

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 de frente 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 arrecadatário, 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, considereimpropriedades 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, recorro 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 (excluíram-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, espalhando 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 ($\geq 50\%$), Centro-Oeste ($\geq 20\%$); 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 “empocamento” 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