

Aviso nº 784 - GP/TCU

Brasília, 13 de agosto de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1762/2025 proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 6/8/2025, ao apreciar o processo TC-020.733/2023-2, da relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus.

O mencionado processo trata de Relatório de Inspeção, tendo por objeto apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores, notadamente no que se refere ao cumprimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal (CF/1988), como também à observância da legislação infraconstitucional, com destaque para as disposições da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Por oportuno, informo que o inteiro teor da deliberação ora encaminhada pode ser acessado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 020.733/2023-2

Natureza: Monitoramento.

Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria do Tesouro Nacional.

Interessados: Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO. ACÓRDÃO 2.527/2022-
PLENÁRIO. INSPEÇÃO EM DESPESAS DE EXERCÍCIOS
ANTERIORES. OBRIGAÇÕES COM ORGANISMOS
INTERNACIONAIS. AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E
ESPECIAL. CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES. ENVIO
DE INFORMAÇÕES AO PODER EXECUTIVO E AOS DEMAIS
INTERESSADOS. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal – AudFiscal (peça 99):

“1. INTRODUÇÃO

1.1. Deliberação

1. Cuidam os autos de monitoramento do cumprimento das deliberações contidas nos itens 9.4 a 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário (TC 038.365/2019-7, rel. min. Bruno Dantas), decorrente de inspeção sobre Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).

1.2. Histórico

2. O Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário deliberou sobre a inspeção autorizada por meio do item 9.3 do Acórdão 2.457/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), que tinha por objetivo analisar a execução de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) no âmbito das unidades orçamentárias que realizam despesas primárias na União, com fulcro no art. 17 da Resolução-TCU 308/2019. Nessa mesma decisão, mediante o item 9.2, alertou-se o Poder Executivo Federal, com amparo no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de que havia indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores no âmbito dos então nominados Ministério da Cidadania e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, bem como no Ministério das Comunicações.

3. A citada inspeção, contudo, ampliou seu escopo, atuando sobre os Ministérios da Saúde, da Educação e das Comunicações, e sobre os então Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovações e da Cidadania, estendendo-se a outros órgãos e entidades que apresentaram execução atípica de despesas a título de exercícios anteriores. Seu objetivo foi apurar indícios de execução irregular de despesas de exercícios anteriores à luz do art. 167, inciso II, da Constituição Federal (CF/1988), que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, bem como das regras pertinentes estabelecidas na Lei 4.320/1964 e na LRF.

4. Os exames contemplaram unidades que apresentaram os mais elevados montantes de DEA nos exercícios de 2018 a 2020, verificando-se se a execução de despesas da espécie nesses exercícios derivou da ausência de dotação orçamentária correspondente no exercício da ocorrência do fato gerador da obrigação, em descumprimento ao art. 167, inciso II, da CF/1988.
5. Aferiu-se, ainda, o cumprimento das normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão central de contabilidade da União, relacionadas ao reconhecimento dos passivos sem cobertura orçamentária e sobre a execução de DEA, notadamente quanto às adequações do suporte documental, que evidenciasse as razões pelas quais não ocorrera tempestivamente o cumprimento da obrigação e o respectivo registro contábil.
6. Constataram-se, em especial, descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e na Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (Sain), integrantes do então Ministério da Economia, no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), integrante do então Ministério da Cidadania, e no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), vinculado ao então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Dentre os exames, interessam nestes autos aqueles que resultaram em determinações direcionadas aos Ministérios da Economia e da Cidadania.
7. No que diz respeito ao então Ministério da Economia, registrou-se que este Tribunal identificara nas Contas do Presidente da República de 2019 a assunção de obrigações financeiras com organismos internacionais superiores às dotações orçamentárias fixadas, o que resultou em passivos não lastreados por empenhos, violando o disposto no artigo 167, inciso II, da CF/1988. Segundo a Sain, esse desequilíbrio decorreu da insuficiência orçamentária em anos pretéritos.
8. Diante do alerta emitido no Parecer Prévio sobre as Contas de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, rel. min. Bruno Dantas), o Poder Executivo buscou compatibilizar as dotações às respectivas projeções de compromissos. Ressalta-se, ainda, que no capítulo V da Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR) de 2020, reconheceu-se que tal descompasso decorreria ‘de um processo histórico em que as decisões de adesão a esses foros internacionais não foram necessariamente precedidas por estudo dos impactos orçamentários futuros’ (PCPR 2020, p. 649).
9. Entre as providências adotadas, destacam-se a suplementação de dotações orçamentárias em 2020, com acréscimo efetivo de R\$ 1,35 bilhão, e o pagamento de aproximadamente R\$ 1,37 bilhão das dívidas existentes. Para 2021, a Lei Orçamentária fixou R\$ 1,31 bilhão para cobertura de compromissos com organismos internacionais e quantia adicional de R\$ 840 milhões condicionada à aprovação legislativa, destinada a enfrentar passivo de aproximadamente R\$ 9,67 bilhões.
10. Além das medidas orçamentárias, o Poder Executivo criou grupo de trabalho informal envolvendo representantes da Casa Civil, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Economia. Este grupo foi incumbido de discutir e propor soluções para o tratamento da dívida acumulada pelo Brasil com os organismos internacionais, definir critérios para futuras adesões ou saídas desses foros e aperfeiçoar a governança para o gerenciamento de tais compromissos. O grupo estava em estágio avançado de suas discussões e deveria apresentar suas propostas para as pastas envolvidas.
11. Considerando-se o exposto, constou do Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 (Acórdão 1.515/2021-TCU-Plenário, rel. min. Walton Alencar Rodrigues) que as providências adotadas iam ao encontro do propósito do alerta sob monitoramento. Entretanto, considerando a responsabilidade do Estado em ajustar as obrigações anuais com as dotações orçamentárias, decidiu-se pela continuidade do monitoramento no âmbito dos subsequentes Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República, com foco sobre as ações em curso e futuras relacionadas às suplementações orçamentárias e às propostas do grupo de trabalho interministerial.
12. Não obstante, uma vez que as ações já adotadas poderiam não ser suficientes para solucionar o passivo de R\$ 9,67 bilhões, compreendeu-se, a despeito da manutenção do monitoramento previsto no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 e das manifestações apresentadas, por deliberar no sentido de determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da

Presidência da República a adoção das providências estabelecidas no item 9.4 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento.

13.Quanto ao Ministério da Cidadania, constatou-se que o FNAS assumira obrigações superiores às dotações orçamentárias, gerando passivos a descoberto de cerca de R\$ 1,5 bilhão entre 2017 e 2018, relacionados ao cofinanciamento das políticas de assistência social.

14.A origem desse achado remonta os trabalhos executados no âmbito do processo TC 021.655/2019-7 (rel. min. Bruno Dantas), em que foi constatada a execução de R\$ 310,3 milhões – Unidade Gestora 330013 do FNAS – a título de DEA até agosto de 2019, montante significativamente superior àqueles executados durante os exercícios de 2018 e 2019, respectivamente, R\$ 194,8 milhões e R\$ 4,7 milhões, e que representavam expressivos 35% de todas as despesas primárias discricionárias (R\$ 892,7 milhões) executadas no âmbito da UG 330013, fato considerado atípico em vista da natureza excepcional e residual das DEAs, a indicar a existência de obrigações originadas em exercícios encerrados sem o devido suporte orçamentário, em descumprimento ao art. 167, inciso II, da CF/1988 e demais normas correlatas.

15.Examinada a questão após as oitivas, reconheceu-se, no que tange à assunção de obrigações sem orçamentação suficiente, que os gestores do FNAS e das esferas superiores adotaram medidas a fim de compatibilizar as obrigações atinentes ao cofinanciamento federal das ações de assistência social com o orçamento autorizado pelo Parlamento, com destaque para a edição da Portaria-MC 2.362/2019, que, dentre outras disposições, limitou a assunção de obrigações junto aos entes subnacionais aos créditos iniciais orçamentários e suas respectivas leis de créditos adicionais, o que impediria a geração de passivos sem dotações suficientes, e estaria em harmonia com o art. 167, inciso II, da CF/1988.

16.Não obstante o reconhecimento das ações positivas, empreendidas e em curso, pelo Ministério da Cidadania ao final do exercício de 2019, tais não apresentavam solução para a questão do passivo dos exercícios de 2017 e 2018 referentes ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial (APSBE), razão pela qual este Tribunal determinou ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República a adoção de providências visando solucionar a questão deste passivo, nos termos do item 9.5 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, objeto deste monitoramento.

17.No que diz respeito às ações sob competência STN à luz da legislação afeta à matéria, constatou-se, por meio de exames amostrais nos documentos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), a existência de registros efetuados pelas unidades executoras que não atendiam requisitos legais para o registro do passivo sem suporte orçamentário e para a execução de DEAs, bem assim inexistia motivação legal para execução dessas despesas, em descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988.

18.No grupo das unidades gestoras que executaram os maiores valores de DEA, ao qual pertencem a Sain e o FNAS, constatou-se constituição de passivo sem lastro orçamentário derivado de insuficiência de dotações, não obstante a Administração ter previamente ciência do montante de compromissos e do orçamento disponível.

19.No grupo das unidades que executaram menores valores a título de DEA, constatou-se em larga escala, sobretudo, desrespeito aos requisitos formais e contábeis para o reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e para a execução de despesas dessa natureza, assumindo-se passivos sem lastro orçamentário, o que demonstrou a necessidade de aprimoramento das normas que regem a matéria e a realização de ajustes nos sistemas estruturantes, em especial no Siafi, de modo a garantir o registro de informações necessárias ao reconhecimento de uma obrigação sem suporte orçamentário. Essas foram, enfim, as razões para as deliberações constantes dos itens 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, também objeto deste monitoramento.

20.Por fim, em relação à necessidade de atuação complementar da Controladoria-Geral da União (CGU) por meio de procedimentos fiscalizatórios direcionados para coibir a geração de passivos sem o necessário suporte orçamentário, embora o órgão de controle tenha alegado que uma temática específica não poderia sobrepor toda a análise de planejamento de auditoria baseada em

riscos feita nas unidades controladas, entendeu-se que seria uma oportunidade de melhoria e caberia nos cronogramas, a despeito da prioridade de outros trabalhos com mais relevância, restando, então, a manutenção da recomendação inserida no item 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, igualmente objeto deste monitoramento.

2. DETERMINAÇÃO AO MPO E À CC/PR RELACIONADA ÀS OBRIGAÇÕES COM ORGANISMOS INTERNACIONAIS

21.A determinação constante do item 9.4 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário consistiu em estabelecer um plano de ação que contemplasse os itens a seguir listados com o objetivo de compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos mesmos (peça 3).

- i) medidas a serem tomadas;
- ii) responsáveis por essas medidas; e
- iii) prazos para sua implementação.

22.Inicialmente, registre-se que, com a publicação da Medida Provisória 1.154, de 1º/1/2023, houve desmembramento dos Ministérios da Economia e da Cidadania e, por conseguinte, redistribuição de competências relativas às matérias objetos das deliberações deste Tribunal. Assim, as providências antes a cargo do Ministério da Economia passaram a ser de responsabilidade do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e aquelas de responsabilidade do Ministério da Cidadania passaram ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Em razão disso, nos resumos das respostas e nas análises que se seguirão são feitas menções aos ministérios e suas unidades atualmente responsáveis pelas providências em exame.

2.1. Providências adotadas pela CC/PR

23.Trata-se de resposta ao Ofício 62459/2022-TCU/Seproc (TC 038.365/2019-7, peça 190), por meio do qual este Tribunal notificou a Casa Civil sobre o Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário. Neste monitoramento não foram solicitadas informações adicionais ao órgão.

24.Conforme a Nota Informativa 4/2023/CGOV/CGGA/SSGP/SE/CC/PR, a CC/PR informou que realizou tratativas com o MPO e o MDS buscando identificar as ações que estariam sendo tomadas para o saneamento das questões abordadas no Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário (peça 21).

25. Informou-se, quanto às obrigações anuais com organismos internacionais, que, segundo reunião com o MPO (3/4/2023), um plano de ação simplificado estava sendo elaborado pela novel Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (Seaid) – denominação estabelecida pelo Decreto 11.353/2023 –, e que, em atendimento à auditoria financeira deste Tribunal sobre as Contas de 2022 do extinto Ministério da Economia (TC 016.822/2022-6, rel. min. Jorge Oliveira) – constatou-se a insuficiência de R\$ 7,29 bilhões de créditos orçamentários para honrar compromissos de anos anteriores –, a Seaid, conforme a Nota Informativa 72/2023/MPO, já havia apresentado solução para equalizar o montante de obrigações anuais às dotações necessárias ao seu custeio (peças 21 e 22, p. 1-2).

26. Consta da Nota Informativa 72/2023/MPO (peça 22, p. 3-5) que em 2022 foi garantida, no âmbito da Junta de Execução Orçamentária (JEO), dotação orçamentária na Lei Orçamentária Anual (LOA) 2023 em montante suficiente para cobrir todas as despesas de contribuições a organismos internacionais e com integralização de cotas/ações para aumento de capital de bancos e fundos internacionais com obrigação imposta pelo ato constitutivo da competência do exercício de 2023.

27.Destarte, quanto às obrigações da competência de 2023, fez-se constar do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023 dotação de R\$ 2,1 bilhões, resultando na aprovação de R\$ 2,97 bilhões na LOA 2023. Quanto aos passivos de exercícios anteriores, informou-se que em 2022 houve abertura de créditos suplementares de cerca de R\$ 4,74 bilhões e foram executados R\$ 2,98

bilhões, subsistindo R\$ 2,6 bilhões inscritos em restos a pagar que seriam executados em 2023. Destarte, em 2023 todos os passivos/compromissos do ano contavam com cobertura orçamentária.

28.A nota técnica informou, ainda, que a Seaid/MPO, juntamente com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), articulavam, com base no art. 49, inciso I, e no art. 84, inciso VIII, da CF/1988, para que tais despesas regulares, que se compreende possuem força de lei ordinária, fossem inseridas no rol do anexo próprio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2024 como despesas obrigatórias. Quanto ao plano de ação, registrou-se que a Seaid estava em tratativas para sua elaboração, fato replicado na comunicação da CC/PR.

29.Por fim, a CC/PR concluiu que as ações para atendimento às determinações constantes do item 9.4 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário estavam sendo adotadas pelas pastas ministeriais correspondentes, às quais caberia encaminhar as informações a este Tribunal, de modo que não haveria medidas adicionais para serem por ela adotadas.

2.2. Providências adotadas pelo MPO

30.Preliminarmente, apresentou-se resposta ao Ofício 62460/2022-TCU/Seproc (TC 038.365/2019-7, peça 189), por meio do qual este Tribunal notificou o então Ministério da Economia sobre o Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário.

31.Por meio do Ofício 1106/2023/MPO (peça 24), encaminhou-se a Nota Informativa 133/2023/MPO (peça 27), na qual foram apresentadas as informações encaminhadas na citada Nota Informativa 4/2023/CGOV/CGGA/SSGP/SE/CC/PR, no que diz respeito à existência de cobertura orçamentária e aos esforços para reconhecimento das despesas em questão como primárias obrigatórias e inclusão no anexo próprio das leis de diretrizes orçamentárias – destacando-se, porém, a participação da Consultoria Jurídica (Conjur) do MPO na última ação.

32.Esclareceu-se na Nota Informativa 133/2023/MPO que a suplementação orçamentária de maior montante – R\$ 4,64 bilhões, dos R\$ 4,74 bilhões – somente foi realizada com pouco tempo para o término do exercício, por meio da Portaria SETO/ME 11.033, de 23/12/2022 (peça 26), fato que inviabilizou a operacionalização de todos os pagamentos ainda em 2022, daí terem restado R\$ 2,6 bilhões inscritos em restos a pagar para 2023.

33.Informou-se, enfim, o plano de ação da Seaid, no qual foram-lhe atribuídas responsabilidades sobre todas as ações, conforme quadro reproduzido a seguir, com ajustes.

Esquema do Plano de Ação – Seaid

Ação	Detalhamento	Objetivos	Recursos necessários	Previsão
Boa gestão dos recursos orçamentários e financeiros	Gestão dos recursos orçamentários e financeiros disponíveis em 2023, visando o seu máximo aproveitamento para o pagamento das despesas de contribuições a organismos internacionais e com integralização de cotas/ações para aumento de capital de bancos e fundos internacionais com obrigação imposta pelo ato constitutivo.	a) Quitação do passivo de exercícios anteriores relativo às despesas de contribuições e integralizações; e b) Quitação das despesas com contribuições e integralizações da competência de 2023	a) Disponibilização de limite financeiro correspondente; b) Efetivação das alterações orçamentárias que se façam necessárias ao longo do exercício; e c) devida instrução dos processos de pagamentos.	Ação a ser realizada ao longo de 2023.
Reforço da equipe de pagamentos	Alocação de servidores que detêm conhecimento e experiência em matérias afins com as atividades que envolvem o pagamento das despesas de contribuições e integralizações, via processo seletivo, cessão e	a) Melhoria dos processos de pagamentos; b) aprimoramento da gestão e da execução dos recursos orçamentário e financeiros	Instrução de processos de movimentação de servidores e realização de processos seletivos.	Já houve a movimentação e a cessão de servidores, que já estão atuando na coordenação e na execução dos pagamentos; o

Ação	Detalhamento	Objetivos	Recursos necessários	Previsão
	movimentação interna de servidores.	disponíveis; c) melhoria do fluxo dos pagamentos.		processo seletivo para o reforço da equipe está em andamento.
Discussões sobre o tratamento orçamentário de tais despesas	discussões estruturadas com a Secretaria de SOF e com CONJUR sobre o tratamento orçamentário dado às despesas regulares com contribuições a organismos internacionais e com a integralização de cotas a bancos e fundos internacionais.	Melhoria da governança dos pagamentos.	Discussões entre Seaid, SOF e Conjur.	Em andamento.

Fonte: MPO (peça 27).

34. Adicionalmente, no âmbito deste monitoramento, apresentaram-se respostas (peça 70) ao Ofício 12741/2024-TCU/SePROC (peças 53 e 55), conforme a seguir resumido:

i) Exercícios do período 2017-2023 – créditos orçamentários autorizados e execução – empenho, liquidação e pagamento – das despesas de sua competência e da competência de exercícios anteriores: apresentaram-se para cada exercício os quadros numerados de 1 a 7 dos ‘Pagamentos realizados a organismos internacionais’, nos quais constam os montantes das dotações aprovadas e executadas, segregados por natureza do acordo e de despesa, discriminando-se aqueles inscritos ou não em restos a pagar (peça 70, p. 1-3);

ii) Exercícios do período 2017-2023 – evolução do estoque de obrigações, em 31/12, originado em exercícios encerrados, porém sem lastro orçamentário, segregados por natureza do compromisso (contribuições ou integralizações), exercício de nascimento da obrigação e credor: elaborou-se o quadro 8 das ‘Estimativas do estoque de compromissos com organismos internacionais sem cobertura orçamentária’ (peça 70, p. 3-4);

iii) Exercício de 2024: dotação orçamentária necessária e aprovada (disponível) para cobrir exclusivamente as obrigações de competência do exercício e, se houver, mencionar eventuais créditos adicionais, bem como a dotação necessária para cobrir todas as obrigações do gênero sob responsabilidade de execução da Seaid: apresentou-se o quadro 9 das ‘Estimativas dos compromissos internacionais 2024 x LOA 2024’, ou seja, as obrigações do exercício corrente e aquelas sem suporte orçamentário contraídas em exercícios já encerrados (peça 70, p. 4);

iv) Exercícios de 2025 e 2026: os valores estimados necessários para custear as despesas da competência dos respectivos exercícios, considerando-se os atuais acordos e instrumentos congêneres firmados, discriminando-as por natureza do acordo (contribuições e integralizações) e credor: apresentou-se o quadro 10 das ‘Estimativas dos compromissos com organismos internacionais em 2025 e 2026’ (peça 70, p. 4);

v) Plano de Ação da Seaid (Nota Informativa 133/2023/MPO) – informações sobre as ações ‘Reforço da equipe de pagamentos’ e ‘Discussões sobre o tratamento orçamentário de tais despesas’: informou-se sobre as seguintes providências, originadas de ações propostas pela Seaid (peça 70, p. 4-5):

Reforço da equipe de pagamentos

v.1) realizaram-se dois processos seletivos, acrescentando-se três servidores à equipe da Coordenação-Geral de Pagamentos a Organismos Internacionais;

v.2) com o intuito de implementar um ‘Portal de Pagamentos a Organismos Internacionais’, em abril de 2024 iniciou-se o desenvolvimento de um sistema que possibilitará aos órgãos envolvidos o envio e o acompanhamento por meio eletrônico dos processos de pagamento, promovendo melhoria na governança dos pagamentos a organismos internacionais, na medida em que agilizará e

aprimorará a análise e instrução dos processos no âmbito da Seaid/MPO e formará um repositório único dessas informações;

Discussões sobre o tratamento orçamentário de tais despesas

v.3) em 2023, quando da elaboração do PLDO 2024, o MPO passou a classificar as contribuições regulares como ‘despesas obrigatórias de caráter continuado’, o que resultou no estabelecimento do inciso LXX da Seção I do Anexo III da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), conferindo-lhes significativa previsibilidade de pagamento, conforme pode-se constatar no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira 11.927/2024.

2.3. Análise do atendimento à deliberação

35. Considerando que a determinação constante do item 9.4 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário ordenou uma ação conjunta da CC/PR e do MPO para que estabelecessem um plano de ação visando garantir dotação orçamentária às obrigações anuais com organismos internacionais e solucionar os passivos sem suporte orçamentário, compreende-se que houve articulação dos órgãos no sentido de adotar medidas efetivas para o saneamento das obrigações passadas e presentes e, quanto ao controle de obrigações de exercícios futuros, progrediu-se mediante o aprimoramento do sistema processual, paralelamente à ampliação de recursos humanos, conforme segue:

i) já em 2022 foram abertos créditos suplementares no montante de R\$ 4,64 bilhões, dos quais R\$ 3,25 bilhões se referem às contribuições para organismos internacionais e R\$ 1,39 bilhão à integralização de cotas de capital em organismos financeiros internacionais, conforme a Portaria SETO/ME 11.033/2022, resultando na cobertura orçamentária suficiente para o pagamento das obrigações de exercícios anteriores;

ii) para fazer frente às obrigações da competência de 2023, autorizou-se dotação no montante de R\$ 1,68 bilhão para contribuições e R\$ 0,78 bilhão para integralizações, de modo que foram garantidos recursos orçamentários para o pagamento da totalidade das obrigações presentes, de acordo com as informações disponibilizadas (peças 27 e 70) e verificadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), traduzidas na dinâmica da execução orçamentária apresentada nos gráficos seguintes;

iii) elaborou-se o Plano de Ação da Seaid, o qual, embora simplificado, apresentou elementos essenciais, quais sejam, os objetivos gerais e específicos a serem alcançados, as ações a serem adotadas e os agentes e/ou órgãos responsáveis por essas ações, faltando-lhe, com exceção dos casos em que se pode deduzir – a exemplo das providências que já garantiram dotação para os passivos e dos pagamentos que ainda se operariam ao longo do exercício de 2023 –, a definição de prazos para implementação de etapas e atividades, uma deficiência, contudo, que se pode afastar na medida em que na fase atual foram executadas partes substancial do plano de ação, quais sejam:

iii.1) ação ‘Boa gestão dos recursos orçamentários e financeiros’: pode ser considerada cumprida em vista das providências citadas nos itens ‘i’ e ‘ii’ anteriores;

iii.2) ação ‘Reforço da equipe de pagamentos’: foram realizados processos seletivos que possibilitaram acrescentar três servidores à composição da equipe da Coordenação-Geral de Pagamentos a Organismos Internacionais, bem como implementa-se um ‘Portal de Pagamentos a Organismos Internacionais’ no âmbito de um sistema de registro e acompanhamento eletrônico dos processos de pagamento das obrigações com organismos internacionais sob a gestão da Seaid (peça 70, p. 4-5);

iii.3) ação ‘Discussões sobre o tratamento orçamentário de tais despesas’: contribuições regulares para organismos internacionais e integralizações de cotas para a constituição inicial do capital de bancos e fundos internacionais passaram a ser interpretadas como despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, e assim passaram a compor o rol de despesas que não podem ser sujeitas a limitação de empenho e pagamento (contingenciamento), previstas no inciso LXX da Seção I do Anexo III da LDO 2024, nos termos a seguir reproduzidos:

LXX - contribuições regulares estabelecidas por acordo internacional, celebrado entre a República Federativa do Brasil e organismos internacionais, e as integralizações de cotas para a constituição

inicial do capital de bancos e fundos internacionais, constituídos de acordo com as normas do direito internacional público, que tenham sido internalizados no ordenamento jurídico brasileiro consoante o rito previsto no inciso I do caput do art. 49 e no inciso VIII do caput do art. 84 Constituição;

3. DETERMINAÇÃO AO MDS E À CC/PR RELACIONADA ÀS AÇÕES DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E ESPECIAL

36.A determinação contida no item 9.5 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário consistiu em estabelecer plano de ação que contemplasse os itens a seguir listados com o objetivo de solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018 relativamente ao cofinanciamento federal das APSBE (peça 3).

i) medidas a serem tomadas;

ii) responsáveis por essas medidas; e

iii) prazos para sua implementação.

3.1. Providências adotadas pela CC/PR

37.Trata-se de resposta ao Ofício 62459/2022-TCU/Seproc (TC 038.365/2019-7, peça 190), por meio do qual este Tribunal notificou a Casa Civil sobre o Acórdão 2527/2022-TCU-Plenário. Neste monitoramento não foram solicitadas informações adicionais ao órgão.

38.Conforme a Nota Informativa 4/2023/CGOV/CGGA/SSGP/SE/CC/PR, registrou-se a realização de reunião (3/4/2023) com o MDS na qual a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) apresentou um breve histórico sobre o tema e informou que a questão também já fora objeto de auditorias anteriores deste Tribunal, em razão do que firmou-se o entendimento no sentido de cancelar os registros contábeis referentes aos exercícios de 2017 e 2018, o que significaria a dispensa de elaboração de um plano de ação especificamente para atendimento ao item 9.5 do acórdão supramencionado, conforme noticiado à CC/PR (peças 21 e 23).

39.Assim como foi registrado com respeito ao item 9.4 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, a CC/PR compreendeu que as ações para atendimento às determinações estariam sendo adotadas pelas pastas ministeriais correspondentes, de forma que não haveria medidas adicionais a serem adotadas pela CC/PR (peça 21, p. 2).

3.2. Providências adotadas pelo MDS

40.Apresenta-se inicialmente a resposta ao Ofício 62460/2022-TCU/Seproc (TC 038.365/2019-7, peça 187), por meio do qual este Tribunal notificou o então Ministério da Cidadania sobre o Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário.

41.Por meio do Ofício 1274/2023/MDS/SE/CGAA (peça 28), e embasado na Nota Técnica 5/2023 (peça 29), a SNAS informou que as obrigações relativas às DEAs (R\$ 701.789.374,95) seriam canceladas – em verdade, o passivo registrado sem autorização orçamentária era de R\$ 699.893.907,09, conforme exame constante do item 3.3 desta instrução –, haja vista os déficits orçamentários nas ações destinadas ao cofinanciamento dos serviços e programas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) verificados nos exercícios anteriores a 2019.

42.A Nota Técnica 5/2023 (peça 29) inicialmente registrou a diminuição das dotações anuais ordinárias para o cofinanciamento e um histórico de sistemáticas limitações orçamentário-financeiras que seriam as causas da constituição de DEA no âmbito da SNAS. Reportou-se que, em razão dos trabalhos deste Tribunal iniciados em 2019 (TC 038.365/2019-7), publicou-se a Portaria-MC 2.362, de 20/12/2019, com o fim de promover a equalização do cofinanciamento federal do SUAS à LDO e à LOA, de modo que a partir de então deixaram de existir novos valores a serem inscritos em DEA relativamente aos exercícios de 2019 e seguintes.

43.Informou-se, ainda, sobre auditoria da CGU (peça 37, p. 32-33 e 75) no âmbito do então Ministério da Cidadania relativa ao exercício de 2022 na qual foi recomendada a baixa de R\$ 700 milhões de obrigações constantes do grupo de contas 2.1.5.9.0.00.00 – Demais Transferências a

Pagar relacionadas a transferências do FNAS que não atenderiam ao critério de reconhecimento de um passivo consoante estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 9ª Edição, qual seja, ‘uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade’; no caso, inexistiria obrigação presente. Trata-se, com os devidos ajustes, do citado registro de R\$ 701,8 milhões relativos aos valores deficitários de 2017 e 2018 inscritos no grupo de contas 2.1.5.9.0.00.00 – Demais Transferências a Pagar, conforme levantamento da Diretoria-Executiva do FNAS.

44. Tal registro, contudo, não atenderia aos critérios definidos na Macrofunção 020352 - Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), publicada em 2023 pela STN em atenção ao Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário (peças 30 e 36). Concluiu-se, enfim, por sugerir o cancelamento dos valores registrados, o que foi acatado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (peças 35, 39-45).

45. Adicionalmente, no âmbito deste monitoramento, apresentou-se em resposta ao Ofício 12740/2024-TCU/Seproc (peças 52 e 54), após retificações (peça 85), o derradeiro Ofício 1061/2024/MDS/SNAS/CGGI (peça 86), que se baseia no Despacho 1205/2024/SNAS/DEFNAS (peça 87). Esse conjunto de informações, relacionadas ao cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS nos exercícios do período 2017-2023, pode ser resumido como segue:

i) informar sobre dotações disponibilizadas (discriminar as dotações totais e as destinadas às APSBE: apresentou-se a ‘Tabela 01’, na qual constam os montantes das dotações disponibilizadas e das despesas pagas (peça 86, p. 2);

ii) informar sobre montantes empenhados e montantes pagos referentes ao estoque de passivos sem lastro orçamentário, originados em exercícios anteriores aos respectivos exercícios de empenho e pagamento, discriminando-se os valores totais e os referentes às APSBE: apresentaram-se na ‘Tabela 02’ os montantes empenhados e pagos (peça 86, p. 2);

iii) informar sobre montantes empenhados e montantes pagos referentes às despesas de competência dos respectivos exercícios, discriminando-se as dotações totais e as destinadas às APSBE: apresentaram-se os relatórios de execução orçamentária dos recursos alocados na Unidade Orçamentária 55901 – Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), nos exercícios de 2017 a 2023 (peças 88 a 94);

iv) informar sobre evolução do estoque de compromissos sem dotação existentes ao final dos exercícios, originado em exercícios já encerrados, resultando em assunção de passivos não lastreados por orçamento, evidenciando-se o montante do passivo sem orçamentação correspondente, por exercício em que o compromisso se originou, pelo total e as relacionadas às APSBE:

iv.1) apresentaram-se os valores pendentes de processamento à época do registro, no final de 2018, discriminados por bloco/programa e exercício de competência (‘Tabela 03’ – peça 86, p. 2);

iv.2) em 2014, publicou-se a Portaria-MDS 36/2014, que disciplinava a suspensão de recursos para entes federados que tinham mais de doze parcelas em conta;

iv.3) em 2015, publicou-se a Portaria-MDS 80/2015 para comportar a priorização de repasse de recursos, tendo em vista que o valor financeiro disposto não era suficiente para o pagamento da folha pactuada;

iv.4) em 2017 o problema passou de uma questão de disponibilidade financeira para uma falta de recursos orçamentários, resultando no registro de DEA de 2017 e 2018;

iv.5) em 2019, a partir da publicação da Portaria-MC 2.362/2019, não houve mais registros em DEA, e o montante global de R\$ 701.789.374,95, inscrito (‘Tabela 03’) nas contas contábeis 2.1.5.9.4.00.00 e 2.1.5.9.5.00.00, foi baixado, conforme a ‘Tabela-04’ (peça 86, p. 3) e as notas de sistemas 2023NS003349 (peça 82) e 2023NS003350 (peça 83);

v) informar sobre se em 2024 consta do orçamento dotação necessária para cobrir exclusivamente os compromissos do exercício corrente, ao que foi destacado que:

v.1) não havia estoque de passivos sem suporte orçamentário de exercícios anteriores, conforme estimativas realizadas pela SNAS para o PLOA 2024 para ações discricionárias, que incluem o cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS ('Tabela 05' – peça 86, p. 3);

v.2) as estimativas para o cofinanciamento federal consideraram o tamanho da rede existente e cofinanciada – ao longo do tempo, os entes federativos implantaram unidades/serviços não incluídas nas ofertas de implantação/expansão realizadas pela SNAS –, com base nos valores de referência pactuados em meados da década passada, os quais se encontram obviamente defasados, em consequência da inflação no período;

v.3) a ação 219G concentra as emendas parlamentares direcionadas ao SUAS e a ação 2589 possui um plano orçamentário (0001 BPC na Escola) que transfere recursos para os municípios aplicarem questionários e realizarem visitas aos beneficiários em idade escolar;

v.4) os valores programados para 2024 incluem os serviços/atividades constantes da 'Tabela 06' (peça 86, p. 3), cujo cofinanciamento foi paralisado em gestões anteriores, demandam redesenho em sua concepção, assim como ações cuja natureza limitam o planejamento de sua demanda;

v.5) o valor necessário para cumprir os compromissos relacionados ao cofinanciamento federal à oferta dos serviços e programas do SUAS, em 2024, pode ser estimado em R\$ 3.022 milhões, considerando que, da estimativa inicial de R\$ 3.591 milhões, tem-se R\$ 568,7 milhões relativos a iniciativas que não possuem dotação ou com dotação inferior ao estimado, até o momento, e não estão incluídas as dotações oriundas de emendas parlamentares, cujas iniciativas e programação não estão sob controle da área;

vi) informar sobre a dotação orçamentária atualmente disponível para fazer face exclusivamente aos compromissos totais e de APSBE de 2024 (excluindo o estoque de passivos sem suporte orçamentário de exercícios anteriores), mencionando-se eventuais pedidos de créditos adicionais em tramitação, que visem à suplementação da dotação atual: apresentou-se a 'Tabela 07' (peça 86, p. 4), em que consta o montante de R\$ 2.176 milhões, salientando-se que, da dotação na ação 8893 (UO-FNAS), constavam R\$ 7.270 mil alocados pela Medida Provisória 1.209/2024, destinados a medidas protetivas aos indígenas Yanomami, não incluídos nas contas anteriores, e que na janela orçamentária de abril/2024, a SNAS solicitou créditos sem compensação, visando suprir os déficits identificados. No entanto, em virtude da ausência de compensação no âmbito do ministério, ao menos naquele momento, essas demandas foram arquivadas;

vii) apresentar a dotação necessária para cobrir todos os compromissos com o cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS sob responsabilidade de execução dessa SNAS em 2024, computando-se conjuntamente os compromissos do exercício corrente e os eventuais passivos sem suporte orçamentário que tenham sido contraídos em exercícios já encerrados:

vii.1) reiterou-se que não mais existem valores registrados em DEA do cofinanciamento federal, ou seja, passivos contraídos em exercícios anteriores sem suporte orçamentário, de modo que o valor estimado para a dotação necessária era R\$ 3.022 milhões referentes à estimativa inicial de R\$ 3.591 milhões;

vii.2) desde a publicação da Portaria-MC 2.362/2019, os valores do cofinanciamento vêm sendo sistematicamente compatibilizados às disponibilidades, por meio da definição/aplicação, mensalmente, de percentual do valor pactuado a ser aplicado às transferências daquela competência, distribuindo-se equitativamente os efeitos da insuficiência orçamentária entre todos os entes beneficiados pelo cofinanciamento; e

vii.3) com exceções, e em razão de sua natureza, os valores a serem transferidos para emergências/calamidades e migrantes/refugiados (que integram a ação 219F) têm seus referenciais preservados, sendo os demais serviços/programas impactados pelo ajuste às disponibilidades;

vii) apresentar os valores estimados necessários para custear as despesas com o cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS (total e APSBE) nos exercícios futuros de 2025 e 2026, tendo em conta apenas os compromissos que serão incorridos nos respectivos exercícios, expurgando-se os passivos sem orçamento: estimou-se para o cofinanciamento federal do SUAS em 2025 e 2026

os mesmos valores projetados para 2024 (R\$ 3.022 milhões), baseando-se na manutenção dos valores de referência e da rede de serviços, sem contar com aumentos nas dotações para novas iniciativas ou reimplantação de serviços;

viii) informar se os valores cancelados de DEA (notas 2023N003349 e 2023N003349) se referem a passivos originados de despesas obrigatórias ou discricionárias relacionadas ao SUAS: referem-se a recursos discricionários. Essas baixas foram realizadas em cumprimento ao Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário e às recomendações da CGU, oriundos dos déficits orçamentários nos cofinanciamentos do SUAS registrados em exercícios anteriores a 2019;

ix) informar se a partir da edição da Portaria-MC 2.362/2019:

ix.1) instituiu-se alguma diferença de tratamento entre despesas obrigatórias e despesas discricionárias no âmbito do SUAS, especialmente com relação à sustação de eventuais despesas que não estejam em conformidade com os limites de empenho de cada exercício, bem como ao cancelamento de valores inscritos em DEA que não possuam dotação correspondente no exercício de origem: registrou-se que a Portaria-MC 2.362/2019 não altera o tratamento das despesas obrigatórias do SUAS, que incluem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a Renda Mensal Vitalícia (RMV) e o Auxílio Invalidez (AI), e que não têm enfrentado déficits, enquanto que para despesas discricionárias a portaria introduziu a aplicação mensal de percentuais sobre os valores calculados, alinhando-os às disponibilidades orçamentárias e evitando a inscrição em DEA. Em 2023, todos os R\$ 701,8 milhões inscritos em DEA foram cancelados, seguindo decisões deste Tribunal;

ix.2) houve aprimoramento no tratamento orçamentário dado às despesas de cofinanciamento federal à oferta de serviços do SUAS, de modo a gerar melhoria da governança de pagamentos, uma vez que permitiu ajustes mensais nos pagamentos, alinhando-os às disponibilidades orçamentárias e reduzindo incertezas financeiras: lembrou-se que, apesar de o PLOA 2023 ter previsto apenas R\$ 50,8 milhões, a Emenda Constitucional 126/2022 reconduziu os valores para cerca de R\$ 2,1 bilhões, permitindo a regularização dos pagamentos, e o MDS, em parceria com diversos conselhos e frentes parlamentares, busca garantir um financiamento mínimo constitucional para o SUAS, essencial para uma assistência social eficaz e equitativa no Brasil, mas, até que isso ocorra, a equalização de despesas continuará sendo uma estratégia necessária para evitar a inscrição em DEA;

ix.3) houve aprimoramento do processo de planejamento e compatibilização entre as dotações orçamentárias disponibilizadas e os compromissos assumidos junto ao SUAS: afirmou-se que o processo de planejamento do SUAS foi aprimorado, permitindo uma melhor compatibilização entre as dotações orçamentárias disponíveis e os compromissos assumidos, porém, devido à crise econômica, não houve inovações ou expansões significativas, mas a nova metodologia possibilita ajustes mensais e, especialmente em dezembro, uma compatibilização entre a necessidade estimada e os recursos efetivos, utilizando percentuais sobre os valores calculados.

3.3. Análise do atendimento às deliberações

46. Preliminarmente, consigne-se que este Tribunal, conforme Relatório (peça 175 do TC 038.365/2019-7, parágrafos 291, 292 e 301) e Voto (peça 174 do TC 038.365/2019-7, parágrafos 44 e 45) condutores do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, reconheceu avanços nas medidas que compatibilizam as obrigações relativas ao cofinanciamento federal aos créditos orçamentários, em especial a edição da Portaria-MC 2.362/2019. Concretamente, conforme apresentado na tabela seguinte, o efeito é que a partir de 2020 não foi proposto e autorizado crédito orçamentário inicial ou adicional para atender DEAs (elemento de despesa 92), ou seja, os orçamentos desde então não contemplaram nem mesmo créditos orçamentários que eventualmente atenderiam aos critérios de reconhecimento das obrigações relacionadas às DEAs estabelecidos no art. 37 da Lei 4.320/1964 e no art. 22 do Decreto 93.872/1986.

Dotação por Elemento de Despesa – APSBE – 2017-2023

								R\$
Ação	Elemento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023

Ação	Elemento	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotação Atualizada								
PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA (219E ou 2A60)	00	-	989,00	-	-	-	-	-
	41	1.306.102.531,06	954.705.558,25	1.411.187.553,10	914.457.097,00	679.568.010,00	613.138.918,00	1.468.528.498,00
	92	2.450.284,94	89.303.241,75	389.163.545,90	---	---	---	---
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL (219F ou 2A65)	00	-	-	-	45.000,00	-	-	-
	41	593.379.495,00	417.256.288,24	515.948.080,05	460.669.451,00	337.342.849,00	329.422.918,00	763.890.930,00
	42	-	-	958.011,00	-	-	-	-
	92	-	88.143.356,76	120.365.572,95	---	---	---	---
Total		1.901.932.311,00	1.549.409.434,00	2.437.622.763,00	1.375.171.548,00	1.016.910.859,00	942.561.836,00	2.232.419.428,00

Fontes: Siafi e peças 88-94.

47.No que se refere exclusivamente à determinação contida no item 9.5 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, em que pese tenha imposto uma ação conjunta da CC/PR e do MDS visando solucionar a questão do passivo mediante a confecção de um plano de ação, compreende-se que, embora não tenha sido elaborado um plano formal nos moldes da deliberação, houve articulação dos órgãos e o MDS, em razão de suas competências, atuou no sentido de a Secretaria Nacional de Assistência Social adotar medida efetiva para o saneamento da questão nuclear, uma vez que foi ordenado e processado o cancelamento – em 11/4/2023, mediante notas de sistemas – das obrigações registradas indevidamente no Passivo Circulante (PC) do FNAS (UG 330013), conforme dinâmica de saldos e transferências das contas patrimoniais envolvidas, sintetizada na tabela seguinte.

Registros Contábeis – FNAS

						R\$
Conta contábil	Título	Saldo Anterior (31/12)	Movimento Devedor	Movimento Credor	Saldo Atual (31/12)	
2017						
2.1.5.0.4.00.00 (P ¹)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - E	---	---	---	---	
2.1.5.0.5.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - MUN	9.238.367,06	7.179.533,00	11.908.781,06	13.967.615,12	
2018						
2.1.5.0.4.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - E	0,00	24.985.409,51	50.983.262,86	25.997.853,35	
2.1.5.0.5.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - MUN	13.967.615,12	358.930.247,86	1.818.651.140,06	1.473.688.507,32	
2019						
2.1.5.0.4.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - E	25.997.853,35	9.908.933,00	16.902.693,91	32.991.614,26	
2.1.5.0.5.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - MUN	1.473.688.507,32	566.226.380,82	(240.559.833,67)	666.902.292,83	
2020						
2.1.5.1.4.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - E	32.991.614,26	0,00	0,00	32.991.614,26	
2.1.5.1.5.00.00 (P)	OBRIG. DE REPARTIÇÃO - MUN	666.902.292,83	0,00	0,00	666.902.292,83	
2021						
2.1.5.9.4.00.00 (P)	DEMAIS TRANSF. A PAGAR - E	32.991.614,26	0,00	0,00	32.991.614,26	
2.1.5.9.5.00.00 (P)	DEMAIS TRANSF. A PAGAR - MUN	666.902.292,83	0,00	0,00	666.902.292,83	
2022						
2.1.5.9.4.00.00 (P)	DEMAIS TRANSF. A PAGAR - E	32.991.614,26	0,00	0,00	32.991.614,26	
2.1.5.9.5.00.00 (P)	DEMAIS TRANSF. A PAGAR - MUN	666.902.292,83	0,00	0,00	666.902.292,83	
2023						
2.1.5.9.4.00.00 (P)	DEMAIS TRANSF. A PAGAR - E	32.991.614,26	32.991.614,26	0,00	0,00	
2.1.5.9.5.00.00 (P)	DEMAIS TRANSF. A PAGAR - MUN	666.902.292,83	666.902.292,83	0,00	0,00	
2.3.7.1.1.03.00 (PL)	AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	*	*	699.893.907,09 ²	699.893.907,09 ²	
2024						
2.3.7.1.1.03.00 (PL)	AJUSTES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	699.893.907,09	699.893.907,09	0,00	0,00	
2.3.7.1.1.02.00 (PL)	SUPERÁVITS OU DÉFICITS DE EXERC. ANT.	*	*	699.893.907,09 ³	*	

Fonte: Siafi.

Notas:

(1) P (Passivo Permanente): classificado dessa forma devido à ausência de autorização orçamentária.

(2) Lançamento contábil efetivado em 11/4/2023, conforme 2023NS003349 (peça 82) e 2023NS003350 (peça 83). Apresentam-se exclusivamente o saldo e movimento relativos aos montantes somados das contas 2.1.5.9.4.00.00 2.1.5.9.5.00.00, uma vez que as contas 2.3.7.1.1.03.00 e 2.3.7.1.1.02.00 também contemplam as demais movimentações de ajuste e encerramento.

(3) Lançamento ocorrido em 31/1/2024.

48. Verifica-se que o supracitado passivo de cerca de R\$ 1,5 bilhão no encerramento 2018 foi parcialmente executado no exercício de 2019 e, a partir de então, em vista da determinação deste Tribunal, o montante residual sem autorização orçamentária – passivo permanente –, de R\$ 699,9 milhões, ficou invariável até seu cancelamento em 11/4/2023, encerrando-se em 31/1/2024, no sentido da recomendação da CGU.

49.A medida saneadora, embora eventualmente tenha frustrado a expectativa de repasse dos entes federativos para a manutenção de serviços assistenciais e possa gerar pressão sobre o governo federal por compensação, reflete o caráter discricionário (RP2) dos compromissos programados com a rede cofinanciada nos exercícios de 2017 e 2018. Esses comprometimentos, entretanto, por força da Constituição e da lei, dependiam da aprovação de dotações que, definitivamente, não

foram incluídas na Lei Orçamentária Anual, tornando irregular sua eventual execução. Diferente tratamento é aplicado às despesas obrigatórias no âmbito do SUAS – Benefício de Prestação Continuada (BPC), Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Auxílio Invalidez (AI) –, para as quais é imperativa a constituição do crédito orçamentário que lhes dará suporte, assegurando sua continuidade.

50. Enfim, além de corrigir o reconhecimento indevido de obrigações sem lastro orçamentário, que manteve superavaliado o passivo do FNAS, a providência foi acompanhada da adoção formal de sistemática de compatibilização dos compromissos relativos ao cofinanciamento federal às dotações orçamentárias disponíveis, com a edição da Portaria-MC 2.362/2019, que proporcionou aprimoramento da governança financeira do SUAS, reduzindo a incerteza sobre os repasses.

51. Destarte, entende-se que as medidas adotadas são suficientes para o saneamento da irregularidade, dando-se cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário e afastando a necessidade de continuidade de monitoramento e a adoção providências adicionais.

4. DELIBERAÇÕES À SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL

52. A determinação constante do item 9.6 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário consistiu em estabelecer um plano de ação, com os elementos a seguir listados, para aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Siafi.

- i) medidas a serem tomadas;
- ii) responsáveis por essas medidas; e
- iii) prazos para sua implementação.

53. Para tanto, conforme seu subitem 9.6.1, os documentos hábeis decorrentes desses registros devem conter a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes, e, segundo o subitem 9.6.2., as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, devem inserir todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no MCASP e na Macrofunção Siafi 021140 – Reconhecimento de Passivos.

54. Além disso, recomendou-se, por meio do item 9.7 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, à STN (subitem 9.7.1) que revisasse seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes, bem como (subitem 9.7.2) que orientasse os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal quanto ao necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e às possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para não serem gerados passivos sem o devido suporte orçamentário.

4.1. Providências adotadas pela STN

55. Consoante a Nota Técnica 3921/2023/ME (peça 6), tendo em vista a alínea ‘a’ da Portaria-STN 833/2011, que estabelece o Manual Siafi como norma referente à Contabilidade e Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial da União, a ser seguida pelas unidades gestoras federais, optou-se por elaborar a Macrofunção 020352 – Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), publicada em 2/2/2023 (peça 8), cuja finalidade é disciplinar o reconhecimento das obrigações decorrentes do art. 37 da Lei 4.320/1964, regulamentado pelo art. 22 do Decreto 93.872/1986, bem como a execução orçamentária deste tipo de despesa.

56.Complementarmente, as unidades gestoras federais foram comunicadas da edição e disponibilização da referida macrofunção por meio da Mensagem Comunica Siafi 2023/3174792, de 2/2/2023 (peça 7).

4.2. Análise do atendimento às deliberações

57.Não obstante a STN não tenha formalizado a confecção de um plano de ação nos moldes determinados por este Tribunal, adotou diretamente medidas que atendem plena e concomitantemente aos itens 9.6 e 9.7 do Acórdão 2527/2022-TCU-Plenário, a saber:

i) elaborou-se a Macrofunção 020352: disciplina o reconhecimento das obrigações relacionadas às despesas de exercícios anteriores, conforme o art. 37 da Lei 4.320/1964 e o art. 22 do Decreto 93.872/1986, passando a definir procedimentos contábeis patrimoniais e orçamentários que devem ser seguidos pelas unidades gestoras;

ii) houve comunicação às unidades gestoras: todas as unidades gestoras federais foram comunicadas sobre a nova macrofunção disponível no Manual Siafi por meio da mensagem Siafi 2023/3174792, destacando-se que sua inobservância, amparada em dispositivos constitucionais e legais que regem a execução orçamentária de despesas, pode acarretar a apuração de responsabilidade administrativa, civil e penal;

iii) houve revisão de normativos: o aprimoramento ocorreu na medida em que a STN revisou seus normativos sobre procedimentos contábeis e documentação necessária para o registro de passivos sem lastro orçamentário, atingindo-se o objetivo de robustecer os procedimentos para garantir a transparência nas obrigações não suportadas por dotações;

iv) houve orientação aos órgãos setoriais: além das unidades gestoras, a STN orientou os órgãos setoriais sobre a necessidade de cumprir a legislação orçamentária (art. 167, CF/1988) e os princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias;

v) aprimorou-se a transparência: a referida macrofunção estipula que os registros contábeis devem conter informações detalhadas sobre as obrigações, incluindo razões, datas e motivos para registros extemporâneos, e a documentação comprobatória deve ser arquivada em processo administrativo conforme a Lei 9.784/2009;

vi) processo de responsabilização: a macrofunção inclui uma seção sobre as possíveis responsabilizações administrativas, civis e criminais por descumprimento das normas estabelecidas, destacando-se o disposto no art. 116, inciso III, da Lei 8.112/1990, o art. 186 c/c o art. 927, ambos da Lei 10.406/2002 (Código Civil), o art. 359-D do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal) e o art. 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992.

5. RECOMENDAÇÃO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

58.Por meio do item 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, recomendou-se à CGU que orientasse a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), responsável pela Auditoria Interna Governamental no Poder Executivo federal, para considerar, no planejamento de sua atuação, os elevados montantes relacionados à assunção de obrigações sem autorização orçamentária e os fortes indícios de que essa prática irregular vinha sendo empregada por diversos órgãos e entidades federais, tendo em vista os riscos dela oriundos para a transparência e o equilíbrio das contas públicas.

5.1. Providências adotadas pela CGU

59.Registrou-se que a partir de 2019 a SFC reforçou as ações destinadas a abordar riscos de irregularidades na execução de DEAs, destacando-se a realização de levantamentos com informações orçamentário-financeiras relativas à execução de DEAs, disponibilizando-os às diretorias de auditoria da SFC como subsídio aos seus planejamentos (peça 4).

60.Informou-se, ainda, que no âmbito de trabalhos de Auditoria Anual de Contas (AAC), nos quais se aplica uma abordagem integrada financeira com conformidade, as equipes são orientadas a analisar riscos de descumprimento do art. 167, inciso II, da CF/1988, a exemplo dos trabalhos encerrados em 2022 sobre a gestão de 2021 do Ministério da Saúde e do Fundo de Amparo ao

Trabalhador, oportunidade em que foi constatada a assunção de obrigações em montante superior à dotação orçamentária, em descumprimento ao art. 167, inciso II, da CF/1988, c/c o art. 2º, caput, da Lei 4.320/1964, conforme a seguir reproduzido (peça 4, p. 2):

- FAT: Assunção de obrigações do Seguro-Desemprego no valor de R\$ 1.669.822.301,53 acima das disponibilidades orçamentárias (item 2.3.2 do Relatório 1020673);
- MS: Obrigações assumidas com entes da federação em relação à transferência de recursos que excederam os créditos orçamentários aprovados para o exercício em R\$ 1.312.778.314,82 (item 2.4.1 do Relatório de Auditoria 1016345).

61. Discorre-se, por fim, que trabalhos de AAC em execução no exercício de 2022 junto aos Ministérios da Agricultura, da Cidadania, da Educação e da Saúde, possuíam como escopo a consideração a esses riscos e, em alguns casos, aplicaram-se procedimentos destinados a analisar a temática. Em vista dessas providências, a CGU compreendeu que a recomendação foi atendida.

5.2. Análise do atendimento à deliberação

62. Verifica-se que a CGU, por sua SFC, atuou, conforme recomendado por este Tribunal, no sentido de considerar no escopo do planejamento de auditoria de suas unidades a eventual constituição irregular de obrigações sem autorização orçamentária, o que resultou nas constatações destacadas.

63. A propósito, cabe o registro da citada auditoria da CGU – relatório de 3/3/2023 – referente ao exercício de 2022 no âmbito do então Ministério da Cidadania (peça 37, p. 32-33 e 75), que resultou na baixa contábil de R\$ 699,9 milhões de passivos irregulares constantes do grupo de contas 2.1.5.9.0.00.00 – Demais Transferências a Pagar do FNAS, entre cujos efeitos foi evitar o também indevido pagamento dessas supostas obrigações por meio de DEAs, assunto abordado no capítulo 3 desta instrução.

6. CONCLUSÃO

64. A análise do cumprimento da deliberação do item 9.4 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário demonstra que a CC/PR e o MPO tomaram medidas eficazes para garantir a cobertura orçamentária das obrigações com organismos internacionais e solucionar os passivos orçamentários.

65. Em 2022, foram abertos créditos suplementares de R\$ 4,64 bilhões para cobrir passivos de exercícios anteriores, e, para 2023, foram garantidos recursos orçamentários de R\$ 2,46 bilhões (R\$ 1,68 bilhão para contribuições e R\$ 0,78 bilhão para integralizações). Essas ações asseguraram o pagamento das obrigações tanto do passado quanto do presente.

66. O plano de ação da SeaId, embora simplificado, incluiu medidas estruturantes como a boa gestão dos recursos orçamentários, o reforço da equipe de pagamentos e discussões sobre o tratamento orçamentário das despesas. As ações envolveram a contratação de novos servidores para a Coordenação-Geral de Pagamentos a Organismos Internacionais, além da implementação de um sistema eletrônico de acompanhamento de pagamentos. Também foi definido que as contribuições e integralizações passariam a ser classificadas como despesas obrigatórias, sem possibilidade de contingenciamento, conforme a LDO 2024. Destarte, os objetivos principais foram cumpridos e as ações essenciais implementadas, sendo desnecessário qualquer encaminhamento de mérito adicional.

67. No que diz respeito ao item 9.5, relacionado às Ações de Proteção Social Básica e Especial, este Tribunal já vinha reconhecendo avanços na compatibilização das obrigações relativas ao cofinanciamento federal e os créditos orçamentários, especialmente a edição da Portaria-MC 2.362/2019. Como resultado, desde 2020 deixaram de existir novos registros de passivos sem cobertura orçamentária e autorizações de créditos orçamentários para atender ao elemento de despesa 92 (DEAs) nessas ações.

68. Especificamente quanto à determinação para a elaboração de um plano de ação, embora o MDS não o tenha formalmente elaborado, adotou medidas eficazes para atingir o mesmo objetivo, atuando junto ao FNAS no sentido de cancelar em abril de 2023 as obrigações registradas

indevidamente no Passivo Circulante do fundo. Assim, com base nas ações empreendidas, conclui-se que a irregularidade foi saneada, atendendo-se ao propósito da determinação deste Tribunal, de modo que não há necessidade de qualquer medida adicional.

69. Quanto às providências a cargo da STN para atender aos itens 9.6 e 9.7 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, embora não tenha formalizado um plano de ação nos moldes estabelecidos por este Tribunal, adotou medidas eficazes, quais sejam:

i) criação da Macrofunção 020352, mediante a qual foi estabelecido o reconhecimento das obrigações relacionadas às despesas de exercícios anteriores, conforme a Lei 4.320/1964 e o Decreto 93.872/1986;

ii) comunicação às unidades gestoras sobre a nova macrofunção no Manual Siafi, alertando para as consequências legais de não a cumprir;

iii) revisão de normativos para aprimorar os procedimentos contábeis e garantir a transparência no registro de passivos sem lastro orçamentários;

iv) orientação aos órgãos setoriais sobre a necessidade de cumprir a legislação orçamentária, reforçando os princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias;

v) aprimoramento da transparência por meio da referida macrofunção, que exige registros contábeis detalhados sobre as obrigações, com a documentação comprobatória sendo arquivada conforme a Lei 9.784/2009; e

vi) a citada macrofunção inclui disposições sobre as possíveis responsabilizações administrativas, civis e criminais para quem descumprir as normas estabelecidas.

70. Por fim, verificou-se que a CGU agiu conforme recomendado por este Tribunal no item 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, orientando suas unidades no sentido de considerar no escopo do planejamento de auditoria eventual constituição irregular de obrigações sem autorização orçamentária, o que efetivamente resultou em um conjunto de achados mencionados ao longo desta instrução.

7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

71. Ante o exposto, submetem-se os presentes autos à consideração superior, propondo ao Tribunal de Contas da União:

a) considerar, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, cumpridas as deliberações constantes dos subitens 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário;

b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido às Secretarias-Executivas dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, à Secretaria do Tesouro Nacional, à Controladoria-Geral da União e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

c) apensar os presentes autos ao processo originário TC 038.365/2019-7, nos termos do art. 36, caput, da Resolução-TCU 259/2014, c/c o art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.”

É o relatório.

VOTO

Cuidam os autos de monitoramento do cumprimento das deliberações contidas nos subitens 9.4 a 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Bruno Dantas, a quem sucedo, que apreciou inspeção com vistas a apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores (DEA).

2. Trago este processo sob a forma unitária após solicitação de destaque do Ministro Jorge Oliveira.

3. A referida deliberação foi vazada nos seguintes termos:

“9.4. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar ao Ministério da Economia e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleçam plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a compatibilizar o montante de obrigações anuais com organismos internacionais às dotações necessárias ao seu custeio, bem como a relacionar as ações em curso e futuras para solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário existente junto aos organismos internacionais;

9.5. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar ao Ministério da Cidadania e à Casa Civil da Presidência da República que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleçam plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a solucionar a questão do passivo sem suporte orçamentário dos exercícios de 2017 e 2018 relativamente ao cofinanciamento federal das Ações de Proteção Social Básica e Especial;

9.6. com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 167, inciso II, da CF/88, determinar à Secretaria do Tesouro Nacional que, no prazo de 60 (sessenta) dias, estabeleça plano de ação com medidas a serem tomadas, responsáveis por essas medidas e prazos para sua implementação, visando a aprimorar a sistemática de reconhecimento de passivos sem cobertura orçamentária e de execução de despesas a título de exercícios anteriores no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, de forma que:

9.6.1. os documentos hábeis decorrentes desses registros contenham a transparência minimamente necessária dos atos e fatos que deram origem a obrigações não lastreadas por dotações suficientes;

9.6.2. as autoridades competentes, ao ordenarem uma despesa a título de exercícios anteriores, insiram todos os requisitos formais e contábeis necessários ao reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário e à execução de despesas dessa natureza, à luz do disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e na Macrofunção Siafi 021140 – Reconhecimento de Passivos.

9.7. recomendar à Secretaria do Tesouro Nacional que:

9.7.1. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, revise seus normativos acerca dos procedimentos contábeis e do suporte documental necessários ao registro de passivos sem lastro orçamentário e à execução de despesas a título de exercícios anteriores, no sentido de robustecer os procedimentos adequados à necessária transparência dos atos que deram origem a obrigações não suportadas por dotações suficientes;

9.7.2. no prazo de 30 (trinta) dias, oriente os órgãos setoriais do Sistema de Contabilidade Federal quanto ao necessário cumprimento do disposto no art. 167, inciso II, da CF/1988, do atendimento aos princípios da anualidade e da universalidade orçamentárias (art. 2º da Lei 4.320/1964) e da competência da despesa (art. 50 da Lei Complementar 101/2000) e às possíveis cominações a serem aplicadas àqueles que derem causa a atos que não se coadunem com o aludido dispositivo constitucional, de forma a nortear a conduta dos gestores para não serem gerados passivos sem o devido suporte orçamentário.

9.8. recomendar à Controladoria-Geral da União que oriente a Secretaria Federal de Controle Interno, responsável pela Auditoria Interna Governamental no Poder Executivo federal, para

considerar, no planejamento de sua atuação, os elevados montantes relacionados à assunção de obrigações sem autorização orçamentária e os fortes indícios de que essa prática irregular vem sendo empregada por diversos órgãos e entidades federais, tendo em vista os riscos dela oriundos para a transparência e o equilíbrio das contas públicas;” (grifei)

4. A inspeção foi realizada visando dar cumprimento à deliberação contida no subitem 9.3 do Acórdão 2.457/2019-TCU Plenário, também da relatoria do Ministro Bruno Dantas, que apreciou relatório de acompanhamento de receitas, despesas, resultado primário e metas fiscais do 3º bimestre de 2019 e autorizou a então Secretaria de Macroavaliação Governamental a realizar inspeção com o objetivo de analisar a execução de DEA no âmbito das unidades orçamentárias que executam despesas primárias na União.

5. Na oportunidade – **exercício de 2019** –, foram constatadas graves violações ao art. 167, II, da Constituição Federal, uma vez que os gestores assumiram compromissos sem orçamentação suficiente no exercício em que se deu o fato gerador da obrigação, gerando passivos sem lastro orçamentário e sem autorização do Congresso Nacional. O dispositivo constitucional estabelece ser vedada “II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

6. Esse foi o caso das irregularidades observadas no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do Ministério da Economia, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

7. No que diz respeito ao então Ministério da Economia, o Tribunal identificou a assunção de obrigações financeiras com organismos internacionais superiores às dotações orçamentárias fixadas, o que resultou em passivos não lastreados por empenhos e em violação do disposto constitucional, algo igualmente reportado nas Contas do Presidente da República de 2019 (Acórdão 1.437/2020-TCU-Plenário, mesma relatoria).

8. Quanto ao extinto Ministério da Cidadania, verificou-se que o FNAS assumiu obrigações superiores às dotações orçamentárias, gerando passivos a descoberto de cerca de R\$ 1,5 bilhão **entre 2017 e 2018**, relacionados ao cofinanciamento das políticas de assistência social – ações de Proteção Social Básica (PSB) e Especial (PSE).

9. No caso em análise, foi apontada a execução de R\$ 310,3 milhões – Unidade Gestora (UG) 330013 do FNAS – a título de DEA até **agosto de 2019**, montante significativamente superior àqueles executados durante os exercícios de 2018 e 2019, respectivamente R\$ 194,8 milhões e R\$ 4,7 milhões, e que representou expressivos 35% de todas as despesas primárias discricionárias (R\$ 892,7 milhões) executadas no âmbito da referida UG, fato considerado atípico em vista da natureza excepcional e residual das DEA, a indicar a existência de obrigações originadas em exercícios encerrados sem o devido suporte orçamentário.

10. Para quitar tais obrigações, a Administração utilizava dotações pertencentes aos exercícios subsequentes, mas, em alguns casos, nem sequer havia alocado orçamento para honrá-las, remanescendo o passivo a descoberto, como é o caso de obrigações com organismos internacionais, cujo estoque de compromissos sem orçamento havia alcançado **R\$ 3 bilhões ao final de 2019 e cerca de R\$ 7 bilhões ao final de 2020**.

11. Adicionalmente, observou-se também, em diversas unidades gestoras do Poder Executivo Federal, nos **exercícios de 2018 a 2020**, o descumprimento dos normativos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o reconhecimento de passivo sem suporte orçamentário (derivado, ou não, de violação do art. 167, II, da CF) e para a consequente execução de despesa a título de exercícios anteriores, com destaque para:

a) a inexistência de motivação por parte da Administração, a fim de evidenciar as razões de fato e de direito pelas quais as despesas não foram empenhadas em época própria;

- b) inadequação ou ausência de registros contábeis que evidenciem o registro do passivo sem suporte orçamentário e/ou da execução de DEA;
- c) desrespeito aos requisitos formais e contábeis para o reconhecimento de um passivo sem suporte orçamentário, o que demonstrou a necessidade de aprimoramento das normas regentes e a realização de justes nos sistemas estruturantes (Siafi); e
- d) falta de transparência sobre os atos e fatos ensejadores do reconhecimento desses passivos.

12. A ocorrência é resultado direto do então denominado “Novo Regime Fiscal” (NRF), conhecido como “Teto de Gastos”, modelo descontinuado, que comprimiu as despesas discricionárias, submetidas aos limites estabelecidos pela Emenda Constitucional 95/2016, em virtude do crescimento das despesas obrigatórias em ritmo mais acelerado que o da correção anual do teto.

13. A mecânica adotada se assemelhou ao que se chamou de “pedalada fiscal”, caracterizada por atraso e postergação de pagamentos diversos visando obter alívio financeiro temporário com a consequente constituição de elevado montante de dívidas sem autorização legal, nos termos da vedação disposta no art. 37, IV, da Lei Complementar 101/2000 – LRF, relativamente à assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento *a posteriori* de bens e serviços.

14. Embora fosse passível de responsabilização (Leis 8.429/1992, art. 10; 1.079/1950, art. 11; e Decreto-Lei 2.848/1940, art. 359-D) – até mesmo do Presidente da República –, o Tribunal, na oportunidade, optou por endereçar ciências, recomendações e determinações – em parte objeto deste monitoramento.

II

15. Neste momento processual, examino, portanto, o cumprimento das determinações e recomendações endereçadas aos Ministérios da Fazenda – MF, especificamente a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e do Planejamento e Orçamento – MPO (sucessores do Ministério da Economia), ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS (sucessor do Ministério da Cidadania), à Casa Civil da Presidência da República – CC/PR e à Controladoria-Geral da União.

16. Início destacando que o assunto está regulado pelo art. 37 da Lei 4.320/1964 e pelo Decreto 93.872/1986 (art. 22):

“Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria (Lei n. 4.320/1964, art. 37).”

17. Com base nos elementos normativos apresentados, observo que o instituto das despesas de exercícios anteriores tem por finalidade viabilizar o pagamento, no âmbito orçamentário, de obrigações que não foram satisfeitas no exercício a que se referem. Sua utilização, por si só, não configura irregularidade, uma vez que é admissível a ocorrência de eventos posteriores ao encerramento do

exercício financeiro. O problema surge quando uma dívida já existente e reconhecida deixa de ser contabilizada como passivo no momento oportuno, comprometendo a transparência, possibilitando a constituição de passivo oculto e prejudicando as estatísticas de endividamento. A irregularidade também se caracteriza quando há burla ao processo orçamentário ou ao regime fiscal, configurando fraude e infração à lei. Trata-se, portanto, de instituto que deve ser utilizado com parcimônia, apenas para corrigir pequenos equívocos ou para atender a eventos fortuitos.

18. Os efeitos de políticas públicas mal dimensionados podem ser sentidos por anos. No caso em tela, as ocorrências dos **exercícios 2017 a 2018** somente puderam ser corrigidas em exercícios mais recentes, muito mais de cinco anos após acontecerem, como apresso a seguir.

19. Quanto à determinação relacionada às obrigações com organismos internacionais, a CC/PR e o MPO informaram que, em 2022, houve abertura de créditos suplementares de cerca de R\$ 4,74 bilhões, tendo sido executados R\$ 2,98 bilhões, subsistindo R\$ 2,6 bilhões inscritos em restos a pagar, que seriam executados no ano seguinte (em virtude do prazo exíguo); em 2023, fizeram constar do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2023 dotação de R\$ 2,1 bilhões, resultando na aprovação de R\$ 2,97 bilhões na LOA 2023. Assim, em 2023, todos os passivos/compromissos do ano contaram com cobertura orçamentária; tais ações asseguraram o pagamento das obrigações tanto do passado quanto do presente.

20. Destacaram o esforço para o reconhecimento das referidas despesas como primárias obrigatórias e a inclusão, em anexo próprio, das Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024, sem possibilidade de contingenciamento, além de apresentarem plano de ação simplificado, contemplando, entre outros, o reforço da equipe.

21. No que tange à determinação relacionada às ações de PSB e de PSE, os órgãos responsáveis – CC/PR e MDS – informaram que o passivo (cerca de R\$ 1,5 bilhão no encerramento 2018) foi parcialmente executado no exercício de 2019 e que, a partir de então, em vista da determinação do Tribunal, o montante residual sem autorização orçamentária – passivo permanente –, de R\$ 699,9 milhões, ficou invariável até seu cancelamento em 11/4/2023, encerrando-se em 31/1/2024, no sentido da recomendação da CGU.

22. A medida saneadora, embora eventualmente tenha frustrado a expectativa de repasse dos entes federativos para a manutenção de serviços assistenciais e possa gerar pressão sobre o governo federal por compensação, reflete o caráter discricionário (RP2) dos compromissos programados com a rede cofinanciada nos **exercícios de 2017 e 2018**.

23. Esses comprometimentos, entretanto, por força da Constituição e da lei, dependiam da aprovação de dotações que definitivamente não foram incluídas na Lei Orçamentária Anual, tornando irregular seu reconhecimento e sua eventual execução. Diferente tratamento é dado às despesas obrigatórias no âmbito do SUAS – Benefício de Prestação Continuada (BPC), Renda Mensal Vitalícia (RMV) e Auxílio Invalidez (AI) –, para as quais é imperativa a constituição do crédito orçamentário que lhes dará suporte, assegurando sua continuidade.

24. A referida baixa do passivo a pagar é condizente também com os critérios contábeis aplicáveis ao caso, vez que sua manutenção não atenderia ao critério de reconhecimento de passivo consoante estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 9ª Edição, qual seja, *“uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade”*; no caso, inexistiria obrigação presente.

25. Relativamente à determinação para a STN, o órgão central de contabilidade da União promoveu os devidos ajustes no Manual Siafi – norma cogente a ser seguida pelas unidades gestoras, conforme a Portaria-STN 833/2011 –, promoveu as devidas comunicações e revisou normativos.

26. E, por fim, no que concerne à recomendação para a CGU, a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) reforçou as ações destinadas a abordar riscos de irregularidades na execução de DEA,

destacando-se a realização de levantamentos com informações orçamentário-financeiras relativas à referida execução, disponibilizando-os às diretorias de auditoria da SFC como subsídio aos seus planejamentos (peça 4).

27. A constatação da mesma prática na gestão do Ministério da Saúde (MS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) do **exercício de 2021** confirma o cumprimento (peça 4, p. 2):

- a) FAT: assunção de obrigações do Seguro-Desemprego no valor de R\$ 1.669.822.301,53 acima das disponibilidades orçamentárias (subitem 2.3.2 do Relatório 1020673 da CGU);
- b) MS: obrigações assumidas com entes da Federação em relação à transferência de recursos que excederam os créditos orçamentários aprovados para o exercício em R\$ 1.312.778.314,82 (subitem 2.4.1 do Relatório de Auditoria 1016345 da CGU).

28. Portanto, embora não tenha sido elaborado plano de ação formal para todos os casos, as medidas adotadas foram suficientes para considerar cumpridas as deliberações constantes dos subitens 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 2.527/2022 TCU-Plenário.

Diante do exposto, acolho todas as conclusões e os encaminhamentos alvitrados pela unidade técnica e VOTO no sentido de que seja aprovada a minuta de acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de agosto de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS
Relator

ACÓRDÃO Nº 1762/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 020.733/2023-2
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessados: Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento.
4. Órgãos/Entidades: Casa Civil da Presidência da República; Controladoria-Geral da União; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria do Tesouro Nacional.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Inspeção que objetivou apurar indícios de execução irregular de despesas a título de exercícios anteriores, notadamente no que se refere ao cumprimento do art. 167, inciso II, da Constituição Federal e à observância da legislação infraconstitucional, com destaque para as disposições da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar cumpridas as deliberações constantes dos subitens 9.4, 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 do Acórdão 2.527/2022-TCU-Plenário, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992;

9.2. informar as Secretarias-Executivas dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Controladoria-Geral da União e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional do teor desta deliberação;

9.3. apensar os presentes autos aos do processo originário, TC 038.365/2019-7, nos termos do art. 36, **caput**, da Resolução-TCU 259/2014 c/c o art. 5º, inciso II, da Portaria-Segecex 27/2009.

10. Ata nº 30/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/8/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1762-30/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JHONATAN DE JESUS
Relator

Fui presente:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.784/2025-GABPRES

Processo: 020.733/2023-2

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 19/08/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.