

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 parabeno 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 0700 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

avancaríamos 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 parablenizo 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 Giaroux 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) reverteresse 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 competitividade 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 lúdima 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 marcadamente 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 2024, 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, detrimntosos 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 esquadrihada, 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 valerosos 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 arrecadatário 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 desapeço 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 oposição de ressalva às presentes contas.
29. Contudo, não basta apenas ressaltar. 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 oposição 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 guardião desse pacto intergeracional.
81. Feitas estas ponderações, parabeno 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 arrecadatário, 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 áreas¹ e respectivas subáreas: (i) cerimonial; (ii) ciência, tecnologia e inovação; (iii) cooperação internacional; (iv) cultura e educação; (v) direitos humanos; (vi) desenvolvimento sustentável; (vii) paz e segurança internacionais; e (viii) política externa comercial e econômica. Ainda, possui Setores de Promoção Comercial e Investimentos localizados em 126 embaixadas e consulados brasileiros ao redor do mundo para divulgar informações sobre oportunidades de negócios e investimentos para as empresas brasileiras e fornecer assistência a empresas estrangeiras que desejam importar produtos ou serviços brasileiros ou investir no Brasil.
15. A área de política externa comercial e econômica se subdivide em sete subáreas, cabendo destacar três delas: (i) agenda financeira, tributária e de investimentos internacional; (ii) agenda de negociações externas; e (iii) promoção comercial.
16. No âmbito da agenda financeira, tributária e de investimento internacional, o Brasil desenvolveu um novo modelo de acordo de aportes a partir de um enfoque mais construtivo que busca fomentar a cooperação institucional e a facilitação dos fluxos mútuos de capitais entre as partes, intitulada Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI) e elaborada a partir de subsídios de organismos internacionais e de consultas ao setor privado brasileiro.
17. Quanto à agenda de negociações externas, destacam-se o Acordo de Livre-Comércio entre o Mercosul e Singapura e o Acordo de Parceria entre o Mercosul e a União Europeia. O primeiro foi assinado após cinco anos de negociação, sendo o inaugural dessa natureza firmado com um país asiático e sua importância reside no fato de que a corrente de comércio entre Brasil e Singapura, em 2024, foi de aproximadamente US\$ 8,7 bilhões². 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 comerciais³.
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

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

² Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/acordo-de-livre-comercio-mercosul-singapura>; Acesso em 2/6/2025.

³ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/mercosul-uniao-europeia>; Acesso em 2/6/2025.

⁴ Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/promocao-comercial>; Acesso em 2/6/2025.

discricionária que são quitadas em moedas estrangeiras, essencialmente, dólares e euros. E, tal como o posicionamento da economia do Brasil é afetada pela desvalorização do real frente ao dólar, o pagamento das despesas discricionárias do MRE, no exterior, também é afetado por essa desvalorização. Essa situação a que o MRE está sujeito é inequívoca.

21. Para se ter ideia, enumero duas das principais despesas de natureza discricionária do MRE: (i) despesas com aluguel de imóveis para as representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior; e (ii) despesas com contratados locais dos postos de representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior.
22. De acordo com o MRE, as despesas em moedas estrangeiras com aluguel de imóveis no exterior, no período 2017-2025, registraram redução de 21,5%, caindo de US\$ 65 milhões para US\$ 51 milhões. Em reais, contudo, tais despesas apresentaram um aumento de 55,0%, subindo de R\$ 220 milhões para R\$ 310 milhões. Parece um paradoxo, mas é o efeito da desvalorização do real frente ao dólar. A diminuição dessas despesas em dólares adveio de esforços adotados pelo MRE, como renegociação de contratos e substituição de imóveis para racionalização de custos, haja vista que o número de imóveis oficiais alugados pelo Brasil no exterior não apresenta variação relevante.
23. Segundo o MRE, as despesas em moedas estrangeiras com contratados locais no exterior, no período 2017-2025, também registraram redução de 4,8%, caindo de US\$ 105 milhões para US\$ 100 milhões. Em reais, todavia, tais despesas apresentaram um aumento de 93,3%, subindo de R\$ 320 milhões para R\$ 600 milhões. Novamente, estamos diante do efeito perverso da desvalorização do real comparativamente ao dólar.
24. A maior parte desses dispêndios, quitada em moedas estrangeiras, está associada: (i) ao custeio do funcionamento e da manutenção da rede de 226 representações diplomáticas e consulares do Brasil no exterior; (ii) às obrigações relativas aos contratos de locação de imóveis no exterior; e (iii) aos salários e às obrigações previdenciárias de 3.300 auxiliares contratados localmente pelos postos no exterior. Esse conjunto representa, pelo menos, 80% das despesas discricionárias do orçamento do MRE. Em alguma medida, as despesas discricionárias do MRE realizadas no exterior e, por conseguinte, quitadas em moedas estrangeiras, sofrem impacto da variação da taxa de câmbio durante o exercício.
25. O projeto de lei orçamentária (PLOA) estima a taxa de câmbio considerando a expectativa do mercado financeiro, haja vista a influência direta daquela taxa sobre as projeções de receitas e despesas da União. A tabela a seguir apresenta as taxas de câmbio registradas nos PLOAs de 2018-2025, as taxas de câmbio efetivas dos exercícios de 2018 a 2025, as taxas de câmbio do último dia útil dos meses de agosto e de outubro dos exercícios de 2018 a 2024 e as variações em percentual.

Taxa de Câmbio (R\$/US\$) e Projeto de Lei Orçamentária (PLOA)								
Ano	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Taxa de câmbio média – PLOA ¹ - (A)	3,29	3,80	3,80	5,20	5,15	5,20	5,12	5,19
Taxa de câmbio média – mercado ²	3,24	3,75	3,81	5,15	5,20	5,20	5,33	5,30
Taxa de câmbio efetiva do exercício no primeiro dia útil de janeiro/ano ³ - (B)	3,27	3,86	4,02	5,16	5,63	5,34	4,89	6,21
Taxa de câmbio efetiva do exercício no último dia útil de agosto/ano ⁴ - (C)	4,13	4,14	5,47	5,14	5,18	4,92	5,66	ND
Taxa de câmbio efetiva do exercício no último dia útil de outubro/ano ⁴ - (D)	3,72	4,00	5,77	5,64	5,26	5,06	5,78	ND
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 Federal⁵; (3) e (4) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada⁶; e (5) referente à data de 3/6/2025.

26. Elaborei a tabela acima com o objetivo de verificar o patamar da variação da taxa de câmbio e o potencial impacto sobre as despesas discricionárias do MRE realizadas no exterior.
27. Nota-se que a taxa de câmbio estimada nos respectivos PLOAs foi distinta em relação à taxa de câmbio efetiva do primeiro dia útil de cada exercício de 2018 a 2025, ora inferior (2019, 2020, 2022 e 2023), ora superior (2018, 2021 e 2025).
28. A variação da taxa de câmbio, considerando os valores estimados dos PLOAs (A) e do último dia útil do exercício (E), resultou abaixo de 10% para quatro exercícios – 2019, 2021, 2022 e 2023 e muito superior a 10% em 2018, 2020 e 2024. Essa situação se repete ao se calcular a variação da taxa de câmbio com referência aos valores dos últimos dias úteis dos meses de agosto e outubro.
29. Para 2025, a variação da taxa de câmbio, considerando o valor até 03/06/2025, apontou para 9,25%.
30. A variação média da taxa de câmbio para o período 2018-2024 (sete anos), considerando o valor do primeiro dia útil de janeiro/2018 e o do último dia útil de dezembro/2024, indica o percentual de 12,76%. Essa variação é muito próxima de 12,59%, levando-se em conta o valor da taxa de câmbio do PLOA/2018 e o do último dia útil de dezembro/2024.
31. As despesas discricionárias do MRE realizadas no exterior previstas no orçamento de 2025 alcançam praticamente R\$ 1,91 bilhão, do total de despesas orçamentárias de R\$ 2,34 bilhões.
32. Observo que uma variação positiva da taxa de câmbio de até 10% impactaria o orçamento do MRE, no ano de 2025, no montante correspondente a R\$ 191 milhões.
33. Diante da evidente dissimilaridade orçamentária de um órgão que funciona substancialmente fora do País, entendo ser premente **recomendar** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que avaliem a conveniência e oportunidade de que seja inserido nos futuros Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOAs), a fim de minimizar o impacto da variação da taxa de câmbio sobre o orçamento para despesas discricionárias realizadas no exterior pelo Ministério das Relações Exteriores, normatização, a título de exemplo, no sentido de que:

Na hipótese de depreciação do real frente ao dólar superior a 5% em relação à taxa de câmbio constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual do referido ano, as dotações orçamentárias do Ministério das Relações Exteriores destinadas às despesas discricionárias executadas no exterior serão corrigidas, nos meses de setembro e de novembro, em equivalência à variação cambial apurada no período, respeitado o limite disposto no artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023.

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.



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

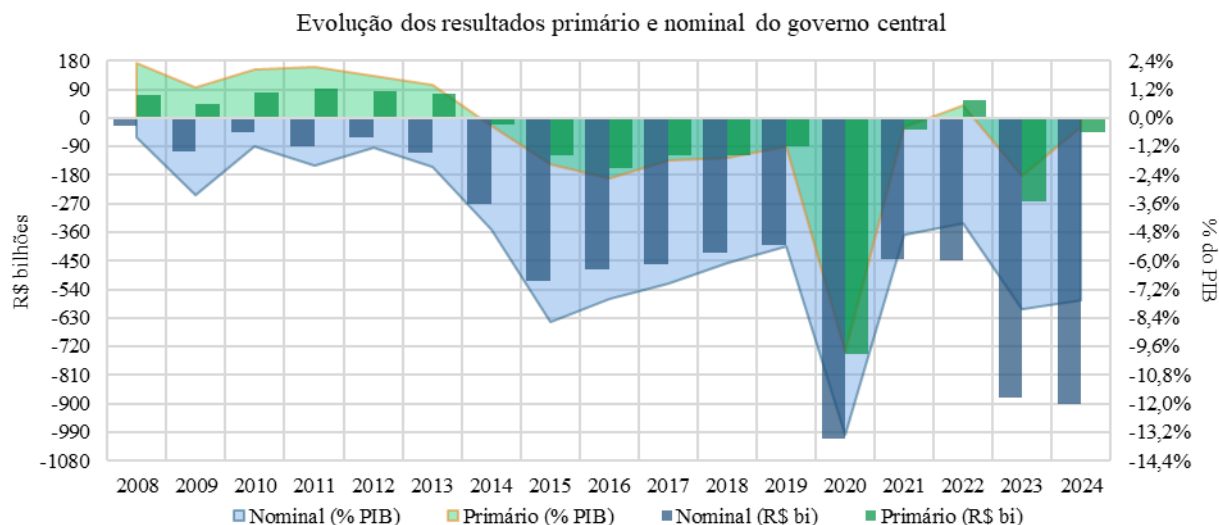
Inicialmente, cumprimento o eminente Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, pela condução do processo de apreciação das Contas prestadas pelo Presidente da República, missão constitucional desta Corte de extrema relevância para o bom funcionamento da *accountability* governamental e do nosso regime democrático.

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.



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**

bilhões⁷. 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 deduções⁸, para que seja possível o alcance do centro da meta fiscal de 2025. Nada obstante, **o contingenciamento anunciado, de R\$ 20,7 bilhões, mira no limite inferior da meta**. Outras medidas de ajuste fiscal estão sendo discutidas, **invariavelmente focando na ampliação de receitas**, o que não parece resolver o **problema estrutural** do desequilíbrio nas contas da União.

Recordo que, por meio do Acórdão 1.211/2024-Plenário, relativo ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira da União do 1º bimestre de 2024, o Tribunal alertou o Poder Executivo federal que a adoção do limite inferior da meta como referência para a condução da política fiscal pode elevar o risco de descumprimento das metas fiscais, afetar a credibilidade do arcabouço fiscal e comprometer a gestão de exercícios futuros.

Em segundo lugar, o enfraquecimento do regime de metas fiscais da LRF ocorre por meio de **deduções de certas despesas primárias na apuração do resultado fiscal**. Embora permitidas pela legislação ou por decisões judiciais, essas deduções comprometem a transparência e causam incerteza quanto ao real esforço fiscal do Estado. Em 2024, essas deduções totalizaram cerca de **R\$ 31,9 bilhões**, sendo a principal delas o abatimento da meta relativo às despesas para enfrentamento da calamidade pública no estado do Rio Grande do Sul (Decreto Legislativo 36/2024), no montante de R\$ 29,02 bilhões.

Como ressaltado pela unidade especializada:

*“[...] a adoção reiterada de deduções às metas de resultado primário enfraquece a credibilidade das regras fiscais em vigor, reduzindo sua capacidade de ancorar expectativas dos agentes econômicos. Ademais, **reduzem a transparência do processo de gestão fiscal**, tornando menos clara aos agentes a relação entre a condução da política fiscal e a evolução do endividamento público.*

*Avaliando as deduções às metas fiscais realizadas em 2024 à luz dos preceitos da LRF, conclui-se que a **gestão fiscal falhou em sua tarefa de agir de forma planejada e transparente**, de modo que não logrou êxito em prevenir riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Isto se torna claro quando se percebe que **os valores deduzidos, embora tenham auxiliado no cumprimento formal das metas, e envolvam ações meritórias de enfrentamento a calamidades, afetam a evolução da dívida pública da mesma forma que qualquer outra despesa primária.***

*Embora a situação de calamidade pública ocorrida no Rio Grande do Sul seja de fato imprevisível e urgente, a análise deve ser mais ampla. **A cada ano, a probabilidade de ocorrência de algum tipo de calamidade pública em qualquer ponto do território nacional que enseje auxílio financeiro da União não é desprezível.** Não é possível saber de antemão qual a magnitude dos eventos e o montante necessário de atuação governamental, mas **é razoável supor que anualmente a União precise atuar de forma urgente** para atenuar eventos de calamidades de maior ou menor magnitude, **sobretudo no atual contexto de mudanças climáticas.** Desse modo, **a elaboração de orçamentos públicos que não ofereçam margem de segurança mínima para enfrentar calamidades públicas, sem prejudicar o cumprimento das metas fiscais (ou que exijam alterações legislativas no sentido de se alterar metas ou se promover deduções para fins de aferição de seu cumprimento) é uma prática que se afasta dos princípios da gestão fiscal responsável.**”*

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

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**.

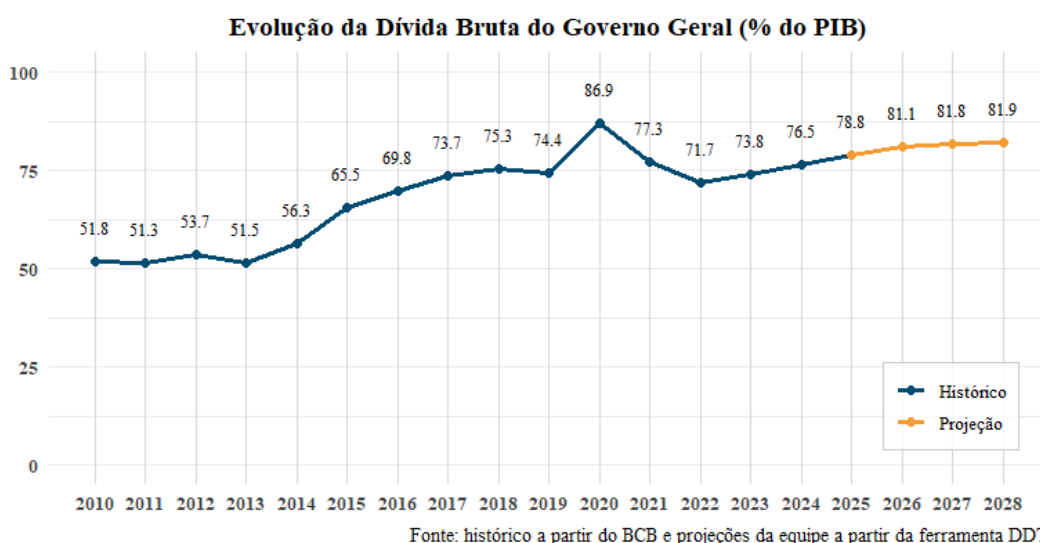
peculiaridades na forma concebida para a execução ou de possíveis irregularidades nas referidas operações, o que, caso confirmado, afeta não só o resultado fiscal divulgado pelo governo como também a credibilidade desse importante indicador da saúde financeira do Estado. A análise aprofundada desses 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 câmputo 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.

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 sucessores⁹.

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.

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

Consistência das estimativas de receitas

Sobre o aspecto do **planejamento**, destaco a necessidade de maior **robustez nas estimativas de arrecadação** inseridas no Orçamento da União. Vale rememorar que no acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no 3º bimestre de 2024, o Tribunal alertou o Poder Executivo quanto à **superestimativa** da arrecadação associada à reintrodução do **voto de qualidade** no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e ao potencial impacto da frustração dessa receita no resultado primário.

A fiscalização apontou incerteza sobre a estimativa de receita decorrente do voto de qualidade do Carf, o impacto potencial da frustração dessa receita sobre o resultado primário e a baixa arrecadação verificada até aquele momento. Além disso, destacou-se risco de frustração também de receitas previstas com concessões e permissões. Com efeito, ao final de 2024, **constatou-se expressiva frustração da arrecadação** em comparação com o estimado na LOA 2024: a arrecadação associada ao voto de qualidade no Carf foi **R\$ 54,4 bilhões** menor do que a estimativa, enquanto as receitas de concessões e permissões tiveram arrecadação inferior ao previsto em **R\$ 27,9 bilhões**.

A qualidade das estimativas de receitas que irão compor a lei orçamentária anual é essencial para a consistência da peça orçamentária e o equilíbrio entre receitas e despesas. Superestimativas de receitas na elaboração da LOA abrem espaço para expansão das despesas fixadas, sem lastro real. Isso distancia o orçamento público da realidade, tornando-o pouco crível, além de causar dificuldades na execução do orçamento ao longo do exercício com a necessidade de contingenciamentos ou bloqueios de dotações.

O Regime Fiscal Sustentável e a contenção do crescimento das despesas primárias

Em substituição ao “teto de gastos” criado pela Emenda Constitucional 95/2016, o governo federal formulou o “**Regime Fiscal Sustentável**” (RFS), que foi instituído pela LC 200/2023. Nesse novo regime, estabeleceram-se limites individualizados para as despesas primárias, que são calculados a partir da dotação orçamentária do ano anterior.

Para definição dos limites de **2024, primeiro ano de vigência do novo arcabouço**, essa base foi corrigida pelo IPCA e por um índice de crescimento real da despesa primária, que é calculado a partir da variação real da receita primária da seguinte forma:

- até 70% da variação real da receita primária, se a meta fiscal do ano anterior tiver sido cumprida (dentro do intervalo de tolerância);
- até 50% da variação real da receita primária, se a meta fiscal do ano anterior não tiver sido cumprida.

A lei complementar acrescenta que esse crescimento real dos limites da despesa primária deve ficar entre 0,6% a.a. e 2,5% a.a.. Além disso, diversas despesas primárias podem ser excluídas da base de cálculo do limite de despesas, conforme previsto no § 2º do art. 3º da LC 200/2023.

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, atendo-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 – REPORTE”, 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 metodologia de cálculo do chamado “sustaining” ferroviário¹⁰, equivalente às despesas de capital recorrentes para manutenção da capacidade operacional do empreendimento, consideradas nas modelagens inerentes aos processos de concessões.

Um dos achados relevantes foi a inexistência de diretrizes e metodologia predefinida para o referido cálculo, ensejando distorções na estimativa de custos da concessão, a exemplo da duplicidade na contabilização de custos de reposição de trilhos, dormentes e outros itens operacionais, lançados simultaneamente como despesas operacionais e de investimentos, fato apurado em fiscalizações anteriores deste Tribunal¹¹. 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.

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.

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.



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