

Aviso nº 834 - GP/TCU

Brasília, 25 de agosto de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1838/2025 (juntamente com as declarações de voto, voto, relatório e instrução técnica que o fundamentam) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão de 13/8/2025, ao apreciar o processo TC-024.854/2024-7, da relatoria do Ministro Jorge Oliveira.

O mencionado processo trata de representação acerca de indícios de violações a disposições legais e constitucionais de finanças públicas relacionadas ao Projeto de Lei nº 3.335/2024, que institui modalidade de operacionalização do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, e ao projeto de lei orçamentária anual referente ao exercício de 2025 (PLOA 2025).

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 VII – Plenário

TC 024.854/2024-7

Natureza: Representação

Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. MPTCU. POSSÍVEL VIOLAÇÃO A REGRAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS RELACIONADAS À NOVA MODALIDADE DE OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS E AO PLOA 2025. NÃO CONHECIMENTO NO TOCANTE AO PL 3.335/2024. PREJUDICIALIDADE EM RELAÇÃO AO PLOA 2025. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), a qual contou com a concordância de suas instâncias diretivas (peças 39-41):

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), com o propósito de que o Tribunal, no cumprimento de suas competências constitucionais, examine eventuais violações a disposições legais e constitucionais relacionadas ao Projeto de Lei (PL) 3.335/2024 (em tramitação em regime de prioridade na Câmara dos Deputados), que visa alterar a Lei 14.237/2021 para criar mais uma modalidade de operacionalização do Auxílio Gás dos Brasileiros, e ao projeto de lei orçamentária anual, referente ao exercício de 2025 (PLOA 2025), Ação 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros.*

2. *Assevera o parquet, que o PL 3.335/2024 viola diversos dispositivos legais e constitucionais, a saber (peça 1, p. 4):*

- a) art. 167, incisos I e II, da Constituição, que veda o início de projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*
- b) art. 113 do ADCT, que determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro;*
- c) art. 2º da Lei 4.320/1964, que dispõe que ‘a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade’;*
- d) arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964, que dispõem que a lei orçamentária deve compreender todas as receitas e todas as despesas;*
- e) art. 6º da Lei 4.320/1964, que dispõe que todas as receitas e despesas devem constar da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções;*
- f) art. 16 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), que dispõe que o ato de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: ‘estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes’ e de ‘declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias’;*

g) art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024), que dispõe que as proposições legislativas que impliquem redução de receitas ou aumento de despesas devem 'estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que entrarão em vigor, e os dois subsequentes, com as premissas e metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou entidade proponente'.

HISTÓRICO

3. A representação em exame foi autuada em 30/10/2024 e distribuída por sorteio ao relator do processo, Ministro Jorge Oliveira, cujos atos de delegação de competência aos titulares das unidades técnicas, ao seu chefe de gabinete e aos chefes de gabinete dos membros do Ministério Público junto ao TCU e, em seus impedimentos legais, aos respectivos substitutos, encontram-se disciplinados pela Portaria MIN-JGO 2, de 7/10/2022.

4. Ato contínuo, encaminhou-se os autos para análise da Unidade Técnica, que concluiu pelo conhecimento da representação e necessidade de diligências junto aos Ministérios do Planejamento e Orçamento (MPO), da Fazenda (MF) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com vistas à coleta de maiores informações sobre o PL 3.335/2024, e sobre a previsão orçamentária do programa Auxílio Gás dos Brasileiros no PLOA 2025 (peças 8-10).

5. Em resposta aos ofícios de diligência do Tribunal, os órgãos retro citados encaminharam os documentos solicitados (peças 22-37), cuja análise passa a ser realizada no tópico seguinte desta instrução.

EXAME TÉCNICO

Da violação aos incisos I e II da Constituição Federal

6. De acordo com a representação do MPTCU, o PL 3.335/2024 viola o art. 167, incisos I e II da Constituição Federal (CF/88), **in verbis** (peça 8, p. 4):

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

7. Analisando o PL 3.335/2024, constata-se que o seu objetivo foi promover alterações em diversos dispositivos da Lei 14.237, de 19/11/2021, que instituiu o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. Mencionado benefício encontra-se inserido no quadro 13 do Anexo I da Lei Orçamentária Anual 2025 (Lei 15.121, de 10/4/2025) da seguinte forma:

Ação: 21DV Auxílio Gás dos Brasileiros; **Programa:** 5133 Segurança Alimentar e Nutricional e Combate;

Órgão: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **R\$:** 3.570.400.858,00.

8. Assim sendo, considerando que as despesas correspondentes ao benefício em comento foram devidamente incluídas em programa e ação orçamentária específicos da lei orçamentária anual (LOA), conforme detalhamento supra, **não se identifica violação ao inc. I do art. 167 da CF/88.**

9. Por outro lado, detecta-se que o inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024 prevê a possibilidade de realização de despesas públicas com o Auxílio Gás dos Brasileiros acima dos limites fixados na lei orçamentária anual, haja vista que as despesas decorrentes do mencionado dispositivo não estariam incluídas no montante global autorizado na LOA para o citado benefício. Dessa forma, aderindo às considerações da SOF, abaixo transcritas (peça 36, p. 5), entende-se que tal inciso **contradiz o inc. II do art. 167 da CF/88**, que veda a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais:

Por outro lado, entende-se que, embora o inciso II do art. 6º-E, em conjunto com o art. 6º F, constituam apenas autorização para que pessoas jurídicas repassem diretamente à Caixa os recursos para o custeio da nova modalidade do Auxílio Gás, **o dispositivo autoriza a realização de despesas não previstas nos créditos orçamentários**, uma vez que não foram identificadas dotações para essa finalidade na proposta orçamentária de 2025, **contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF-88** (grifo nosso).

Da violação aos princípios orçamentários e demais normas de regência

10. O presente tópico tem por objetivos verificar as ponderações do MPTCU no sentido de que o PL 3.335/2024 viola princípios orçamentários, bem como avaliar a compatibilidade de tal PL com as normas de finanças públicas, nos termos da determinação do relator do processo (peças 1 e 11, p. 4).

11. Analisando as disposições contidas no projeto de lei em exame, bem como as manifestações técnicas carreadas aos autos (peças 25-34), conclui-se que o PL 3.335/2024 descumpre diversos princípios orçamentários, assim como disposições da legislação pátria, conforme comentários que se seguem.

12. Verifica-se que o inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024, abaixo transcrito, prevê a possibilidade de realização de despesa pública de forma terceirizada, ou seja, por intermédio de uma triangulação

envolvendo as seguintes partes: Caixa, beneficiários do Programa Auxílio Gás e Pessoas jurídicas que firmassem termo de adesão com a União. Estas últimas repassariam recursos diretamente à Caixa (art. 6º-F), que por sua vez faria a transferência dos recursos para os beneficiários do programa (art. 6º-D).

Art. 6º-D A modalidade de que trata este Capítulo será operacionalizada pela Caixa Econômica Federal, por meio de contrato firmado com a União, dispensada a licitação.

Art. 6º-E A modalidade de que trata este Capítulo poderá ser custeada por meio de repasses diretos à Caixa Econômica Federal:

I - pela União, de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério de Minas e Energia, observada a disponibilidade orçamentária e financeira; e

II - por outras pessoas jurídicas, inclusive de direito público, que firmarem termo de adesão com a União, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 6º-F Para fins do disposto no art. 6º-E, caput, inciso II desta Lei, poderão ser repassados diretamente à Caixa Econômica Federal, na forma estabelecida em regulamento, valores equivalentes à parcela de recursos devidos à União relativos ao disposto no art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em consonância com o combate à pobreza, nos termos do disposto no art. 47, caput, da referida Lei.

Parágrafo único. O regulamento e o termo de adesão de que trata o art. 6º-E, caput, inciso II, desta Lei definirão os termos em que se darão os repasses, incluída a sua dedução das obrigações da respectiva empresa com a União relativas à parcela de que trata o caput, observados o cronograma previsto para a liquidação das referidas obrigações e o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em particular o seu art. 9º.

13. Como se vê, no caso em comento não haveria trânsito das fontes de custeio do programa (receitas) pelo orçamento, tampouco das despesas, já que estas seriam executadas diretamente pela Caixa, à margem do processo orçamentário regular, isto é, **sem a observância dos estágios regulares de execução da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento).**

14. De acordo com o entendimento firmado pela SOF no âmbito da Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, a situação descrita no parágrafo anterior, em outras palavras, autorizar que os repasses ocorram diretamente, sem inclusão no orçamento, contraria os dispositivos destacados, em razão de a Lei do orçamento não evidenciar a respectiva política de acordo com os princípios orçamentários da unidade e universalidade, bem como a integralidade das receitas e despesas correspondentes, pelos montantes totais, em atendimento ao princípio do orçamento bruto (peça 36, p. 6).

15. A propósito, restou consignado na Nota Técnica SEI 987/2025/MF, encaminhada pela STN, que a redação trazida pelo art. 6º-F cria um desenho financeiro no qual a receita que seria destinada à União deixaria de ser registrada, uma vez que seria repassada diretamente à operadora do programa (CEF), para fins de execução da política do auxílio-gás (peça 26, p. 2).

16. Conforme destacado pela STN na nota técnica retro citada, a observância aos princípios orçamentários é necessária, já que estes visam a estabelecer regras básicas e conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Por fim, assevera que o custeio do auxílio gás por meio do repasse direto à Caixa Econômica Federal de recursos oriundos de receitas da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União tem aspectos de política pública, de acordo com os princípios orçamentários e financeiros, devendo, portanto, ter os devidos registros no Orçamento Público da União e transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional (peça 26, p. 3-4).

17. Assim, conclui-se que o PL em exame está **em desacordo com o princípio orçamentário da universalidade** (arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/64), pois não prevê a inclusão na LOA de todas as despesas do programa Auxílio Gás dos Brasileiros, tampouco das fontes de custeio para sua cobertura, já que ao menos parte das despesas e receitas do citado programa não transitariam pelo orçamento aprovado pelo legislativo, conforme discorrido acima.

18. Entende-se, ainda, pelos mesmos motivos expostos na última parte do parágrafo anterior, que o PL **contraria o princípio orçamentário da unidade** (art. 2º da Lei 4.320/64), que estabelece que todas as receitas e despesas de um ente público devem estar reunidas em um único documento, ou seja, em um único orçamento, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, bem como coibir a fragmentação das informações orçamentárias.

19. Ademais, conforme destacado pela SOF Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, o inciso II do art. 6º-E, combinado com o art. 6º-F, ao autorizarem que os repasses ocorram diretamente, sem inclusão no orçamento, contrariam o art. 6º da Lei 4.320/1964, em razão da Lei orçamentária não evidenciar a integralidade das receitas e despesas correspondentes, pelos montantes totais, em atendimento ao **princípio do orçamento bruto** (peça 36, p. 6).

20. Nesse sentido, vale destacar o voto do Ministro Jorge Oliveira no âmbito do TC 008.437/2025-4, referente às Contas do Presidente da República 2024:

*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.** (grifo nosso)*

21. Além disso, considerando que o PL em exame tem por objetivo destinar recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas de forma continuada, entende-se que há descumprimento do § 1º do art. 17, bem como da última parte do caput do art. 26, ambos da LRF, **in verbis**:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1o Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

(...)

Art. 26. A destinação de recursos para direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

22. Nessa direção, destaca-se o pronunciamento técnico da SOF, abaixo transcrito (peça 36, p. 6):

29. Adicionalmente, considerando que as operações referidas no inciso II do art. 6º-E, combinado com o art. 6º-F, devem consubstanciar despesa pública e tramitar pelo orçamento, com base na Lei nº 4.320/1964, conforme argumentado anteriormente, e dado que se destinam a cobrir necessidades de pessoas físicas, elas também não atenderiam à parte final do art. 26 da LRF.

23. A necessidade de observância do art. 26 da LRF foi objeto de destaque da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme pronunciamentos técnicos exarados no item 7 da peça 27, p. 6 e itens 22 e 23 da peça 28, p. 6.

24. Por fim, constata-se que o PL em exame, ao prever a possibilidade de repasse de receitas públicas, diretamente à Caixa Econômica Federal (art. 6º-F), sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional, possibilita transgressão ao art. 56 da Lei 4.320/64, que determina o recolhimento de todas as receitas em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

25. A esse respeito, consta na Nota Técnica SEI 987/2025/MF o seguinte (peça 26, p. 4):

22. Considerando o entendimento de que os recursos repassados diretamente à Caixa são, na verdade, receita pública transitando fora da Conta Única do Tesouro Nacional, destaca-se também a necessidade de observância do princípio de Unidade de Tesouraria, nos termos do art. 56 da Lei nº 4.320/1964, o qual dispõe que ‘o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais’.

26. Diante do exposto, considerando que não vieram aos autos, após as diligências do TCU, qualquer documento capaz de afastar as transgressões aos princípios orçamentários examinadas neste tópico, conclui-se que as irregularidades apontadas pelo MPTCU à peça 1, p. 4, itens ‘c’ e ‘d’, devidamente relacionadas no item 2 desta instrução, restaram confirmadas.

Da ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da receita e despesa

27. De acordo com o MPTCU, a proposição legislativa apresentada por intermédio do PL 3.335/2024 não contém estimativa do impacto orçamentário e financeiro da receita e da despesa, na forma disciplinada pela legislação de regência (peça 8, p. 4-5).

28. Em relação a esse ponto, constata-se que a representação do parquet está em consonância com as manifestações técnicas exaradas pela SOF, STN e Consultorias de Orçamentos e Fiscalização da CD e do SF comentadas nos tópicos abaixo.

29. Cabe destacar, preliminarmente, a informação constante da Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, emitida pelo Órgão Central de Orçamento, de que a SOF não produziu pareceres, notas técnicas ou quaisquer outros documentos para subsidiar a elaboração do PL 3.335/2024 (peça 36, p. 1).

30. Na esteira da informação retro citada, restou consignado na Nota Técnica SEI 987/2025/MFD do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, informação semelhante nos seguintes termos (peça 26, p. 1):

O PL foi apresentado ao Congresso Nacional em 27/08/2024. Destaca-se que as Coordenações-Gerais de

Planejamento e Riscos Fiscais (COPEF) e de Planejamento e Programação Financeira (COFIN) não se manifestaram sobre o PL 3.335/2024 no contexto da sua tramitação anterior à apresentação ao Congresso Nacional.

31. Quanto ao mérito da questão, consoante Nota Técnica Conjunta 4/2024, emitida pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização da CD e do SF (peça 6), bem como pela Nota Técnica SEI 267/2025/MPO da SOF, de 26/3/2025, o PL 3.335/2024 **não contém estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa**, na forma prescrita no art. 113 do ADCT, art. 16 da LRF e art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) (peça 8, p. 5), cujos trechos de interesse transcreve-se a seguir (peça 36, p. 6-7):

28. Neste ponto, vale destacar que não foi identificado, no Portal da Câmara, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, da concessão de descontos, relativa à nova modalidade proposta no inciso II do art. 1º-A da Lei 14.237/2001. Sendo assim, no contexto das informações disponíveis, a proposição estaria incompleta em relação à apresentação dessas informações. Todavia, é possível a inclusão da estimativa até a sanção do referido Projeto de Lei, viabilizando o atendimento do art. 16 da LRF.

(...)

31. Em relação aos questionamentos da Corte de Contas sobre a compatibilidade da forma de custeio prevista pelo inciso II do art. 6º-E do PL nº 3.334/2024 com o art. 113 do ADCT-CF/88 e o art. 135 da Lei nº 14.791/2023 (LDO-2024) – art. 132 na Lei nº 15.080/2024 (LDO-2025), avalia-se que a combinação desse dispositivo constitucional com o referido artigo da LDO estabelecem, em linhas gerais, a obrigação de que o proponente apresente as estimativas do impacto orçamentário, na receita e na despesa, que advirá da entrada em vigor da proposição legislativa, para o exercício em que a medida entrar em vigor e os dois subsequentes. Todavia, a forma de custeio prevista pelo inciso II do art. 6º-E do PL sob análise é dependente da edição de regulamento (ato infralegal futuro), tratando-se de norma meramente autorizativa e que acarreta situação na qual a eventual entrada em vigor do PL em apreço, só por si, não implicaria impacto orçamentário ou financeiro.

32. Como regulamento à Lei é ato infralegal e não se enquadra formalmente como ‘proposição legislativa’, há lacuna que implica imprevisão legal em relação à obrigação de o proponente demonstrar o impacto de proposições legislativas que, não se enquadrando como renúncias nos termos do art. 14 da LRF, contenham medidas cuja entrada em vigor esteja dependente da edição de regulamento. A hipótese de subsunção seria considerar interpretação extensiva do inciso I do § 4º do art. 129 da LDO-2025 que, na forma do caput do referido artigo, possuiria, em tese, aplicação restrita apenas às renúncias de receitas tributárias às quais se refere o art. 14 da LRF.

33. Portanto, conforme já observado anteriormente, não foram identificadas junto à proposição estimativas dos impactos das renúncias de receitas previstas para o exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes. Nesse sentido, constata-se que a proposição se encontra incompleta e, para atendimento do dispositivo legal referenciado, faz-se necessária a apresentação das referidas informações até a sanção da Lei.

32. Outra manifestação importante carreada aos autos provém da Secretaria Nacional do Tesouro Nacional, que por intermédio da Nota Técnica SEI 987/2025/MF, se manifestou no sentido de ser necessária a apresentação, pelo proponente, de estimativa de impacto orçamentário e financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, bem como da despesa com o auxílio gás, conforme trechos de interesse a seguir transcritos (peça 26, p. 2-3):

14. Não obstante o caráter autorizativo do PL, avalia-se a necessidade de apresentação, pelo proponente, de estimativas de impacto orçamentário e financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, para o exercício de sua entrada em vigor e dois exercícios subsequentes, bem como premissas e metodologias de cálculo, para fins de atendimento das exigências dos art. 113 do ADCT e do art. 135 da LDO 2024.

(...)

16. Em relação à despesa com o auxílio-gás, considerando que ela manteria a classificação prevista tanto na LOA 2024, quanto no PLOA 2025, de despesa discricionária (Ação 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros), seria necessária a apresentação de estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício corrente e nos dois subsequentes, bem como declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, para fins de atendimento do art. 16 da LRF e art. 132 da LDO 2024.

17. Caso o novo desenho proposto fizesse a despesa com o auxílio-gás ser considerada como obrigatória de caráter continuado, também seria exigido o atendimento aos arts. 113 do ADCT e 17 da LRF, sendo necessários apresentação das estimativas de impacto e comprovação de que a despesa criada ou aumentada

não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

33. *Nessa direção, temos ainda os pronunciamentos técnicos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional exarados no item 7 da peça 27, p. 6 e itens 22 e 23 da peça 28, p. 6.*

34. *Em face do exposto, considerando que não vieram aos autos, mesmo após as diligências do Tribunal aos órgãos interessados, qualquer estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, bem como da despesa com o auxílio gás, na forma requerida pela legislação de regência; considerando ainda as manifestações técnicas da STN/SOF, das Consultorias de Orçamentos e Fiscalização da CD, e do SF, bem como da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, acima reproduzidas, conclui-se que as irregularidades apontadas pelo MPTCU à peça 1, p. 4, itens 'b', 'f' e 'g', elencadas no item 2 desta instrução, restaram confirmadas.*

Da omissão de despesas e receitas vinculadas ao Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

35. *Cumpra destacar, preliminarmente, que de acordo com as informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros encontra-se em plena execução operacional desde dezembro de 2021, tendo atendido, no mês de fevereiro de 2025, um total de 5.428.179 famílias, com valor médio de R\$ 106,00 (cento e seis reais) por família beneficiária (peça 32-33).*

36. *Quanto à irregularidade apontada pelo MPTCU acerca da omissão no PLOA/2025 de receitas e despesas vinculadas ao Auxílio Gás dos Brasileiros, restou consignado no Despacho 21/2025/SE/SPOG/CGOF da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do citado ministério, que de fato o valor consignado para o mencionado auxílio no PLOA 2025, equivalente a R\$ 600.000.000,00, seria insuficiente para custear todas as despesas do Programa no exercício (peça 30, p. 1).*

37. *Nada obstante, assevera que tal insuficiência foi corrigida por intermédio de Emenda de Relator 81001631, destinada a suplementar o benefício em três bilhões de reais, quantia essa suficiente para custear as despesas do Programa no exercício de 2025 (peça 30, p. 1).*

38. *De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, referida emenda foi aprovada no Substitutivo ao PLN 26/2024-CN (Relatório Final apresentado) e pode ser consultada no sítio eletrônico: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/145065633/rel_final_v3.pdf/b8d670da-4de6-4735-9047-6991512c39b4 (peça 30, p.1).*

39. *As informações carreadas aos autos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome são corroboradas pela Nota Técnica SEI 267/2025/MPO da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que informa que foi solicitado ao Relator do Orçamento no Congresso Nacional, por intermédio do ofício 1137/2025/MPO acréscimo de R\$ 3.000.000.000,00 ao Programa Auxílio Gás, com vistas a corrigir a subestimativa retro citada (peça 36, p. 8).*

40. *De fato, consta do ofício 1137/2025/MPO, de 14/3/2025, encaminhado ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, proposta de alteração do PLN 26/2024-CN (PLOA 2025), com vistas a acrescer três bilhões ao Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, bem como a respectiva fonte de custeio do programa (peça 35, p. 1 e 26).*

41. *Ademais, em consulta realizada em 4/6/2025 ao endereço eletrônico informado acima pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, identificou-se à página 1298 do Volume III – Emendas de Relator, que a emenda 8100163, destinada à suplementação do programa Auxílio Gás dos Brasileiros em três bilhões, realmente foi aprovada.*

42. *Vale lembrar, que o montante subestimado de três bilhões no programa ora em exame, foi apurado pelo Tribunal no âmbito do TC 019.698/2024-0 - Relatório de Acompanhamento, conforme informado por esta Unidade Técnica (pela 8, p. 5-6).*

43. *Isso posto, entende-se que a irregularidade apontada no bojo da representação do MPTCU acerca de subestimativa das despesas necessárias ao pagamento do Auxílio Gás dos Brasileiros (peça 1, p. 10), embora confirmada, foi sanada pelo próprio jurisdicionado, não havendo necessidade de nenhuma medida adicional por parte do TCU.*

Compatibilidade do PL 3.335/2024 com o art. 3º da LC 200/23

44. *Neste tópico será analisado, nos termos do despacho do ministro relator do processo (peça 11, p. 4), a compatibilidade do PL 3.335/2024 com o art. 3º da LC 200/23, **in verbis**:*

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos

arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

I - do Poder Executivo federal;

(...)

45. Instada a se manifestar sobre o tema, vieram aos autos a Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, da SOF, nos seguintes termos (peça 36, p. 8-9):

34. Finalmente, verifica-se as disposições da Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023 (LC 200/2023), Regime Fiscal Sustentável, que apresentam no art. 3º:

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias.

35. O referido dispositivo estabelece, para cada exercício a partir de 2024, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias. Nesse sentido, o inciso I do art. 6º-E da proposição não apresenta contrariedade, posto que as despesas serão consignadas no orçamento do Ministério de Minas e Energia e, portanto, observarão os limites individualizados do Poder Executivo federal, adequando-se ao regime fiscal sustentável.

36. Contudo, é difícil argumentar que o inciso II do art. 6º-E apresentaria contrariedade ao citado dispositivo, pois não é ele que fixa os princípios da universalidade orçamentária e do orçamento bruto. Isto é, as operações que não integram o Orçamento Geral da União (OGU) não se submetem aos limites individualizados do Poder Executivo federal, que, conforme caput do art. 3º da LC 200/2023, que se aplicam às dotações orçamentárias, mas não são esses limites que preceituam quais operações integram ou não o OGU.

46. Assim sendo, considerando que os limites do art. 3º da LC 200/23 são fixados na LOA, da qual não constarão as despesas primárias custeadas na forma prevista no inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024, entende-se que o mencionado dispositivo possibilita a execução de tais despesas acima dos limites individualizados fixados nas dotações consignadas ao Poder Executivo (responsável pela execução do Programa Auxílio Gás) por intermédio da LOA.

47. Portanto, entende-se que os recursos destinados ao financiamento de políticas públicas devem, necessariamente, estar contabilizados na LOA, sob pena de fuga ao processo orçamentário e fiscal regular, conforme já discorrido nesta instrução. Logo, os limites individualizados para as despesas primárias previsto no art. 3º da LC 200/23 aplicam-se tanto ao inc. I quanto ao inc. II do art. 6º-E do PL 3.335/2024.

48. Assim sendo, em face dos motivos destacados acima, conclui-se que o PL 3.335/2024 não se demonstra compatível com o disposto no art. 3º da LC 200/23.

CONCLUSÃO

49. Conforme já discorrido na manifestação pretérita desta Unidade Técnica (peças 8-10), a representação em exame foi apresentada pelo MPTCU, que é parte legítima para representar irregularidades e ilegalidades perante o Tribunal, nos termos do inciso I do art. 237 do RI/TCU, e preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do RI/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, razão pela qual deve ser conhecida.

50. Quanto ao mérito, entende-se que as irregularidades apontadas pelo MPTCU foram parcialmente confirmadas, sendo que partes delas, devidamente examinadas nos itens 35-43 desta instrução, foram saneadas pelo próprio órgão jurisdicionado, mediante adoção de providências internas, razão pela qual, não cabe nenhuma providência adicional por parte deste Tribunal.

51. Quanto às demais irregularidades confirmadas, ainda pendentes de regularização (itens 9-34 e 44-48 desta instrução), que têm origem no PL 3.335/2024, e que portanto são atos de natureza legislativa praticados pelas autoridades competentes no exercício legítimo do poder legiferante, sua fiscalização não cabe ao TCU, haja vista ausência de qualquer previsão, dentre as suas competências constitucionais (art. 71 da CF/1988), de eventual atuação no curso do processo legislativo disciplinado pelo art. 59 da Constituição Federal.

52. Nada obstante, considerando que referido PL encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, conforme consulta realizada em 14/7/25 ao Portal da Câmara dos Deputados, que noticia que a última movimentação do PL ocorreu em 3/7/2025, é possível a correção das irregularidades identificadas, bem como o seu aperfeiçoamento até a sua aprovação pelas duas Casas do Poder Legislativo.

53. Assim sendo, considerando ser essa Corte de Contas órgão guardião das finanças públicas e responsável por auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, conclui-se pela possibilidade de sua

participação no processo legislativo referenciado a título de contribuição, mediante encaminhamento de suas conclusões técnicas ao Congresso Nacional, bem como aos demais órgãos mencionados na representação inicial (peça 1, p. 10), decorrentes da análise da representação do MPTCU em relação ao PL 3.335/2024.

54. Diante do exposto, formula-se a proposta de encaminhamento a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da representação por atender os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234, § 2º, e 237, parágrafo único, do RI/TCU e no mérito considerá-la parcialmente procedente;

b) **alertar** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fulcro no art. 59, § 1º inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal, de que o financiamento de políticas públicas realizado nos moldes do inc. II, art. 6º-E e art. 6º-F do PL 3.335/2024 que altera o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, sem o devido trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e fora do Orçamento Geral da União, infringe o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, em especial os princípios orçamentários da Unidade, Universalidade e Orçamento Bruto (arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei 4.320/64), art. 167, inc. II da CF, § 1º do art. 17, bem como a última parte do caput do art. 26, ambos da LRF, art. 56 da Lei 4.320/64, art. 113 do ADCT, art. 16 da LRF, art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e art. 3º da LC 200/23;

c) encaminhar cópias da manifestação desta Unidade Técnica, bem como do acórdão que vier a ser proferido ao representante e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

d) encerrar o presente processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação de autoria do Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), abordando indícios de violações a disposições legais e constitucionais de finanças públicas relacionadas ao Projeto de Lei (PL) 3.335/2024, que cria nova modalidade de operacionalização do Auxílio Gás dos Brasileiros, e ao projeto de lei orçamentária anual referente ao exercício de 2025 (PLOA 2025).

2. Satisfeitos os requisitos de admissibilidade, conheci da representação e determinei a realização de diligências, conforme despacho à peça 11, cabendo tecer algumas considerações para maior clareza.

3. Primeiramente, destaco que as questões tratadas nesta representação dizem respeito à aderência da modelagem da política pública formulada pelo Poder Executivo às normas gerais de finanças públicas, além de abordar a qualidade da estimativa de gastos públicos do programa em tela fixados no PLOA 2025. Assim, são analisadas questões atinentes à formulação do programa no trâmite interno àquele Poder, sem adentrar em aspectos próprios do processo legislativo.

4. Além da competência abrangente estabelecida nos art. 70 e 71 da Constituição Federal de auxiliar o Congresso Nacional no exercício da fiscalização orçamentária e financeira da União, o TCU detém competência legal e regimental para acompanhar a elaboração das leis relativas ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e à abertura de créditos adicionais. O exercício dessa competência visa fornecer subsídios técnicos para a atuação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO), em especial quanto a “fatos e situações que possam comprometer a gestão fiscal e o atingimento das metas”, nos termos do art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025).

5. Em acréscimo, segundo o art. 59 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Tribunal deve fiscalizar o cumprimento das regras dessa lei e alertar os Poderes e órgãos quando constatar indícios de irregularidades na gestão orçamentária. Assim, a Resolução-TCU 142/2001, que disciplinou a atuação do TCU com foco na LRF, abordou, por exemplo, a avaliação da previsão de receita incluída na proposta orçamentária e o acompanhamento da “criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, com o fim de avaliar sua compatibilidade com a meta de resultado nominal e primário, com as normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias e a origem dos recursos para seu custeio” (art. 3º, inciso IV, alínea “c”).

6. Ainda no campo das competências do Tribunal, cumpre recordar que, nos termos do § 2º do art. 5º da Lei 10.028/2000 (Lei de Crimes Fiscais), compete ao Tribunal de Contas da União processar e julgar as infrações administrativas contra as leis de finanças públicas, entre elas: “II - **propor lei de diretrizes orçamentárias anual** que não contenha as metas fiscais na forma da lei”. Embora a lei não contenha tipificação de infração que guarde conexão com a matéria destes autos, cito o referido inciso apenas para ilustrar o alcance da fiscalização do TCU em questões atinentes às finanças públicas, o que não se confunde com interferência na atividade legislativa ou controle de constitucionalidade, mas apenas materializa a missão constitucional desta Corte de zelar pela hígidez das contas da União.

7. Desse modo, a matéria objeto deste processo está inserida no âmbito das competências constitucionais e legais desta Corte para a fiscalização do cumprimento das regras orçamentárias e fiscais dispostas no arcabouço normativo em vigor. Compreensão em sentido diverso significaria, na prática, a inviabilização do exercício do controle externo sobre a gestão orçamentária, financeira, contábil e patrimonial da União, atribuído ao TCU pelo art. 71 da Constituição Federal.

8. Nessa toada, recorro importante julgado deste Tribunal, em sede de consulta, que abordou critério interpretativo em situações em que há conflito entre normas no que tange às finanças públicas, o que, de certa forma, também se aplica ao caso em análise. Trata-se do Acórdão 1.907/2019-Plenário (relator: Ministro Raimundo Carreiro), cujo sumário é o seguinte:

“CONSULTA FORMULADA PELO ENTÃO MINISTRO DA FAZENDA RELATIVAMENTE À INTERPRETAÇÃO A SER DADA NO CASO DE CONFLITO DE NORMAS DECORRENTE DA APROVAÇÃO DE LEIS SEM A DEVIDA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E EM INOBSERVÂNCIA AO QUE DETERMINA A LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA, EM ESPECIAL O ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS - ADCT, OS ARTS. 15, 16 e 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF, E O ART. 112 DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO. CONHECIMENTO. RESPOSTA AO CONSULENTE. - As disposições constantes do art. 167 da Constituição Federal, do art. 113 do ADCT, dos arts. 15, 16 e 17 da LRF, e dos dispositivos pertinentes da LDO em vigor revelam a preocupação do legislador, tanto o constitucional quanto o ordinário, com a higidez das finanças públicas, razão pela qual buscou elaborar normas de disciplina fiscal, com a imposição de regras que cobram responsabilidade e prudência não apenas do gestor público, mas também do próprio legislador, quando da edição de novas leis. Elevada importância dessas normas constitucionais e legais de disciplina fiscal para a efetivação de direitos fundamentais, porquanto, conforme reconhecido pela doutrina, ‘não existe almoço grátis’ e os direitos têm custos que implicam ônus financeiro ao Estado para a sua realização, cujo suporte depende de uma atuação fiscal responsável, sob pena de as promessas constitucionais serem indefinidamente frustradas por razões financeiras. Medidas legislativas aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente são inexecutáveis, porquanto embora se trate de normas que, após a sua promulgação, entram no plano da existência e no plano da validade, não entram, ainda, no plano da eficácia, justamente por não atenderem ao disposto no art. 167 da CF/88, art. 113 do ADCT, arts. 15, 16 e 17 da LRF, e na respectiva LDO. Resposta ao consulente no sentido de que medidas legislativas que forem aprovadas sem a devida adequação orçamentária e financeira, e em inobservância ao que determina a legislação vigente, especialmente o art. 167 da Constituição Federal, o art. 113 do ADCT, os arts. 15, 16 e 17 da LRF, e os dispositivos pertinentes da LDO em vigor, somente podem ser aplicadas se forem satisfeitos os requisitos previstos na citada legislação.” (grifei)

9. Na mesma linha, cito os Acórdãos 445/2009-Plenário (relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues) e 62/2020-Plenário (relator: Ministro Bruno Dantas). Em tais decisões o Tribunal estabeleceu critério para interpretação quando há conflito entre normas no campo das finanças públicas com amparo no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) de que lei ordinária que disponha de forma contrária à normatizada em lei complementar de normas gerais viola a reserva de lei complementar (RE 419.629-8; RE 502.648 AgR; RE 556.664). Sem a pretensão de exaurir o tema, destaco ainda esclarecimento pertinente contido no pronunciamento da douta Procuradora-Geral do MPTCU, quando do julgamento do TC 002.080/2024-9, no sentido de que:

“48. Não se está, com essa interpretação, realizando controle de constitucionalidade da norma. Mas, o Tribunal, desde longa data (Acórdãos 1.631/2006-TCU-Plenário, Relator Augusto Sherman; 445/2009-TCU-Plenário, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues; e 1.907/2019-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Raimundo Carreiro), tem se manifestado no sentido de que o conflito entre dispositivo de lei ordinária e lei complementar sobre normas fiscais se resolve pela especialização constitucionalmente prevista para a espécie com quórum qualificado, apesar da ausência de hierarquia entre os dois tipos. (...)

51. Em sendo assim, a Lei ordinária, (...), caso estabeleça procedimentos e ressalvas que destoem do contexto semântico da LRF ou, mais recentemente, da Lei Complementar nº 200/2023, ultrapassando o caráter regulamentar que lhe cabe, ainda que se entendam superados os planos da existência e da validade, não supera o plano da eficácia quando da aplicação. (...)” (destaquei)

10. Com isso, evidencia-se que a representação foi apresentada por autor legalmente legitimado para representar irregularidades perante o Tribunal e envolve matéria de grande relevância inserida no rol de competências desta Corte. Ademais, há interesse público no trato das questões expostas pelo representante, pois, para além da materialidade envolvida, abordam-se indícios de desconformidade da nova modalidade do programa Auxílio Gás em face de diversos dispositivos da legislação de finanças públicas. Cabe, portanto, o conhecimento e o exame da representação em tela.

II

11. Feitas essas considerações sobre a admissibilidade da representação, avanço em breve contextualização do caso.

12. O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 27/8/2024, o PL 3.335/2024, com o objetivo de alterar a Lei 14.237/2021, que instituiu o programa “auxílio Gás dos Brasileiros”. Referido programa criou um auxílio financeiro concedido diretamente às famílias de baixa renda para mitigar o efeito do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) sobre o orçamento dessas famílias.

13. Esse programa de transferência de renda transita pelo Orçamento-Geral da União (OGU), sendo que o § 2º do art. 2º da lei exige que o Poder Executivo compatibilize a quantidade de famílias beneficiadas com as dotações orçamentárias existentes para o pagamento do auxílio.

14. Já o PL 3.335/2024, encaminhado pelo Poder Executivo, pretende criar mais uma modalidade de operacionalização desse programa, na qual o governo federal concederá um desconto direto no revendedor varejista para que a família efetue a compra de botijão de treze quilogramas de GLP, conforme periodicidade a ser estabelecida em regulamento.

15. O custeio dessa nova modalidade se dará por recursos orçamentários da União, o que constitui sistemática usual e regular, e por uma nova modalidade prevista no projeto de lei, que envolve recursos decorrentes da exploração e da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, disciplinados pela Lei 12.351/2010. Parte dos recursos direcionados nessa última lei a um fundo por ela criado, o Fundo Social, seria objeto de repasses diretos à Caixa Econômica Federal para execução do programa “auxílio Gás dos Brasileiros”, como indica o PL 3.335/2024 em seu art. 6º-F, com o seguinte teor:

*“Art. 6º-F Para fins do disposto no art. 6º-E, caput, inciso II, desta Lei, **poderão ser repassados diretamente à Caixa Econômica Federal, na forma estabelecida em regulamento, valores equivalentes à parcela de recursos devidos à União** relativos ao disposto no art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em consonância com o combate à pobreza, nos termos do disposto no art. 47, caput, da referida Lei.*

*Parágrafo único. O regulamento e o termo de adesão de que trata o art. 6º-E, caput, inciso II, desta Lei definirão os termos em que se darão os repasses, **incluída a sua dedução das obrigações da respectiva empresa com a União** relativas à parcela de que trata o caput, observados o cronograma previsto para a liquidação das referidas obrigações e o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em particular o seu art. 9º.” (grifei)*

16. Assim, o MPTCU afirma que em vez de a União arrecadar a totalidade das receitas industriais decorrentes da comercialização do petróleo e repassá-las ao Fundo Social, conforme disposto no art. 46 da Lei 12.351/2010, parte desses recursos seria repassada pelas empresas adquirentes do petróleo diretamente à Caixa Econômica Federal, a qual, por sua vez, faria o pagamento do valor do auxílio gás ao revendedor varejista do botijão.

17. Segundo o MPTCU, “essa inusitada e criativa triangulação pretendida pelo Governo Federal, em que receitas e despesas da União são transferidas para a Caixa Econômica Federal, visa a contornar

as regras orçamentárias e fiscais em vigor” (peça 1, p. 2).

18. Nessa linha, menciona notícia jornalística segundo a qual o PL 3.335/2024 inclui um mecanismo para driblar as regras fiscais, pois “o Tesouro Nacional vai abrir mão de receitas referentes ao pré-sal. Esse dinheiro será repassado diretamente à Caixa Econômica Federal, que se tornaria operadora do programa, sem passar pelo Orçamento federal” (peça 1, p. 2).

19. Além disso, a matéria afirma que a intenção do governo seria de ampliar o quantitativo de famílias beneficiadas com o programa ao longo do ano de 2025. Com isso, o custo do programa passaria de R\$ 3,7 bilhões em 2023 para R\$ 13,6 bilhões em 2026. No entanto, essa ampliação do programa não estará sujeita às regras do arcabouço fiscal, por não transitar pelo OGU.

20. Diante dessas informações, o MPTCU aduziu que o novo mecanismo contraria os seguintes dispositivos constitucionais e legais: art. 167, incisos I e II da CF; art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); arts. 2º a 4º e 6º da Lei 4.320/1964; art. 16 da Lei Complementar 101/2000 (LRF); e art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024).

21. Nesse sentido, mencionou parecer das Consultorias de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, que, na Nota Técnica Conjunta 4/2024, de outubro/2024, assim concluiu (peça 6, p. 69):

“A nova modalidade de custeio do Auxílio-Gás afronta normas financeiras e boas práticas orçamentárias. Em primeiro lugar, configura violação aos princípios do orçamento bruto e da universalidade, consagrados nos arts. 3º, 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964. Pelo princípio do orçamento bruto, todas as receitas e despesas devem constar na lei orçamentária anual pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Pelo princípio da universalidade, a lei orçamentária deve conter todas as receitas e despesas de todos os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Em segundo lugar, o PL nº 3.335/2024 amplia despesa primária sujeita aos limites da LC nº 200/2023 por via transversa, provavelmente com o intuito de afastar sua incidência, bem como autoriza aumento de despesa mediante expansão de política pública sem observância dos requisitos do art. 16 da LC nº 101/2000.” (grifei)

22. Ainda segundo o MPTCU, o volume de despesas do programa estaria subestimado no PLOA 2025, pois a dotação para o pagamento do benefício em 2025 estaria 82,9% menor do que a despesa fixada em 2024. Do mesmo modo, a estimativa de receita com comercialização de petróleo e gás natural no PLOA 2025 não considerou a queda de arrecadação dessa receita em virtude dessa nova modalidade de auxílio gás.

23. Desse modo, o MPTCU afirma que (peça 1, p. 7):

“A expansão quantitativa do auxílio Gás dos Brasileiros pretendida para o exercício de 2025 deveria vir acompanhada da respectiva fonte de custeio, nos termos do art. 24 da LRF. Contudo, como visto, as dotações orçamentárias previstas no PLOA/2025 são bastante inferiores aos da LOA/2024, havendo evidente subestimativa de despesas, o que contraria o princípio da responsabilidade na gestão fiscal (art. 1º, § 1º, da LRF).” (grifei)

24. Ao final, o representante requereu o conhecimento da representação e a realização de oitiva dos órgãos federais pertinentes e, caso confirmadas as irregularidades, a expedição das medidas corretivas julgadas necessárias pelo TCU.

25. Em análise preliminar, a Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) indicou que a nova modalidade do benefício permite a execução do programa sem inclusão de receita e despesa na LOA, além de afastar o trânsito de recursos financeiros pela Conta

Única do Tesouro Nacional, o que configuraria violação aos princípios da unidade, do orçamento bruto, da universalidade e da unidade de tesouraria previstos nos arts. 3º, 4º, 6º, 11, §§ 1º e 4º, e 56, da Lei 4.320/1964.

26. Outro aspecto destacado pela unidade especializada é que o PL 3.335/2024 não contém estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa, na forma prescrita no art. 113 do ADCT, art. 16 da LRF e art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024).

27. Além disso, a AudFiscal apresentou dados que demonstraram que a dotação orçamentária do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros no PLOA 2025 estaria subestimada em R\$ 3 bilhões.

28. Nesse contexto, foram realizadas diligências aos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda para que se manifestassem sobre o teor da representação e encaminhassem os documentos técnicos que subsidiaram a elaboração do PL 3.335/2024. Do mesmo modo, diligenciou-se o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome para obtenção de informações atualizadas sobre o programa, como o número de famílias atendidas e o valor médio pago a cada beneficiário, além de esclarecimentos sobre a suficiência de recursos consignados no PLOA para atendimento dos beneficiários no exercício de 2025.

III

29. Após análise da documentação juntada aos autos, a AudFiscal elaborou a instrução de mérito (peças 39-41).

30. Concorde integralmente com as conclusões e encaminhamentos propostos, razão pela qual incorporo seus fundamentos às minhas razões de decidir, sem prejuízo de tecer as observações a seguir.

31. Primeiramente, restou comprovada a subestimativa das despesas com o referido programa no PLOA 2025, como será detalhado adiante. No entanto, após a atuação desta Corte, a dotação orçamentária foi corrigida, por acréscimo decorrente de emenda parlamentar, ainda no trâmite do processo legislativo orçamentário, de forma que a LOA 2025 foi aprovada com o montante de R\$ 3,57 bilhões para a ação orçamentária “21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros”, conforme se verifica no Volume I da Lei 15.121/2025.

32. Em segundo lugar, verificou-se que o mecanismo de financiamento da nova modalidade do auxílio gás não observa o art. 167, inciso II, da Constituição Federal, que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários. Isso porque, mesmo com a correção da dotação orçamentária do programa, o montante fixado na LOA 2025 não inclui as despesas decorrentes da referida nova modalidade. Desse modo, conforme admitido pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento (SOF/MPO), o PL 3.335/2024 autoriza a realização de despesas não previstas na LOA, contrariando o dispositivo constitucional em comento (peça 36, p. 5).

33. O terceiro ponto é que o desenho do programa, na forma concebida no PL 3.335/2024, desconsidera diversos princípios orçamentários e normas de finanças públicas, conforme passo a detalhar.

34. O inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024 prevê a possibilidade de realização de despesa pública por meio de uma triangulação envolvendo a Caixa, os beneficiários do Programa Auxílio Gás e pessoas jurídicas:

*“Art. 6º-E A modalidade de que trata este Capítulo poderá ser custeada por meio de **repasses diretos à Caixa Econômica Federal**:*

I - pela União, de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério de Minas e Energia, observada a disponibilidade orçamentária e financeira; e

II - por outras pessoas jurídicas, inclusive de direito público, que firmarem termo de adesão com a União, na forma estabelecida em regulamento.” (grifei)

35. **Observa-se que o referido dispositivo permitiria a operacionalização do programa sem trânsito pelo OGU tanto do lado das receitas, que seriam repassadas pelas pessoas jurídicas diretamente à Caixa, quanto pela ótica das despesas, que seriam executadas também diretamente pela Caixa.** Assim, restaria afastado o processo orçamentário regular, inclusive os estágios de execução da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento), e vários princípios orçamentários.

36. Para maior clareza, cabe recordar o teor desses princípios:

i. princípio da unidade – o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento (art. 2º da Lei 4.320/1964);

ii. princípio da universalidade – o orçamento deve conter todas as receitas e despesas públicas (arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/1964);

iii. princípio do orçamento bruto – as receitas e despesas devem aparecer na peça orçamentária em valores brutos, sem qualquer tipo de dedução (art. 6º da Lei 4.320/1964);

iv. princípio da unidade de caixa/tesouraria – o recolhimento de todas as receitas deve estrita observância ao referido princípio, sendo vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais (art. 56 da Lei 4.320/1964).

37. Ao prever a execução da nova modalidade do programa diretamente pela Caixa, descumpre-se o princípio da universalidade, pois haverá receitas e despesas públicas não incluídas na peça orçamentária. Do mesmo modo, compromete-se o atendimento ao princípio da unidade, já que a modalidade acarreta uma fragmentação das informações financeiras da União. O princípio do orçamento bruto, por sua vez, também é desrespeitado uma vez que a receita industrial em questão não será considerada na LOA e recolhida aos cofres da União nos seus montantes totais, mas sim já deduzida dos valores repassados diretamente à Caixa. Por fim, esse repasse direto de receitas públicas à Caixa ofende o princípio da unidade de tesouraria.

38. Os problemas dessa nova modelagem do programa não se encerram por aí. Há, ainda, incompatibilidade com o teor dos arts. 16 e 26 da Lei Complementar 101/2000.

39. O primeiro dispositivo estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Já o segundo dispositivo exige que a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas seja precedida de: autorização em lei específica; atendimento às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e previsão no orçamento.

40. Assim, aplicando-se tais regras ao caso em análise, conclui-se que o programa auxílio gás, que é uma aplicação de recursos públicos para atender necessidades de pessoas físicas, deveria ser previsto no orçamento da União. Ademais, a proposição da nova modalidade deveria ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, o que não ocorreu, como apontado pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na Nota Técnica Conjunta 4/2024 (peça 6, p. 69).

41. De fato, não consta da Exposição de Motivos do PL 3.335/2024, assinada pelos Ministros de Estado da Fazenda e de Minas e Energia, qualquer estimativa de impacto dessa nova modalidade do programa para os próximos dois anos. Assim, verifica-se a inobservância dos arts. 113 do ADCT, 16 da

LRF e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024), que exigem essa estimativa considerando tanto o impacto da criação de despesa pública, quanto da instituição de renúncias de receitas públicas, para o exercício em que a medida entrar em vigor e os dois subsequentes.

42. Destaco que essas conclusões são corroboradas pelos entendimentos dos órgãos competentes da União em matéria orçamentária e financeira, conforme se vê nas manifestações da SOF/MPO (peça 36) e da Secretaria Nacional do Tesouro do Ministério da Fazenda em resposta às diligências realizadas no âmbito deste processo (peça 26). É o que se verifica nos seguintes excertos dessas manifestações:

SOF/MPO (peça 36)

*“2. Conforme poderá ser observado a seguir, após análises **conclui-se que a proposição** objeto do Projeto de Lei n. 3.335, de 2024, que altera a Lei n. 14.237, de 19 de novembro de 2021, para criar modalidade de operacionalização do auxílio Gás dos Brasileiros, **apresenta fragilidades em relação ao art. 167, inciso II, da Constituição Federal; art. 113 do ADCT; art. 2º, 3º e 4º e 6º da Lei n. 4.320/1964; arts. 16 e 26 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF); e art. 135 da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024).***

(...)

*20. Por outro lado, entende-se que, embora o inciso II do art. 6º-E, em conjunto com o art. 6º F, constituam apenas autorização para que pessoas jurídicas repassem diretamente à Caixa os recursos para o custeio da nova modalidade do Auxílio Gás, o dispositivo autoriza a realização de despesas não previstas nos créditos orçamentários, uma vez que **não foram identificadas dotações para essa finalidade na proposta orçamentária de 2025, contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF-88.***

*21. Ademais, a hipótese de custeio do programa por pessoas jurídicas que deixariam de recolher à Conta Única do Tesouro receitas oriundas da comercialização de petróleo designado à União nos contratos de Partilha de Produção sugere **situação de execução extraorçamentária de política pública**, na qual haverá **mitigação das receitas de petróleo** às quais se referem os arts. 45 e 46 da Lei nº 12.351/2010, **cujas estimativas já constaram no PLOA-2025** e, atualmente, integram o PLDO-2026 que será encaminhado ao Poder Legislativo até 15 de abril de 2025. Nesse contexto, **o desenho proposto no Projeto de Lei para operacionalizar o programa não se mostraria compatível com o art. 167, inciso II, da Constituição e, além disso, acarretaria perda de receita orçamentária para o exercício financeiro de 2025, além de impactar as estimativas do PLDO-2026 para os exercícios financeiro de 2026 a 2029**, com riscos para o cumprimento da meta de resultado primário associada aos exercícios financeiros citados.*

(...)

*29. Adicionalmente, considerando que as operações referidas no inciso II do art. 6º-E, combinado com o art. 6º-F, devem consubstanciar despesa pública e tramitar pelo orçamento, com base na Lei nº 4.320/1964, conforme argumentado anteriormente, e dado que se destinam a cobrir necessidades de pessoas físicas, elas **também não atenderiam à parte final do art. 26 da LRF.**” (grifei)*

STN/MF (peça 26)

*“18. Em quaisquer dos casos, de redução de receita ou aumento de despesa, no que concerne a questões fiscais e **considerações de mérito além dos requisitos legais, valeria o reforço de que a União tem apresentado déficits primários recorrentes e dívida em trajetória crescente.** Tendo em vista a necessidade de reversão de tal quadro fiscal, **impõe-se conservadorismo e prudência adicional na análise de novas iniciativas**, além de avaliação criteriosa quanto à oportunidade e conveniência das medidas que resultem em impacto fiscal, considerando-se a estratégia de reequilíbrio das contas públicas e o planejamento fiscal de médio prazo.*

(...)

*20. Nessa toada, tendo-se o entendimento de que tais recursos são públicos, é importante mencionar a **necessidade de se observar também os princípios orçamentários** que visam estabelecer regras básicas, a fim de conferir **racionalidade, eficiência e transparência** aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Válidos para todos os Poderes e para todos os entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios -, são estabelecidos e disciplinados tanto por normas constitucionais e infraconstitucionais quanto pela doutrina.*

21. Portanto, sob esse prisma de que são recursos públicos, avalia-se que o custeio do auxílio gás por meio

do repasse direto à Caixa Econômica Federal de recursos oriundos de receitas da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União tem aspectos de política pública, **de acordo com os princípios orçamentários e financeiros, devendo, portanto, ter os devidos registros no Orçamento Público da União e transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional.**

22. (...) destaca-se também a **necessidade de observância do princípio de Unidade de Tesouraria**, nos termos do art. 56 da Lei nº 4.320/1964, o qual dispõe que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, **vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.**

(...)

25. Por sua vez, a Constituição Federal de 1988, no art. 164, § 3º, estabelece que ‘as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central’, **corroborando com o princípio de unidade de tesouraria, consubstanciada na Conta Única do Tesouro Nacional, no Banco Central do Brasil.**

(...)

32. Em prevalecendo esse desenho de repasse direto de recursos à Caixa, **haveria perda de receita pública da União, o que exigiria o atendimento aos arts. 113 do ADCT e 135 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024),** que tratam da necessidade de apresentação, pelo proponente, de estimativas de impacto orçamentário e financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, para o exercício de entrada em vigor e dois subsequentes, bem como premissas e metodologias de cálculo.

(...)

34. Com o trânsito regular dos recursos pela Conta única, **o impacto fiscal se daria pelo lado da despesa pública, atualmente classificada como de natureza discricionária. Isso exigiria o atendimento ao arts. 16 da LRF e 132 da Lei 14.791/2023 (LDO 2024),** que tratam da necessidade de apresentação, pelo proponente, de estimativas de impacto orçamentário e financeiro sobre a despesa do auxílio-gás, para o exercício de entrada em vigor e dois subsequentes, bem como premissas e metodologias de cálculo e declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.” (grifei)

43. Destaco ainda que a SOF/MPO sequer foi ouvida ao longo do trâmite da proposta de novo auxílio gás no âmbito do Poder Executivo, como consta da sua resposta à diligência (peça 36, p. 8): “A referida proposição **não foi objeto de análise técnica** no âmbito da Secretaria de Orçamento Federal, o que impossibilita o envio de pareceres, notas técnicas e demais documentos que subsidiaram a elaboração do PL 3.335/2024, tendo em vista que não foram produzidos” (grifei). Do mesmo modo, a área competente da STN/MF também não participou da discussão técnica quando da tramitação desse PL dentro do Poder Executivo (peça 26, p. 1).

44. Por fim, ressalto que as respostas às diligências não trouxeram elementos concretos quanto à estimativa de impacto orçamentário e financeiro da nova modalidade sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União e sobre a despesa com o auxílio gás. Assim, **não há informação técnica dos impactos sobre as finanças públicas caso o referido projeto de lei seja aprovado.**

IV

45. Outro aspecto relevante destes autos é a subestimativa no PLOA 2025 das despesas associadas ao programa, como mencionei anteriormente.

46. Segundo informado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros atendeu 5,4 milhões de famílias no mês de fevereiro de 2025, com o valor médio de R\$ 106 por família atendida (peça 32-33).

47. No entanto, conforme ratificado pelo próprio ministério, o montante de recursos constantes do PLOA 2025 para o programa, de apenas R\$ 600 milhões, não seria suficiente para custear todas as despesas ao longo do exercício, o que foi corrigido por meio de emenda de relator, que acrescentou R\$ 3 bilhões de reais à dotação do programa. Após ajustes, a dotação orçamentária da ação “21DV – Auxílio

Gás aos Brasileiros” na LOA 2025 totalizou R\$ 3.570.400.858,00, valor que o MDS considera suficiente para financiar o programa neste ano (peça 30, p. 1).

48. A SOF/MP informou que essa correção da subestimativa da dotação do programa partiu de iniciativa do próprio MPO, por meio do Ofício SEI 1137/2025/MPO (peças 35, p.1, e 36, p. 8), encaminhado ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização em 14/3/2025, após o despacho por mim proferido nestes autos, no qual consignei que (peça 11):

*“18. A AudFiscal apresenta dados que demonstram que a dotação orçamentária do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros no PLOA 2025 corresponde a apenas 17,5% da dotação atualizada da LOA 2024 e a 16,7% dos valores pagos em 2023. Assim, há redução de mais de 80% no valor da dotação, no PLOA 2025, em comparação às LOAs 2023 e 2024. Ao mesmo tempo, está previsto o aumento do número de famílias atendidas de 5,52 milhões em 2024 para 6 milhões em 2025. Com isso, **calculou-se a subestimativa da dotação orçamentária do programa no PLOA 2025 em R\$ 3 bilhões.**” (grifei)*

49. Conforme apurado pela AudFiscal, a emenda parlamentar destinada à suplementação do programa foi aprovada. Desse modo, concordo com a unidade instrutiva que a irregularidade apontada na representação do MPTCU concernente à subestimativa das despesas necessárias ao pagamento do Auxílio Gás dos Brasileiros foi sanada pelo próprio jurisdicionado após provocação desta Corte, de forma que não cabe nenhuma medida adicional quanto a este ponto. De se destacar, portanto, a efetividade da atuação do TCU neste caso concreto.

V

50. Por fim, analisou-se a compatibilidade da nova modalidade do programa, na forma prevista no PL 3.335/2024, com os limites de despesas primárias estabelecidos pelo art. 3º da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável). Concluiu-se que:

*“46. Assim sendo, considerando que os limites do art. 3º da LC 200/23 são fixados na LOA, da qual não constarão as despesas primárias custeadas na forma prevista no inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024, entende-se que **o mencionado dispositivo possibilita a execução de tais despesas acima dos limites individualizados fixados nas dotações consignadas ao Poder Executivo** (responsável pela execução do Programa Auxílio Gás) por intermédio da LOA.” (grifei)*

51. Em outros termos, como o novo mecanismo da política pública em tela é extraorçamentário, as despesas públicas em questão serão desconsideradas para fins de apuração desses limites, já que eles incidem sobre as dotações orçamentárias. Ou seja, caso o projeto de lei em questão seja aprovado, a nova modalidade de auxílio gás acarretará uma expansão de despesas públicas à margem do ainda recente arcabouço fiscal, fragilizando-o como instrumento de controle da despesa primária e de garantia da sustentabilidade das contas públicas.

52. Desse modo, concordo com o entendimento da AudFiscal no sentido de que a modalidade de operacionalização do programa auxílio gás proposta no PL 3.335/2024 não é compatível com o disposto no art. 3º da LC 200/2023.

VI

53. Como bem ressaltado pela unidade especializada, o referido PL ainda se está em tramitação

na Câmara dos Deputados¹, o que abre a possibilidade para correção dos problemas identificados até a sua aprovação pelas duas Casas do Poder Legislativo.

54. Desse modo, cabe encaminhar a decisão proferida nestes autos ao Congresso Nacional para subsidiar a apreciação do projeto de lei. A atuação tempestiva desta Corte, no exercício de sua competência constitucional para a fiscalização orçamentária e financeira da União, poderá contribuir para eventual adoção de medidas corretivas de forma a alinhar o mecanismo de financiamento do Auxílio Gás às normas de finanças públicas.

55. Ademais, com base na competência legal atribuída a esta Corte de Contas de alertar os Poderes ou órgãos quando verificados indícios de irregularidades na gestão orçamentária, conforme art. 59, § 1º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal, acolho a proposta de **emissão de alerta** aos órgãos competentes de que o financiamento de políticas públicas realizado nos moldes do inc. II, art. 6º-E e art. 6º-F do PL 3.335/2024 que altera o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, sem o devido trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e fora do Orçamento Geral da União, infringe o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, a saber: os princípios orçamentários da unidade, universalidade, orçamento bruto e unidade de tesouraria (arts. 2º, 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/64); o art. 167, inciso II da CF; os arts. 16 e a última parte do *caput* do art. 26 da LRF; o art. 113 do ADCT; o art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e o art. 3º da LC 200/23.

56. Por fim, tenho me manifestado em diferentes ocasiões neste Plenário, e gostaria de reforçar mais uma vez, sobre a minha preocupação com o surgimento de mecanismos de execução de políticas públicas externos ao orçamento público, como o caso tratado nestes autos. 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**. É salutar que os poderes da República, em harmonia, zelem pela responsabilidade na gestão dos recursos públicos, de forma a construir um ambiente macroeconômico estável e propício ao crescimento econômico que nosso país precisa.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado:

“9.1. conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade e, no mérito, considerá-la, parcialmente, procedente;

9.2. alertar à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, de que o financiamento de políticas públicas realizado nos moldes dos arts. 6º-E, inciso II, e 6º-F do PL 3.335/2024, que altera o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, sem o devido trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e fora do Orçamento Geral da União, infringe o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, a saber: os princípios orçamentários da unidade, universalidade, orçamento bruto e unidade de tesouraria (arts. 2º, 3º, 4º, 6º e 56 da Lei 4.320/64); o art. 167, inciso II da CF; o art. 16 e a última parte do *caput* do art. 26 da LRF; o art. 113 do ADCT; o art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e o art. 3º da Lei Complementar 200/23;

9.3. encaminhar esta deliberação, bem com a manifestação da unidade especializada, ao representante, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados (CPASF);

9.4. arquivar os presentes autos.”

¹ Em consulta em 28/7/2025 ao Portal da Câmara dos Deputados, verificou-se que a última movimentação do PL ocorreu em 3/7/2025, com a designação de relatoria na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF).

TCU, Sala das Sessões, em 13 de Agosto de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) a respeito de supostas violações a dispositivos constitucionais e legais de finanças públicas (irregularidades) relacionadas ao Projeto de Lei (PL) 3.335/2024, que altera a Lei 14.237/2021, instituindo nova modalidade de operacionalização do programa Auxílio Gás dos Brasileiros, e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLOA 2025).

2. Registro, desde logo, que **se cuida de projeto de lei em tramitação**, ato normativo ainda não existente do mundo jurídico.

3. Em seu voto, Sua Exa., Ministro Jorge Oliveira, entende estarem satisfeitos os requisitos de **admissibilidade** para conhecer da representação e expedir alerta a que se refere o art. 59, § 1º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

4. Com as devidas e necessárias vênias, divirjo desse entendimento na questão preliminar da admissibilidade da representação, especialmente à luz das competências constitucionais e regimentais desta Corte e da natureza jurídica do ato questionado, que ainda não se fez norma vigente.

5. O art. 71 da Constituição Federal confere ao Tribunal de Contas da União a missão de prestar auxílio ao Congresso Nacional no exercício do controle externo, competindo-lhe fiscalizar a execução orçamentária e financeira da União, apreciar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão e realizar auditorias e inspeções sobre a aplicação de recursos públicos.

6. O Regimento Interno do TCU (RITCU) assim dispõe:

“Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma da legislação vigente, em especial da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992:

(...)

§ 1º. No julgamento de contas e na fiscalização que lhe compete, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão e das despesas deles decorrentes, bem como sobre a aplicação de subvenções e a renúncia de receitas.”

7. A necessidade de atuar em atos de gestão é reforçada em diversos outros dispositivos regimentais, a exemplo dos seguintes: a) “prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico” (art. 209, II); b) “dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo” (art. 209, III); e c) “auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: I – examinar a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição (art. 239, I)”.

8. Além disso, o **objeto da fiscalização** está voltado a **atos de que resulte receita ou despesa** praticados por responsáveis jurisdicionados (art. 249), prevendo, expressamente, a atuação **sobre ato ou contrato em execução** (art. 251).

9. Em outro sentido, a Constituição Federal, em seu art. 48, *caput*, estabelece que cabe ao Congresso Nacional, com posterior sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, bem como sobre orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

10. O controle quanto à conformidade das proposições legislativas com as normas constitucionais e legais orçamentárias é, portanto, atribuição própria do processo legislativo, com participação das consultorias técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, das comissões de mérito e, especialmente, da Comissão Mista de Orçamento.

11. O exame antecipado, pelo TCU, do conteúdo de determinado projeto de lei — sem provocação formal do Congresso Nacional — representaria indevida interferência na função legislativa e violação ao princípio da Separação de Poderes (art. 2º da CF).

12. A prática institucional do TCU, quando instado a contribuir **durante a tramitação** de proposições, é a de **encaminhar subsídios técnicos ao Congresso**, e não instaurar processo com juízo de mérito sobre o conteúdo do projeto. Exemplo disso é o **Aviso 428/2024 – GP/TCU**, com o qual este Tribunal remeteu cópia de acórdão ao Presidente do Senado **“com a finalidade de fornecer subsídios para a discussão do Projeto de Lei 3.904/2020”**.

13. A jurisprudência desta Corte **repele o controle abstrato** e o conhecimento de representações (modalidade de fiscalização) que não atendam aos requisitos regimentais. A título ilustrativo, o **Acórdão 960/2020-Plenário, Ministro-Substituto Augusto Sherman**, deliberou pelo **não conhecimento** de representação **por inobservância** dos requisitos dos arts. 235 e 237 do RITCU e do art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014 — precedente que sublinha a necessidade de **aderência estrita** aos pressupostos de admissibilidade:

“Considerando que não cabe a este Tribunal atuar no sentido de coibir que um projeto de lei seja apresentado ao Congresso Nacional nem que o governo seja obrigado a ouvir o órgão indigenista nesta fase inicial de discussão, pois, haverá oportunidade para que a população indígena seja ouvida, por meio de audiências públicas, por exemplo, ou outros meios disponíveis, no âmbito da comissão especial a ser criada na Câmara dos Deputados para analisá-lo;

Considerando que não é papel do TCU exercer controle legislativo prévio;

Considerando, portanto, que a representação não preenche os requisitos de admissibilidade previstos, haja vista a matéria não ser de competência do Tribunal;” (grifei)

14. Em casos recentes relativos a proposições, o TCU tem optado por **dar ciência e arquivar**, preservando a esfera decisória do Parlamento; vide comunicação oficial em que se registra **“proposta: não conhecimento e arquivamento”** em denúncia sobre **projeto de lei**, com ciência ao Congresso Nacional:

“Aviso 956 – GP/TCU:

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 2519/2024 (acompanhado da respectiva instrução técnica) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 27/11/2024, ao apreciar o TC-025.007/2024-6, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues. O mencionado processo trata de denúncia a respeito de possíveis irregularidades no Projeto de Lei proposto pela Comissão Nacional de Supervisão da Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (CNSC), que visa modificar a Lei n.º 11.091/2005.”

15. O RITCU reforça a atuação do órgão nesses casos. Quando age por **iniciativa própria**, o Tribunal fiscaliza **órgãos e entidades** sob sua jurisdição para verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade (além de outros aspectos) de **atos, contratos e fatos administrativos** (art. 230). Ao se tratar de provocação do **Congresso**, o regimento exige **solicitação formal** de seus presidentes ou de presidentes de comissões aprovadas pelas respectivas Casas (arts. 231 e 232) para a realização de fiscalização em atos de gestão.

16. O art. 237 do Regimento Interno confere legitimidade a diversos atores para representarem, inclusive, ao MPTCU, mas remete — em seu parágrafo único — aos requisitos do art. 235 (aplicáveis por remissão), os quais exigem que a notícia recaia sobre **matéria de competência do Tribunal e administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição**; proposição legislativa ainda em formação a eles **não se ajusta**.

17. Ademais, o caso não se enquadra nas possibilidades de alerta a que se refere a Lei de Responsabilidade Fiscal):

“Art. 59....

§ 1º. Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.” (grifei)

18. É necessário haver “gestão orçamentária” a ensejar a expedição de alerta (ordem mandamental de atenção), e não perspectiva de aprovação legislativa, sujeita ao rito legislativo constitucional e a todos os controles constitucionais e legais típicos e prévios da atividade legislativa.

19. Assinalo que nem mesmo o Supremo Tribunal Federal (STF) pode atuar neste momento de elaboração legislativa, sob pena de interferência de um Poder na atividade finalística de outro.

20. Outrossim, a atuação dos órgãos do Executivo nestes autos já demonstra que as providências possíveis neste momento já foram adotadas.

21. À vista do exposto, verifico que a presente representação não preenche requisito essencial de admissibilidade, qual seja, a presença de ato administrativo ou de gestão de recursos públicos consumado ou em execução inserido na esfera de competência deste Tribunal, no que tange ao PL 3.335/2024.

22. Reforço que não se trata, no entanto, de negligenciar ou fragilizar qualquer arcabouço de responsabilidade fiscal do qual este Tribunal é legítimo guardião. Caso o Congresso Nacional venha a aprovar a proposição, e haja ato administrativo concreto de execução da despesa, o Tribunal poderá exercer plenamente sua função fiscalizatória.

23. Em função dos debates ocorridos no Plenário durante a sessão, o Ministro Bruno Dantas concordou em acolher meu posicionamento desde que destacada a atuação já consolidada deste Tribunal no exame de peças orçamentárias antes de sua aprovação, conforme disposto na Resolução TCU 142/2001.

24. Neste caso, no que tange à apontada subestimativa orçamentária no PLOA 2025, verifico a ocorrência de perda superveniente de seu objeto útil. Conforme detalhado no voto do eminente Ministro, a falha concernente à falta de dotação orçamentária foi devidamente corrigida por meio de emenda parlamentar durante a tramitação do orçamento, sanando a irregularidade inicial. Desse modo, a atuação fiscalizatória desta Corte, no ponto, já alcançou seu resultado prático, tornando prejudicada a análise de mérito.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 13 de agosto de 2025.

JHONATAN DE JESUS
Redator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Trata-se de Representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) na qual se apontam indícios de violações a disposições legais e constitucionais de finanças públicas relacionadas ao Projeto de Lei (PL) 3.335/2024, cujo objetivo é criar nova modalidade de operacionalização do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, e de subestimativa de dotação no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLOA 2025) para custear o programa.

2. Inicialmente, registro meu reconhecimento ao eminente Ministro-Relator, Jorge Oliveira, pela profundidade da análise empreendida em tema de tamanha relevância para a gestão fiscal do país. De igual modo, expresso meu apreço pelo trabalho da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).

3. Não obstante as valiosas considerações de mérito apresentadas pelo nobre Relator, entendo que a análise do feito deve ser precedida do exame de seus requisitos de admissibilidade, à luz do art. 237 do nosso Regimento Interno.

4. A competência fiscalizatória desta Corte, delineada no art. 71 da Constituição Federal, volta-se para o controle de atos de gestão que resultem em despesa ou afetem o patrimônio público. A representação, como instrumento processual desse controle, exige, para sua admissibilidade, a existência de um ato concreto que, ao menos em tese, configure ilegalidade ou irregularidade. O objeto central aqui questionado, o envio do Projeto de Lei nº 3.335/2024 ao Congresso Nacional, não se amolda a essa natureza. Trata-se de um ato de iniciativa legislativa, etapa preliminar e autônoma do processo de formação das leis, desprovido, por si só, de efeitos jurídicos ou financeiros concretos.

5. Um projeto de lei não ordena despesa, não movimenta recursos, nem altera o patrimônio da União. É uma proposta submetida à deliberação soberana do Poder Legislativo, que poderá aprová-la, rejeitá-la ou modificá-la substancialmente. Admitir a atuação desta Corte, por meio de representação, sobre a mera proposição de uma norma, seria exercer um controle prévio sobre a própria atividade legiferante, função que não se insere nas atribuições constitucionais deste Tribunal.

6. O conhecimento da representação, neste contexto, criaria um precedente para que o Tribunal se imiscuisse em matéria de exclusiva competência do Parlamento, transformando-se em uma espécie de instância revisora de propostas legislativas. Essa prática desvirtuaria a natureza do controle externo, que incide sobre a execução orçamentária e os atos de gestão, e não sobre o mérito ou a conveniência das políticas que o Executivo propõe ao Legislativo.

7. Por essas razões, resta configurada a inadequação da via eleita. A ausência de um ato de gestão concreto e de um objeto juridicamente idôneo para a fiscalização por esta Corte enseja o não conhecimento da presente representação, por carência de pressuposto de admissibilidade.

8. Adicionalmente, no que tange à apontada subestimativa orçamentária no PLOA 2025, verifico a ocorrência de perda superveniente de seu objeto útil. Conforme detalhado no voto do eminente Relator, a falha concernente à falta de dotação orçamentária foi devidamente corrigida por meio de emenda parlamentar durante a tramitação do orçamento, sanando a irregularidade inicial. Desse modo, a atuação fiscalizatória desta Corte, no ponto, já alcançou seu resultado prático, tornando prejudicada a análise de mérito.

9. É fundamental, neste ponto, distinguir a natureza da atuação desta Corte sobre o PLOA daquela sobre projetos de lei ordinária, como o PL 3.335/2024. A análise de aspectos do PLOA, como a "previsão de receita incluída na proposta orçamentária", é competência específica atribuída a este Tribunal por força do art. 41, inciso I, alínea "a", da Lei 8.443/1992, e detalhada na Resolução-TCU 142/2001 (notadamente em seu art. 3º, III). Trata-se de uma atribuição normativa excepcional, voltada a subsidiar o controle da responsabilidade na gestão fiscal, que não se estende a toda e qualquer

proposição legislativa. Essa diferença de tratamento normativo é o que legitima a abordagem que aqui proponho: conhecer da matéria afeta ao PLOA – para, em seguida, declará-la prejudicada – e não conhecer da porção relativa ao projeto de lei ordinário, por ausência de competência.

10. O não conhecimento do objeto remanescente da representação, contudo, não implica ignorar a relevância dos exames realizados. Em nome dos princípios da economia processual e da racionalidade administrativa, as análises sobre o financiamento de políticas públicas à margem do orçamento devem ser aproveitadas no foro adequado. A Auditoria Operacional objeto do TC 025.632/2024-8, de minha relatoria, por ser mais ampla e analisar sistemicamente outros fundos e mecanismos extraorçamentários, constitui o ambiente apropriado para aprofundar o diagnóstico e propor medidas estruturantes.

11. Essa abordagem assegura a efetividade da atuação do Tribunal, ao tratar a questão processual com o devido rigor técnico e, ao mesmo tempo, garantir que as relevantes questões de mérito fiscal sejam integralmente analisadas em um processo de escopo estrutural, capaz de gerar um diagnóstico completo da matéria. Evita-se, assim, a proliferação de deliberação fragmentada em processo de via inadequada, otimizando os recursos de controle e o impacto das ações deste Tribunal.

12. Diante do exposto, proponho que o Tribunal adote a seguinte deliberação:

“9.1. conhecer da presente representação no que tange à suposta insuficiência de dotação orçamentária no PLOA 2025 e considerá-la prejudicada, por perda superveniente de objeto, ante a correção dos valores na Lei Orçamentária Anual de 2025;

9.2. não conhecer dos demais pontos da representação, por inadequação da via eleita, uma vez que o envio de projeto de lei pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional não constitui ato passível de impugnação na forma do art. 237 do Regimento Interno do TCU;

9.3. determinar que cópia integral dos presentes autos seja acostada ao TC 025.632/2024-8, para subsidiar as análises em curso naquele processo;

9.4. dar ciência desta deliberação ao representante e aos demais interessados;

9.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inc. V, do Regimento Interno.”

É como VOTO.

Ministro BRUNO DANTAS
Revisor

ACÓRDÃO Nº 1838/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 024.854/2024-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessada: Secretaria do Tesouro Nacional
4. Unidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate À Fome; Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira.
- 5.1. Redator: 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:
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, pela qual se abordam indícios de violações a disposições legais e constitucionais de finanças públicas relacionadas ao Projeto de Lei 3.335/2024, que institui modalidade de operacionalização do Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, e ao projeto de lei orçamentária anual referente ao exercício de 2025 (PLOA 2025),

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fundamento nos arts. 71 da Constituição Federal e 230, 231, 232, 237, parágrafo único, 239, 241, 249 e 251 do Regimento Interno do TCU:

 - 9.1. não conhecer da presente representação, no que tange ao PL 3335/2024, por inexistência de ato de gestão sob sua jurisdição a amparar a atuação pela via do art. 237 de seu Regimento Interno, e considerá-la prejudicada, por perda superveniente de objeto, no que tange à PLOA 2025, ante a correção dos valores na referida peça;
 - 9.2. encaminhar esta deliberação, bem com a manifestação da unidade especializada, ao representante, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional e à Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família da Câmara dos Deputados (CPASF);
 - 9.3. arquivar o processo.
10. Ata nº 31/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 13/8/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1838-31/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministros com voto vencido: Aroldo Cedraz e Jorge Oliveira (Relator).

13.3. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.4. Ministro-Substituto convocado com voto vencido: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.5. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

JHONATAN DE JESUS

Redator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TC 024.854/2024-7

Tipo: Representação

Unidade Jurisdicionada: Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério de Minas e Energia, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Representante: Júlio Marcelo de Oliveira (MPTCU)

Advogado ou procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Relator: Jorge Oliveira

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de representação formulada pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU), com fundamento no art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no artigo 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), com o propósito de que o Tribunal, no cumprimento de suas competências constitucionais, examine eventuais violações a disposições legais e constitucionais relacionadas ao Projeto de Lei (PL) 3.335/2024 (em tramitação em regime de prioridade na Câmara dos Deputados), que visa alterar a Lei 14.237/2021 para criar mais uma modalidade de operacionalização do Auxílio Gás dos Brasileiros, e ao projeto de lei orçamentária anual, referente ao exercício de 2025 (PLOA 2025), Ação 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros.

2. Assevera o *parquet*, que o PL 3.335/2024 viola diversos dispositivos legais e constitucionais, a saber (peça 1, p. 4):

- a) art. 167, incisos I e II, da Constituição, que veda o início de projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- b) art. 113 do ADCT, que determina que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro;
- c) art. 2º da Lei 4.320/1964, que dispõe que “a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”;
- d) arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964, que dispõem que a lei orçamentária deve compreender todas as receitas e todas as despesas;
- e) art. 6º da Lei 4.320/1964, que dispõe que todas as receitas e despesas devem constar da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções;
- f) art. 16 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), que dispõe que o ato de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” e de “declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e

com a lei de diretrizes orçamentárias”;

g) art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024), que dispõe que as proposições legislativas que impliquem redução de receitas ou aumento de despesas devem “estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício em que entrarão em vigor, e os dois subsequentes, com as premissas e metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou entidade proponente”.

HISTÓRICO

3. A representação em exame foi autuada em 30/10/2024 e distribuída por sorteio ao relator do processo, Ministro Jorge Oliveira, cujos atos de delegação de competência aos titulares das unidades técnicas, ao seu chefe de gabinete e aos chefes de gabinete dos membros do Ministério Público junto ao TCU e, em seus impedimentos legais, aos respectivos substitutos, encontram-se disciplinados pela Portaria MIN-JGO 2, de 7/10/2022.

4. Ato contínuo, encaminhou-se os autos para análise da Unidade Técnica, que concluiu pelo conhecimento da representação e necessidade de diligências junto aos Ministérios do Planejamento e Orçamento (MPO), da Fazenda (MF) e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com vistas à coleta de maiores informações sobre o PL 3.335/2024, e sobre a previsão orçamentária do programa Auxílio Gás dos Brasileiros no PLOA 2025 (peças 8-10).

5. Em resposta aos ofícios de diligência do Tribunal, os órgãos retro citados encaminharam os documentos solicitados (peças 22-37), cuja análise passa a ser realizada no tópico seguinte desta instrução.

EXAME TÉCNICO

Da violação aos incisos I e II da Constituição Federal

6. De acordo com a representação do MPTCU, o PL 3.335/2024 viola o art. 167, incisos I e II da Constituição Federal (CF/88), *in verbis* (peça 8, p. 4):

Art. 167. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

7. Analisando o PL 3.335/2024, constata-se que o seu objetivo foi promover alterações em diversos dispositivos da Lei 14.237, de 19/11/2021, que instituiu o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros. Mencionado benefício encontra-se inserido no quadro 13 do Anexo I da Lei Orçamentária Anual 2025 (Lei 15.121, de 10/4/2025) da seguinte forma:

Ação: 21DV Auxílio Gás dos Brasileiros; **Programa:** 5133 Segurança Alimentar e Nutricional e Combate; **Órgão:** Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **R\$:** 3.570.400.858,00.

8. Assim sendo, considerando que as despesas correspondentes ao benefício em comento foram devidamente incluídas em programa e ação orçamentária específicos da lei orçamentária anual (LOA), conforme detalhamento supra, **não se identifica violação ao inc. I do art. 167 da CF/88.**

9. Por outro lado, detecta-se que o inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024 prevê a possibilidade de realização de despesas públicas com o Auxílio Gás dos Brasileiros acima dos limites fixados na lei orçamentária anual, haja vista que as despesas decorrentes do mencionado dispositivo não estariam incluídas no montante global autorizado na LOA para o citado benefício. Dessa forma, aderindo às considerações da SOF, abaixo transcritas (peça 36, p. 5), entende-se que tal inciso **contradiz o inc. II do art. 167 da CF/88**, que veda a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Por outro lado, entende-se que, embora o inciso II do art. 6º-E, em conjunto com o art. 6º F, constituam apenas autorização para que pessoas jurídicas repassem diretamente à Caixa os recursos para o custeio da nova modalidade do Auxílio Gás, **o dispositivo autoriza a realização de despesas não previstas nos créditos orçamentários**, uma vez que não foram identificadas dotações para essa finalidade na proposta orçamentária de 2025, **contrariando o disposto no art. 167, inciso II, da CF-88** (grifo nosso).

Da violação aos princípios orçamentários e demais normas de regência

10. O presente tópico tem por objetivos verificar as ponderações do MPTCU no sentido de que o PL 3.335/2024 viola princípios orçamentários, bem como avaliar a compatibilidade de tal PL com as normas de finanças públicas, nos termos da determinação do relator do processo (peças 1 e 11, p. 4).

11. Analisando as disposições contidas no projeto de lei em exame, bem como as manifestações técnicas carreadas aos autos (peças 25-34), conclui-se que o PL 3.335/2024 descumpre diversos princípios orçamentários, assim como disposições da legislação pátria, conforme comentários que se seguem.

12. Verifica-se que o inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024, abaixo transcrito, prevê a possibilidade de realização de despesa pública de forma terceirizada, ou seja, por intermédio de uma triangulação envolvendo as seguintes partes: Caixa, beneficiários do Programa Auxílio Gás e Pessoas jurídicas que firmassem termo de adesão com a União. Estas últimas repassariam recursos diretamente à Caixa (art. 6º-F), que por sua vez faria a transferência dos recursos para os beneficiários do programa (art. 6º-D).

Art. 6º-D A modalidade de que trata este Capítulo será operacionalizada pela Caixa Econômica Federal, por meio de contrato firmado com a União, dispensada a licitação.

Art. 6º-E A modalidade de que trata este Capítulo poderá ser custeada por meio de repasses diretos à Caixa Econômica Federal:

I - pela União, de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério de Minas e Energia, observada a disponibilidade orçamentária e financeira; e

II - por outras pessoas jurídicas, inclusive de direito público, que firmarem termo de adesão com a União, na forma estabelecida em regulamento.

Art. 6º-F Para fins do disposto no art. 6º-E, *caput*, inciso II desta Lei, poderão ser repassados diretamente à Caixa Econômica Federal, na forma estabelecida em regulamento, valores equivalentes à parcela de recursos devidos à União relativos ao disposto no art. 46 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em consonância com o combate à pobreza, nos termos do disposto no art. 47, *caput*, da referida Lei.

Parágrafo único. O regulamento e o termo de adesão de que trata o art. 6º-E, *caput*, inciso II, desta Lei definirão os termos em que se darão os repasses, incluída a sua dedução das obrigações da respectiva empresa com a União relativas à parcela de que trata o *caput*, observados o cronograma previsto para a liquidação das referidas obrigações e o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, em particular o seu art. 9º.

13. Como se vê, no caso em comento não haveria trânsito das fontes de custeio do programa (receitas) pelo orçamento, tampouco das despesas, já que estas seriam executadas diretamente pela Caixa, à margem do processo orçamentário regular, isto é, **sem a observância dos estágios regulares de execução da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento)**.

14. De acordo com o entendimento firmado pela SOF no âmbito da Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, a situação descrita no parágrafo anterior, em outras palavras, autorizar que os repasses ocorram diretamente, sem inclusão no orçamento, contraria os dispositivos destacados, em razão de a Lei do orçamento não evidenciar a respectiva política de acordo com os princípios orçamentários da unidade e universalidade, bem como a integralidade das receitas e despesas

correspondentes, pelos montantes totais, em atendimento ao princípio do orçamento bruto (peça 36, p. 6).

15. A propósito, restou consignado na Nota Técnica SEI 987/2025/MF, encaminhada pela STN, que a redação trazida pelo art. 6º-F cria um desenho financeiro no qual a receita que seria destinada à União deixaria de ser registrada, uma vez que seria repassada diretamente à operadora do programa (CEF), para fins de execução da política do auxílio-gás (peça 26, p. 2).

16. Conforme destacado pela STN na nota técnica retro citada, a observância aos princípios orçamentários é necessária, já que estes visam a estabelecer regras básicas e conferir racionalidade, eficiência e transparência aos processos de elaboração, execução e controle do orçamento público. Por fim, assevera que o custeio do auxílio gás por meio do repasse direto à Caixa Econômica Federal de recursos oriundos de receitas da comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União tem aspectos de política pública, de acordo com os princípios orçamentários e financeiros, devendo, portanto, ter os devidos registros no Orçamento Público da União e transitar pela Conta Única do Tesouro Nacional (peça 26, p. 3-4).

17. Assim, conclui-se que o PL em exame está **em desacordo com o princípio orçamentário da universalidade** (arts. 2º, 3º e 4º da Lei 4.320/64), pois não prevê a inclusão na LOA de todas as despesas do programa Auxílio Gás dos Brasileiros, tampouco das fontes de custeio para sua cobertura, já que ao menos parte das despesas e receitas do citado programa não transitariam pelo orçamento aprovado pelo legislativo, conforme discorrido acima.

18. Entende-se, ainda, pelos mesmos motivos expostos na última parte do parágrafo anterior, que o PL **contraria o princípio orçamentário da unidade** (art. 2º da Lei 4.320/64), que estabelece que todas as receitas e despesas de um ente público devem estar reunidas em um único documento, ou seja, em um único orçamento, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, bem como coibir a fragmentação das informações orçamentárias.

19. Ademais, conforme destacado pela SOF Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, o inciso II do art. 6º-E, combinado com o art. 6º-F, ao autorizarem que os repasses ocorram diretamente, sem inclusão no orçamento, contrariam o art. 6º da Lei 4.320/1964, em razão da Lei orçamentária não evidenciar a integralidade das receitas e despesas correspondentes, pelos montantes totais, em atendimento ao **princípio do orçamento bruto** (peça 36, p. 6).

20. Nesse sentido, vale destacar o voto do Ministro Jorge Oliveira no âmbito do TC 008.437/2025-4, referente às Contas do Presidente da República 2024:

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**. (grifo nosso)

21. Além disso, considerando que o PL em exame tem por objetivo destinar recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas de forma continuada, entende-se que há descumprimento do § 1º do art. 17, bem como da última parte do caput do art. 26, ambos da LRF, *in verbis*:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

(...)

Art. 26. A destinação de recursos para direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

22. Nessa direção, destaca-se o pronunciamento técnico da SOF, abaixo transcrito (peça 36, p. 6):

29. Adicionalmente, considerando que as operações referidas no inciso II do art. 6º-E, combinado com o art. 6º-F, devem consubstanciar despesa pública e tramitar pelo orçamento, com base na Lei nº 4.320/1964, conforme argumentado anteriormente, e dado que se destinam a cobrir necessidades de pessoas físicas, elas também não atenderiam à parte final do art. 26 da LRF.

23. A necessidade de observância do art. 26 da LRF foi objeto de destaque da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, conforme pronunciamentos técnicos exarados no item 7 da peça 27, p. 6 e itens 22 e 23 da peça 28, p. 6.

24. Por fim, constata-se que o PL em exame, ao prever a possibilidade de repasse de receitas públicas, diretamente à Caixa Econômica Federal (art. 6º-F), sem trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional, possibilita transgressão ao art. 56 da Lei 4.320/64, que determina o recolhimento de todas as receitas em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

25. A esse respeito, consta na Nota Técnica SEI 987/2025/MF o seguinte (peça 26, p. 4):

22. Considerando o entendimento de que os recursos repassados diretamente à Caixa são, na verdade, receita pública transitando fora da Conta Única do Tesouro Nacional, destaca-se também a necessidade de observância do princípio de Unidade de Tesouraria, nos termos do art. 56 da Lei nº 4.320/1964, o qual dispõe que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”.

26. Diante do exposto, considerando que não vieram aos autos, após as diligências do TCU, qualquer documento capaz de afastar as transgressões aos princípios orçamentários examinadas neste tópico, conclui-se que as irregularidades apontadas pelo MPTCU à peça 1, p. 4, itens “c” e “d”, devidamente relacionadas no item 2 desta instrução, restaram confirmadas.

Da ausência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da receita e despesa

27. De acordo com o MPTCU, a proposição legislativa apresentada por intermédio do PL 3.335/2024 não contém estimativa do impacto orçamentário e financeiro da receita e da despesa, na forma disciplinada pela legislação de regência (peça 8, p. 4-5).

28. Em relação a esse ponto, constata-se que a representação do *parquet* está em consonância com as manifestações técnicas exaradas pela SOF, STN e Consultorias de Orçamentos e Fiscalização da CD e do SF comentadas nos tópicos abaixo.

29. Cabe destacar, preliminarmente, a informação constante da Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, emitida pelo Órgão Central de Orçamento, de que a SOF não produziu pareceres, notas técnicas ou quaisquer outros documentos para subsidiar a elaboração do PL 3.335/2024 (peça 36, p. 1).

30. Na esteira da informação retro citada, restou consignado na Nota Técnica SEI 987/2025/MFD do Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, informação semelhante nos seguintes termos (peça 26, p. 1):

O PL foi apresentado ao Congresso Nacional em 27/08/2024. Destaca-se que as Coordenações-Gerais de Planejamento e Riscos Fiscais (COPEF) e de Planejamento e Programação Financeira (COFIN) não se manifestaram sobre o PL 3.335/2024 no contexto da sua tramitação anterior à apresentação ao Congresso Nacional.

31. Quanto ao mérito da questão, consoante Nota Técnica Conjunta 4/2024, emitida pelas Consultorias de Orçamento e Fiscalização da CD e do SF (peça 6), bem como pela Nota Técnica SEI 267/2025/MPO da SOF, de 26/3/2025, o PL 3.335/2024 **não contém estimativa do impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa**, na forma prescrita no art. 113 do ADCT, art. 16 da LRF e art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) (peça 8, p. 5), cujos trechos de interesse transcreve-se a seguir (peça 36, p. 6-7):

28. Neste ponto, vale destacar que não foi identificado, no Portal da Câmara, a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, da concessão de descontos, relativa à nova modalidade proposta no inciso II do art. 1º-A da Lei 14.237/2001. Sendo assim, no contexto das informações disponíveis, a proposição estaria incompleta em relação à apresentação dessas informações. Todavia, é possível a inclusão da estimativa até a sanção do referido Projeto de Lei, viabilizando o atendimento do art. 16 da LRF.

(...)

31. Em relação aos questionamentos da Corte de Contas sobre a compatibilidade da forma de custeio prevista pelo inciso II do art. 6º-E do PL nº 3.334/2024 com o art. 113 do ADCT-CF/88 e o art. 135 da Lei nº 14.791/2023 (LDO-2024) – art. 132 na Lei nº 15.080/2024 (LDO-2025), avalia-se que a combinação desse dispositivo constitucional com o referido artigo da LDO estabelecem, em linhas gerais, a obrigação de que o proponente apresente as estimativas do impacto orçamentário, na receita e na despesa, que advirá da entrada em vigor da proposição legislativa, para o exercício em que a medida entrar em vigor e os dois subsequentes. Todavia, a forma de custeio prevista pelo inciso II do art. 6º-E do PL sob análise é dependente da edição de regulamento (ato infralegal futuro), tratando-se de norma meramente autorizativa e que acarreta situação na qual a eventual entrada em vigor do PL em apreço, só por si, não implicaria impacto orçamentário ou financeiro.

32. Como regulamento à Lei é ato infralegal e não se enquadra formalmente como “proposição legislativa”, há lacuna que implica imprevisão legal em relação à obrigação de o proponente demonstrar o impacto de proposições legislativas que, não se enquadrando como renúncias nos termos do art. 14 da LRF, contenham medidas cuja entrada em vigor esteja dependente da edição de regulamento. A hipótese de subsunção seria considerar interpretação extensiva do inciso I do § 4º do art. 129 da LDO-2025 que, na forma do caput do referido artigo, possuiria, em tese, aplicação restrita apenas às renúncias de receitas tributárias às quais se refere o art. 14 da LRF.

33. Portanto, conforme já observado anteriormente, não foram identificadas junto à proposição estimativas dos impactos das renúncias de receitas previstas para o exercício em que entrará em vigor e nos dois subsequentes. Nesse sentido, constata-se que a proposição se encontra incompleta e, para atendimento do dispositivo legal referenciado, faz-se necessária a apresentação das referidas informações até a sanção da Lei.

32. Outra manifestação importante carreada aos autos provém da Secretaria Nacional do Tesouro Nacional, que por intermédio da Nota Técnica SEI 987/2025/MF, se manifestou no sentido de ser necessária a apresentação, pelo proponente, de estimativa de impacto orçamentário e financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, bem como da despesa com o auxílio gás, conforme trechos de interesse a seguir transcritos (peça 26, p. 2-3).

14. Não obstante o caráter autorizativo do PL, avalia-se a necessidade de apresentação, pelo proponente, de estimativas de impacto orçamentário e financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, para o exercício de sua entrada em vigor e dois exercícios subsequentes, bem como premissas e metodologias de cálculo, para fins de atendimento das exigências dos art. 113 do ADCT e do art. 135 da LDO 2024.

(...)

16. Em relação à despesa com o auxílio-gás, considerando que ela manteria a classificação prevista tanto na LOA 2024, quanto no PLOA 2025, de despesa discricionária (Ação 21DV –

Auxílio Gás dos Brasileiros), seria necessária a apresentação de estimativas de impacto orçamentário e financeiro para o exercício corrente e nos dois subsequentes, bem como declaração do ordenador da despesa de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, para fins de atendimento do art. 16 da LRF e art. 132 da LDO 2024.

17. Caso o novo desenho proposto fizesse a despesa com o auxílio-gás ser considerada como obrigatória de caráter continuado, também seria exigido o atendimento aos arts. 113 do ADCT e 17 da LRF, sendo necessários apresentação das estimativas de impacto e comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

33. Nessa direção, temos ainda os pronunciamentos técnicos da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional exarados no item 7 da peça 27, p. 6 e itens 22 e 23 da peça 28, p. 6.

34. Em face do exposto, considerando que não vieram aos autos, mesmo após as diligências do Tribunal aos órgãos interessados, qualquer estimativa do impacto orçamentário-financeiro sobre a receita de comercialização do excedente em óleo da União, bem como da despesa com o auxílio gás, na forma requerida pela legislação de regência; considerando ainda as manifestações técnicas da STN/SOF, das Consultorias de Orçamentos e Fiscalização da CD, e do SF, bem como da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, acima reproduzidas, conclui-se que as irregularidades apontadas pelo MPTCU à peça 1, p. 4, itens “b”, “f” e “g”, elencadas no item 2 desta instrução, restaram confirmadas.

Da omissão de despesas e receitas vinculadas ao Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

35. Cumpre destacar, preliminarmente, que de acordo com as informações prestadas pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros encontra-se em plena execução operacional desde dezembro de 2021, tendo atendido, no mês de fevereiro de 2025, um total de 5.428.179 famílias, com valor médio de R\$ 106,00 (cento e seis reais) por família beneficiária (peça 32-33).

36. Quanto à irregularidade apontada pelo MPTCU acerca da omissão no PLOA/2025 de receitas e despesas vinculadas ao Auxílio Gás dos Brasileiros, restou consignado no Despacho 21/2025/SE/SPOG/CGOF da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças do citado ministério, que de fato o valor consignado para o mencionado auxílio no PLOA 2025, equivalente a R\$ 600.000.000,00, seria insuficiente para custear todas as despesas do Programa no exercício (peça 30, p. 1).

37. Nada obstante, assevera que tal insuficiência foi corrigida por intermédio de Emenda de Relator 81001631, destinada a suplementar o benefício em três bilhões de reais, quantia essa suficiente para custear as despesas do Programa no exercício de 2025 (peça 30, p. 1).

38. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, referida emenda foi aprovada no Substitutivo ao PLN 26/2024-CN (Relatório Final apresentado) e pode ser consultada no sítio eletrônico: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/145065633/rel_final_v3.pdf/b8d670da-4de6-4735-9047-6991512c39b4 (peça 30, p.1).

39. As informações carreadas aos autos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome são corroboradas pela Nota Técnica SEI 267/2025/MPO da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que informa que foi solicitado ao Relator do Orçamento no Congresso Nacional, por intermédio do ofício 1137/2025/MPO acréscimo de R\$ 3.000.000.000,00 ao Programa Auxílio Gás, com vistas a corrigir a subestimativa retro citada (peça 36, p. 8).

40. De fato, consta do ofício 1137/2025/MPO, de 14/3/2025, encaminhado ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, proposta de alteração do PLN

26/2024-CN (PLOA 2025), com vistas a acrescer três bilhões ao Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, bem como a respectiva fonte de custeio do programa (peça 35, p. 1 e 26).

41. Ademais, em consulta realizada em 4/6/2025 ao endereço eletrônico informado acima pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, identificou-se à página 1298 do Volume III – Emendas de Relator, que a emenda 8100163, destinada à suplementação do programa Auxílio Gás dos Brasileiros em três bilhões, realmente foi aprovada.

42. Vale lembrar, que o montante subestimado de três bilhões no programa ora em exame, foi apurado pelo Tribunal no âmbito do TC 019.698/2024-0 - Relatório de Acompanhamento, conforme informado por esta Unidade Técnica (pela 8, p. 5-6).

43. Isso posto, entende-se que a irregularidade apontada no bojo da representação do MPTCU acerca de subestimativa das despesas necessárias ao pagamento do Auxílio Gás dos Brasileiros (peça 1, p. 10), embora confirmada, foi sanada pelo próprio jurisdicionado, não havendo necessidade de nenhuma medida adicional por parte do TCU.

Compatibilidade do PL 3.335/2024 com o art. 3º da LC 200/23

44. Neste tópico será analisado, nos termos do despacho do ministro relator do processo (peça 11, p. 4), a compatibilidade do PL 3.335/2024 com o art. 3º da LC 200/23, *in verbis*:

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

I - do Poder Executivo federal;

(...)

45. Instada a se manifestar sobre o tema, vieram aos autos a Nota Técnica SEI 267/2025/MPO, da SOF, nos seguintes termos (peça 36, p. 8-9):

34. Finalmente, verifica-se as disposições da Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023 (LC 200/2023), Regime Fiscal Sustentável, que apresentam no art. 3º:

Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias.

35. O referido dispositivo estabelece, para cada exercício a partir de 2024, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias. Nesse sentido, o inciso I do art. 6º-E da proposição não apresenta contrariedade, posto que as despesas serão consignadas no orçamento do Ministério de Minas e Energia e, portanto, observarão os limites individualizados do Poder Executivo federal, adequando-se ao regime fiscal sustentável.

36. Contudo, é difícil argumentar que o inciso II do art. 6º-E apresentaria contrariedade ao citado dispositivo, pois não é ele que fixa os princípios da universalidade orçamentária e do orçamento bruto. Isto é, as operações que não integram o Orçamento Geral da União (OGU) não se submetem aos limites individualizados do Poder Executivo federal, que, conforme caput do art. 3º da LC 200/2023, que se aplicam às dotações orçamentárias, mas não são esses limites que preceituam quais operações integram ou não o OGU.

46. Assim sendo, considerando que os limites do art. 3º da LC 200/23 são fixados na LOA, da qual não constarão as despesas primárias custeadas na forma prevista no inciso II do art. 6º-E do PL 3.335/2024, entende-se que o mencionado dispositivo possibilita a execução de tais despesas acima dos limites individualizados fixados nas dotações consignadas ao Poder Executivo (responsável pela execução do Programa Auxílio Gás) por intermédio da LOA.

47. Portanto, entende-se que os recursos destinados ao financiamento de políticas públicas devem, necessariamente, estar contabilizados na LOA, sob pena de fuga ao processo orçamentário e fiscal regular, conforme já discorrido nesta instrução. Logo, os limites individualizados para as despesas primárias previsto no art. 3º da LC 200/23 aplicam-se tanto ao inc. I quanto ao inc. II do art. 6º-E do PL 3.335/2024.

48. Assim sendo, em face dos motivos destacados acima, conclui-se que o PL 3.335/2024 não se demonstra compatível com o disposto no art. 3º da LC 200/23.

CONCLUSÃO

49. Conforme já discorrido na manifestação pretérita desta Unidade Técnica (peças 8-10), a representação em exame foi apresentada pelo MPTCU, que é parte legítima para representar irregularidades e ilegalidades perante o Tribunal, nos termos do inciso I do art. 237 do RI/TCU, e preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do RI/TCU e no art. 103, § 1º, da Resolução TCU 259/2014, razão pela qual deve ser conhecida.

50. Quanto ao mérito, entende-se que as irregularidades apontadas pelo MPTCU foram parcialmente confirmadas, sendo que partes delas, devidamente examinadas nos itens 35-43 desta instrução, foram saneadas pelo próprio órgão jurisdicionado, mediante adoção de providências internas, razão pela qual, não cabe nenhuma providência adicional por parte deste Tribunal.

51. Quanto às demais irregularidades confirmadas, ainda pendentes de regularização (itens 9-34 e 44-48 desta instrução), que têm origem no PL 3.335/2024, e que portanto são atos de natureza legislativa praticados pelas autoridades competentes no exercício legítimo do poder legiferante, sua fiscalização não cabe ao TCU, haja vista ausência de qualquer previsão, dentre as suas competências constitucionais (art. 71 da CF/1988), de eventual atuação no curso do processo legislativo disciplinado pelo art. 59 da Constituição Federal.

52. Nada obstante, considerando que referido PL encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, conforme consulta realizada em 14/7/25 ao [Portal da Câmara dos Deputados](#), que noticia que a última movimentação do PL ocorreu em 3/7/2025, é possível a correção das irregularidades identificadas, bem como o seu aperfeiçoamento até a sua aprovação pelas duas Casas do Poder Legislativo.

53. Assim sendo, considerando ser essa Corte de Contas órgão guardião das finanças públicas e responsável por auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública federal, conclui-se pela possibilidade de sua participação no processo legislativo referenciado a título de contribuição, mediante encaminhamento de suas conclusões técnicas ao Congresso Nacional, bem como aos demais órgãos mencionados na representação inicial (peça 1, p. 10), decorrentes da análise da representação do MPTCU em relação ao PL 3.335/2024.

54. Diante do exposto, formula-se a proposta de encaminhamento a seguir.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

55. Por todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da representação por atender os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234, § 2º, e 237, parágrafo único, do RI/TCU e no mérito considerá-la parcialmente procedente;

b) **alertar** à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, com fulcro no art. 59, § 1º inciso V da Lei de Responsabilidade Fiscal, de que o financiamento de políticas públicas realizado nos moldes do inc. II, art. 6º-E e art. 6º-F do PL 3.335/2024 que altera o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, sem o devido trânsito pela Conta Única do Tesouro Nacional e fora do Orçamento Geral

da União, infringe o arcabouço jurídico-normativo que rege as finanças públicas, em especial os princípios orçamentários da Unidade, Universalidade e Orçamento Bruto (arts. 2º, 3º, 4º e 6º da Lei 4.320/64), art. 167, inc. II da CF, § 1º do art. 17, bem como a última parte do *caput* do art. 26, ambos da LRF, art. 56 da Lei 4.320/64, art. 113 do ADCT, art. 16 da LRF, art. 135 da Lei 14.791/2023 (LDO/2024) e art. 3º da LC 200/23;

c) encaminhar cópias da manifestação desta Unidade Técnica, bem como do acórdão que vier a ser proferido ao representante e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, destacando que o inteiro teor da deliberação, incluindo relatório e voto, pode ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos;

d) encerrar o presente processo com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

AudFiscal/Dipog, em 14 de julho de 2025.

(Assinado eletronicamente)

JÚLIO MARCELO DA SILVA MATIAS

AUFC – Mat. 7.800-0



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.834/2025-GABPRES

Processo: 024.854/2024-7

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: 26/08/2025

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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