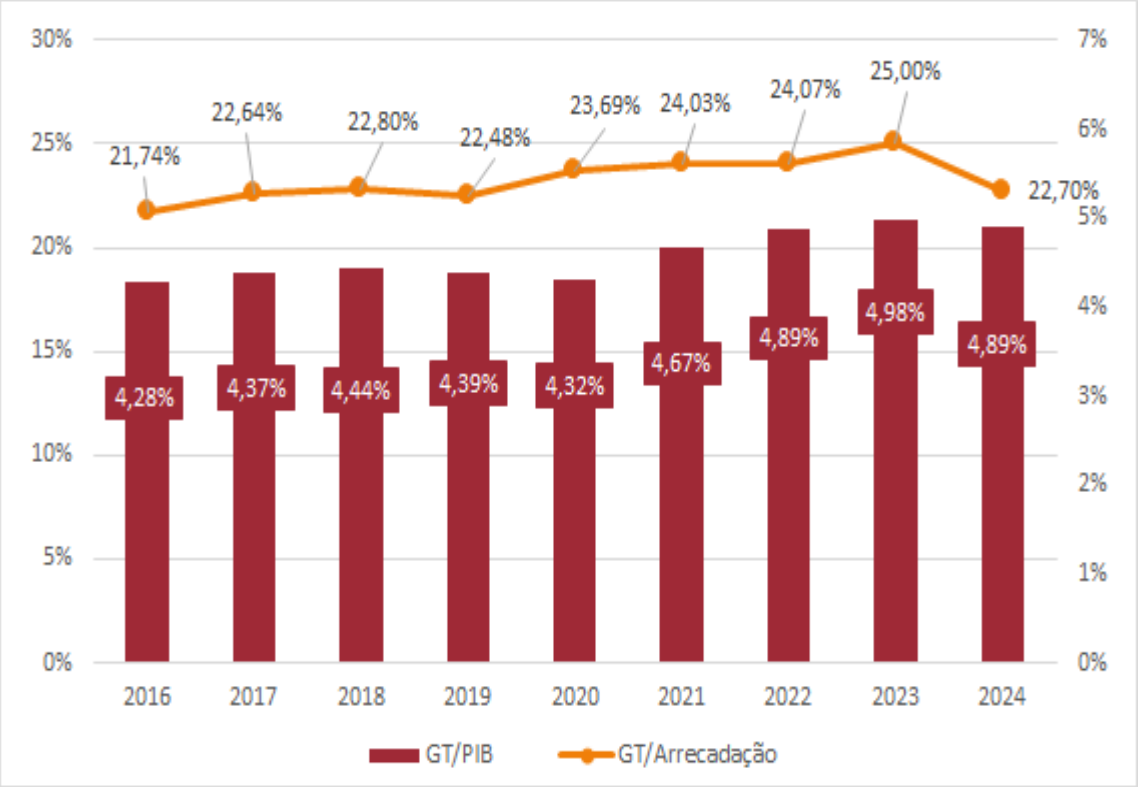
2.3.5.1. Benefícios tributários

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.

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.

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 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.

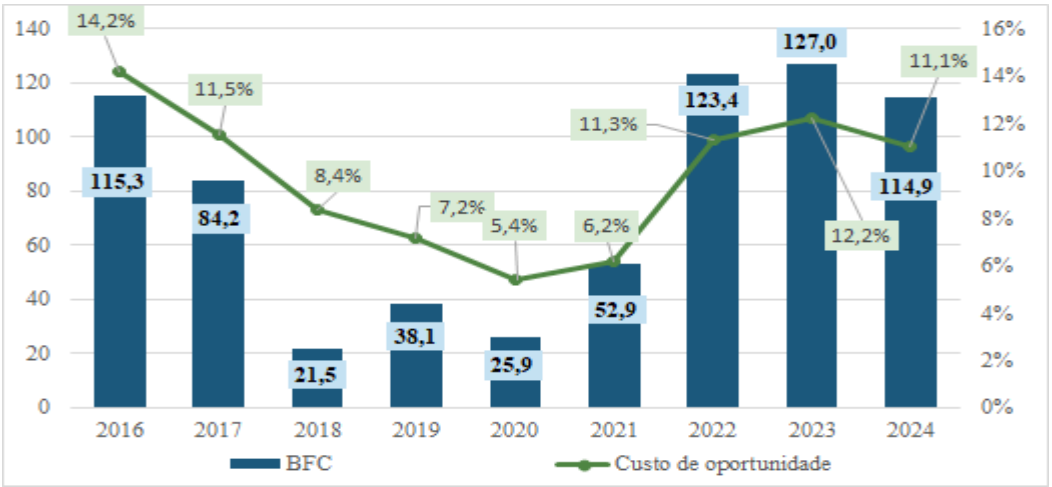
Já os benefícios creditícios resultam de programas oficiais de crédito operados por instituições financeiras federais, com taxas de juros inferiores ao custo de captação ou de oportunidade do governo; por não constarem diretamente no orçamento, são considerados subsídios implícitos, cujo cálculo é baseado 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.

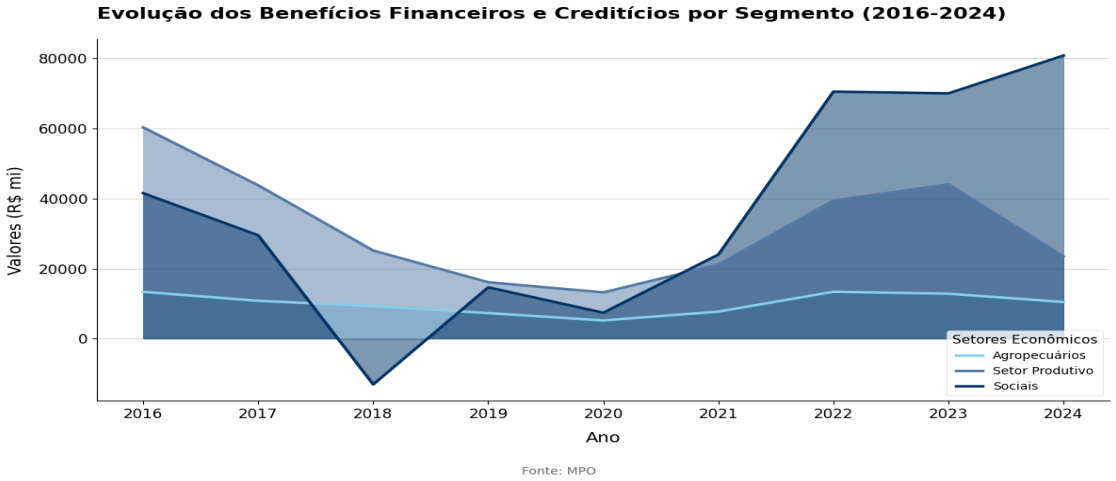
A evolução dos benefícios financeiros e creditícios apresentou crescimento de 2021 a 2023, com a primeira retração observada em 2024, influenciada principalmente pela queda nos benefícios creditícios. A análise por segmento revela que, entre 2023 e 2024, quase todos os setores registraram retração, exceto 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.



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, 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.

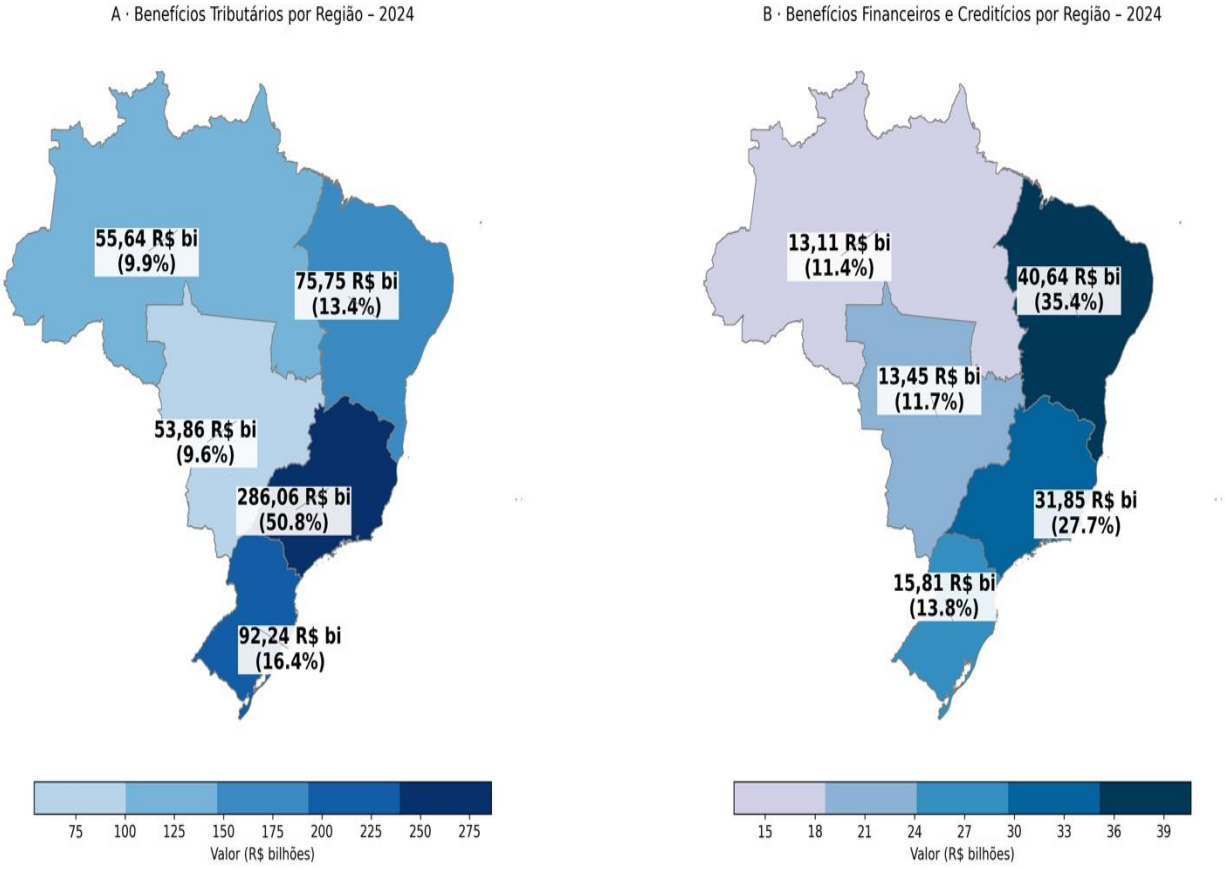
2.3.5.3. Regionalização dos benefícios tributários, financeiros e creditícios

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.

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

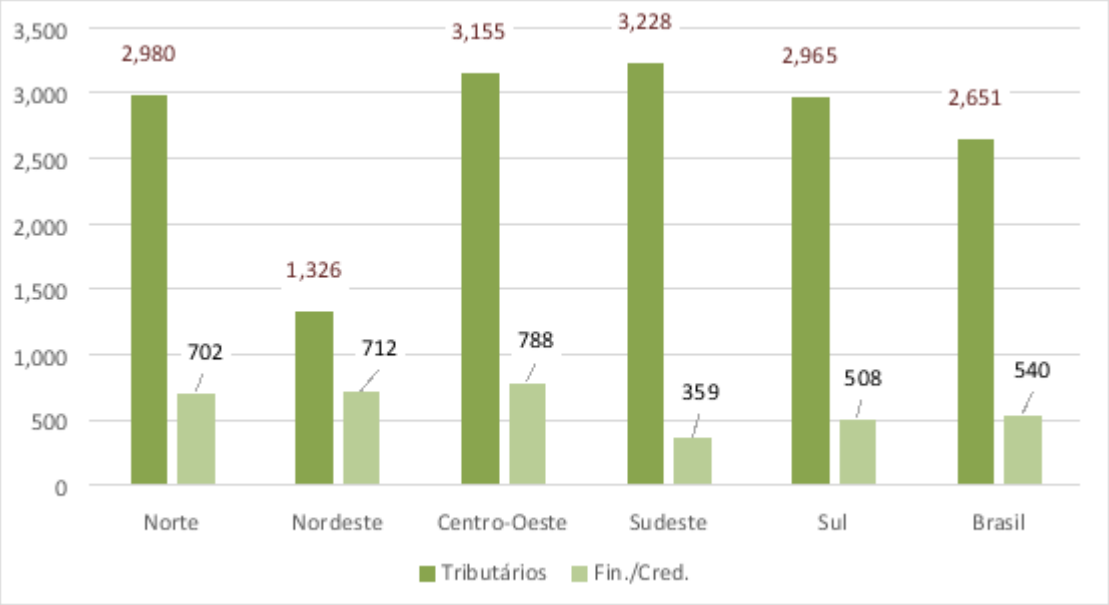
A análise per capita dos benefícios, apresentada no próximo gráfico, evidencia disparidades regionais significativas em ambas as modalidades de incentivo. Avaliação mais detalhada

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.

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 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

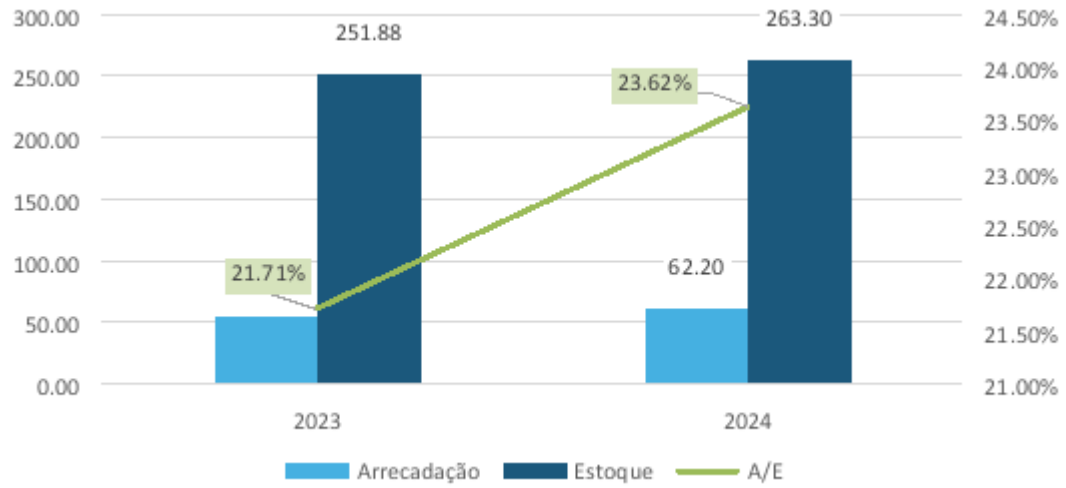
Em cumprimento ao art. 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2024 detalhou as ações voltadas à recuperação de créditos da União. O estoque total desses créditos pendentes alcançou R$ 5,75 trilhões, equivalente a 48,9% do Produto Interno Bruto (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

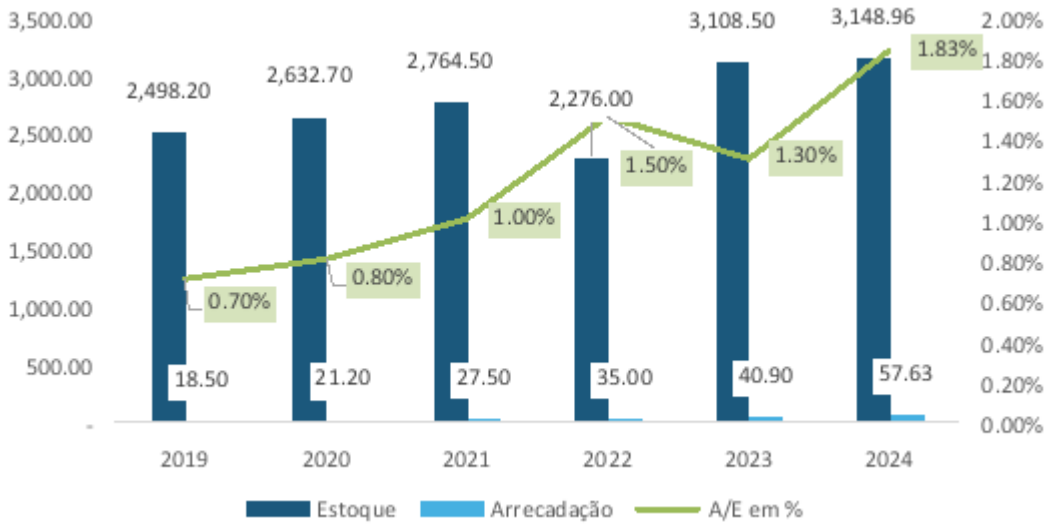
Com o objetivo de aprimorar a sistemática de recuperação de créditos, a Receita Federal do Brasil (RFB) adotou diversas medidas ao longo de 2024, entre as quais destacam-se os programas de transação tributária, que resultaram em arrecadação de R$ 5,35 bilhões; adicionalmente, foi registrado saldo a receber 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%.**

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

Créditos da Dívida Ativa segundo *rating* PGFN (R$ mi)

Classe (*Rating*)	Conta Contábil	Natureza do crédito	Saldo 31/12/2023	Saldo 31/12/2024
		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;

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.

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 202**3 (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.

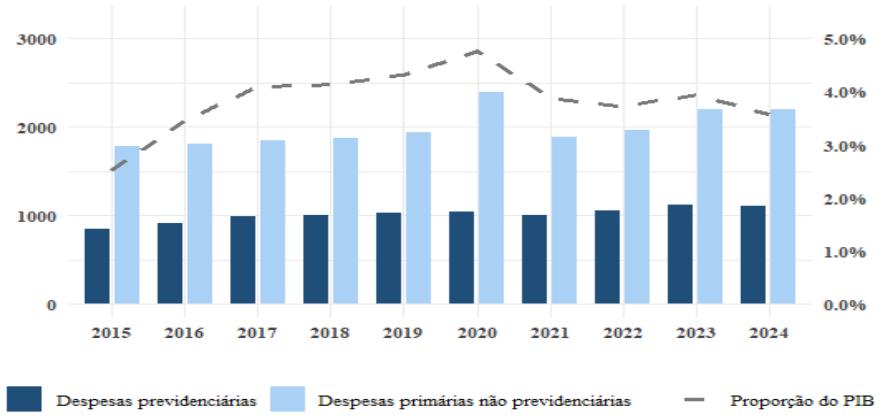
O resultado consolidado da previdência pública considera os seguintes regimes:

- 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 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.

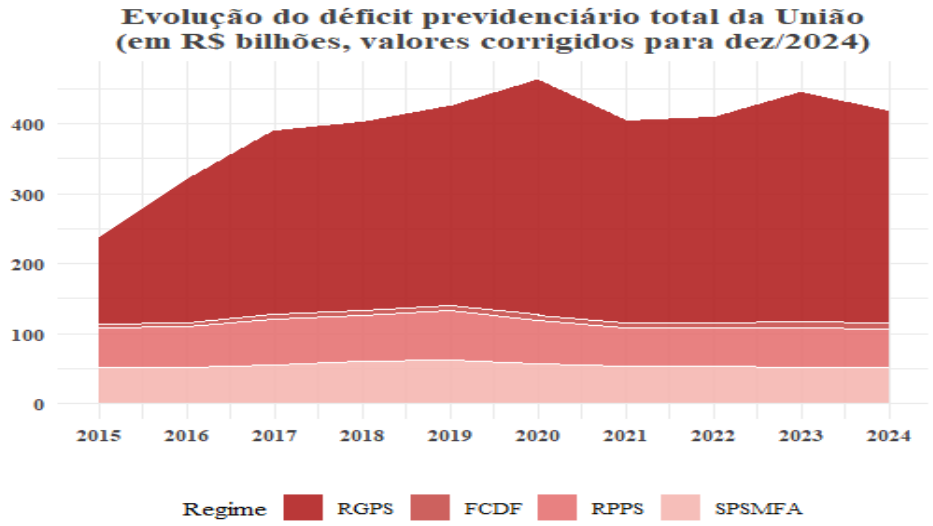
De forma desagregada, o déficit previdenciário de R$ 418,9 bilhões em 2024 distribuiu-se da seguinte maneira:

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.

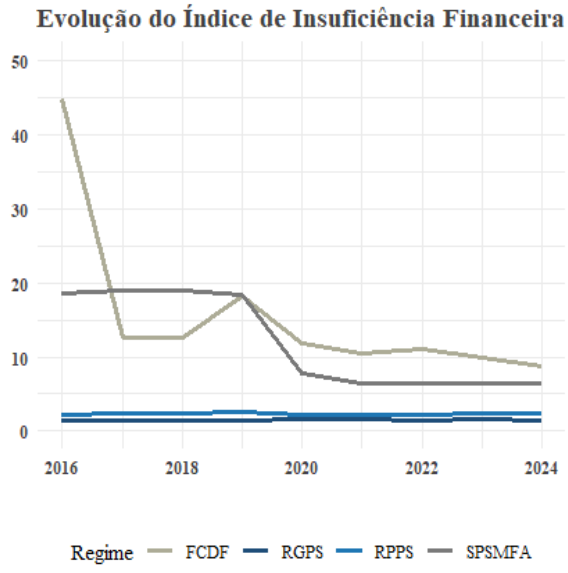


Fonte: Equipe, a partir de dados do RREO.

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.

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.

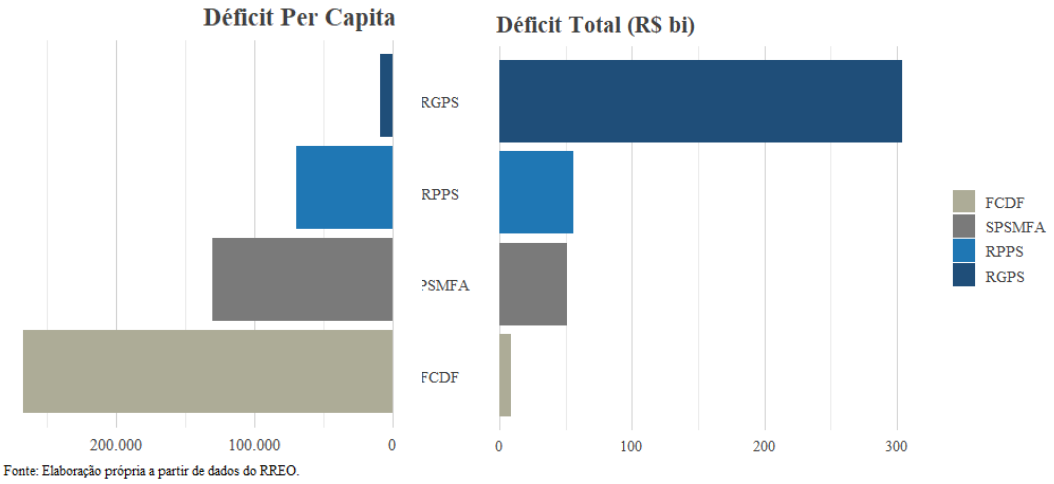
A partir de 2022, a contabilidade pública federal passou a registrar a contribuição patronal dos agentes de segurança pública do Distrito Federal. As distorções do regime previdenciário do FCDF e seus impactos fiscais foram abordados inicialmente no Acórdão 1.573/2006-TCU-Plenário (Ministro Valmir Campelo) 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

Déficit Per Capita e Total por Regime



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do RREO.

SPSMFA, os valores foram de R$ 69,7 mil e R$ 130,2 mil por beneficiário respectivamente.

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.

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.

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

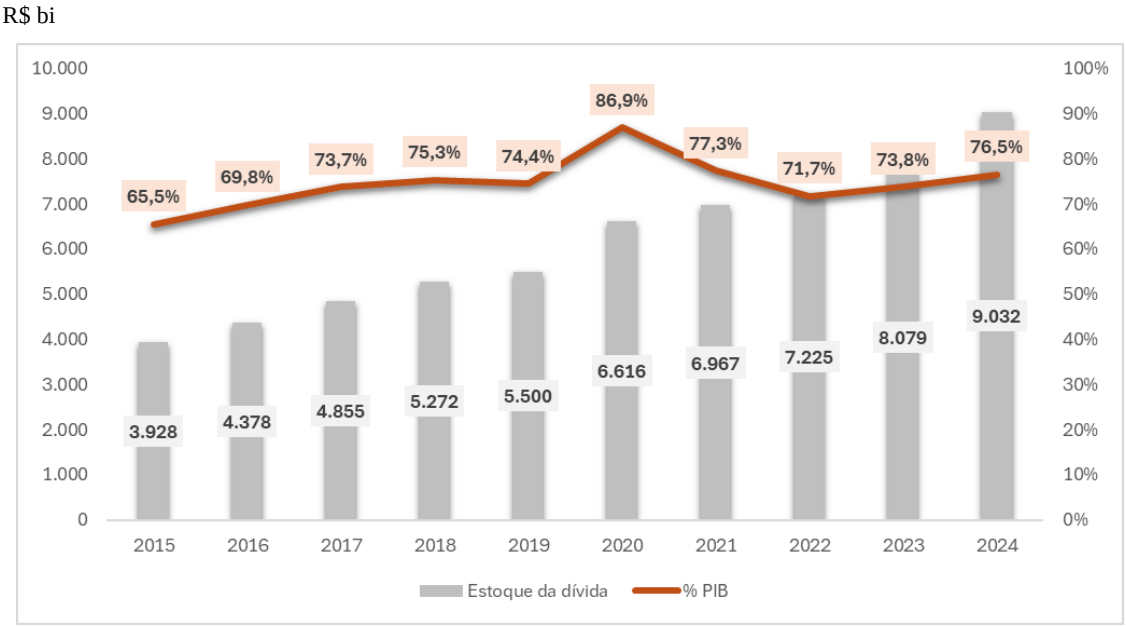
A **DBGG** é a soma de todas as dívidas dos governos federal, estaduais e municipais, incluindo o INSS, enquanto a **DPF** refere-se especificamente à dívida do governo federal. A DBGG é um indicador mais amplo, abrangendo toda a dívida do setor público; já a DPF constitui-se em uma parte menor, notadamente 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.

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

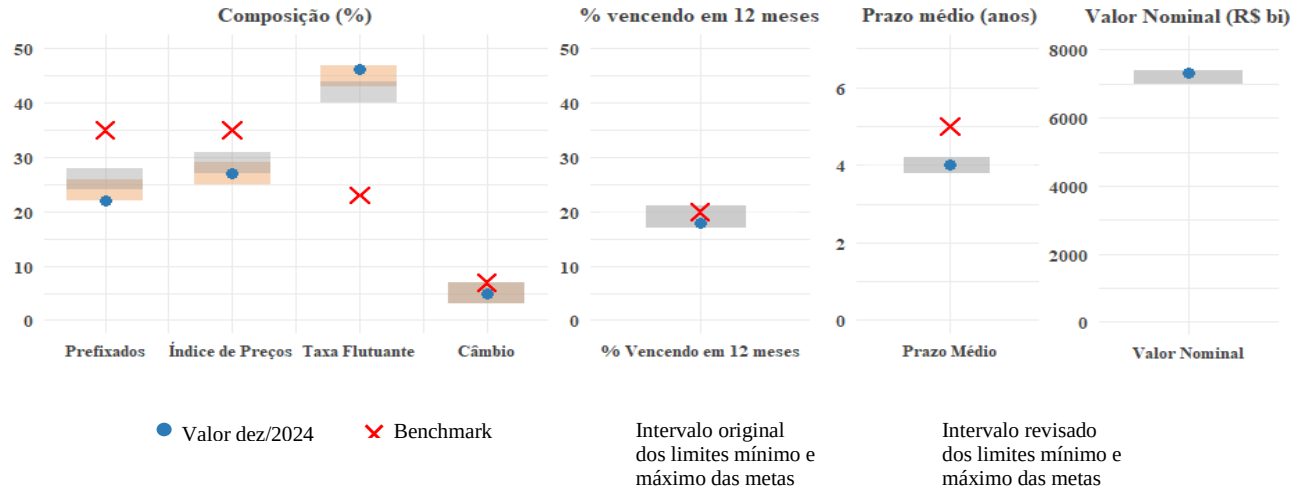
Fonte: equipe, a partir do Relatório Anual da Dívida 2024 da STN.

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 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.

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.

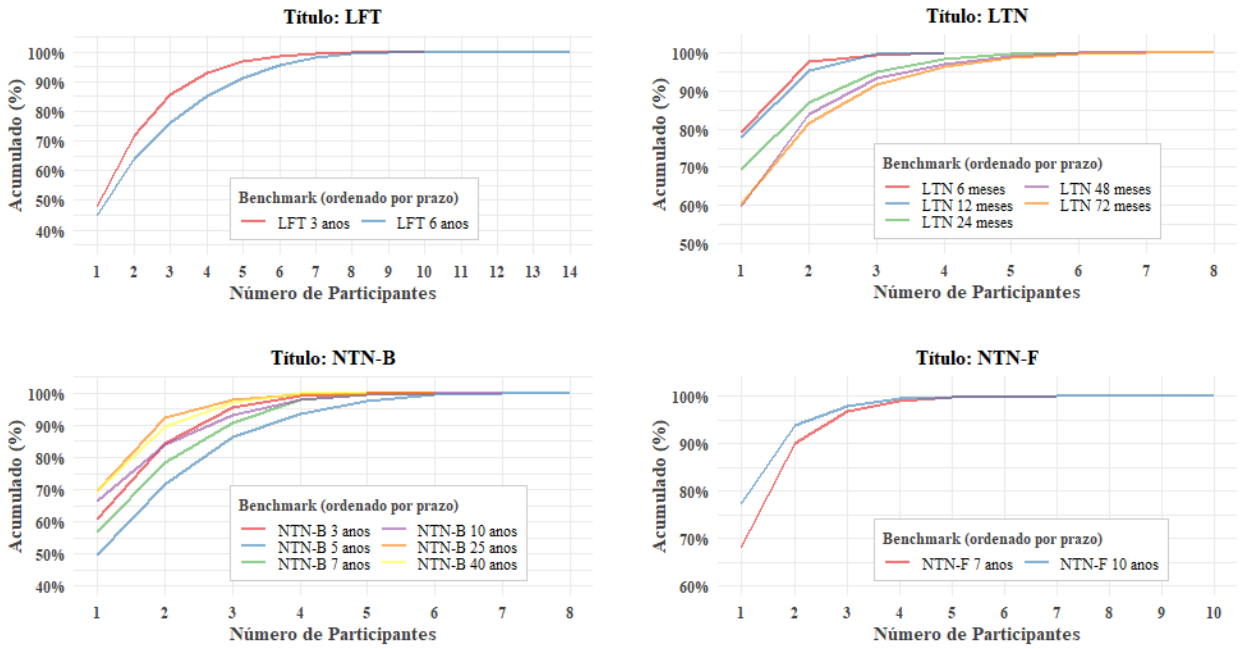
Quanto à competição, os dados mostram elevada concentração nas alocações, embora com variações conforme o tipo e o prazo dos títulos. As curvas de Pareto (primeiro gráfico abaixo) indicam que, em leilões de LTN de curto prazo, 2 a 3 participantes responderam por mais de 95% do volume aceito; no que diz 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

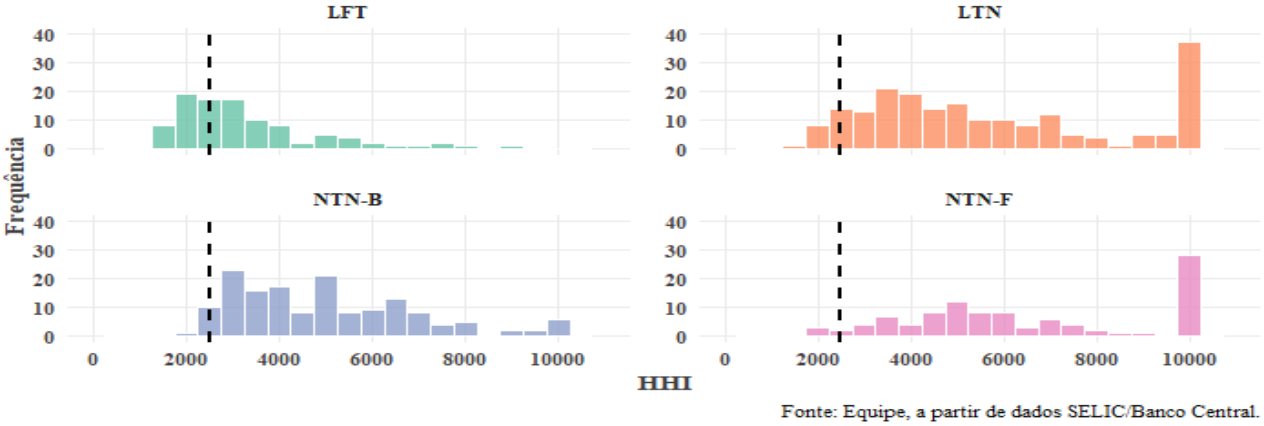
O percentual acumulado médio dos lotes adquiridos é mostrado por número de participantes.



Fonte: Equipe, a partir de dados SELIC/Banco Central

Distribuição do índice HHI por tipo de título

O histograma apresenta a distribuição do Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI), que mede o nível de concentração dos leilões de títulos públicos. Cada barra representa a frequência de leilões em diferentes faixas de HHI, enquanto as cores identificam os tipos de títulos negociados



Fonte: Equipe, a partir de dados SELIC/Banco Central.

2.4.4. Exposições fiscais

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.

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.

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.

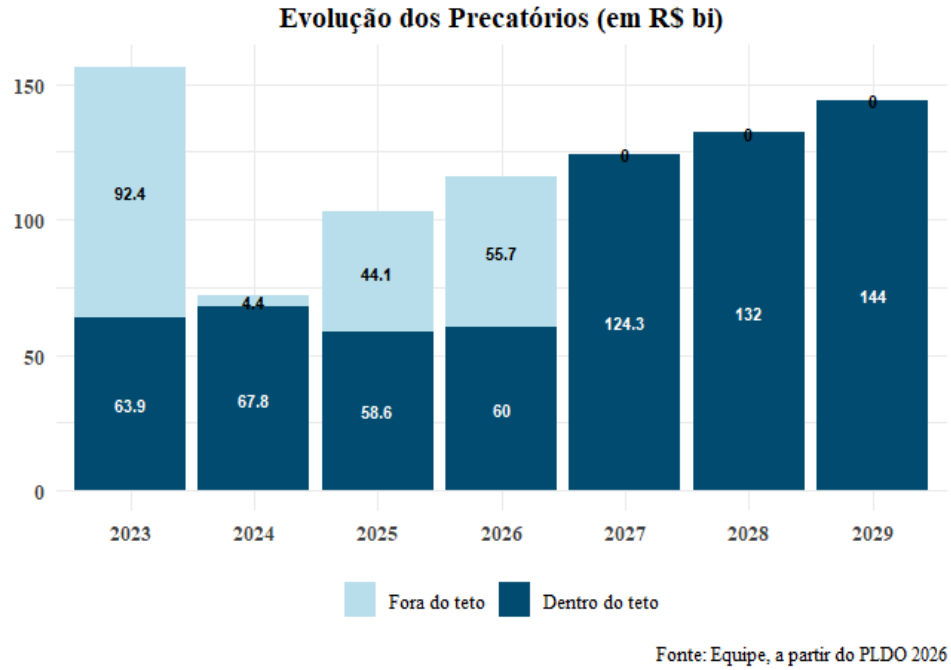
Um terceiro fator de pressão é o acúmulo de precatórios não pagos. Para diminuir os impactos no curto prazo, a Emenda Constitucional 114/2021 instituiu um regime transitório (vigente até 2026), limitando o orçamento para pagamento de precatórios (art. 107-A do ADCT). Embora tenha proporcionado alívio 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%).

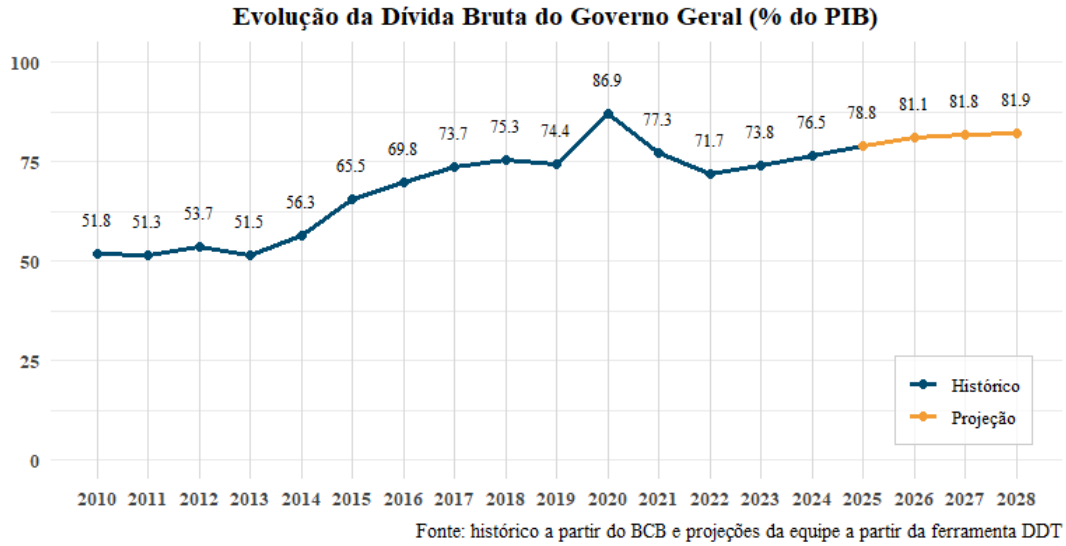
A **Debt Dynamics Tool (DDT)** é uma ferramenta desenvolvida pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para projetar a trajetória da dívida pública em relação ao PIB, considerando diferentes cenários e horizontes temporais. A ferramenta permite simular metas de dívida, realizar testes 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.

2.4.5. Análise da sustentabilidade da dívida

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

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**

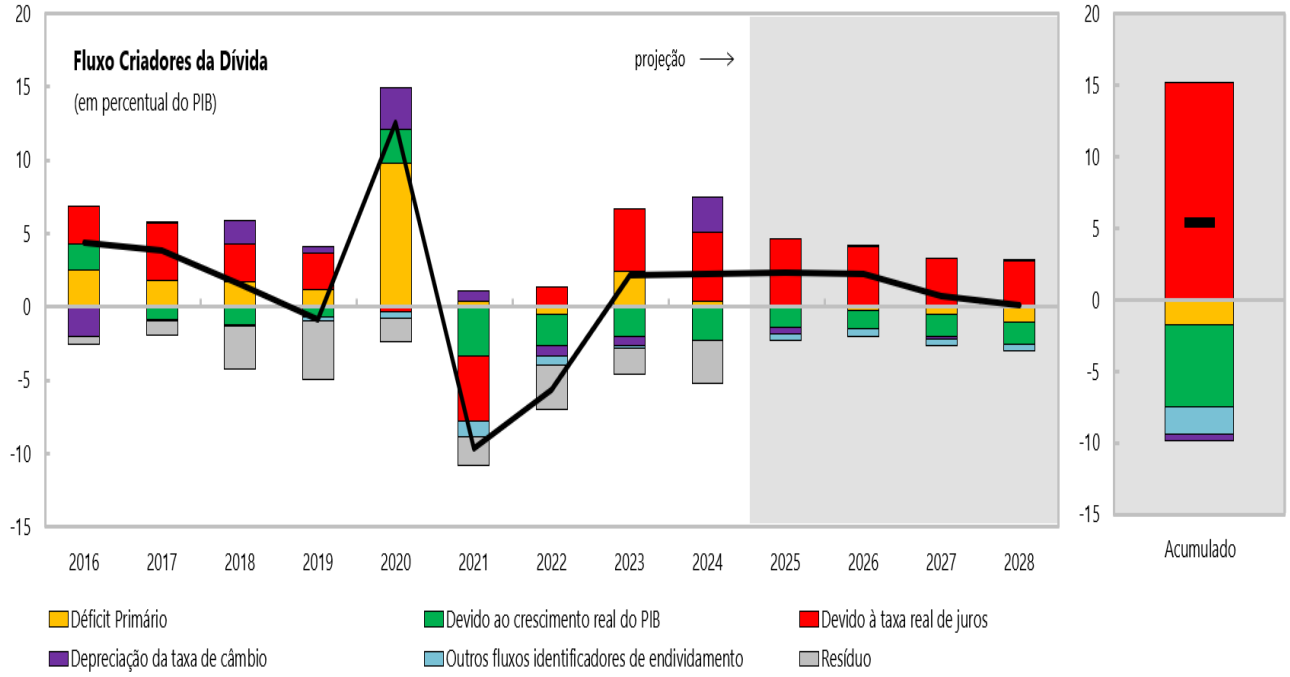
Fonte: Equipe, a partir da ferramenta DDT.

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 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).

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		

RECEITA		DESPESA	
Especificação	**Valor**	**Especificação**	**Valor**
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.

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.

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 ORÇAMENTÁRIAS	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	% sobre o total arrecadado	Saldo	Variação %
	(a)	(b)	(c)		(d) = (c-b)	(d) / (b)
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 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

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

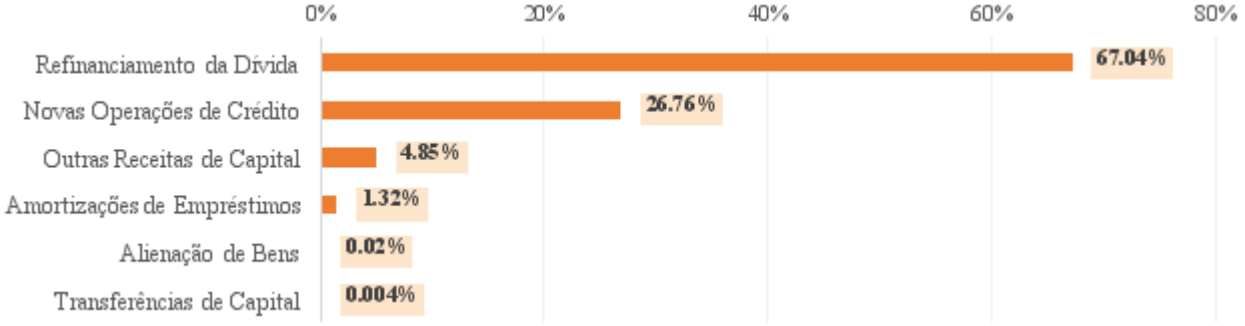
Integram o subgrupo das outras receitas correntes os ingressos de recursos advindos de: multas administrativas, contratuais e judiciais; indenizações, restituições e ressarcimentos; bens, direitos e valores incorporados ao patrimônio público; multas e juros de mora das receitas de capital; e demais receitas 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.

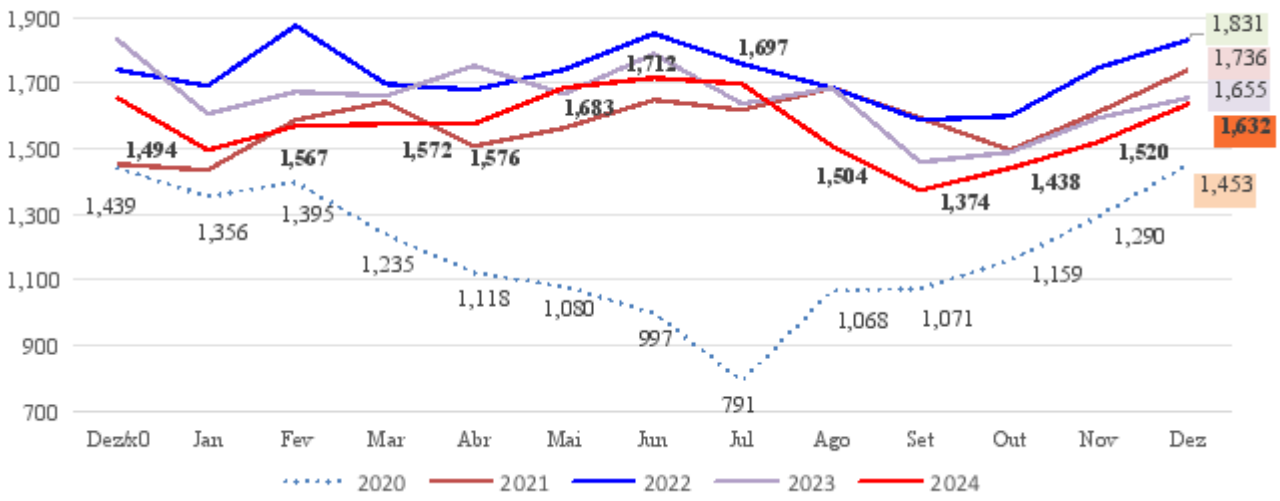
Em 2024, a arrecadação de Receitas de Capital totalizou R$ 2.080,89 bilhões, ficando 20,13% (R$ 524,45 bilhões) abaixo da previsão da LOA. Nas operações de crédito não destinadas ao refinanciamento da dívida, arrecadaram-se R$ 528,27 bilhões, valor 24,24% inferior ao estimado; nas operações para refinanciamento 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).

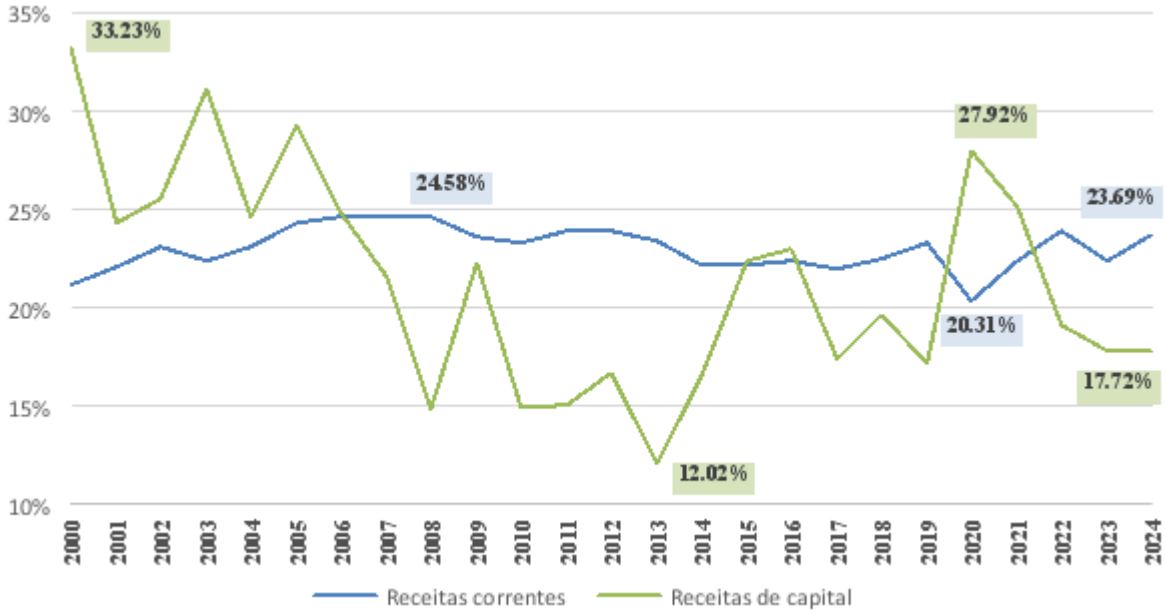
O patamar elevado da taxa Selic ao longo de 2024 – iniciando em 11,75% a.a., atingindo 10,50% entre maio e setembro e encerrando o ano em 12,25% a.a. – favoreceu o Tesouro na geração de receitas pela remuneração das disponibilidades da Conta Única. Conforme o art. 5º da Lei 7.862/1989, o Banco Central 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 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

Em % do PIB



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$)

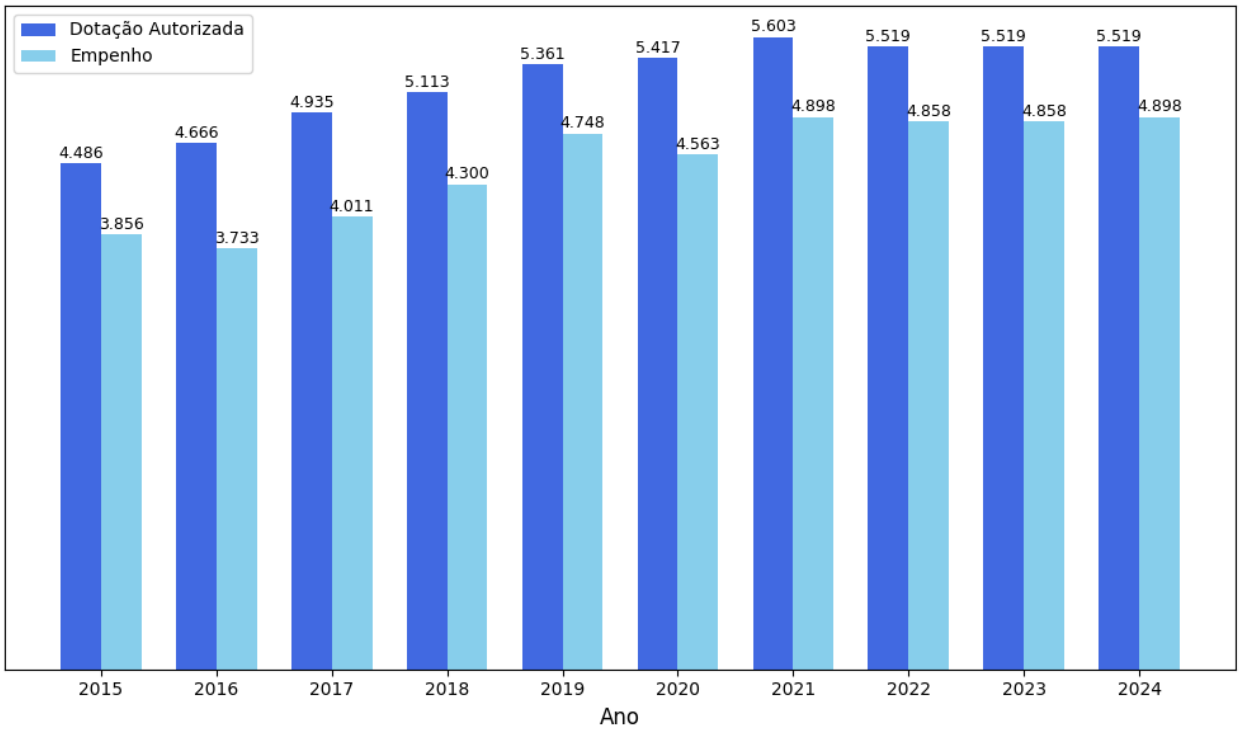
Grupo Despesa	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesas Empenhadas (c)	Despesa empenhada/ Despesa Autorizada (d) = (c) /(b)
1 - Pessoal e Encargos Sociais	406.113.160.350,00	396.813.566.683,98	391.116.994.072,86	98,56%
2 - Juros e Encargos da Dívida	436.129.368.751,00	436.227.368.751,00	352.050.818.891,49	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

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

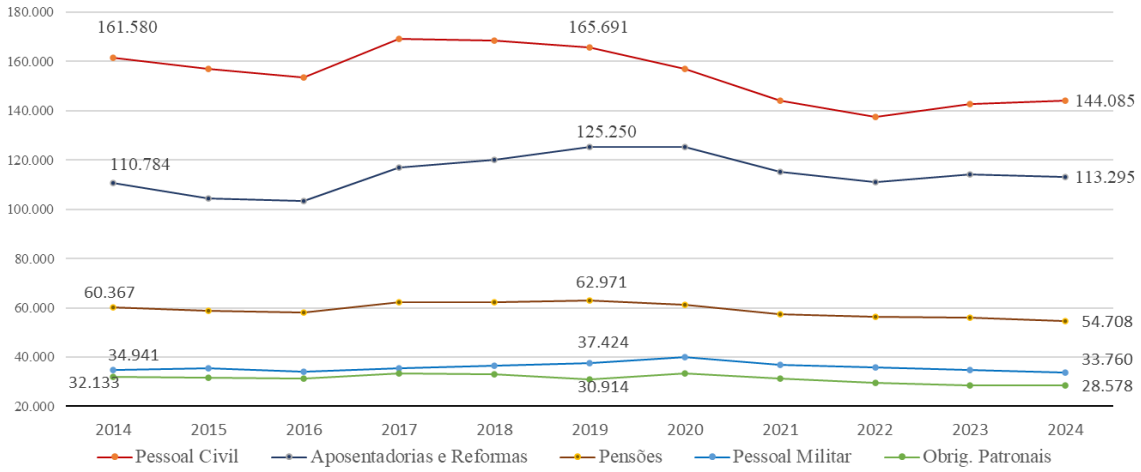
Considerando a estabilização dos gastos, a partir de 2020, em patamares superiores aos verificados no período anterior à pandemia, torna-se relevante analisar a evolução dos principais componentes da despesa pública. Nesse contexto, serão detalhadas, a seguir, as variações observadas nos Grupos de Natureza 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.

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

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.

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".

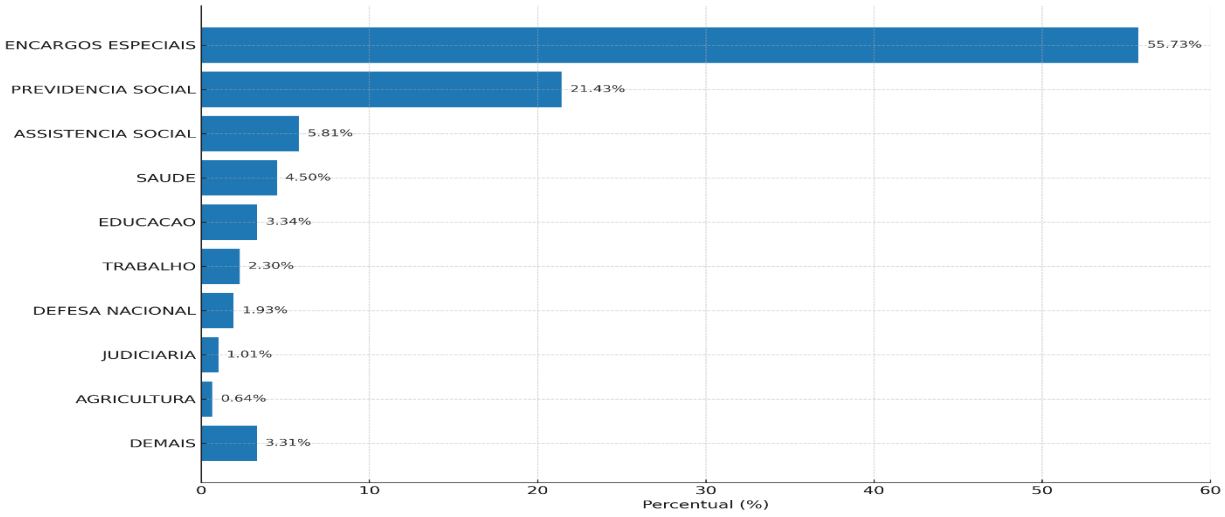
Despesas por Função de Governo

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.

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 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.

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

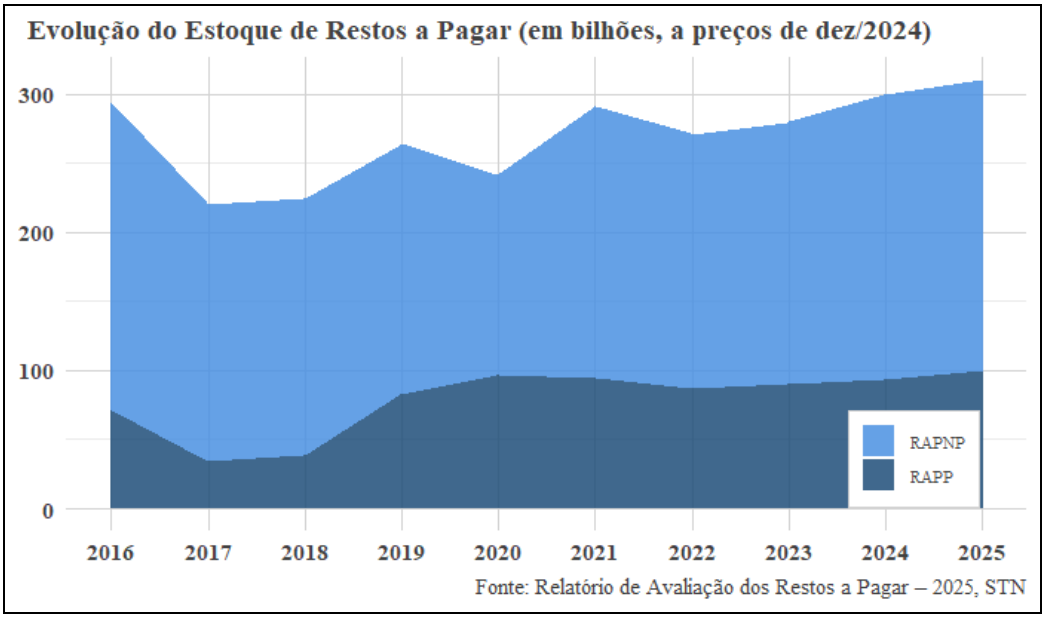
+ 285,5 bi RAP inscritos p/ 2024
- 21,1 bi RAP cancelados em 2024
- 204,4 bi RAP pagos em 2024
= 60,0 bi RAP a pagar 2024
55,5 bi RAP reinscritos
+ 255,3 bi RAP inscritos em 2024
= 310,8 bi Estoque de RAP p/ 2025

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.



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:

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.

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.

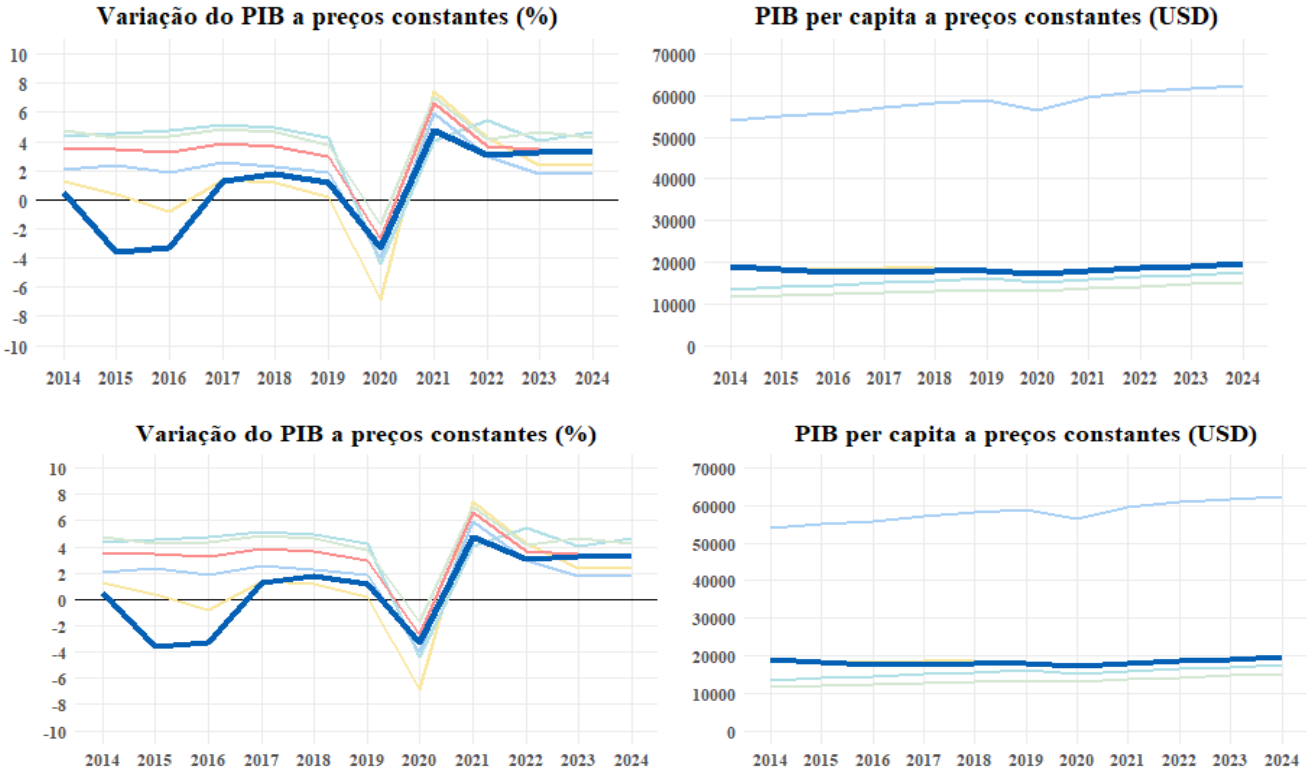
Esta seção examina indicadores internacionais que comparam o desempenho do Brasil a outros países, oferecendo visão comparativa dos resultados da atuação governamental. Tais indicadores situam o país no cenário global em dimensões econômicas, sociais e institucionais, contribuindo para identificar avanços, 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.

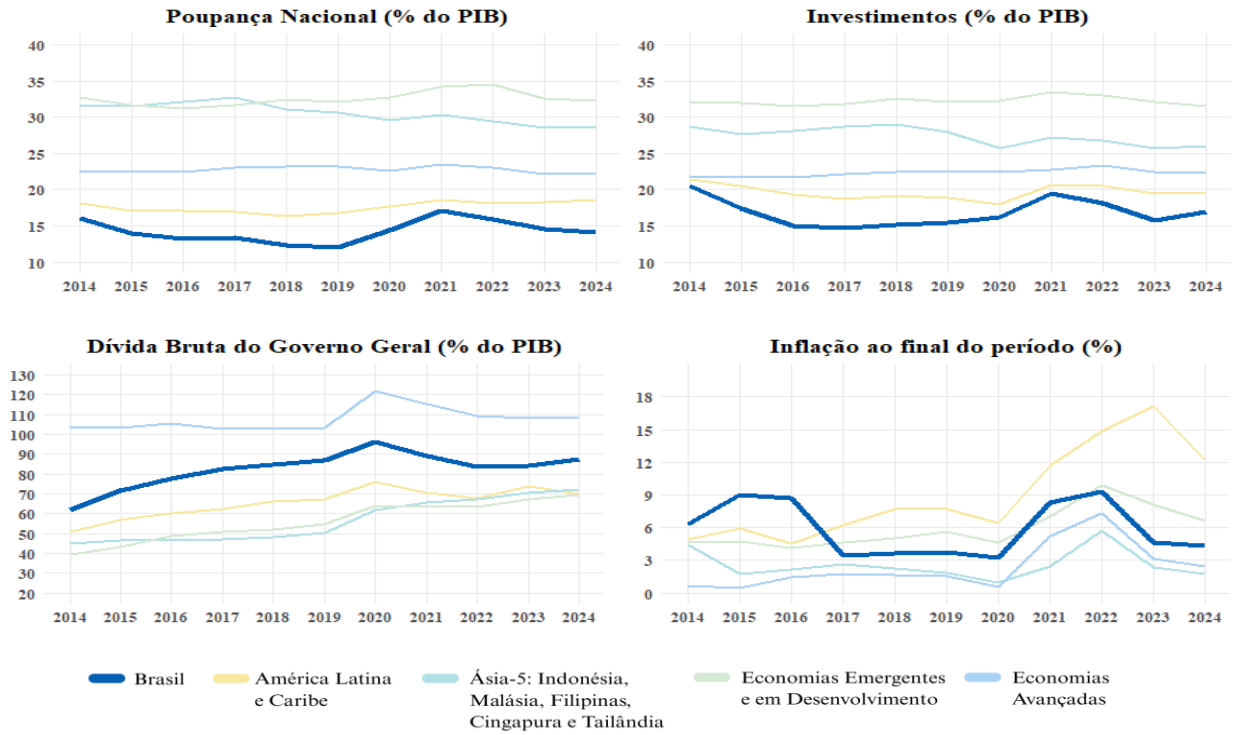
O primeiro indicador analisado é o Produto Interno Bruto (PIB), medida sintética da atividade econômica que soma todos os bens e serviços finais produzidos no país em determinado período. Utilizam-se, nesta análise, as estimativas mais recentes do Fundo Monetário Internacional (FMI), publicadas no relatório *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.

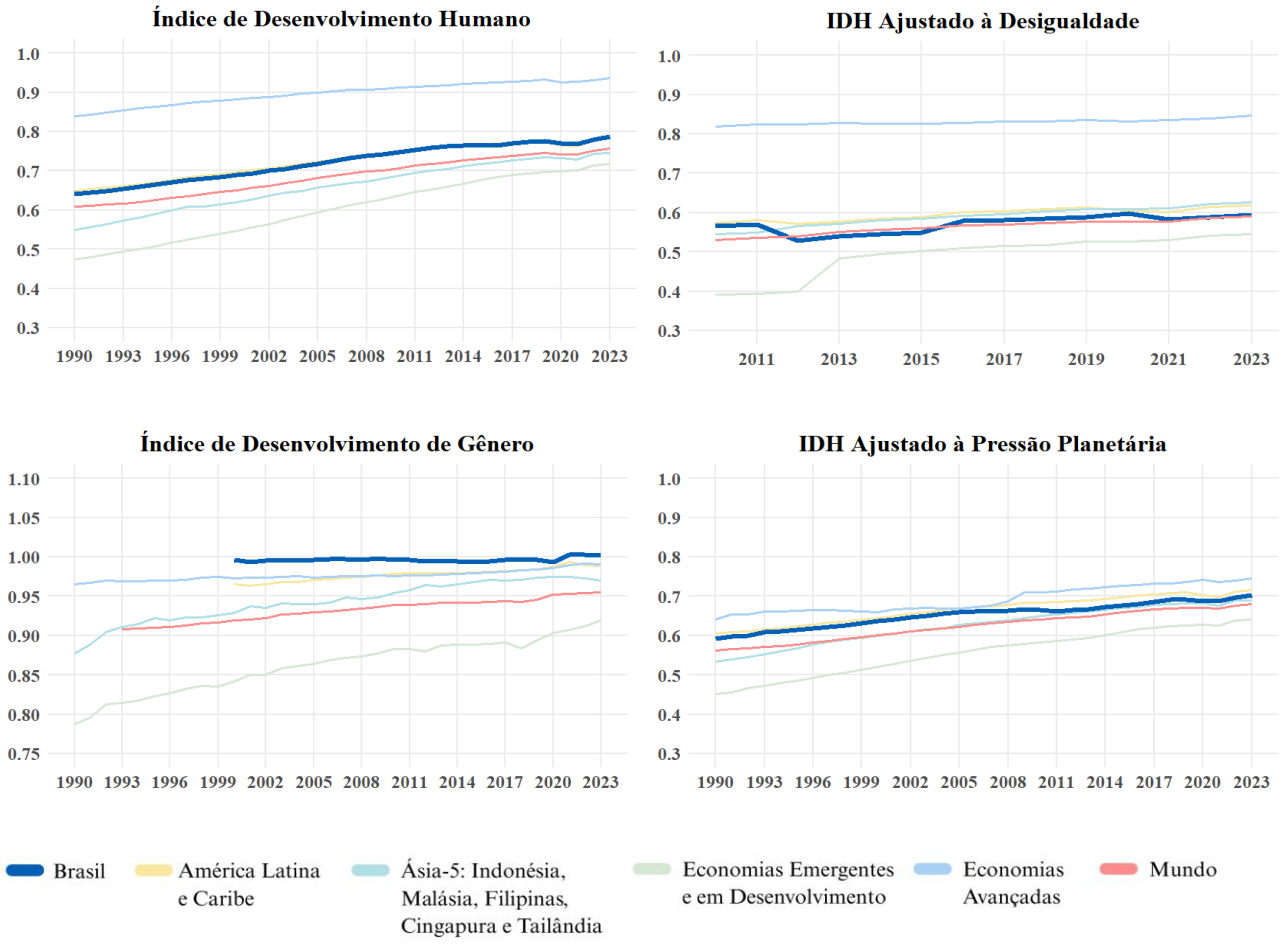


O país registra níveis de poupança nacional e de investimento inferiores às médias observadas nos grupos internacionais de comparação. Em contraste, a dívida bruta do governo geral situa-se em patamar significativamente mais elevado, superado apenas pelo endividamento das economias desenvolvidas, que 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.

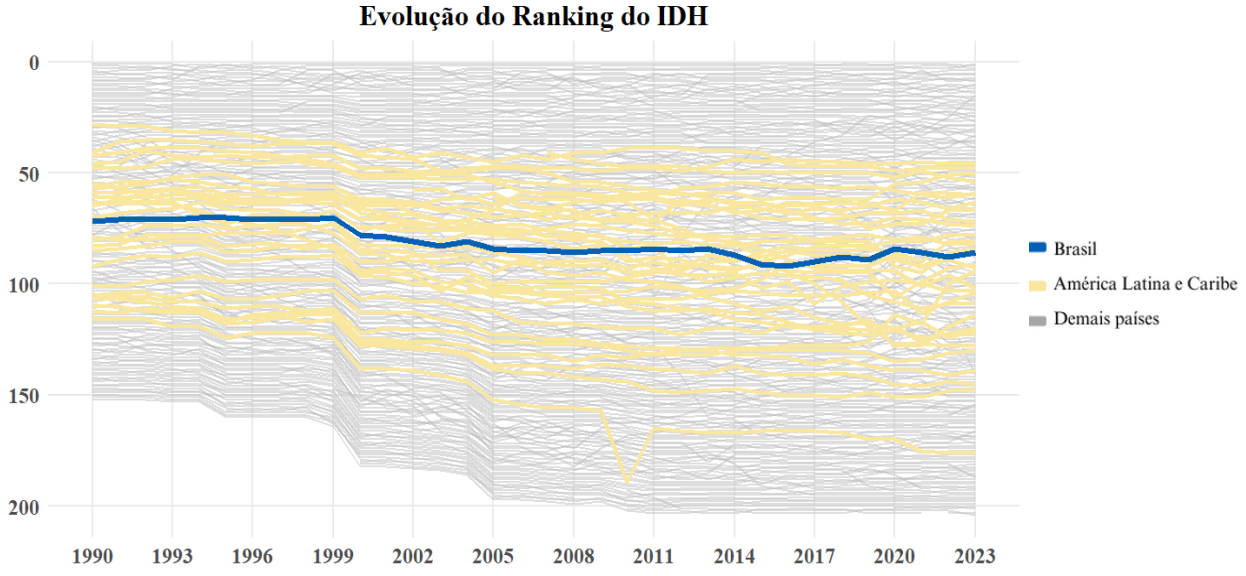
Calculado e divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no *Human Development Report*, o IDH mais recente, publicado em 2025 com dados de 2023, permite avaliar não apenas o nível de desenvolvimento humano, mas também sua evolução ao longo do tempo; o indicador mostra se o 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.



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.

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.

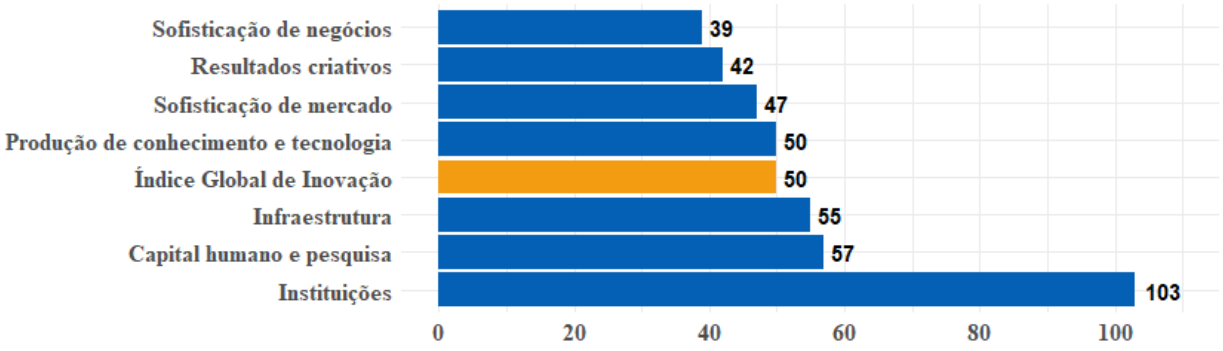
Ao se comparar o IDH "bruto" (0,786) com o IDH ajustado à desigualdade (IDHI), observa-se redução para 0,594, perda de 24,43%; nesse ajuste, o Brasil recua da 84ª para a 94ª colocação, evidenciando a persistência de elevada desigualdade interna.

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

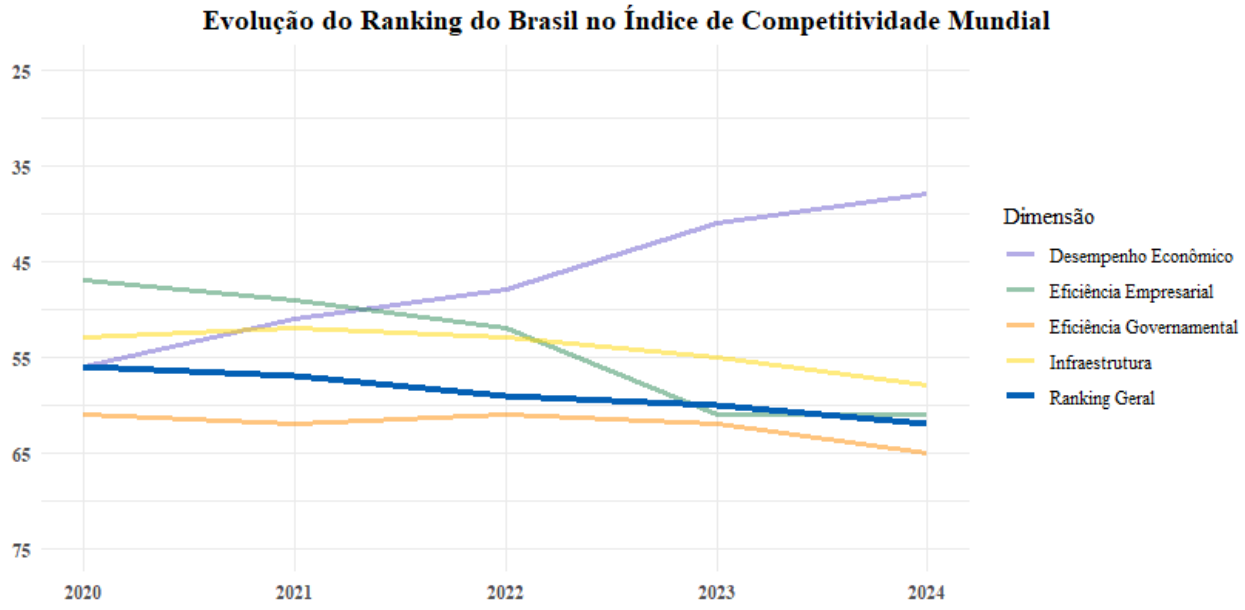
Além do GII, a publicação inclui o *Global Innovation Tracker* (GIT), cujo objetivo é medir se o ritmo da inovação está se acelerando ou desacelerando, avalia três estágios do ciclo de inovação – investimentos em ciência e inovação, adoção de tecnologias e impacto socioeconômico. Conforme o relatório, 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 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.

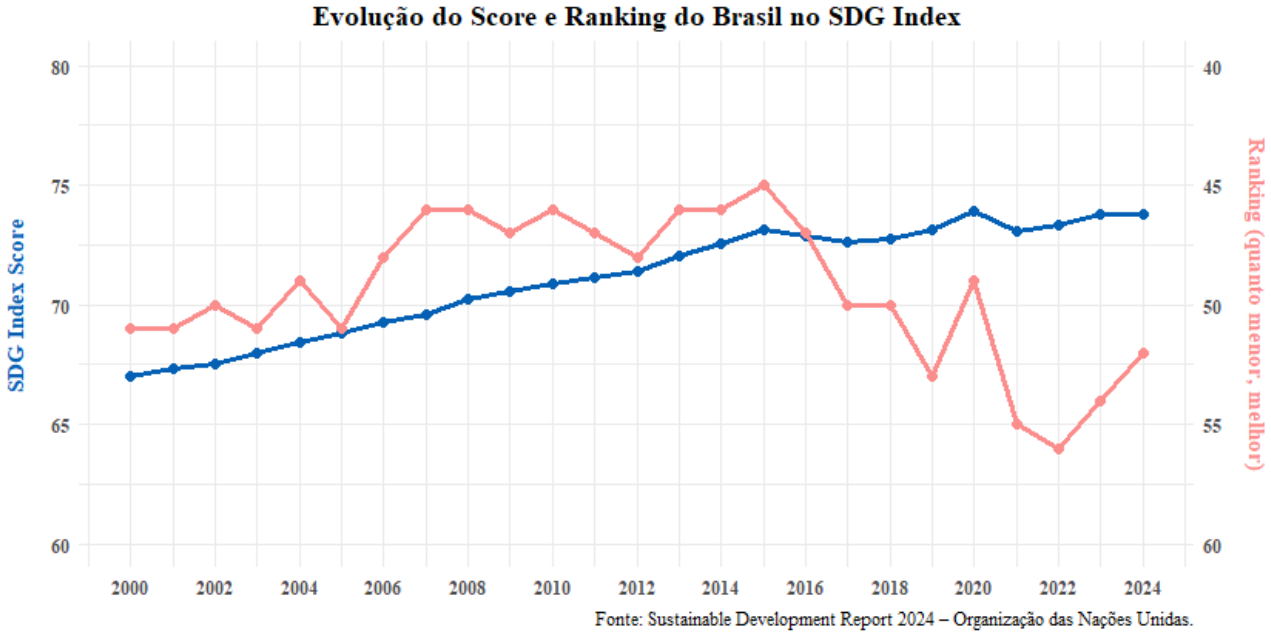
A publicação do ranking destacou, ainda, os principais desafios estruturais do Brasil, entre os quais: melhorar o acesso à educação básica de qualidade, promover capacitação e requalificação profissional para acompanhar as mudanças tecnológicas, modernizar a infraestrutura a fim de

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.

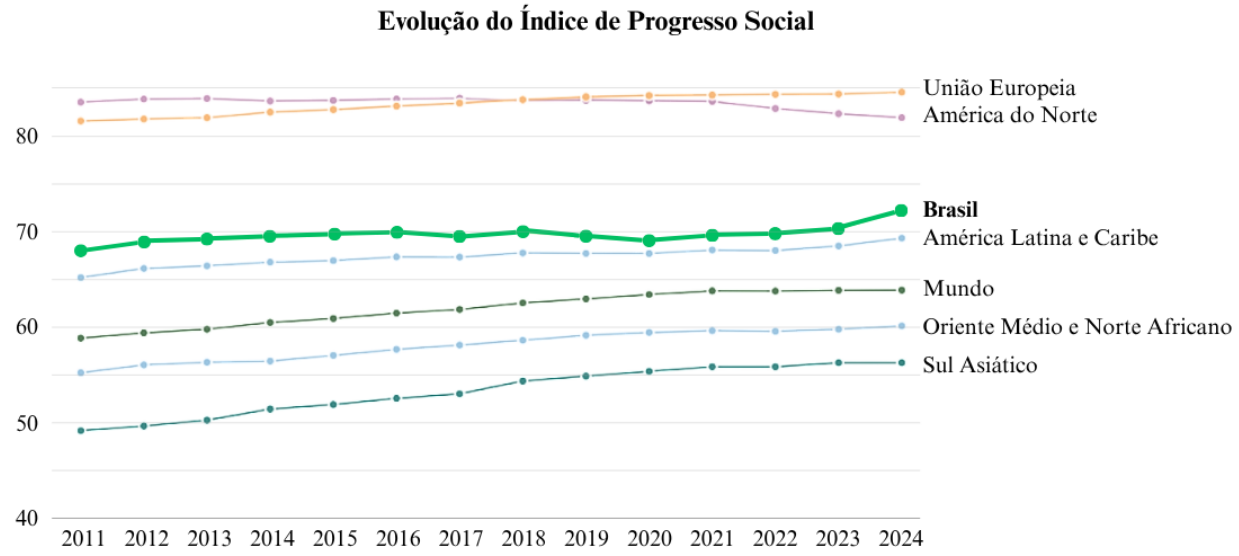


Com base nos dados de 2024, o Brasil apresenta panorama misto quanto ao cumprimento dos ODS, tendo sido apenas dois dos 17 objetivos plenamente alcançados: 7 (Energia Acessível e Limpa) e 17 (Parcerias e Meios de Implementação); outros 4 encontram-se em estágio intermediário, classificados como "desafios permanecem": 4 (Educação de Qualidade), 6 (Água Potável e Saneamento), 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e 13 (Ação Contra a Mudança Global do 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;

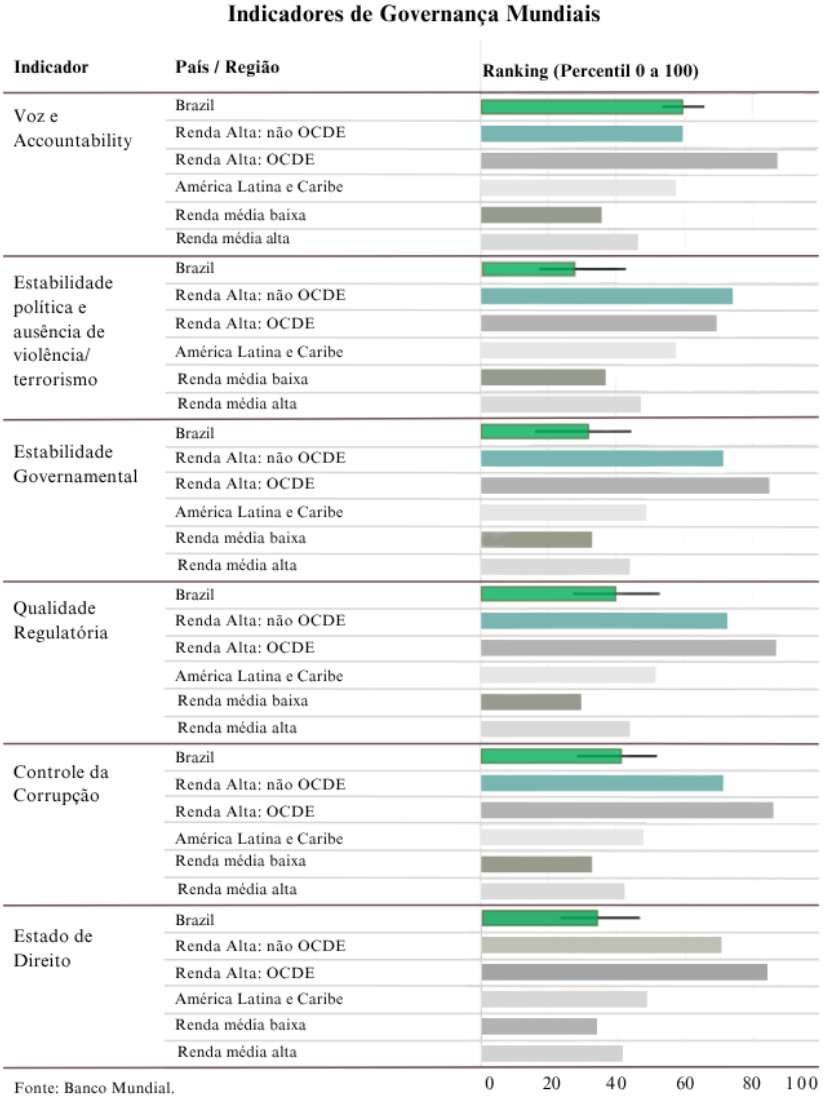
c) oportunidades: direitos e voz, liberdade e escolha, sociedade inclusiva e educação avançada.

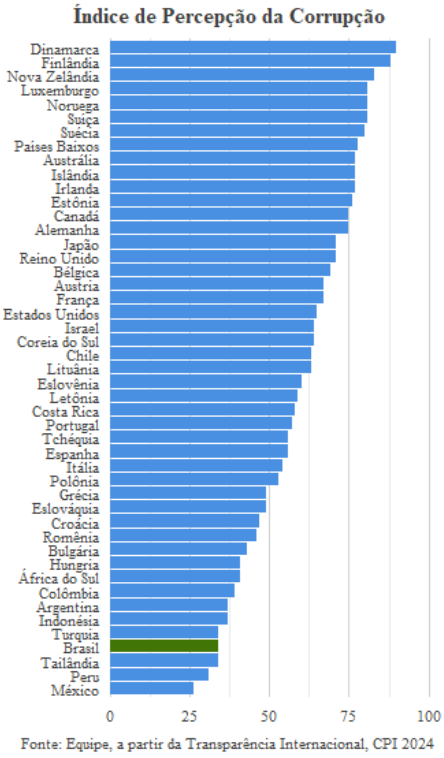
O Brasil destacou-se, no relatório de 2025, como o país que mais avançou desde 2023, com um aumento de 1,91 ponto no índice, impulsionado principalmente pelos componentes “Direitos & Voz” e “Liberdade & Escolha”, da dimensão de oportunidades. O país ficou em 55º lugar no índice geral, 83º no de necessidades 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.





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).

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 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.

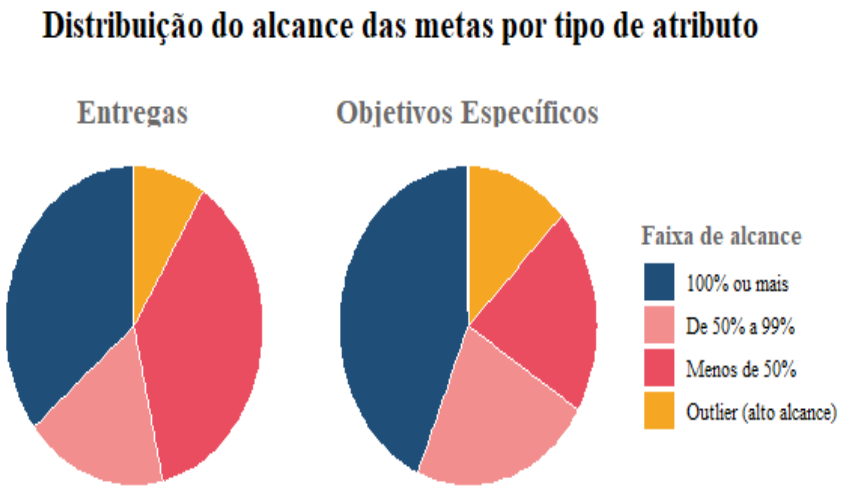
Quantidade de entregas e objetivos específicos excluídos e analisados

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.

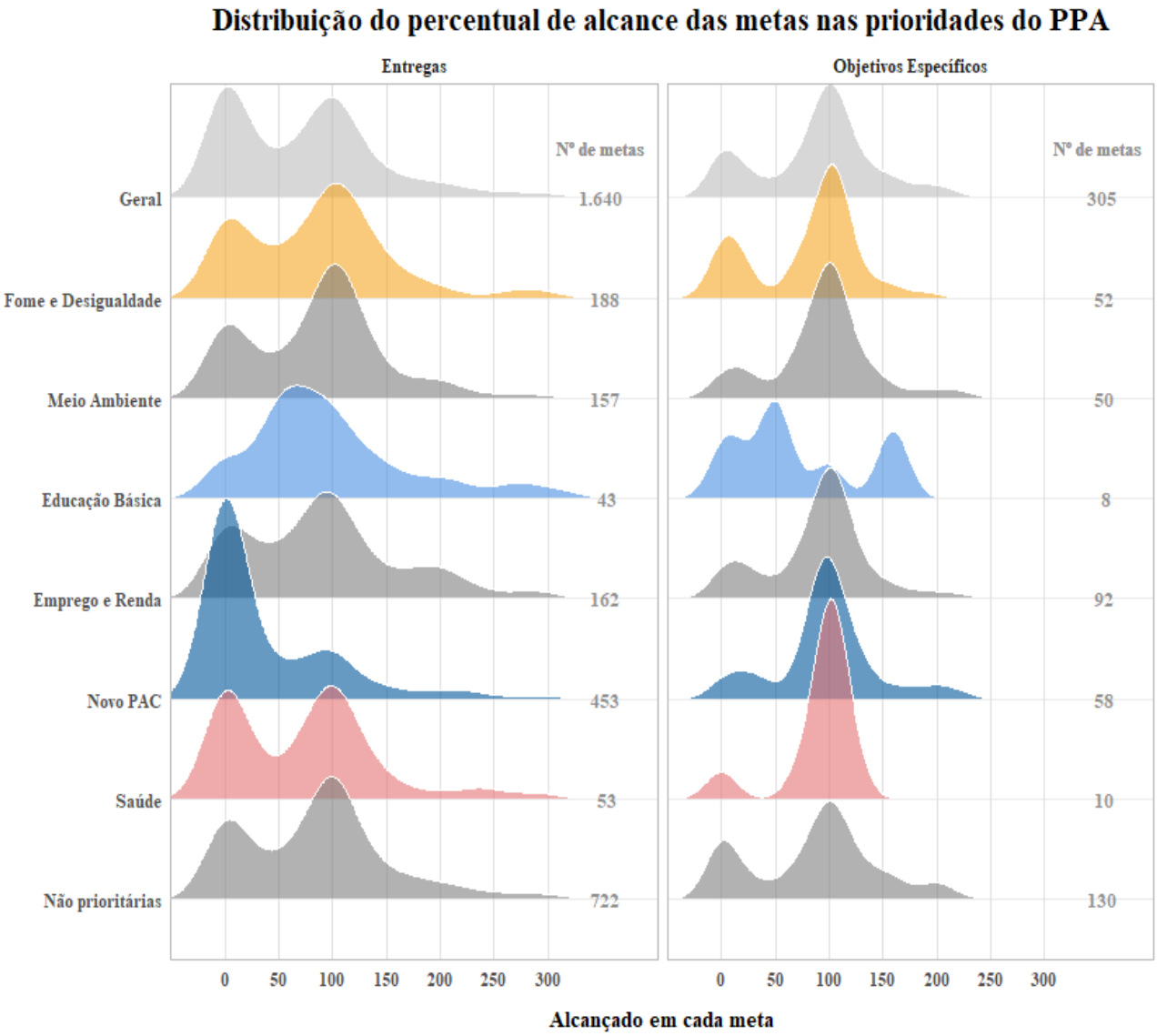


Fonte: Equipe a partir da planilha de monitoramento do PPA (SIOP)

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.



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.

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.

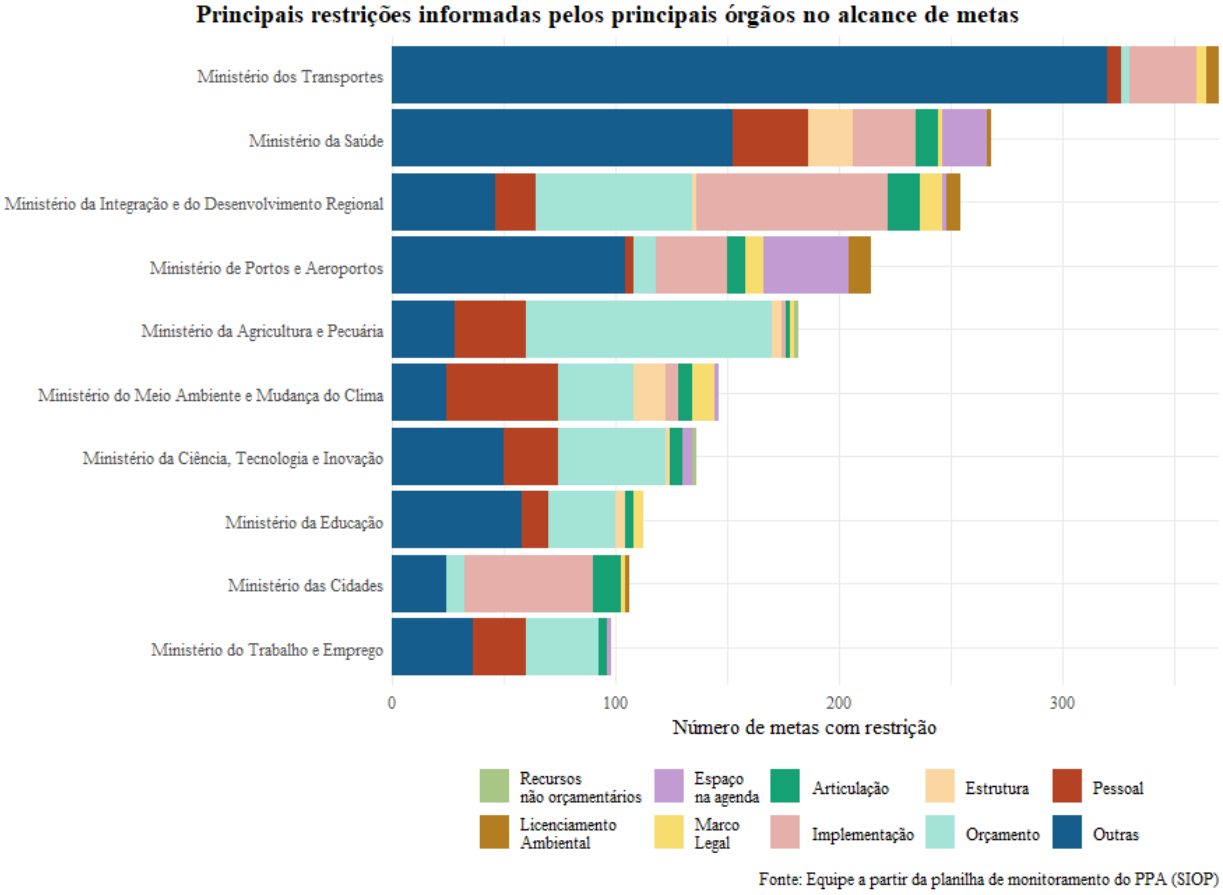
Restrições ao alcance de metas dos objetivos específicos e das entregas

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)

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.

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.

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).

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.

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 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 teleperícia 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 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.

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.

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.

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. • **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. • **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. • **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. • **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. • **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. • **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?”). • **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. • **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 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

Atributos do Programa 3901 Avaliados

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.

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.

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. 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.

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.

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 (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)					

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 de ações que promovam uma perspectiva global,	10400 - Número de IES apoiadas	06NG - Aumentar o número de IES apoiadas no âmbito do fortalecimento da internacionalização da educação superior	Não

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).			
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 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.

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.

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; 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.

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; 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.

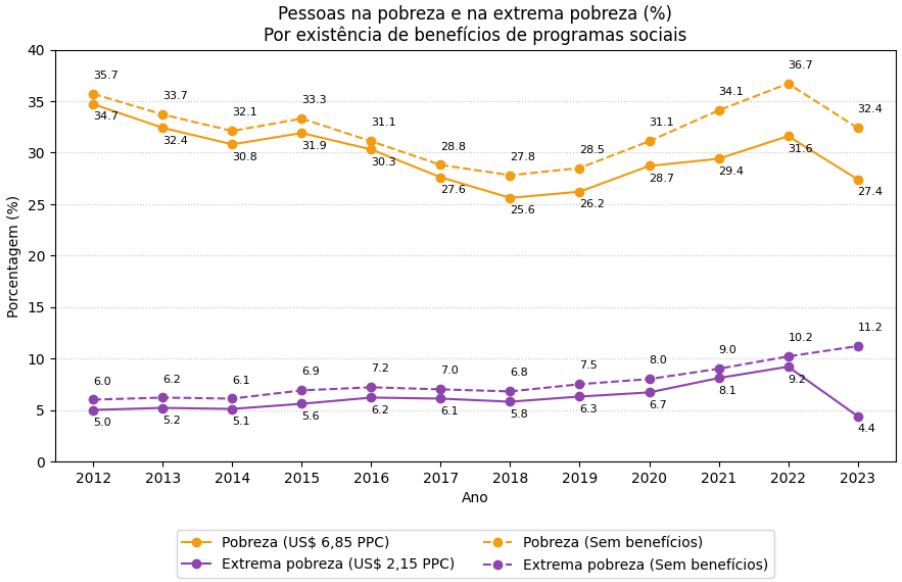
A meta 0588 pretendia elevar, até 2027, a taxa de acompanhamento em saúde de crianças menores de sete anos e de mulheres beneficiárias do Bolsa Família para 82%. Foi rejeitada por não definir claramente o que constitui "acompanhamento" – não há número mínimo de consultas nem tipologia de registros – 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 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.

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.

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

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 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).

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 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 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;

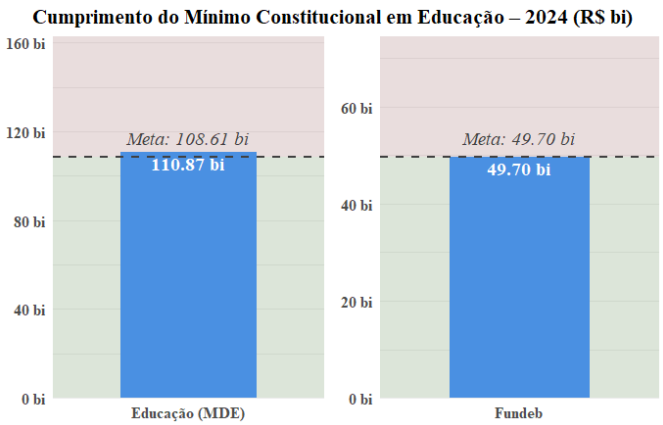
c) R$ 309,99 milhões à Araucária Nitrogenados S.A., voltados à infraestrutura operacional.

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.

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:

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.

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.

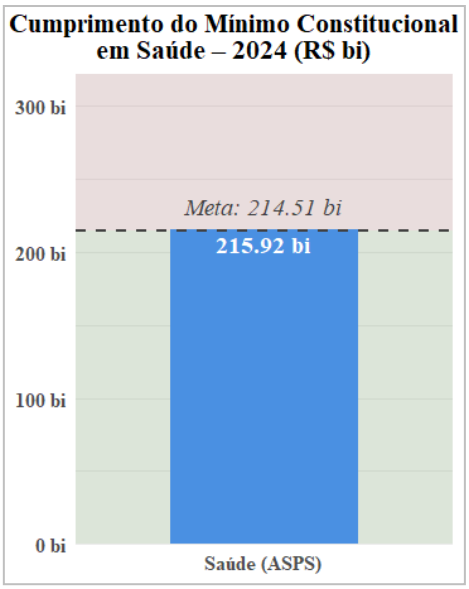
O percentual mínimo de complementação da União é de 23% da receita total do Fundeb, mas sua implementação é progressiva; para 2024, o percentual exigido foi de 19%, nos termos do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

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.

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.

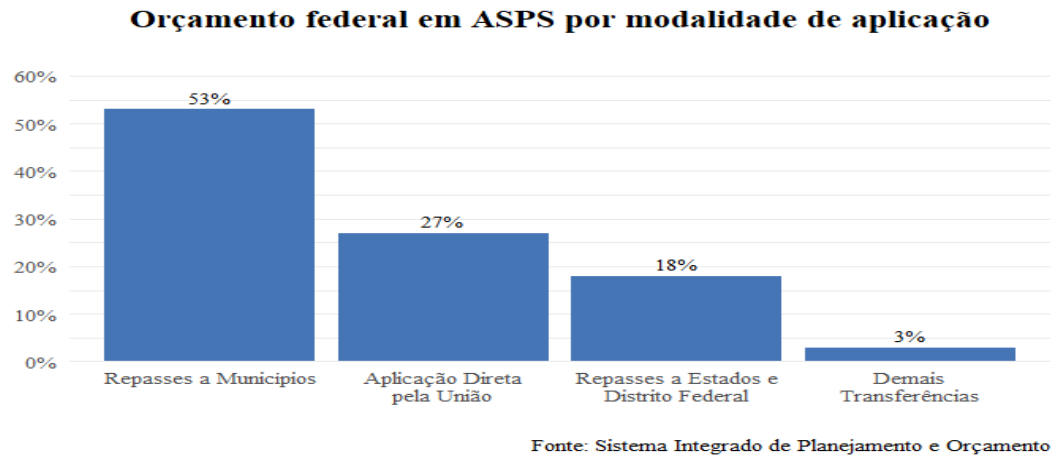
Restos a pagar cancelados em 2023 referentes aos exercícios de 2013 a 2022 (R$ mi)

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 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 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.

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.

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 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).

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.

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.

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.

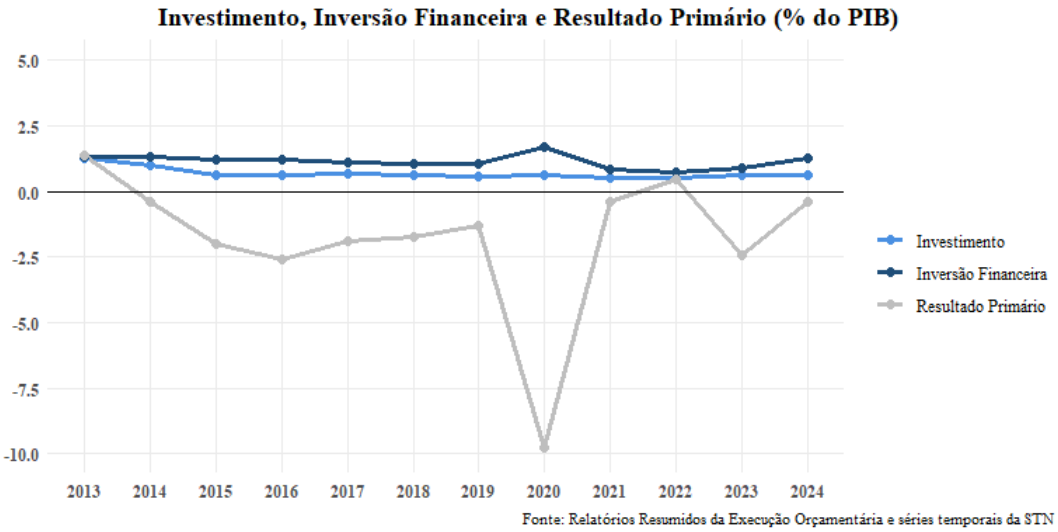
2. As despesas de capital, conforme critério adotado pela STN, consistem nas despesas executadas (liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados) com investimentos, inversões financeiras e amortização/refinanciamento da dívida.

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 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.



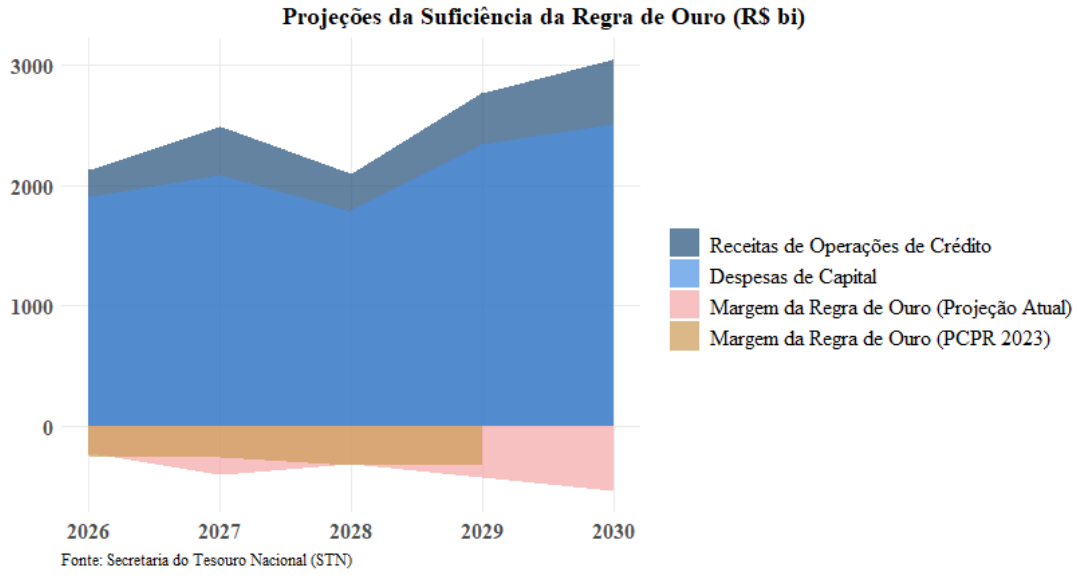
Projeções de médio prazo

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.

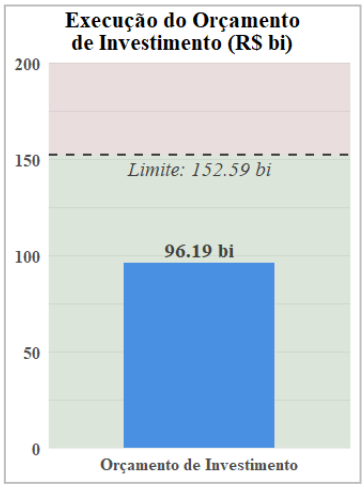
A insuficiência projetada poderia ser atenuada mediante a liberação de fontes vinculadas ou por meio de resultados positivos no balanço do Banco Central, com exceção daqueles decorrentes de variação cambial. No entanto, tais recursos apresentam baixa previsibilidade e, por essa razão, não foram considerados 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 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 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

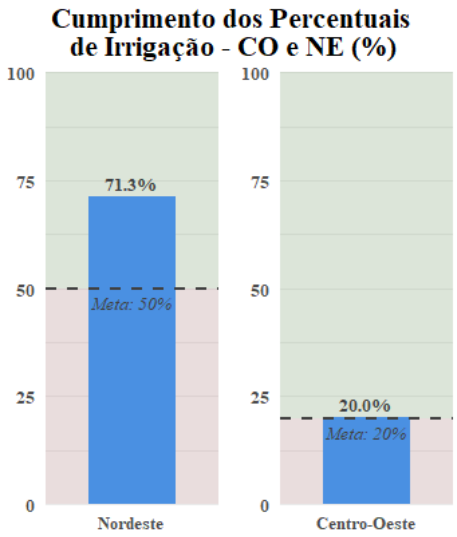
Fonte: Elaboração própria a partir de informações do PDG enviadas pela Sest. Dados em R$ milhares.

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.

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.

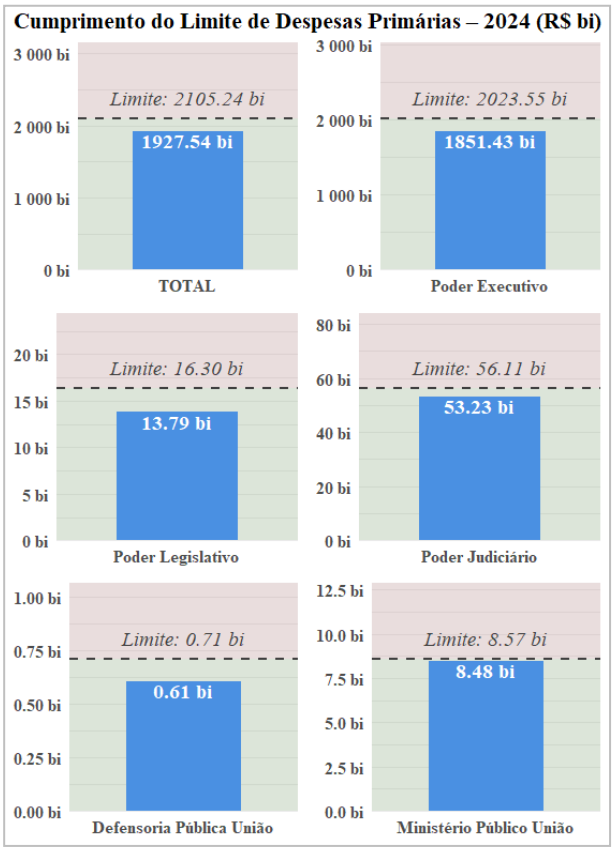
Como o tema já é monitorado desde a recomendação constante das Contas do Presidente de 2021, não houve um novo endereçamento neste momento.

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.

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.

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%

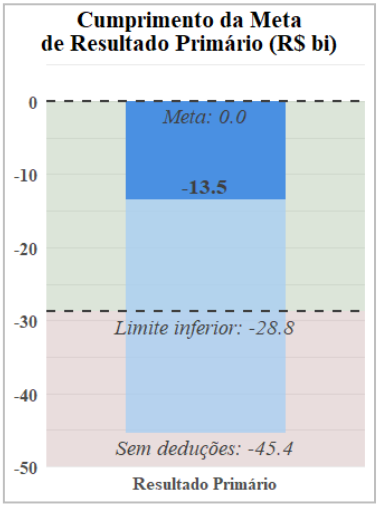
Fonte: STN – Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais 3º Quadrimestre de 2024.

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.

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.

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).

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 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)

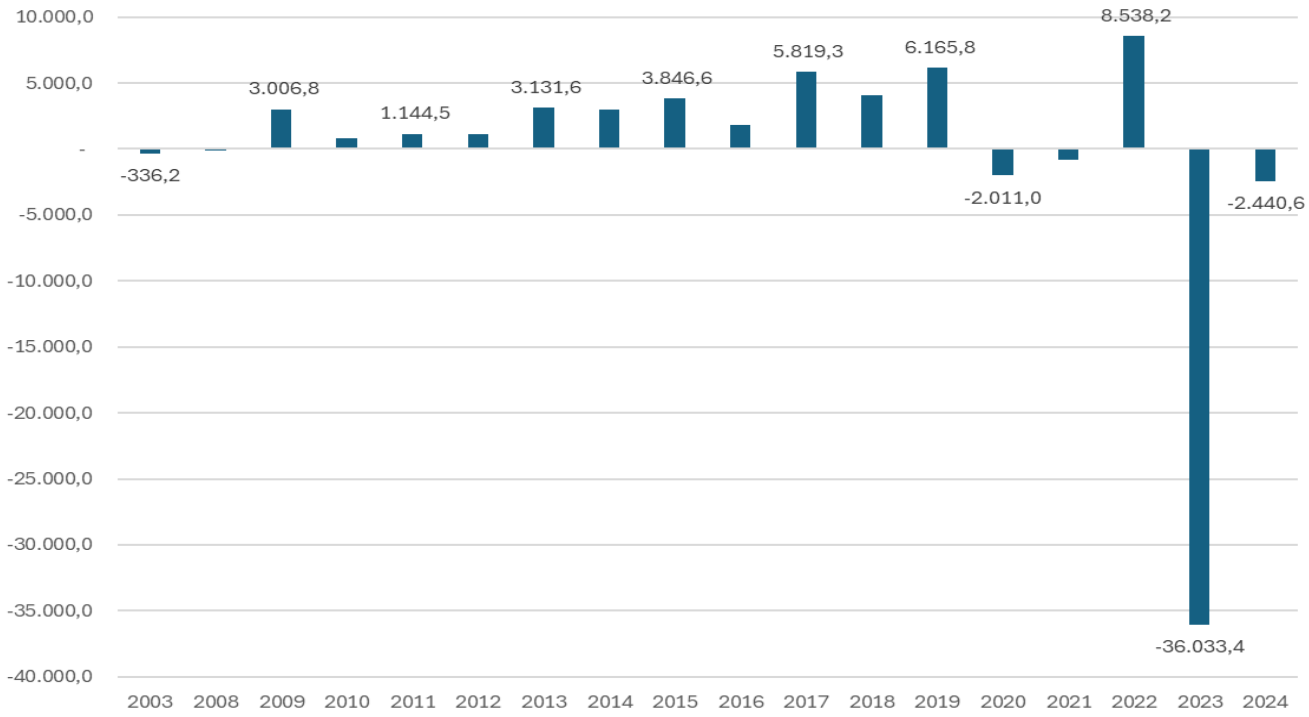
Discriminação	2024
5. Resultado Primário Governo Central - Acima da Linha	(42.923,7)
6. Ajustes Metodológicos	(428,4)
6.1. Ajuste Metodológico Itaipu	-
6.2. Ajuste Metodológico Caixa – Competência	*(428,4)*
6.3. Ajuste Metodológico Recursos Não Sacados do PIS/PASEP (EC 126/2022)	-
6.4. Ajuste Metodológico 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).

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.

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 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.

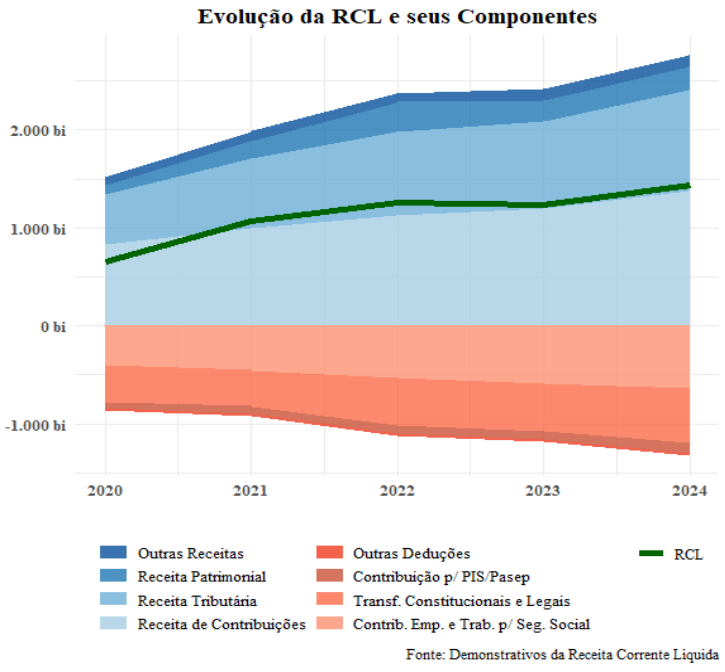
A Controladoria-Geral da União, em atendimento a recomendação do Acórdão 1.124/2024-TCU-Plenário (Ministro Vital do Rêgo), incluiu, na Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2024, o subitem 2.1.7, denominado "Execução Financeira – Limites autorizados x pagamentos (Empoçamento de Recursos)", 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%).

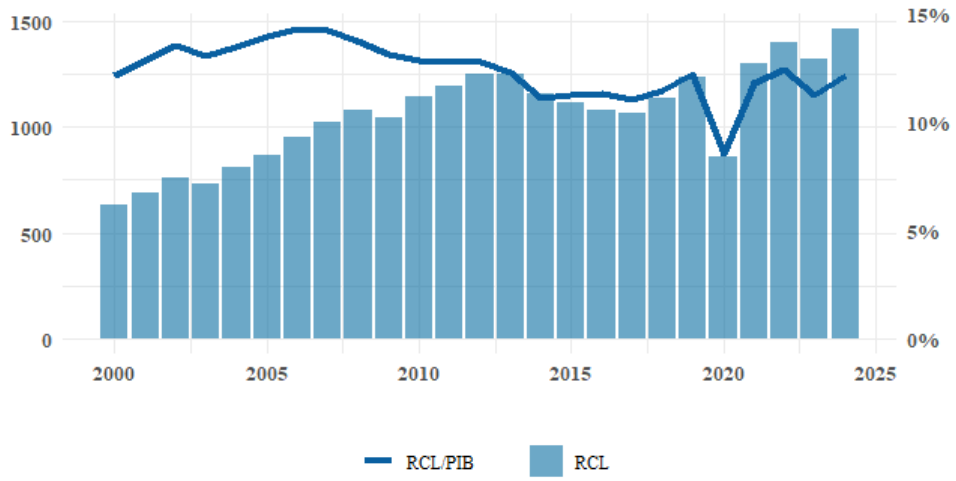
Em relação a 2023, a receita corrente cresceu R$ 341 bilhões (+14%), enquanto as

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

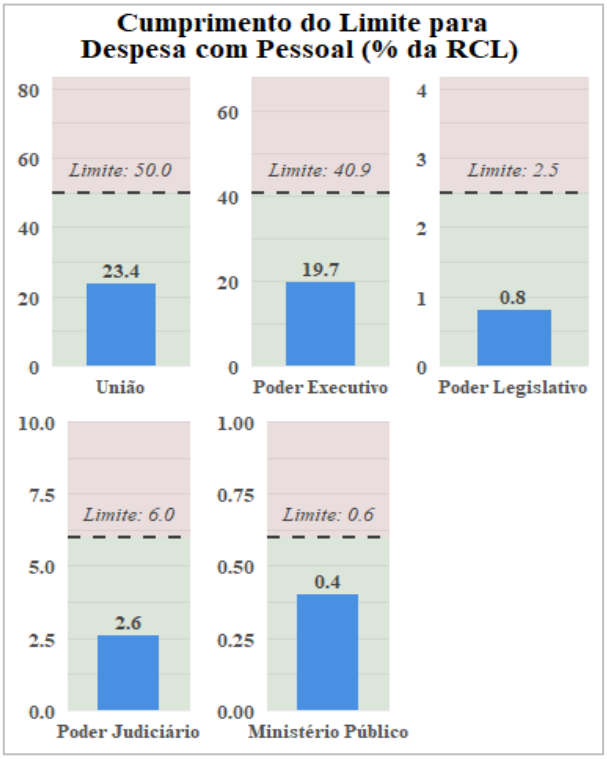
A Receita Corrente Líquida (RCL) equivale ao total das receitas correntes arrecadadas em um período de 12 meses, deduzido, no caso da União, dos seguintes valores: transferências constitucionais ou legais a estados e municípios; contribuições para financiamento da seguridade social previstas no art. 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.

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.

Demonstrativo da Despesa com Pessoal da União (R$ milhões)

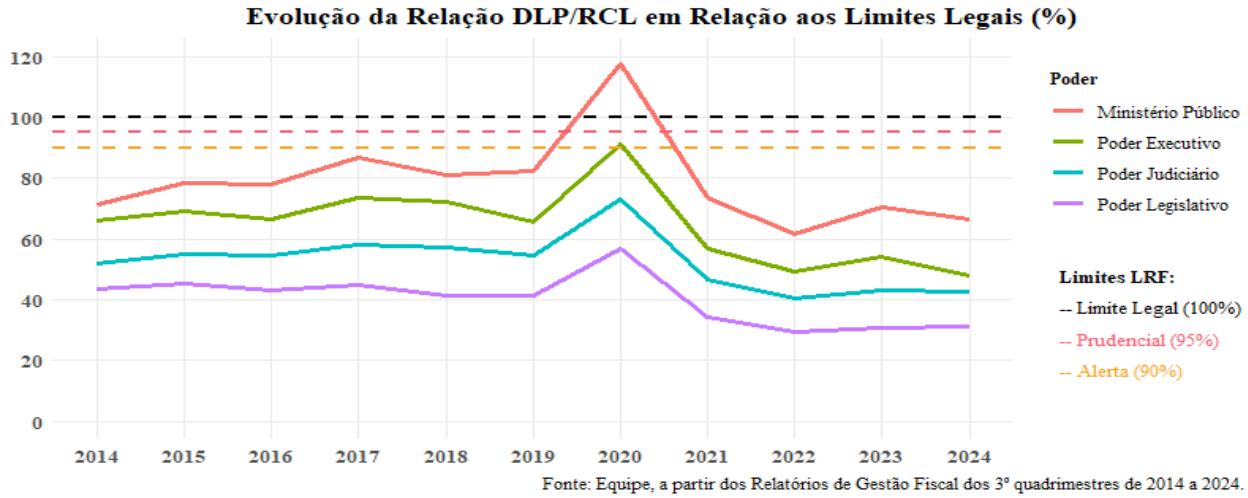
Discriminação	Despesa Empenhada em 2023	Despesa Empenhada em 2024	Variação 2023/2024
Despesa Bruta com Pessoal (I)	**395.007**	**394.127**	**-0,22%**
Pessoal Ativo	217.616	218.828	0,56%
Pessoal Inativo e Pensionistas	174.177	172.284	-1,09%
Contratos de terceirização (LRF, art. 18, § 1º)	3.213	3.015	-6,17%
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.

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.

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.

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

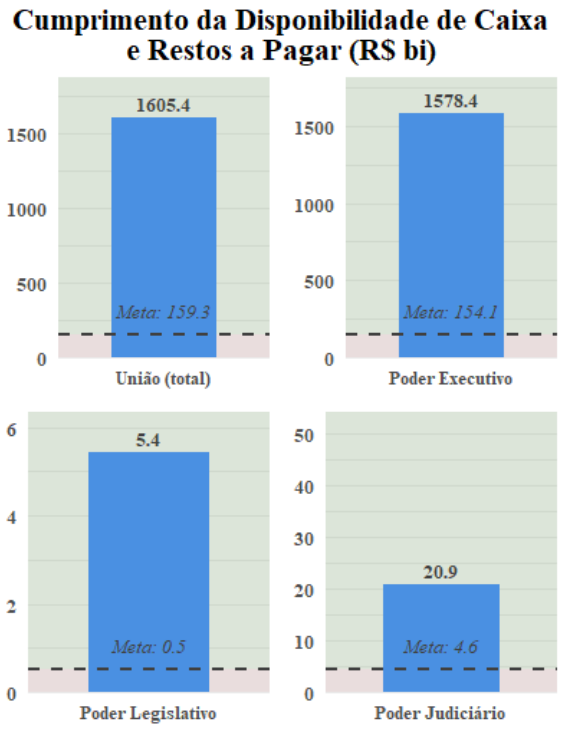
No caso da concessão de garantias da União a entes subnacionais e suas entidades controladas, exige-se a apresentação de contragarantias de valor igual ou superior, conforme estabelece o art. 40, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal; a vinculação de transferências constitucionais, por exemplo, visa mitigar o risco dessas operações para a União.

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 regr**a 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.

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
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).

Disponibilidades e Restos a Pagar da União – 2023 e 2024 (R$ milhões)

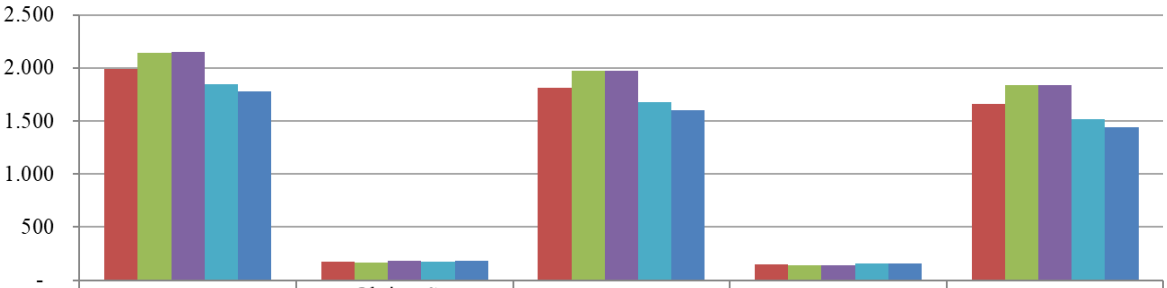
	2023	2024	Variação Nominal	Variação %
Disponibilidade de caixa bruta (I)	1.764.679	1.777.499	12.820	0,7%
RPP de exercícios anteriores (II)	6.452	8.434	1.983	30,7%
RPP do exercício (III)	82.579	91.592	9.013	10,9%
RPNP de exercícios anteriores (IV)	49.378	51.543	2.164	4,4%
Demais obrigações financeiras (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:

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.

Disponibilidade de Caixa Líquida após a Inscrição em RPNP – Poder Executivo Federal (R$ milhões)

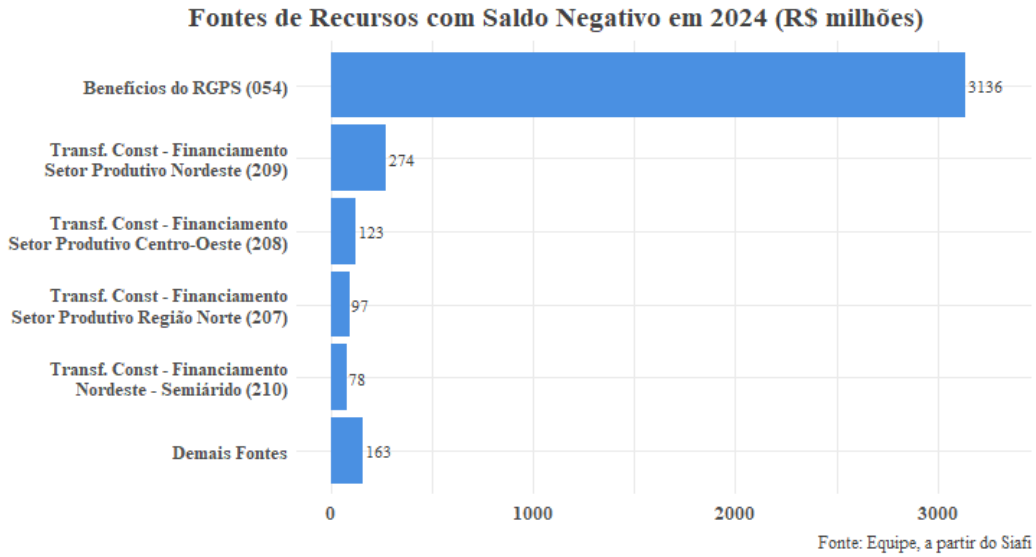
Grupo de Destinação de Recursos	2023	2024	Variação Anual Nominal	Variação Anual Percentual
Total de Recursos Não Vinculados / Ordinários (I)	**58.964**	**44.981**	**-13.983**	**-23,7%**
Total de Recursos Vinculados (II)	**1.373.013**	**1.371.440**	**-1.573**	**-0,1%**
1. Recursos Vinculados à Educação	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**.

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).

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.

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 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,

IRREGULARIDADE
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.

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, 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.

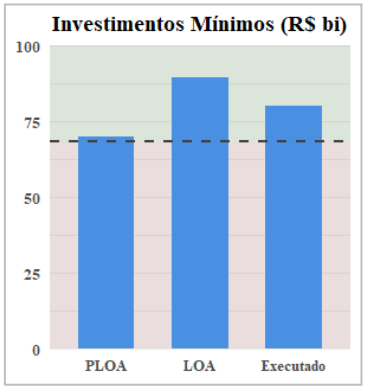
Ademais, o Ministério do Planejamento publicou relatórios em que lista as entregas que seriam vinculadas a cada uma das prioridades do PPA (https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/publicacoes-1).

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.

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 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.

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 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 do programa e autorizou, excepcionalmente e de forma temporária, a continuidade da execução do programa com recursos do Fipem até deliberação do Congresso Nacional.

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).

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	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	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 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	%
	33,1	30,0	91%
	1,4	0,0	0%
	3,2	0,0	0%
	0,0	0,0	0%
	7,5	7,3	98%
	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 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.

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, 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 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.

<u>Provisões</u>

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.

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

<u>Provisões</u>

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.

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.

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 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.

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 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.
- 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).

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).

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 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.

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.

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 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 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.

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.

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 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);

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.

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 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:

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);

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:

(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.

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 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 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.

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 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.

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.

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 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.

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.

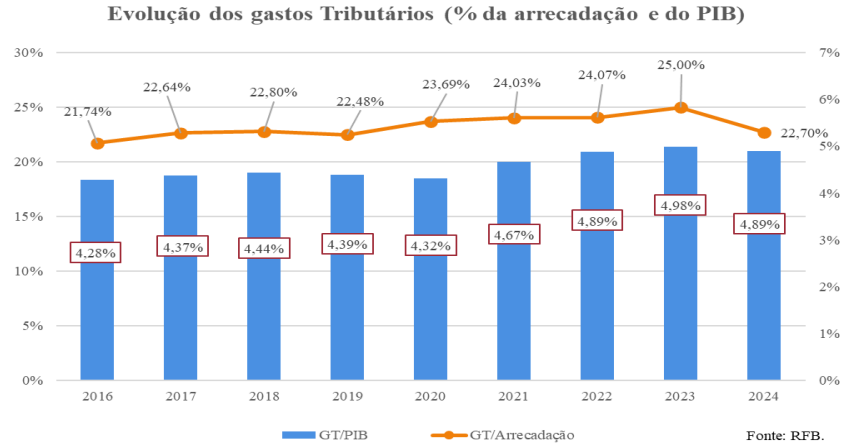
Com isso, o resultado primário do Governo Central totalizou déficit de R$ 45,4 bilhões, após o de R$ 264,5 bilhões em 2023 (-2,43% do PIB).

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.



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.

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)

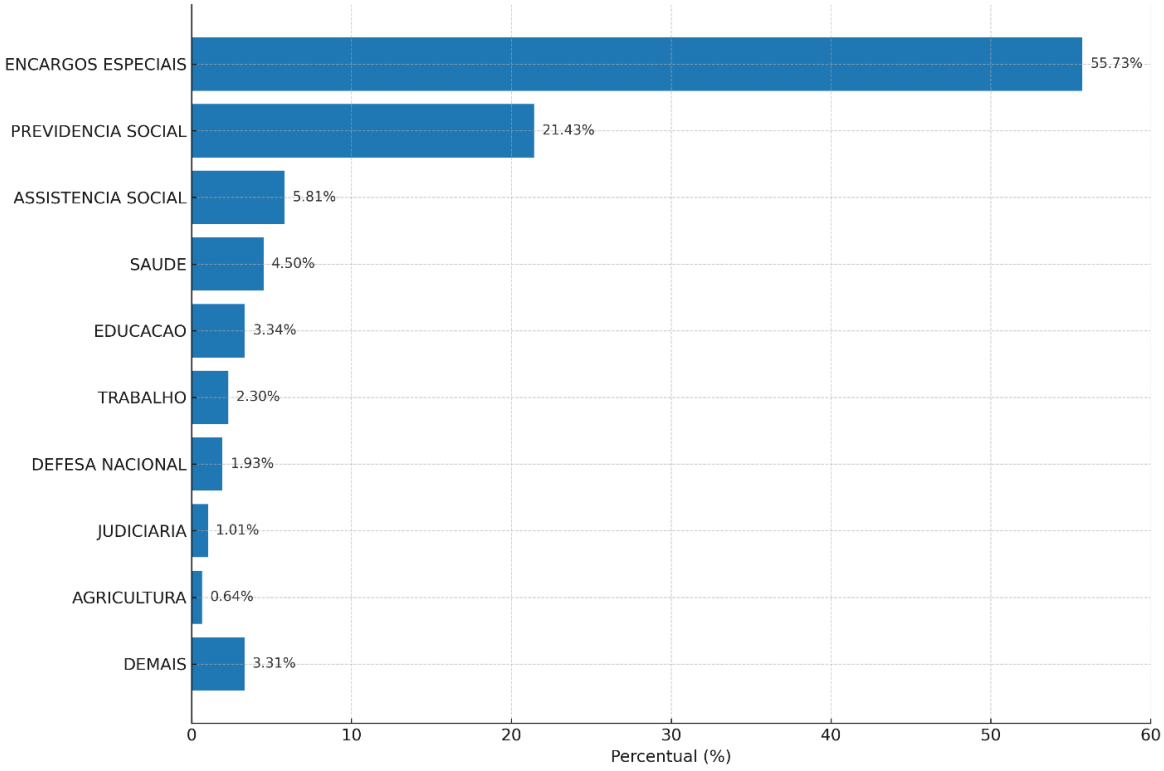
A LOA 2024 estimou receitas em R$ 5.415 bilhões e fixou despesas de R$ 5.414 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).

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.

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 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.

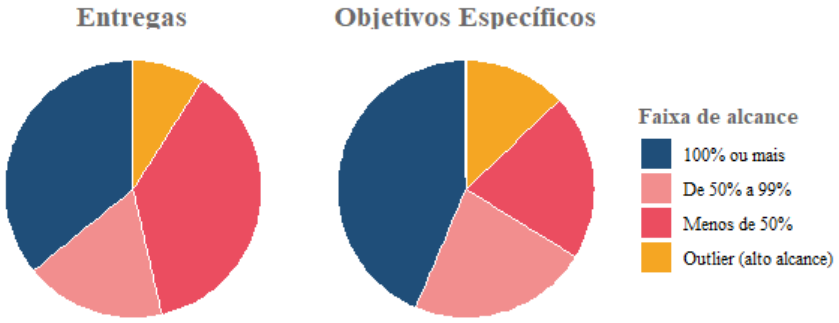
O Índice de Competitividade Mundial 2024 mostra o Brasil na 62ª posição, refletindo declínios em eficiência governamental e infraestrutura, apesar de melhora no pilar de desempenho econômico.

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.

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.

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)

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)

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).

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 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.

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.

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.

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.

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%.

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.

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 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.

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.

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.

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.

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 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.

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.

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 continuado	LRF, art. 17.	Sim

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.

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.

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 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);

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.

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

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 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

ANEXO III DA ATA Nº 21, DE 11 DE JUNHO DE 2025
(Sessão Extraordinária do Plenário para Apreciação das Contas do Presidente da República)

Declarações de voto dos Ministros Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira e Antonio Anastasia; bem como do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

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 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 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.

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.

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.

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.

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 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
- 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 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 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 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 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.

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.

TCU, Sala das Sessões, em 11 de junho de 2025.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

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.

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).

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.

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 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

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

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.

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.

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

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.

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 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

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 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.

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, 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 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 *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.

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

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 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

[1] Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br; Acesso em 2/6/2025.

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 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%,

---

[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.

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
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,

[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.

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 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

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.

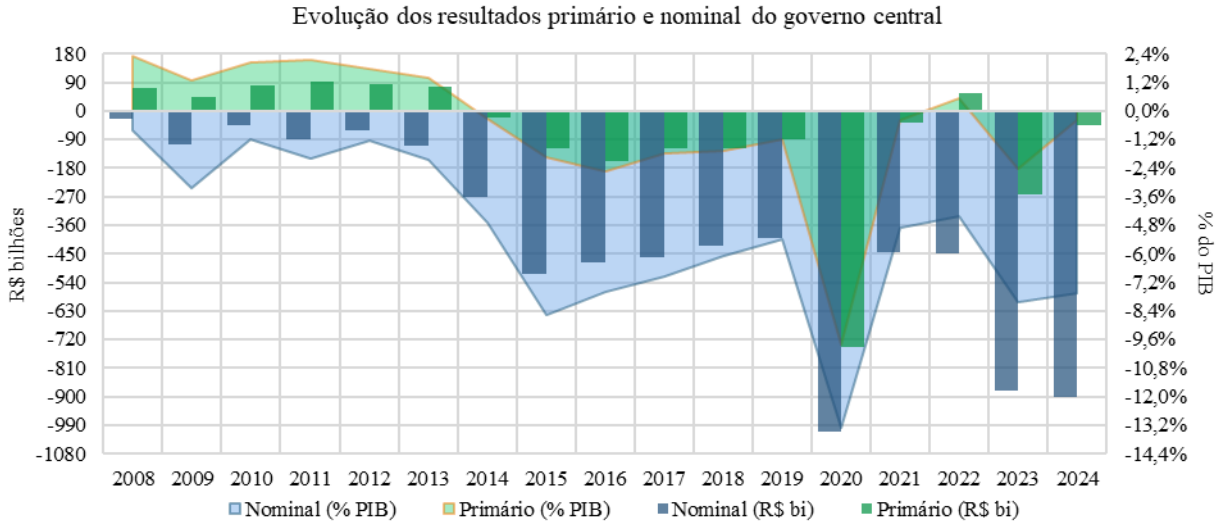
Parabenizo a Secretaria-Geral de Controle Externo, especialmente as equipes da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) e da Unidade

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, 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.

Como mencionado, em 2024, o governo central entregou **déficit primário de R$ 15,2 bilhões**[7]. 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[8], 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.

---

[7] Considerando as deduções permitidas pela legislação e por decisão judicial, mencionadas anteriormente.

[8] Sem a dedução referente a ADIS 7064/7047, o resultado apurado até o 2º bimestre seria de déficit primário de **R$ 97 bilhões**.

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****."*

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.

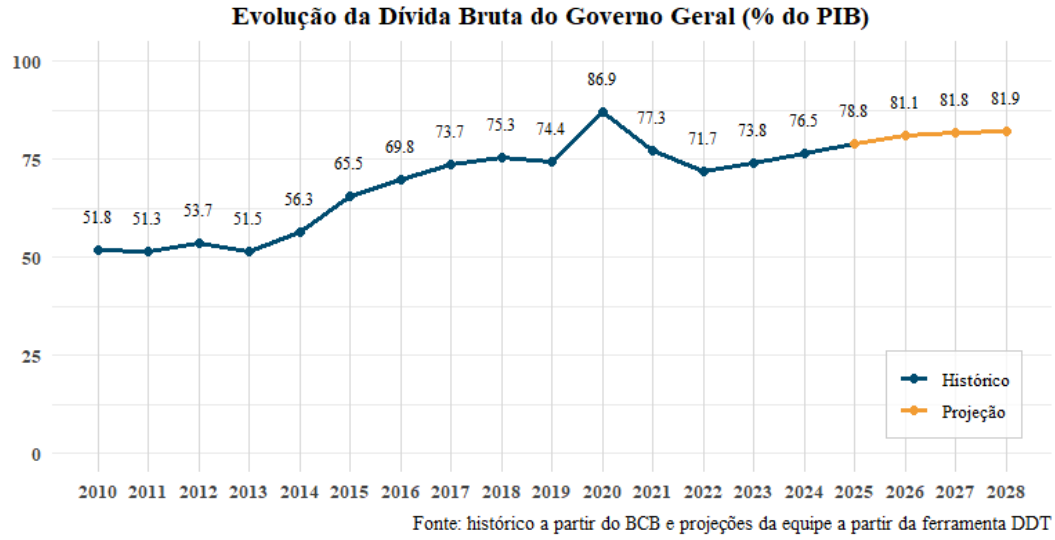
Tendo em vista explicar a manipulação de variáveis para expressar um resultado fiscal melhor do que o real, peço licença para fazer uma ilustração simplória, comparando com o orçamento doméstico. É como se o cidadão estivesse utilizando o cheque especial ao final do mês, mas, ao prestar contas para a 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, 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."*

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,** 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 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.

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.

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 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[9].

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.

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

[9] Situação em análise na representação objeto do TC 021.989/2024-9, de minha relatoria.

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.

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.

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**;

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

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.

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 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".

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[10], equivalente às despesas de capital recorrentes para manutenção da capacidade operacional do empreendimento, consideradas nas modelagens inerentes aos processos de concessões.

---

[10] 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.

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[11]. 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).

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

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.

[11] 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.

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);

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.
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

ANEXO IV DA ATA ATA Nº 21, DE 11 DE JUNHO DE 2025
(Sessão Extraordinária do Plenário para Apreciação das Contas do Presidente da República)

Pronunciamento da Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.

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.

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.

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.

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.

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