

Aviso nº 1354 - GP/TCU

Brasília, 18 de dezembro de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 2910/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), para conhecimento, em especial quanto as informações constantes no subitem 9.1 da referida deliberação, proferida pelo Plenário desta Corte de Contas, na Sessão Extraordinária de 8/12/2025, ao apreciar os autos do processo TC-014.355/2022-1, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Esclareço que o mencionado processo trata de Relatório de Acompanhamento da Emenda Constitucional (EC) 123/2022, determinado pela Presidência do TCU, na sessão do dia 27/7/2022, com vistas a avaliar riscos, prevenir falhas e irregularidades.

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

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

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

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 014.355/2022-1 [Apenos: TC 012.358/2022-3, TC 020.477/2022-8]

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Ministério da Economia (extinto); Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. MEDIDAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS RELACIONADAS À EMENDA CONSTITUCIONAL 123/2022. DETERMINAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DO TCU. VALORES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA INSCRITOS EM RESTOS A PAGAR. ADEQUAÇÃO DA ESTIMATIVA DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS PARA CUSTEAR O PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL(PAB). IMPACTOS DAS DESPESAS DECORRENTES DA EC 123/2022 EQUACIONADOS. AUMENTO DA RECEITA E QUEDA DA DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (DBGG). ATENDIMENTO DO TETO DE GASTOS EM 2023. AUXÍLIO PARA CAMINHONEIROS E TAXISTAS ENQUADRADO COMO INTEGRANTES DA SEGURIDADE SOCIAL. TRANSPARÊNCIA DAS TRANSFERÊNCIAS PARA ENTES SUBNACIONAIS INSUFICIENTE. AVALIAÇÕES *EX-ANTE* E *EX-POST* PREJUDICADAS EM RAZÃO DE DISPOSIÇÕES DA PRÓPRIA EMENDA CONSTITUCIONAL. COMUNICAÇÃO ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução de peça 35, de lavra de auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), cuja proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo dirigente daquela unidade (peças 36-37):

“I. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Relatório de Acompanhamento da Emenda Constitucional (EC) 123/2022, determinado pelo então Presidente do Tribunal de Contas da União (TCU) em exercício, min. Bruno Dantas, na sessão do dia 27/7/2022 (peça 3).

2. Coube à então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), conforme disposto na Portaria de Fiscalização (peça 4) avaliar a correta e regular execução das despesas autorizadas pelo art. 5º, incisos IV e V, da referida emenda. Cabe destacar que não constituiu objeto do referido acompanhamento avaliar como os recursos foram aplicados, uma vez que unidades técnicas especializadas realizaram a referida análise, que resultou na prolação dos Acórdãos 2.630/2022-TCU-Plenário, min. relator Benjamin Zymler (Auditoria Operacional sobre o Auxílio Brasil) e 2.725/2022-TCU-Plenário, min. relator Augusto Sherman (Acompanhamento dos auxílios financeiros a transportadores autônomos e a taxistas).

3. A EC 123/2022, por meio da inclusão do art. 120 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), dispõe sobre (i) o estabelecimento de diferencial de competitividade para os biocombustíveis (arts. 2º, 4º e 6º); e (ii) medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes (art. 5º), durante todo o ano de 2022.

4. Desse modo, a emenda em questão reconheceu o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes e permitiu a implementação e extensão de benefícios emergenciais até dezembro de 2022. Conforme apontado em instrução da então Semag (peça 6), diante desse reconhecimento de estado de emergência, excepcionaram-se regras fiscais vigentes para permitir:

- a) o **atendimento das despesas por meio de créditos extraordinários** sem a comprovação dos requisitos de urgência e imprevisibilidade (art. 167, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil – CF);
- b) a **desconsideração dessas despesas primárias** i) da apuração da **meta de resultado primário** segundo a regra constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2022 (art. 2º, da Lei 14.194/2021) e ii) do **cômputo do limite individualizado de despesas primárias** do Poder Executivo previsto constitucionalmente (art. 107, inciso I, do ADCT);
- c) a **desnecessidade de observância da regra de ouro**, instituída pelo art. 167, inciso III, da CF (vedação de realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta);
- d) a **criação, expansão e/ou aperfeiçoamento de ação governamental** que acarrete aumento de despesa, sem o atendimento dos requisitos legais (art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e
- e) a **renúncia de receitas**, sem o atendimento dos requisitos legais (art. 14 da LRF).

5. O art. 5º da EC 123/2022 especifica, nos incisos I a VII, cada uma das medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência reconhecido pela referida emenda:

- a) **Extensão e acréscimo do Auxílio Brasil** (Lei 14.284/2021): concede a todas as famílias elegíveis na data de promulgação desta Emenda Constitucional e às famílias beneficiárias desse programa acréscimo mensal extraordinário, durante 5 (cinco) meses, de R\$ 200,00 (duzentos reais), no período de 1º/8 a 31/12/2022, até o limite de R\$ 26.000.000.000,00 (vinte e seis bilhões de reais), incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;
- b) **Expansão do Auxílio Gás dos Brasileiros** (Lei 14.237/2021): a cada bimestre, entre 1º de julho e 31/12/2022, valor monetário correspondente a 1 (uma) parcela extraordinária adicional de 50% (cinquenta por cento) da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg (treze quilogramas) de gás liquefeito de petróleo (GLP), estabelecido pelo Sistema de Levantamento de Preços (SLP) da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), nos 6 (seis) meses anteriores, até o limite de R\$ 1.050.000.000,00 (um bilhão e cinquenta milhões de reais), incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional;
- c) **“Auxílio Caminhoneiro”**: entre 1º/7 e 31/12/2022, aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) até a data de 31/5/2022, auxílio de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, até o limite de R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais);
- d) **Assistência financeira para custeio da gratuidade aos idosos no transporte coletivo urbano**: aportará à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano assistência financeira em caráter emergencial no valor de R\$

2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei 10.741, de 1º/10/2003 (Estatuto do Idoso), até 31/12/2022;

e) **Auxílio financeiro aos estados que derem crédito tributário de ICMS aos produtores de etanol:** entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais), em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e sessenta milhões de reais) cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido;

f) **Auxílio aos taxistas:** concederá, entre 1º/7 e 31/12/2022, aos motoristas de táxi devidamente registrados até 31/05/2022, auxílio até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais); e

g) **Alimenta Brasil:** assegurará ao Programa Alimenta Brasil, de que trata a Lei 14.284, de 29/12/2021, a suplementação orçamentária de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

6. Nos termos da Emenda, a execução por créditos extraordinários se limita a R\$ 41,25 bilhões, assim distribuídos:

Tabela 1 – Limite das medidas da EC 123/2022

Medidas	Limite	R\$ bilhões
Extensão e acréscimo do Auxílio Brasil (inciso I)	26,00	Fonte:
Expansão do Auxílio Gás (inciso II)	1,05	
Auxílio Caminhoneiro (inciso III)	5,40	
Assistência financeira para custeio da gratuidade aos idosos no transporte coletivo	2,50	
Auxílio financeiro aos estados que derem crédito tributário de ICMS aos produtores de etanol (inciso V)	3,80	
Auxílio aos taxistas (inciso VI)	2,00	
Alimenta Brasil (inciso VII)	0,50	
Total	41,25	

Elaboração própria

7. Quanto às medidas de receita previstas, têm-se:

i) o regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, com tributação inferior à dos combustíveis fósseis, no âmbito da contribuição sobre a receita ou faturamento, da contribuição sobre importação, do PIS/PASEP e do ICMS (art. 2º);

ii) o diferencial competitivo dos biocombustíveis destinados ao consumo final, a partir da manutenção, em termos percentuais, da diferença entre as alíquotas aplicáveis a cada combustível fóssil e seu biocombustível substituto em patamar igual ou superior ao vigente em 15/5/2022 (art. 4º); e

iii) a possibilidade de zerar, até 31/12/2022 a alíquota de tributos incidentes sobre a gasolina, desde que a alíquota do mesmo tributo sobre o etanol também seja fixada em zero (art. 6º).

8. A partir do cenário exposto acima, buscou-se avaliar a correta e regular alocação e execução das medidas previstas na referida emenda, com o intuito de que sejam prevenidas falhas conceituais

que possam comprometer a atuação desta Corte de Contas e demais órgãos de controle sobre a aplicação desses recursos públicos.

9. Com vistas a avaliar riscos, prevenir falhas e irregularidades realizou-se primeiramente, na referida instrução (peça 6), a análise da natureza jurídica das despesas, auxílios e apoios financeiros descritos nos itens precedentes. Posteriormente, procedeu-se a) a avaliação preliminar de riscos, b) a análise da execução orçamentária, c) a instituição de marcadores indicadores ou registros específicos para o controle dos gastos da EC 123/2022 e, por fim, d) os processos e fiscalizações previstas e em curso acerca da referida emenda.

II. EXAME TÉCNICO

II.1 Histórico

10. Em decorrência das análises empreendidas, foi realizada proposta de diligência ao Ministério da Fazenda com os questionamentos apresentados abaixo:

i.a) considerando que haverá elevação do número de beneficiários e que essa majoração poderá acrescer de forma permanente no orçamento necessário para cobrir todas as despesas do PAB, qual a estimativa de dotações orçamentárias para o exercício de 2023 especificamente para custear todo o Programa?

i.b) quais os impactos diretos e indiretos estimados no endividamento público em 2022 e em 2023 decorrentes da ampliação de despesas primárias decorrente das medidas previstas na EC 123/2022, considerando a emissão de títulos e/ou utilização de receitas extraordinárias que poderiam ser empregadas na redução da dívida?

i.c) quais são as ações planejadas pelo Ministério da Economia, na qualidade de responsável pela consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, para atender ao Teto de Gastos e ao mesmo tempo adotar medidas que possam ensejar aumento de despesas primárias?

i.d) qual é o enquadramento dos gastos dos incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022 no âmbito das áreas de aplicação vinculada da COFINS?

i.e) qual a justificativa para classificação das ações relativas às medidas dos incisos III, IV e VI do art. 5º da EC 123/2022?

i.f) quais medidas estão sendo tomadas para que as despesas autorizadas pelo art. 5º da EC 123/2022 constem de identificadores que possibilitem a ampla rastreabilidade, por parte de qualquer cidadão, no que se refere aos recursos repassados aos entes subnacionais?

i.g) encaminhar todos os documentos emitidos no âmbito do Ministério da Economia ou de conhecimento desta Pasta relacionadas às avaliações (*ex-ante* e *ex-post*) das políticas públicas listadas no art. 5º da EC 123/2022 e seus reflexos orçamentários e fiscais;

11. Por meio do Acórdão 342/2023-TCU-Plenário, min. rel. Aroldo Cedraz (peça 9) autorizou-se promover a diligência sugerida ao Ministério da Fazenda (Ofício 9198/2023-TCU/Seproc, peça 10), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

12. Adicionou-se, no referido julgado, a título de providências internas (Ofício 9199/2023-TCU/Seproc, peça 11), informar à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) acerca da realização da presente fiscalização, para que fossem compartilhados com a Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) os resultados das fiscalizações do TC 007.871/2022-8 (Auditoria Operacional sobre o Auxílio Brasil) e do TC 014.113/2022-8 (Acompanhamento dos auxílios financeiros a transportadores autônomos e a taxistas), conforme transcrita abaixo:

1.6.1. realizar diligência ao Ministério da Fazenda, para que sejam apresentadas, no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por igual período, respostas aos questionamentos levantados na

instrução da unidade técnica (peça 6, item 88, subitens “i.a” a “i.g”), bem como seja encaminhada a documentação pertinente;

1.6.2. encaminhar ao Ministério da Fazenda cópia da instrução da unidade técnica (peça 6), para subsidiar as respostas;

1.6.3. informar a Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios) acerca deste Acompanhamento, para que sejam compartilhados com a Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) os resultados das fiscalizações do TC 007.871/2022-8 (Auditoria Operacional sobre o Auxílio Brasil) e do TC 014.113/2022-8 (Acompanhamento dos auxílios financeiros a transportadores autônomos e a taxistas), quando da sua conclusão.

13. Em resposta à referida diligência, a que faz menção o item 1.6.1, o Ministério do Planejamento e Orçamento, por meio do Ofício 989/2023/MPO (peça 20), aponta as medidas adotadas em relação aos questionamentos dos itens “i.a” e “i.c” ao “i.g”, trazendo em anexo documentos com manifestações da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), abaixo elencados. Ademais informa a existência de manifestações elaboradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – remetidas em separado pelo Ministério da Fazenda, por meio do Ofício 5774/2023/MF (peça 13) – para responder aos questionamentos dos itens 1.b e 1.f.

- a) Item “i.a”: Nota Informativa MPO-SOF-CODEP 110 (Ofício 989/2023/MPO, peça 24);
- b) item “i.b”: Despacho STN-COGEPE (peça 14), acompanhado da Nota Conjunta SEI 1/2023/COGEPE/CESEF/SUDIP/SUPEF/STN/SETO-ME (Ofício 5774/2023/MF , peça 15);
- c) Item “i.c”: Despacho MPO-SOF-DIGOR (peça 27) / Anexos: Nota Informativa 696/2023/ME (peça 21) e Nota Informativa 579/2023/ME (Ofício 989/2023/MPO, peça 19);
- d) Item “i.d”: Nota Informativa MPO-SOF-CODEP 110 (Ofício 989/2023/MPO, peça 24);
- e) Itens “i.e” e “i.f”: Despacho MPO-SOF-CGINF; Anexo e; Nota Informativa MPO-SOF-CODEP 110 (Ofício 989/2023/MPO, peça 29);
- f) item “i.f”, Ofício SEI 5774/2023/MF (peça 13); Nota Técnica SEI 40082/2022/ME (peça 16), todos de lavra da Secretaria do Tesouro Nacional;
- g) Item “i.g”: Despacho MPO-SOF-CGAP; Nota Técnica CGEOF/DEOP/SENARC nº 1/2022 - MPV 1.130/2022 (peça 23); Formalização SIOP 9145 (peça 25); Nota Técnica 32008/2022/ME - MPV 1.131/2022 (peça 31); Formalização SIOP 9144 (peça 22); Despacho MPO-SMA (peça 26)

14. Sobre o item 1.6.3 do referido julgado, vale destacar que o Acórdão 2.725/2022-TCU-Plenário, sob relatoria do min. Augusto Sherman – que julgou o TC 007.871/2022-8, que trata de auditoria operacional sobre o Programa Auxílio Brasil (PAB), com o objetivo de avaliar os aspectos relacionados à focalização, equidade e custo-efetividade, bem como os desafios enfrentados para a implementação do programa – recomendou um conjunto de medidas saneadoras, assim como a realização de futuro monitoramento do cumprimento da deliberação, conforme se verifica abaixo:

9.1. recomendar ao Ministério da Cidadania, com fundamento nos arts. 71, inciso IV, da Constituição Federal, 1º, inciso II, e 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno, que:

9.1.1. considere, nos estudos para ajustes e normatização do Programa Auxílio Brasil ou de programa que o venha a substituir, promover pagamentos per capita mais equitativos entre as famílias beneficiárias, de forma a obter melhor equidade e custo-efetividade;

9.1.2. investigue e saneie possíveis distorções na composição familiar dos integrantes do CadÚnico, principalmente em relação aos beneficiários do Auxílio Brasil ou a outro benefício que o venha a suceder;

9.1.3. promova a atualização cadastral do CadÚnico por meio de cronograma mais célere de revisões, focalizações, averiguações cadastrais e ações de administração de benefícios, prezando pela integralidade e tempestividade na gestão dos benefícios previstos na Portaria MC 746/2022;

9.1.4. promova e incremente a atuação da rede SUAS no cadastramento e revisão dos dados no CadÚnico;

9.1.5. cesse a sugestão de composição familiar advinda do Auxílio Emergencial no cadastramento eletrônico atual do Programa Auxílio Brasil;

9.1.6. desenvolva estudos complementares para identificar indivíduos que estão recebendo benefício indevidamente ou que fazem jus ao auxílio, mas não o estão recebendo;

9.1.7. em relação ao Auxílio Criança Cidadã, adote, se ainda não o fez, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, as seguintes providências:

9.1.7.1. ultime providências visando propor a revisão do texto legal instituidor do Auxílio Criança Cidadã, visando a exequibilidade do benefício;

9.1.7.2. vencida a providência do subitem 9.1.7.1 retro, elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Criança Cidadã, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

9.1.8. elabore o devido documento formal de planejamento para implementação do Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, exceto na superveniência de norma que determine a descontinuidade do benefício, nos termos da Portaria MC 2.368/2019, alterada pela Portaria MC 716/2021;

9.2. autorizar, desde logo, a realização de futuro monitoramento do cumprimento desta deliberação;

15. Por sua vez, o Acórdão 2.630/2022-TCU-Plenário, min. relator Benjamin Zymler, que julgou o TC 014.113/2022-8 – que trata de acompanhamento dos auxílios a transportadores autônomos e a taxistas, a que fazem menção os incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022 –, identificou indícios significativos de pagamentos indevidos, falhas de focalização dos benefícios e ausência de transparência, conforme consignado no Voto condutor do referido julgado, transscrito abaixo:

i) Indícios de pagamento indevido a taxistas e a transportadores autônomos de carga, sendo 1.443 beneficiários do auxílio a taxista (0,5%), no total de R\$ 2.886.000,00, e 456 beneficiários do auxílio a TAC (0,1%), no total de R\$ 880.000,00;

ii) Falhas de “focalização” dos benefícios, que geraram pagamento questionáveis, do ponto de vista do objetivo do programa, a 16.921 beneficiários do auxílio a taxistas (6,1%), no total de R\$ 33.842.000,00, e a 9.131 beneficiários do auxílio a TAC (2,8%), no total de R\$ 17.897.000,00;

iii) Ausência de divulgação dos dados dos beneficiários, sob a alegação, por parte da Assessoria de Comunicação (Ascom), de que o órgão estaria respeitando a Lei Geral de

Proteção de Dados (Lei 13.709/2018), justificativa afastada pela equipe, que defendeu a necessidade legal de se dar transparéncia à destinação dos recursos públicos e citou jurisprudência desta Corte.

16. Em consequência, por intermédio do citado *decisum*, esta Corte decidiu determinar ao Ministério do Trabalho e Previdência: a) a revisão dos indícios de pagamento indevido; b) o estabelecimento de critérios de inelegibilidade, por meio de normativos; e c) providências para o aprimoramento dos controles internos e da transparéncia, dentre outras medidas.

II.2 Execução das Despesas autorizadas pela EC 123/2022

17. Em consulta ao Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (Siop), verificou-se que foram autorizados R\$ 40,5 bilhões visando a custear as obrigações estabelecidas pela EC 123/2022. Desse montante, foram empenhados R\$ 37,0 bilhões e pagos R\$ 36,3 bilhões no exercício de 2022, sendo inscritos em restos a pagar cerca de R\$ 686,3 milhões, como se observa da tabela abaixo:

Tabela 2 - Execução de despesas - EC 123/2022 no exercício de 2022 (R\$)

AÇÃO GOVERNO		DOTACAO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR
00M4	Remuneração a agentes financeiros	86.923.182,00	65.138.350,08	50.190.223,36	50.190.223,36	14.948.126,72
00UH	Transferência de auxílio financeiro para os estados e o DF	3.800.000.000,00	3.617.743.958,05	3.617.743.958,05	3.617.743.958,05	0,00
00UK	Pagamento de auxílio aos transportadores autônomos de cargas	5.101.168.432,00	2.446.209.773,22	2.329.749.546,30	2.329.749.546,30	116.460.226,92
00UL	Pagamento de auxílio aos motoristas de taxi (emenda const)	1.985.055.942,00	1.985.055.941,38	1.877.877.855,00	1.877.877.855,00	107.178.086,38
00UQ	Assistência financeira a União, aos estados, ao DF	2.500.000.000,00	2.499.999.997,49	2.497.100.246,63	2.497.100.246,63	2.899.750,86
21DP	Transferência de renda relativa aos benefícios e auxílios do	25.457.652.900,00	24.929.492.927,00	24.929.492.927,00	24.929.492.927,00	0,00
21DV	Auxílio gás dos brasileiros	1.049.948.089,00	989.639.842,00	989.639.842,00	989.639.842,00	0,00
2798	Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar	500.000.000,00	499.899.663,79	55.094.440,72	55.094.440,72	444.805.223,07
Total		40.480.748.545,00	37.033.180.453,01	36.362.865.075,72	36.346.889.039,06	686.291.413,95

Fonte: Siop – Posição 5/6/2025

18. Dos valores inscritos em restos a pagar (R\$ 686,3 milhões) em 2023, foram pagos entre 2023 e 2024, R\$ 434,9 milhões, cancelados R\$ 199,8 milhões, remanescendo, portanto, R\$ 51,6 milhões inscritos em restos a pagar em 2025 na ação 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar, conforme se verifica na tabela abaixo.

Tabela 3 - Execução de despesas - EC 123/2022 nos exercícios de 2023/2024 – Restos a pagar (R\$)

AÇÃO GOVERNO *		RP - inscritos 2023	RP - pagos 2023	RP - cancelados 2023	RP - inscritos 2024	RP - pagos 2024	RP - cancelados 2024	RP - inscritos 2025
00M4	Remuneração a agentes financeiros	14.948.127	14.148.593	0	799.533	0	799.533	0
00UK	Pagamento de auxílio aos transportadores autônomos de cargas	116.460.227	14.424.926	0	102.035.301	0	102.035.301	0
00UL	Pagamento de auxílio aos motoristas de taxi (emenda constitui)	107.178.086	10.276.449	0	96.901.637	0	96.901.637	0
00UQ	Assistência financeira a União, aos estados, ao DF	2.899.751	2.883.304	16.447	0	-	-	-
2798	Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar	444.805.223	233.890.438	2	210.914.783	159.239.419	31.794	51.643.569
Total		686.291.414	275.623.710	16.449	410.651.254	159.239.419	199.768.265	51.643.569

* Os valores da tabela consideram o somatório de restos a pagar processados e não processados.

Fonte: Tesouro Gerencial – Posição 5/6/2025

19. Conforme consulta ao Tesouro Gerencial em 6/8/2025, verifica-se que os R\$ 51,6 milhões inscritos em restos a pagar na ação 2798, são não processados. Desses, foram pagos R\$ 13,6 milhões, restando pendentes, nessa data, R\$ 38,0 milhões de restos a pagar não processados a liquidar.

20. Ressalte-se que em 1º/8/2024, no julgamento da ADI 7212, o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 5º e 6º da Emenda Constitucional 123/2022, reconhecendo o desvio de finalidade e o caráter eleitoral das medidas neles previstas, conforme expresso no voto do ministro Gilmar Mendes, redator do Acórdão. No entanto, também foi reconhecido, de forma expressa, o risco de que uma declaração de nulidade retroativa pudesse gerar “um verdadeiro caos jurídico”, além de “uma catástrofe do ponto de vista político, econômico e social”. Por essa razão, foi adotada, com fundamento no art. 27 da Lei 9.868/1999, a **modulação dos efeitos da decisão com eficácia ex nunc**, a partir da publicação da ata de julgamento

(1/8/2024), como forma de **resguardar a segurança jurídica e os atos praticados sob a égide da norma então vigente**.

21. Nessa perspectiva, entende-se que o saldo de restos a pagar não processados a liquidar, R\$ 40,3 milhões na ação 2798, regularmente empenhados antes da decisão do STF e vinculados às ações autorizadas pela EC 123/2022, possam ser mantidos para execução até seu prazo legal. Isso se justifica especialmente diante da natureza assistencial das despesas envolvidas, da boa-fé na sua constituição e da ausência de modulação expressa no sentido de impedir a continuidade da execução orçamentária já comprometida. A extinção automática desses passivos, sem análise específica e pormenorizada de seus impactos, poderia contrariar os princípios da continuidade do serviço público e da eficiência na gestão dos recursos públicos, além de impactar diretamente os beneficiários da ação.

II.3 Estimativa de dotações orçamentárias para o exercício de 2023 para custear o PAB

22. Por meio do Acórdão 342/2023, esta Corte solicitou ao então Ministério da Economia que informasse (peça 6, item 88, subitem “i.a”) qual a estimativa de dotações orçamentárias para o exercício de 2023, especificamente para custear o Programa Auxílio Brasil, considerando que haveria elevação do número de beneficiários e que essa majoração poderia acrescer de forma permanente no orçamento necessário para cobrir todas as despesas.

Resposta apresentada pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento

23. Conforme se verifica na Nota Informativa MPO-SOF-CODEP 110 (peça 24), incumbiu-se à Diretoria de Programas Sociais (DPSOC), da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), o dever de responder ao questionamento relativo à possibilidade de elevação permanente no orçamento, necessário para cobrir todas as despesas do PAB e sobre a estimativa de dotações orçamentárias para o exercício de 2023 para custear todo o programa.

24. Em resposta a DPSOC informa que, considerando a elevação do número de beneficiários para 21,6 milhões de famílias, a Lei Orçamentária Anual de 2023 – LOA 2023 (Lei 14.535, de 17/1/2023) fixou R\$ 176.574.545.554,00 em dotações orçamentárias para custear a integralidade do programa, sendo:

- a) R\$ 175.724.924.880,00 no âmbito da ação “21DP – Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e auxílios do Programa Auxílio Brasil (Lei 14.284, de 29 dezembro de 2021)”, destinado ao pagamento do benefício principal e demais benefícios;
- b) R\$ 779.142.000,00 na ação “00U7 – Apoio aos Entes Federados por meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil – IGD – PAB”; e
- c) R\$ 70.478.674,00, na ação “21DQ – Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Auxílio Brasil”.

25. Esclarece ainda que a promulgação da Emenda Constitucional 129, de 21/12/2022, conforme disposto em seu art. 3º, acrescenta em R\$ 145 bilhões o limite estabelecido no inciso I do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para o exercício financeiro de 2023. Na verdade, verifica-se que a unidade jurisdicionada refere-se à Emenda Constitucional 126/2022, abaixo transcrita, e não 129/2022.

EC 126/2022

Art. 3º O limite estabelecido no inciso I do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido em R\$ 145.000.000.000,00 (cento e quarenta e cinco bilhões de reais) para o exercício financeiro de 2023.

ADCT

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

26. Ademais, informa que a norma supracitada, em seu art. 4º, previu que os atos editados em 2023 relativos ao Programa Auxílio Brasil (PAB) ficariam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação, o que possibilitou o incremento das dotações destinadas ao PAB pelo Congresso Nacional durante a apreciação do PLOA 2023:

Art. 4º Os atos editados em 2023 relativos ao programa de que trata o art. 2º da Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, ou ao programa que vier a substituí-lo, e ao programa auxílio Gás dos Brasileiros, de que trata a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação.

Análise

27. Primeiramente, importante ressaltar que o Programa Auxílio Brasil (PAB), instituído pela Lei 14.284, de 29/12/2021, foi substituído pelo Programa Bolsa Família, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em decorrência da Medida Provisória 1.164, de 2/3/2023.

Art. 1º **Fica instituído o Programa Bolsa Família**, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, **em substituição ao Programa Auxílio Brasil**, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

(...)

Art. 11. As **despesas do Programa Bolsa Família serão custeadas pelos seguintes recursos**, a serem aplicados na forma prevista na legislação específica e em conformidade com as dotações e as disponibilidades orçamentárias e financeiras:

I - dotações orçamentárias da União alocadas ao **Programa Auxílio Brasil**;

II - dotações orçamentárias da União alocadas ao **Programa Bolsa Família**; e

III - outros recursos financeiros de fontes nacionais e internacionais destinados à implementação do Programa Bolsa Família.

§ 1º O Poder Executivo federal compatibilizará a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros de que trata o § 1º do art. 7º com as dotações orçamentárias disponíveis.

§ 2º Enquanto não houver a transposição dos saldos orçamentários entre o Programa Auxílio Brasil e o Programa Bolsa Família, fica autorizada a utilização das dotações disponíveis no Programa Auxílio Brasil para custear o Programa Bolsa Família.

28. Os critérios, parâmetros, mecanismos e procedimentos para adequação dos benefícios do Programa Auxílio Brasil ao Programa Bolsa Família também foram estabelecidos na referida norma e em seus regulamentos, conforme disposto no art. 1º, § 2º, da referida norma.

29. Verifica-se, ainda, que a possibilidade de elevação permanente no orçamento resta confirmada pelo exposto no art. 1º, § 1º, da Medida Provisória (MP) 1.164/2023, o qual dispõe que o Programa Bolsa Família, instituído em substituição ao PAB, constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no a) parágrafo único do art. 6º da Constituição e no b) art. 1º, *caput* e § 1º, da Lei 10.835, de 8/1/2004, abaixo transcritos.

§ 1º O Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição e no caput e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004.

CF

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Lei 10.835/2004

Art. 1º É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.

30. Em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), verifica-se que, no exercício de 2023, os números apresentados pela unidade jurisdicionada, referentes à alocação de recursos nas ações 21DP, 00U7 e 21DQ, do programa 5035 - Promoção de cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas, abaixo elencadas, condizem com o informado.

Tabela 4 – Execução das ações do Programa Auxílio Brasil em 2023

<i>Ação</i>	<i>Projeto de Lei</i>	<i>Dotação Inicial</i>	<i>Dotação Atual</i>	<i>Empenhado</i>	<i>Liquidado</i>	<i>Pago</i>
<i>08.244.5035.00U7 - Apoio aos Entes Federados por Meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil - IGD - PAB</i>	779.142.000	779.142.000	234.821.000	234.821.000	234.251.826	234.251.826
<i>PO: 0000 - Apoio aos Entes Federados por Meio do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Auxílio Brasil - IGD - PAB</i>	779.142.000	779.142.000	234.821.000	234.821.000	234.251.826	234.251.826
<i>08.244.5035.21DP - Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021)</i>	105.724.924.880	175.724.924.880	95.471.076.730	95.434.466.309	95.434.466.309	95.434.466.309
<i>PO: 0000 - Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021) - Despesas Diversas</i>		70.000.000.000	31.916.242.147	31.916.229.759	31.916.229.759	31.916.229.759
<i>PO: 0001 - Benefícios Financeiros do Programa Auxílio Brasil</i>	105.269.924.880	105.269.924.880	63.536.970.183	63.500.916.350	63.500.916.350	63.500.916.350
<i>PO: 0002 - Auxílio Esporte Escolar</i>	22.000.000	22.000.000	2.291.000	2.289.300	2.289.300	2.289.300
<i>PO: 0003 - Bolsa de Iniciação Científica Júnior</i>	22.000.000	22.000.000	11.400.000	10.857.500	10.857.500	10.857.500
<i>PO: 0004 - Auxílio Criança Cidadã - Primeira Infância</i>	137.534.000	137.534.000	-	-	-	-
<i>PO: 0005 - Auxílio Inclusão Produtiva Rural</i>	187.450.000	187.450.000	4.173.400	4.173.400	4.173.400	4.173.400
<i>PO: 0006 - Auxílio Inclusão Produtiva Urbana</i>	86.016.000	86.016.000	-	-	-	-
<i>08.122.5035.21DQ - Gestão, Administração e Operacionalização do Programa Auxílio Brasil</i>	70.478.674	70.478.674	23.290.000	23.290.000	20.944.642	20.944.642
<i>PO: 0001 - Processamento de Dados e Informações para Operacionalização do Programa Auxílio Brasil</i>	67.000.000	67.000.000	23.290.000	23.290.000	20.944.642	20.944.642
<i>PO: 0002 - Gestão, Disseminação e Articulação no Programa Auxílio Brasil</i>	3.478.674	3.478.674	-	-	-	-
Total	106.574.545.554	176.574.545.554	95.729.187.730	95.692.577.309	95.689.662.777	95.689.662.777

Fonte: elaboração própria. Dados do Siop extraídos em 5/6/2025.

31. Nesse sentido, verifica-se, conforme apontado pela unidade jurisdicionada, que durante o exercício de 2023, foi obtido o respaldo legal e a adequação da estimativa de dotações orçamentárias para custear o PAB por meio da: a) disponibilização, na LOA 2023, de R\$ 176.574.545.554,00 em dotações orçamentárias para custear a integralidade do PAB; e pelo b) o incremento do limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo (art. 107, I, ADCT) em R\$ 145 bilhões, por meio do disposto no art. 3º da EC 126/2022.

32. Ressalte-se, por fim, que de fato, houve o aumento permanente das despesas voltadas ao PAB e ao seu substituto, Programa Bolsa Família, tendo em vista que em 2023, 2024 e 2025, as dotações destinadas a esses programas nas LOAS (ações orçamentárias 21DP e 8442) foram respectivamente de R\$ 166,3 bilhões, R\$ 168,6 bilhões, e R\$ 158,6 bilhões.

II.4 EC 123/2022 e seus impactos diretos e indiretos estimados no endividamento público em 2022 e em 2023

33. Por meio do Acórdão 342/2023-TCU-Plenário, esta Corte solicitou que o Poder Executivo informasse (peça 6, item 88, subitem “i.b”) quais os impactos diretos e indiretos estimados no endividamento público em 2022 e em 2023 decorrentes da ampliação de despesas primárias decorrente das medidas previstas na EC 123/2022, considerando a emissão de títulos e/ou utilização de receitas extraordinárias que poderiam ser empregadas na redução da dívida.

Resposta apresentada pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento

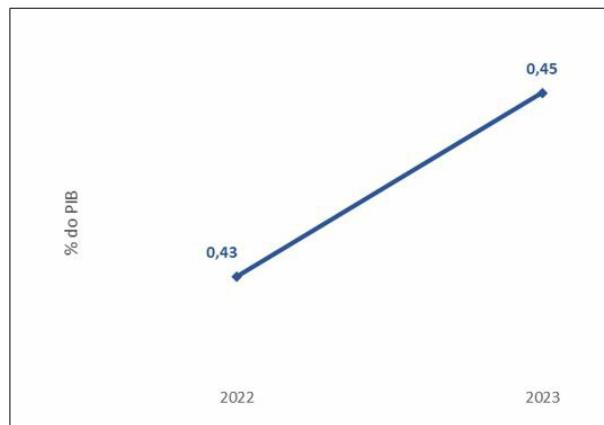
34. Em despacho (peça 14), a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública, unidade da Secretaria do Tesouro Nacional, avaliou o impacto nos indicadores de dívida pública por meio da previsão de aumento de despesas primárias de R\$ 41,25 bilhões até 31/12/2022, conforme disposto na Nota Conjunta SEI 1/2023/COGEP/CESEF/SUDIP/SUPEF/STN/SETO-ME (peça 15). Informa ainda que, na execução das despesas ampliadas pela EC 123/2022, verificou-se que o volume financeiro realizado foi de R\$ 36,5 bilhões, ou seja, R\$ 4,8 bilhões a menos que o valor considerado na projeção de despesas para avaliação do impacto na dívida pública.

35. Portanto, afirma que não há alteração significativa na avaliação de impacto do aumento de despesas sobre os indicadores de dívida pública devido à diferença de R\$ 4,8 bilhões entre o valor projetado de despesas e o valor realizado, mantendo válidas as avaliações da Nota Conjunta SEI 1/2023. A partir do impacto potencial de R\$ 41,25 bilhões na despesa pública em 2022 e da necessidade de correspondente fonte de financiamento, a unidade jurisdicionada estimou os impactos no endividamento público. Como os números oficiais de dívida para 2022 ainda não haviam sido divulgados quando do envio da Nota Conjunta SEI 1/2023, os valores foram estimados por meio do cálculo da diferença na dívida pública em pontos percentuais do PIB e as despesas adicionais de juros para duas situações:

- Cenário básico (com base na grade de parâmetros macroeconômicos da Secretaria de Política Econômica de 9/12/2022) para a trajetória de resultado primário compatível com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias Extemporâneo de Dezembro de 2022 e com o Relatório de Projeções Fiscais de Dezembro de 2022;
- Cenário contrafactual, o qual não incorpora a ampliação de despesas primárias em R\$ 41,25 bilhões.

36. A diferença entre a dívida pública – seja para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) ou Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) – ficaria em 0,43 p.p. em 2022 e 0,45 p.p. em 2023.

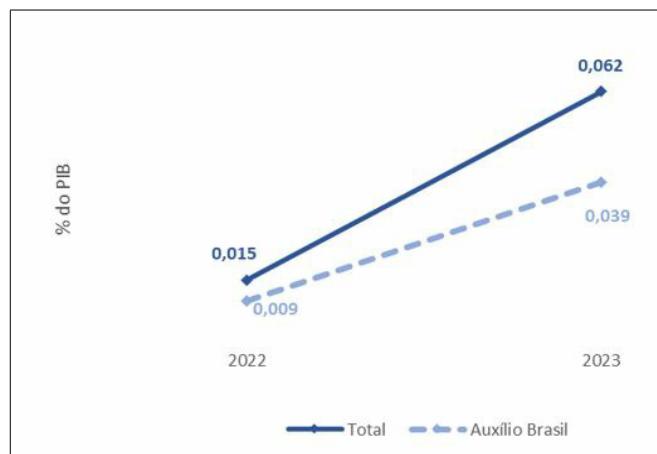
Figura 1 Diferença na DBGG: cenário básico x cenário contrafactual



Fonte: STN/MF.

37. Segundo as Subsecretarias de Dívida Pública e de Planejamento Estratégico da Política Fiscal, a metodologia de cálculo das despesas adicionais de juros consistiu em comparar os juros implícitos das projeções da DLSP, que é o indicador de referência para cálculo do resultado fiscal abaixo da linha do setor público. A diferença entre os dois cenários corresponde ao impacto do aumento das despesas primárias na conta de juros do setor público ao longo do tempo. A Figura 2 mostra o aumento esperado nos juros em 2022 e 2023, considerando-se as despesas realizadas em 2022 com impacto primário total estimado em R\$ 41,25 bilhões, sendo R\$ 26,0 bilhões com a extensão e acréscimo do Auxílio Brasil.

Figura 2 Despesa adicional com juros sobre o aumento das despesas primárias da PEC 1/2022

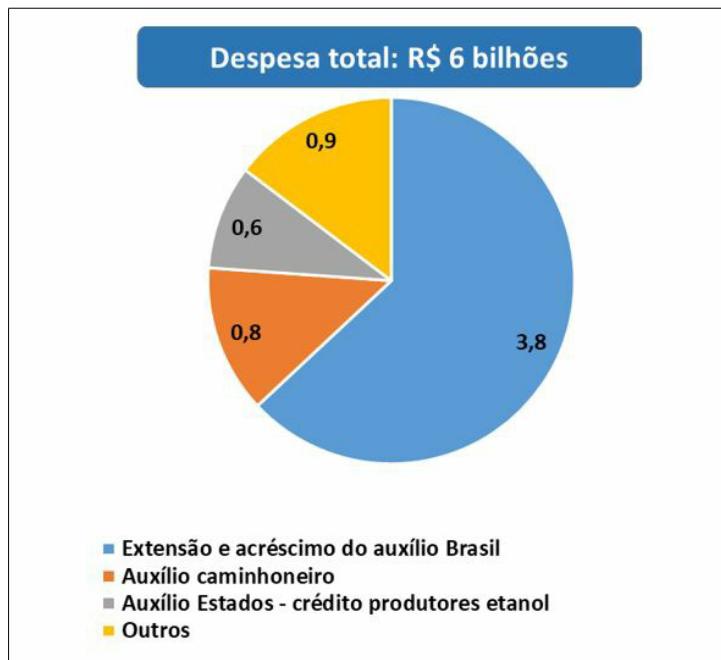


Fonte: STN/MF.

38. O somatório do valor presente dos fluxos de despesas adicionais com juros sobre a dívida pública, em decorrência do aumento das despesas primárias, alcançaria, ao fim de 2023, R\$ 6 bilhões, sendo R\$ 3,8 bilhões associados à extensão e acréscimo do Auxílio Brasil, conforme Figura 3.

Figura 3 Despesa adicional com juros durante o período de análise por conta das medidas autorizadas pela EC 123/2022 (valores a preços de 2022)

R\$ bilhões



Fonte: STN/MF.

Análise

39. Em consulta ao Relatório Anual da Dívida Pública Federal (peça 32), publicado em 26/1/2023, verifica-se que a despeito do aumento das despesas, devido principalmente aos maiores gastos com programas sociais, sendo o Auxílio Brasil o principal deles, a receita surpreendeu positivamente, refletindo (i) a retomada da economia doméstica, (ii) a alta de preços de *commodities*, (iii) a alta de receitas de concessões e permissões, e (iv) as receitas de dividendos.

40. Como consequência, conforme o referido documento, elevou-se a previsão do resultado primário do Governo Central para o ano de 2022 – partindo da previsão de déficit primário de R\$ 76,3 bilhões, na Lei Orçamentária Anual (LOA), para um superávit de R\$ 34,1 bilhões, no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) extemporâneo de dezembro – ao final do exercício, o resultado primário foi superavitário em R\$ 54,9 bilhões.

41. Por sua vez, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) registrada ao final de 2022 foi de 71,7% do PIB, o que representa uma queda em relação a 2021 (77,3% do PIB), devido principalmente ao crescimento do PIB nominal e aos bons resultados fiscais alcançados. Também contribuíram para redução da DBG as devoluções antecipadas de recursos alocados no BNDES ao Tesouro Nacional, que somaram R\$ 72,3 bilhões em 2022. Com esse resultado, a DBG ficou abaixo do patamar pré-pandemia de Covid-19, de 74,4% do PIB (2019).

42. Contudo, preocupações quanto à sustentabilidade desse desempenho da receita persistem, pois “boa parte desse desempenho da receita é explicada por eventos não recorrentes, como receitas de dividendos da Petrobras e concessões decorrentes da privatização da Eletrobras, ou arrecadações associadas a um ciclo favorável de commodities”. Ademais, ainda de acordo com o Relatório Anual da Dívida Pública Federal, o resultado fiscal benigno observado em 2022 não foi suficiente para afastar as incertezas fiscais de médio prazo.

43. Ao contrário, houve crescente preocupação dos agentes econômicos acerca da trajetória fiscal de médio prazo do país, a partir das discussões e aprovação no Congresso Nacional de medidas com incremento nas despesas primárias, com destaque, a EC 123/2022, que criou e ampliou benefícios em ano eleitoral, com um custo superior a R\$ 40 bilhões para as contas públicas. No mesmo contexto, mas adicionalmente à EC, registra ainda a adoção de um conjunto de desonerações tributárias, também com efeitos fiscais no curto prazo.

44. Posteriormente, as condições econômicas e financeiras foram impactadas negativamente pelas discussões em torno da PEC 32/2022, que culminou na EC 126/2022, ampliando o Teto de Gastos em R\$ 145 bilhões para o exercício de 2023, de forma a permitir a ampliação de determinadas políticas públicas, em especial o Bolsa Família. Nesse sentido, o aumento das incertezas em torno da elevação das despesas e sustentabilidade das contas públicas tiveram impacto relevante nas expectativas, refletindo notadamente nas curvas de juros futuros e na estratégia de financiamento da dívida.

45. Face ao acima exposto, verifica-se que, apesar da persistência de preocupações quanto à sustentabilidade no médio prazo dos dispêndios gerados pela EC 123/2022, no exercício de 2022 os impactos na dívida pública encontravam-se equacionados pelo a) aumento da receita, refletindo (i) a retomada da economia doméstica; (ii) a alta de preços de *commodities*, (iii) a alta de receitas de concessões e permissões, e (iv) as receitas de dividendos; e, por fim, pela b) queda da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) de 77,3% em 2021 para aproximadamente 71,7% do PIB no ano de 2022 devido ao crescimento do PIB nominal e aos resultados fiscais alcançados.

46. Contudo, considerando as preocupações e a relevância dos valores envolvidos, o TCU, em especial, a Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), acompanhará a evolução das despesas obrigatórias e a sustentabilidade das finanças públicas na apreciação anual das Contas do Presidente da República, assim como em trabalhos específicos sobre o tema.

II.5 Atendimento ao Teto de Gastos

47. Por meio do Acórdão 342/2023-TCU-Plenário, esta Corte solicitou ao então Ministério da Economia que informasse (peça 6, item 88, subitem “i.c”) quais são as ações planejadas pelo Ministério da Economia, na qualidade de responsável pela consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, para atender ao Teto de Gastos e ao mesmo tempo adotar medidas que possam ensejar aumento de despesas primárias.

Resposta apresentada pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Planejamento

48. A resposta foi apresentada pelo atual Ministério do Planejamento e Orçamento. Em despacho (peça 27), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), por meio da Diretoria de Gestão Orçamentária (Digor), informa que, apesar de o art. 140 da LDO 2023 permitir a consideração de propostas de emenda à Constituição na estimativa de receita e fixação de despesa do PLOA 2023, originalmente o PLOA 2023 não contemplou o acréscimo mensal para a referida política pública. Registra que, quando do envio do PLOA ao Congresso Nacional, a referida proposta de emenda constitucional limitava o pagamento do acréscimo extraordinário até 31/12/2022, como consta na Nota Informativa 579 (peça 19), abaixo transcrita.

6. No que diz respeito ao montante alocado na ação 21DP no PLOA 2023, que é aplicado diretamente no pagamento do benefício principal do PAB, destaca-se que tal valor não contempla o acréscimo mensal extraordinário no valor de R\$ 200,00 (duzentos reais), estabelecido no inciso I, do art. 5º da Emenda Constitucional 123, de 14 de julho de 2022, uma vez que, quando do envio do PLOA 2023, a referida emenda limitava o pagamento do acréscimo extraordinário até 31 de dezembro de 2022.

49. Complementa, em linha com a citada nota, que o advento posterior da Emenda Constitucional 126/2022, em 21/12/2022, a) por meio do art. 3º, possibilitou o incremento das dotações destinadas ao Programa Auxílio Brasil (PAB) pelo Congresso Nacional durante a apreciação do PLOA 2023 no Congresso Nacional em R\$ 145 bilhões, ao alterar o inciso I do *caput* do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e b) por meio do art. 4º, previu que os atos editados em 2023 relativos ao PAB ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental, inclusive quanto à necessidade de compensação – como já mencionado.

50. Desse modo, o Autógrafo do PLOA 2023 já trazia uma emenda aditiva no valor de R\$ 70 bilhões, na ação “21DP – Transferência de Renda Relativa aos Benefícios e auxílios do Programa Auxílio Brasil (Lei 14.284, de 29 dezembro de 2021)”, totalizando o montante de R\$ 175,7 bilhões, possibilitando a inclusão do benefício extraordinário, correspondente ao adicional no valor de R\$ 200,00 por família.

51. Por fim, pontua que, no âmbito do exercício de 2023, o art. 67 da LDO 2023 estabeleceu as medidas de bloqueio de dotações como forma de contenção da execução de despesas primárias. Este comando teve como objetivo a posterior adequação do orçamento para atendimento da projeção de despesas primárias sujeitas ao teto de gastos, na forma do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias (§ 2º do art. 67). Acrescenta que tal bloqueio, por derradeiro, converter-se-ia em adequação orçamentária até o encerramento do exercício para a própria programação, ou em fonte de cancelamento, quando se fizer necessário ao atendimento das despesas primárias obrigatórias (§ 3º do art. 67).

52. Acerca das eventuais ações planejadas pelo então Ministério da Economia, na qualidade de responsável pela consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, para atender ao Teto de Gastos e ao mesmo tempo adotar medidas que possam ensejar aumento de despesas primárias, a Segor/MPO, informou que, em relação à elaboração do PLOA, os §§ 3º e 4º do art. 107 do ADCT estabelecem o requisito de compatibilidade do projeto de lei orçamentária e da respectiva lei, com os limites do Teto de Gastos. Acrescenta que, em observância aos citados dispositivos, a mensagem do PLOA 2023 evidenciou a compatibilidade da proposta orçamentária com o Teto de Gastos vigente.

53. Na mesma linha da Nota Informativa 579/2023/ME (peça 19), o referido documento registra que: a) quando do envio do PLOA ao Congresso Nacional, a referida proposta de emenda constitucional limitava o pagamento do acréscimo extraordinário até 31/12/2022, b) o advento posterior da Emenda Constitucional 126/2022 possibilitou o incremento das dotações destinadas ao PAB pelo Congresso Nacional durante a apreciação do PLOA 2023 em R\$ 145 bilhões e c) que o art. 67 da LDO 2023 estabelece as medidas de bloqueio de dotações como forma de contenção da execução de despesas primárias, passível de se converter em adequação orçamentária mediante cancelamento, até o encerramento do exercício ou quando se fizer necessário ao atendimento das despesas obrigatórias.

Análise

54. No âmbito da Representação realizada pelo Procurador de Contas Lucas Rocha Furtado em face da Proposta de Emenda à Constituição (PEC), que deu origem à EC 123/2022 (TC 012.358/2022-3, rel. min. Aroldo Cedraz), apontaram-se como riscos: a) o comprometimento do equilíbrio fiscal das contas públicas, ao flexibilizar o teto de gastos e a regra de ouro, bem como desrespeitar princípios elementares do Direito Financeiro e da LRF; e b) o risco de transbordamento das despesas previstas pela EC 123/2022 para os próximos anos, tanto em termos de renúncia de receitas quanto relativamente ao aumento de gastos de caráter continuado.

55. Nesse rumo, o Poder Executivo, em suas projeções de despesas primárias, divulgadas no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2022, já havia indicado a necessidade de redução de dispêndios submetidos ao Teto de Gastos naquele exercício.

56. Conforme já citado, a EC 123/2022 desconsiderou as despesas e renúncias que cria para fins de apuração da meta de resultado primário e do limite de despesas primárias no âmbito do Teto de Gastos, bem como relativizou as prescrições da Regra de Ouro (art. 167, inciso III, da Constituição Federal) relativamente aos créditos extraordinários abertos como decorrência da execução de suas medidas. Apesar de haver autorização formal para a realização de novas

despesas, as sucessivas alterações promovidas no Teto de Gastos podem potencialmente levar à perda de credibilidade da regra fiscal.

57. Em que pese a expansão de gastos em 2022 ocorrida em função da promulgação da EC 123/2022, o Teto de Gastos foi formalmente cumprido, sobretudo em função da mudança da regra fiscal naquele exercício. Para o exercício de 2023, houve nova expansão de gastos, por intermédio da EC 126/2022, aprovada em dezembro de 2022. Esta última alteração constitucional também estabeleceu que o Poder Executivo deveria encaminhar projeto de lei complementar para tratar de nova regra fiscal, de forma a substituir o Teto de Gastos.

58. Com efeito, o Poder Executivo encaminhou o Projeto de Lei Complementar (PLP) 93/2023, o qual institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do país e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, nos termos do disposto no art. 6º da EC 126/2022. O referido PLP deu origem à Lei Complementar 200, de 30/8/2023.

II.6 Enquadramento dos gastos dos incisos iii e vi do art. 5º da EC 123/2022

59. Sobre os auxílios para caminhoneiros e taxistas, a que fazem menção os incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022, a instrução da unidade técnica (peça 6) informa que o processo de monitoramento das deliberações emitidas no Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República de 2020 ressaltou a importância de que os gastos que sejam classificados com fontes de segurança social atendam os requisitos da Lei 8.212/1991 e da LC 141/2012, sobretudo relativamente ao princípio da universalidade, nos termos do item do Acórdão 1.481/2022-TCU-Plenário, rel. min. Aroldo Cedraz.

60. A assistência financeira para custeio da gratuidade aos idosos no transporte coletivo urbano, o auxílio para caminhoneiros autônomos e o auxílio aos taxistas constituem despesa própria da União relativa a obrigações incondicionais decorrentes de mandamento constitucional e legal, mantendo a natureza de recursos federais. Isso porque, quando se analisa a fonte de custeio dessas modalidades de assistência e auxílio financeiros, fica patente a origem federal, uma vez que ambos possuem fontes de recursos pertencentes à União.

61. Com relação à assistência prevista pelo inciso IV, há previsão de que seu custeio decorre de recursos federais arrecadados em exercícios anteriores de livre aplicação (fonte 300), nos termos da Medida Provisória (MP) 1.134/2022. Já os auxílios para caminhoneiros e taxistas a MP 1.131/2022 têm como fonte os recursos da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

62. Sobre esse ponto, inclusive, a unidade destaca que os recursos da Cofins são vinculados a gastos no âmbito da segurança social, ou seja, deve-se aplicar “exclusivamente em despesas com atividades-fim das áreas de saúde, previdência e assistência social”, conforme art. 195, I, “a”), da CF/1988 e art. 1º da Lei Complementar 70/1991 (com alterações promovidas pela Lei 9.719/1998). Além disso, ressalta ser preciso comprovar que esses auxílios se enquadram no conceito de saúde, de previdência do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou de assistência social, observados os princípios do art. 194 da CF/1988 e da Lei 8.742/1993, que dispõe sobre a segurança social.

63. Ressalta, ainda, quanto aos auxílios para caminhoneiros autônomos (inciso III) e taxistas (inciso VI), esses serão transferidos diretamente pelo Poder Executivo Federal a cada Transportador Autônomo de Cargas/taxista, (art. 5º, §§ 3º e 6º, da EC 123/2022), não sendo sequer transferidos para os entes subnacionais. Nesse sentido, afirma que não há que se falar em repartição de receitas ou transferência intergovernamental, mas de distribuição de verbas públicas federais.

64. Complementa que, nesse caso, tem-se a destinação de recursos do Tesouro Nacional para o setor privado com a finalidade de cobrir necessidade de pessoas físicas, tal como previsto no art. 26 da Lei Complementar 101/2000. Todavia, por se tratar de transferência aprovada

constitucionalmente e em caráter excepcional, foram superadas as exigências e condicionantes previstas no Diploma legal em comento.

65. Conclui, portanto, em análise preliminar, que os referidos auxílios não parecem se enquadrar como benefícios de natureza assistencial, nos termos dos referidos diplomas normativos, diante da ausência do requisito da universalidade, aproximando-se mais das destinações constitucionais de contribuições para o Programa de Integração Social, nos termos do art. 239 da CF. Inclusive, informa que tais recursos vêm sendo geridos pelos gestores do Abono Salarial e do Seguro-Desemprego do Ministério do Trabalho e Previdência (Informações sobre cadastramento de taxistas disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/beneficio-taxista> e de caminhoneiros disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/beneficio-caminhoneiro>. Acesso em 5/10/2022.), em obediência ao art. 5º, § 3º, inciso V, da EC 123/2022.

66. Portanto, face o exposto, esta Corte solicitou ao então Ministério da Economia, por meio do Acórdão 342/2023, que informasse (peça 6, item 88, subitem “i.d”) qual é o enquadramento dos auxílios para caminhoneiros e taxistas – a que fazem menção os incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022, abaixo transcritos, e objeto das ações orçamentárias “00UK - Pagamento de Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas” e “00UL - Pagamento de Auxílio aos Motoristas de Táxi”, respectivamente – no âmbito das áreas de aplicação vinculada da Cofins.

Resposta apresentada pelo Ministério do Planejamento

67. Em resposta, na Nota Informativa 110/2023 (peça 24), a Coordenação de Acompanhamento de Programas de Desenvolvimento Social, Esporte, Trabalho e Previdência (Codep), unidade subordinada à Secretaria de Orçamento Federal, destaca que as despesas relativas aos recursos dos benefícios em questão foram financiadas com a fonte 151 - Recursos Livres da Seguridade Social, cuja origem é a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), destinada à aplicação em despesas de seguridade social, conforme foram classificados os benefícios na esfera da Seguridade Social. Entretanto, essas despesas, no entendimento da referida área técnica, também poderiam ser custeadas com recursos oriundos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), tendo em vista se tratar de despesas afetas à área fim da assistência social, conforme Lei Complementar 70/1991.

68. Informa que esta Corte, no julgado em comento, alega que os benefícios pagos nessas ações não têm o atributo da universalidade, o que, em tese, afastaria a classificação das referidas despesas como da seguridade social. Contudo, entende, salvo melhor juízo, que o fato de ser dirigido a um segmento específico da população e exigir o cumprimento de determinados critérios de elegibilidade não deveria ser utilizado como argumento definidor para des caracterizar uma ação como sendo de seguridade social.

69. Salienta que, afora o caso das ações de saúde, cujo alcance se estende a toda a população brasileira independentemente de algum critério de elegibilidade, grande parte dos benefícios da seguridade social direcionam-se a segmentos específicos da sociedade brasileira e exigem o cumprimento de determinados critérios de elegibilidade, não sendo, portanto, correspondentes ao caráter universal nos termos apresentados no Acórdão. Exemplos dessa constatação seriam o seguro-desemprego e suas diversas modalidades, como as que beneficiam trabalhadores domésticos, aqueles resgatados de condição análoga à de escravo, pescadores artesanais, o abono salarial, o Benefício de Prestação Continuada, o bolsa família, dentre outros benefícios.

Análise

70. Inicialmente, vale destacar que, de acordo com o art. 194 da CF/1988, a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

71. Os benefícios de saúde, relacionados à assistência médica, acesso a serviços de saúde e tratamento de condições de saúde, abrangem cuidados preventivos, diagnóstico, tratamento e reabilitação de doenças e condições de saúde. Trata-se, portanto, de benefícios fornecidos, a título exemplificativo, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS).

72. A previdência social, por sua vez, proporciona os benefícios destinados à asseguração de renda ou proteção financeira aos indivíduos em eventos como aposentadoria, invalidez, morte ou doença. Baseados em contribuições previdenciárias feitas ao longo do tempo por trabalhadores e/ou seus empregadores, a previdência social relaciona-se ao conceito de seguro social, no qual os contribuintes recebem benefícios, tais como aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença, entre outros, com base nas contribuições realizadas ao sistema.

73. Por fim, os benefícios de assistência social têm como objetivo principal proporcionar suporte e proteção social aos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade e necessidade. Benefícios de assistência social como programas de transferência de renda, auxílio-alimentação, auxílio-moradia, entre outros, visam garantir condições mínimas de subsistência, promover a inclusão social ou, ainda, mitigar efeitos socioeconômicos decorrentes de situações emergenciais. Por conseguinte, são usualmente concedidos com base em critérios de renda e situação socioeconômica dos beneficiários, visando atender às suas necessidades básicas.

74. Primeiramente, vale destacar que, no caso em tela, observaram-se – além da existência de divergências quanto ao enquadramento dos auxílios previstos nos incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022 na esfera da Seguridade Social – questionamentos quanto à constitucionalidade do caráter emergencial das medidas assistenciais dispostas na EC 123/2022, em pleno ano eleitoral.

75. Em relação à constitucionalidade, vale destacar o julgamento da ADI 7212, de autoria do Partido Novo, e da 7213, ajuizada pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI), no qual se alegam, respectiva e sinteticamente: a) a criação de novas hipóteses de estado de exceção, além das previstas na Constituição (sítio e defesa), possibilitando qualquer governo, a qualquer tempo, encontrar bases para um “estado de emergência customizado, que viabilize medidas populistas, ou pior, restritivas de direitos individuais”; e b) desvio de finalidade, pois, embora sua finalidade anunciada seja enfrentar a crise gerada pela alta dos preços dos combustíveis, as medidas propostas revelariam o propósito de interferir ilegitimamente no processo eleitoral.

76. A ADI 7213 foi distribuída ao ministro André Mendonça, que já relatava a ADI 7212, ajuizada pelo partido Novo, sobre o mesmo tema. Em decisão monocrática, de 14/12/2022, entendeu-se pelo não conhecimento da ADI 7213, face “à ilegitimidade ativa *ad causam* da parte autora, nos termos do art. 21, § 1º, da Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal”.

77. Conforme já informado nesta instrução, em sessão de 1/8/2024 – o Supremo Tribunal Federal (STF), por maioria, conheceu integralmente da ADI 7212 e julgou parcialmente procedente o pedido formulado, para declarar a constitucionalidade, com efeitos *ex nunc*, dos arts. 3º, 5º e 6º da Emenda Constitucional 123/2022, bem como da expressão “e sobre medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”, constante do art. 1º da EC 123/2022.

78. Quanto aos auxílios previstos nos incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022, entende-se razoável que sejam classificados como medida de assistência social e não como distribuição gratuita de verbas públicas, por: a) serem direcionados para indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade ou que enfrentam circunstâncias eventuais adversas; e b) serem desprovidos do caráter contributivo e, portanto, não requererem, como a previdência, aportes financeiros prévios pelo beneficiário.

79. De fato, embora a **universalidade** da seguridade social implique o direito de acesso aos benefícios e serviços da proteção social, é comum que haja a necessidade de cumprimento de requisitos pelos beneficiários das medidas previstas, os quais são estabelecidos para garantir que a proteção social seja financeiramente sustentável e que os recursos sejam distribuídos de forma justa, equitativa e atinjam, portanto, o público que efetivamente encontra-se em situação de vulnerabilidade.

80. Desse modo, a necessidade de cumprimento de requisitos para usufruir dos benefícios da seguridade social convive com o atributo da universalidade, desde que esses requisitos sejam estabelecidos de forma clara, objetiva, justa e equitativa e que o Estado ofereça suporte para que a população possa cumprir esses requisitos e ter efetivo acesso à proteção social.

81. Nesse sentido, conforme demonstrado acima, conclui-se que subsiste razão à unidade jurisdicionada o entendimento de que os referidos auxílios – custeados pelas ações orçamentárias “00UK - Pagamento de Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas” e “00UL - Pagamento de Auxílio aos Motoristas de Táxi” – serem dirigidos a um segmento específico da população e exigirem o cumprimento de determinados critérios de elegibilidade, não deveria ser utilizado como argumento para descharacterizar uma ação como sendo de seguridade social.

II.7 Classificação das ações relativas às medidas dos incisos iii, iv e vi do art. 5º da EC 123/2022

82. Conforme disposto na instrução constante à peça 6 do presente processo, constatou-se que as medidas do inciso VI, bem como as dos incisos III e IV, abaixo transcritos, estão tendo suas respectivas ações classificadas, nas MPs 1.131/2022 e 1.134/2022, com o identificador de Resultado Primário (RP) 2, relativo a despesas primárias discricionárias não decorrentes de programações incluídas ou acrescidas por emendas.

III - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados no Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas (RNTRC) até a data de 31 de maio de 2022, auxílio de R\$ 1.000,00 (mil reais) mensais, até o limite de R\$ 5.400.000.000,00 (cinco bilhões e quatrocentos milhões de reais);

IV - aportará à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano assistência financeira em caráter emergencial no valor de R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (**Estatuto do Idoso**), até 31 de dezembro de 2022;

VI - concederá, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, aos motoristas de táxi devidamente registrados até 31 de maio de 2022, auxílio até o limite de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais);

83. Por meio do Acórdão 342/2023, esta Corte solicitou ao então Ministério da Economia que informasse (peça 6, item 88, subitem “i.e”) qual a **justificativa para a**

classificação das ações relativas às medidas dos incisos III, IV e VI do art. 5º da EC 123/2022 como RP2.

Resposta apresentada pelo Ministério do Planejamento

84. Em despacho (peça 30), a Coordenação-Geral de Acompanhamento dos Programas da Área de Infraestrutura do Ministério do Planejamento e Orçamento informa que, em relação ao item “i.e” – no que tange ao art. 5º, inciso IV, da EC 123/2022, que trata da assistência financeira para custeio da gratuidade aos idosos no transporte coletivo urbano – que a ação “00UQ – Assistência Financeira à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios , relacionada ao Auxílio Emergencial”, foi criada com a classificação de “Operação Especial”, na Unidade Orçamentária 71119 – Recursos sob Supervisão do Ministérios do Desenvolvimento Regional.

85. Tal medida foi adotada tendo em vista que o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, à época, identificou que a execução dos pagamentos pela União seria realizada por meio de transferência de recursos aos entes subnacionais, além da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU) e Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb), responsáveis pelos serviços de transportes coletivos urbanos, que atenderiam aos beneficiários desses serviços.

86. Ademais, em relação à classificação das ações orçamentárias quanto ao identificador de resultado primário (RP), a Coordenação de Acompanhamento de Programas de Desenvolvimento Social, Esporte, Trabalho e Previdência (Codep), unidade subordinada à Secretaria de Orçamento Federal, informa, por meio da Nota Informativa MPO-SOF-CODEP 110 (peça 24), que se optou por classificá-las como **discretionárias em razão do caráter temporário dos benefícios, pois a grande maioria dos benefícios de natureza obrigatória são de caráter continuado**.

87. Entretanto, afirma ser possível interpretar que o comando constitucional criou uma obrigação de pagar para o Governo federal, o que poderia levar ao entendimento de que as despesas poderiam ter sido classificadas como despesas obrigatórias. Todavia, como o **instrumento utilizado para viabilização dos recursos foi a edição de um crédito extraordinário, cujas dotações resultantes não estão sujeitas à programação orçamentária e financeira, assemelhando-se ao rito das despesas classificadas como obrigatórias**, a classificação como despesas discretionárias não trouxe prejuízo ao regular atendimento dos beneficiários dos recursos.

Análise

88. A classificação de uma despesa orçamentária como identificador de resultado primário RP 2 - despesas primárias discretionárias, em vez de RP 1 - despesas primárias obrigatórias, tem consequências práticas, uma vez que, passa a ser considerada discretionária e, portanto, sujeita a limitações e contingenciamentos durante a execução orçamentária, podendo o Poder Executivo, face a eventuais restrições fiscais, poder reduzir ou cortar essas despesas para cumprir metas fiscais e ajustar o orçamento. Desse modo, podem ser afetadas de forma mais significativa em comparação com as despesas primárias obrigatórias (RP 1).

89. Ademais, as despesas classificadas como RP 1 são consideradas vinculadas a obrigações legais ou constitucionais, assim como os benefícios sociais previstos na EC 123/22. Caso fossem assim classificados, possuiriam menor flexibilidade uma vez que se relacionam a direitos adquiridos. Por outro lado, as despesas discretionárias (RP 2) são mais flexíveis e podem ser direcionadas para diferentes áreas ou programas, de acordo com as prioridades governamentais.

90. A Coordenação de Acompanhamento de Programas de Desenvolvimento Social, Esporte, Trabalho e Previdência (Codep), unidade subordinada à Secretaria de Orçamento Federal, informa, por meio da Nota Informativa MPO-SOF-CODEP 110 (peça 24), que “optou por classificá-las como **discretionárias em razão do caráter temporário dos benefícios, pois a grande maioria dos benefícios de natureza obrigatória são de caráter continuado**”.

91. Considerando as informações trazidas pela CODEP/SOF, entende-se que a classificação de uma despesa como obrigatória quando proveniente de créditos extraordinários merece um debate mais aprofundado, a ser realizado em processo próprio, dada a complexidade do tema e de suas potenciais implicações na gestão fiscal.

92. Nesse sentido, entende-se que assiste razão à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), especialmente quanto ao tratamento prioritário conferido aos créditos extraordinários, notadamente em situações de limitação de empenho e de movimentação financeira. Ressalte-se, ainda, que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) informam anualmente quais despesas se constituem como obrigações constitucionais ou legais da União, sem prejuízo de que o tema venha a ser oportunamente aprofundado em futuras fiscalizações.

II.8 Identificadores que possibilitem a ampla rastreabilidade, dos recursos repassados aos entes subnacionais

93. Conforme disposto em instrução (peça 6), no âmbito do TC 020.477/2022-8, também de relatoria do min. Aroldo Cedraz, o Procurador Júlio Marcelo de Oliveira formulou Representação acerca da rastreabilidade e transparência dos gastos extraordinários da EC 123/2022, alegando que essa Emenda não instituiu marcadores, indicadores ou registros específicos para o controle dos gastos por ela autorizados, requerendo que seja determinado ao Ministério da Economia e/ou à Casa Civil da Presidência da República que adotem as medidas que se fizerem necessárias para que as despesas autorizadas por intermédio do art. 5º da EC 123/2022 constem de programações orçamentárias específicas ou contem com marcadores que as identifiquem.

94. Para fins de economia processual e por configurar hipótese de continência do art. 36, da Resolução-TCU 259/2014, foi proposto, nos autos de origem, o apensamento da referida Representação (TC 020.477/2022-8, rel. Min. Aroldo Cedraz) ao presente Acompanhamento – o que ocorreu em 13/4/2023 – para que as questões que envolvem a EC 123/2022 fossem conjuntamente tratadas, proposta acolhida pelo TCU, conforme Acórdão 2.745/2022-TCU-Plenário,

95. Em consulta ao Siop, a unidade técnica verificou que foram criadas ações específicas para cada um dos tipos de medidas do art. 5º da EC 123/2022 no Plano Orçamentário. Foram também incluídos no Anexo I da Portaria STN 710/2021, por meio da Portaria STN 1.566, de 31/8/2022, os seguintes códigos de fonte ou destinação de recursos para utilização no exercício de 2022:

- 717 Assistência Financeira Transporte Coletivo – art. 5º, Inciso IV, EC 123/2022;
- 718 Auxílio Financeiro – Outorga Crédito Tributário ICMS – art. 5º, Inciso V, EC 123/2022.

96. Desse modo, ressalta que, apesar de não se tratar de identificadores, marcadores ou quaisquer outros registros orçamentários específicos previstos nas referidas normas, o então Ministério da Economia providenciou mecanismo de individualização dos gastos para permitir o seu acompanhamento e rastreabilidade, inclusive pelo cidadão.

97. Além disso, a transparência ativa prevista pelo art. 48 da LRF implica a promoção da facilidade de acesso e rastreabilidade da execução das despesas pelos cidadãos, com auxílio de meios eletrônicos disponíveis. Cita como boa prática a ser implementada para as despesas da EC 123/2022 a criação de painel de informações, tal como Painel do Orçamento Federal, que segregá de forma clara diversas informações orçamentárias e financeiras da União (disponível em: https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true Acesso em 5/6/2023).

98. Por meio do Acórdão 342/2023, esta Corte solicitou ao então Ministério da Economia que informasse (peça 6, item 88, subitem “i.f”) quais medidas estão sendo tomadas para que as despesas autorizadas pelo art. 5º da EC 123/2022 constem de identificadores que possibilitem a ampla rastreabilidade, por parte de qualquer cidadão, no que se refere aos recursos repassados aos entes subnacionais

Resposta apresentada pelo Ministério do Planejamento

99. Em resposta, foram enviados: a) Despacho da Coordenação-Geral de Acompanhamento dos Programas da Área de Infraestrutura (CGINF), unidade da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério de Planejamento e Orçamento (peça 30); b) Nota Informativa 110/2023/MPO (peça 24), da Coordenação de Acompanhamento de Programas de Desenvolvimento Social, Esporte, Trabalho e Previdência, unidade do Ministério do Planejamento e Orçamento; e c) Ofício 5774/2023/MF (peça 13), o qual encaminha a Nota Técnica 40082/2022/ME (peça 16), todos de lavra da Secretaria do Tesouro Nacional.

100. **A Coordenação-Geral de Acompanhamento dos Programas da Área de Infraestrutura – CGINF** informa no referido despacho (peça 30) que os recursos disponibilizados ao MDR, no valor de R\$ 2,5 bilhões, por meio da Medida Provisória 1.134, de 25/8/2022, conforme Anexo (32765697), para atendimento da assistência financeira para custeio da gratuidade aos idosos no transporte coletivo, foi quase totalmente empenhada e paga no exercício de 2022, não restando recursos para execução no exercício de 2023, sendo que os critérios utilizados para a distribuição desses recursos foram estipulados por aquele Ministério, ao qual poderiam ser solicitadas as informações quanto a possíveis identificadores dos gastos que possibilitem a sua rastreabilidade.

101. A Coordenação de Acompanhamento de Programas de Desenvolvimento Social, Esporte, Trabalho e Previdência, do Ministério do Planejamento e Orçamento, informa, por meio da **Nota Informativa 110/2023/MPO (peça 24)**, que foram criadas **ações orçamentárias específicas** para cada um dos tipos de medidas do art. 5º da EC 123/2022, além dos respectivos **localizadores de crédito extraordinário e planos orçamentários específicos**, a fim de garantir o acompanhamento e a rastreabilidade dos gastos.

102. No que se refere aos **recursos repassados aos entes subnacionais**, a unidade jurisdicionada sugere consulta aos órgãos setoriais responsáveis pela execução de tais despesas, pois possuem **dados de nível operacional mais detalhados**. Diante do exposto, sugeriu-se o encaminhamento da referida nota à Coordenação-Geral de Conformidade, Controle e Riscos- CGCOR para adoção das providências cabíveis. A CGCOR, por sua vez, informa, por meio de Despacho (peça 29), que o item i.f foi respondido tanto pelo Despacho da CGINF (peça 30) como pela Nota Informativa 110/2023/MPO (peça 24).

103. A STN também traz – por meio da Nota Técnica 40082/2022/ME (peça 16), emitida pela Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação da Secretaria do Tesouro Nacional e encaminhada por meio do Ofício 5774/2023/MF (peça 13) – informações pormenorizadas acerca da “Contabilização dos Recursos Recebidos da União em decorrência da Emenda Constitucional 123, de 14 de julho de 2022”.

104. Na referida nota o órgão esclarece que a EC 123/22 estabeleceu dois tipos de transferências de recursos da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com objetivos diferentes (art. 5º, IV e V), abaixo transcritos.

IV - aportará à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano assistência financeira em caráter emergencial no valor de R\$

2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais), a serem utilizados para auxílio no custeio ao direito previsto no § 2º do art. 230 da Constituição Federal, regulamentado no art. 39 da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), até 31 de dezembro de 2022;

V - entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais), em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e sessenta milhões de reais) cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido;

105. Em relação aos recursos previstos no art. 5º, IV, a STN informa que o aporte terá como objetivo a complementariedade aos subsídios tarifários, subsídios orçamentários e aportes de recursos de todos os gêneros concedidos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, bem como às gratuidades e aos demais custeios do sistema de transporte público coletivo suportados por esses entes e que as transferências serão realizadas em observância às regras estabelecidas nos incisos.

106. Informa que, para tornar possível o acompanhamento da aplicação desses recursos pelos órgãos federais, as receitas recebidas deverão ser **registradas na Fonte ou Destinação de Recursos “717 – Assistência Financeira Transporte Coletivo – Art. 5º, inciso IV - EC 123/2022”**.

107. Ademais, esclarece que essa classificação, criada pela Portaria STN 1.566, de 31/8/2022, tem a finalidade de controlar os recursos provenientes das transferências da União a título de assistência financeira, a serem utilizados no custeio da garantia prevista no § 2º do art. 230 da CF/1988, de gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos, conforme previsto no inciso IV, art. 5º, da EC 123/2022.

108. Acrescenta ainda que, em relação ao registro quanto à **natureza da receita**, deverá ser utilizada a classificação **1.7.1.9.99.0.0 - Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades**, com a mesma finalidade descrita anteriormente.

109. Por sua vez, quanto aos **recursos previstos no art. 5º, V**, informa que será concedido auxílio financeiro pela União, exclusivamente para os estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido, no período de agosto a dezembro de 2022.

110. Ressalta que o inciso VI do §5º do art. 5º da referida emenda também define que os **recursos serão livres de vinculações**, com exceção da repartição com os Municípios na proporção definida para repartição das receitas do ICMS, conforme prevê o inciso IV do art. 158 da Constituição Federal, e a inclusão na base de cálculo para efeito de cumprimento do percentual mínimo de aplicação, previsto no art. 212 e para efeito de constituição do Fundeb, conforme previsto no inciso II do caput do art. 212-A da Constituição Federal, abaixo transcrita.

VI - serão livres de vinculações a atividades ou a setores específicos, observadas:

- a) a repartição com os Municípios na proporção a que se refere o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;
- b) a inclusão na base de cálculo para efeitos de aplicação do art. 212 e do inciso II do caput do art. 212-A da Constituição Federal;

111. Informa, sobre esse dispositivo, que a Portaria ME 7.740 de 2022 definiu, também, no art. 2º, que os valores serão liberados aos entes com o desconto para o Fundeb e para contribuição ao PIS/PASEP, conforme disposto a seguir:

§ 6º O valor de cada parcela, após o cumprimento da condição para a efetiva entrega de que trata o §5º, será liberado ao ente com o desconto previsto de:

I - vinte por cento para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, conforme o disposto na alínea “b” do inciso VI do § 5º do art.5º da Emenda Constitucional nº 123, de 2022; e

II - um por cento para contribuição para o PIS/PASEP, conforme o disposto na Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998.

§ 7º Os descontos previstos no § 6º incidirão, inclusive, sobre o valor a ser repartido com os municípios, nos termos do disposto na alínea “a” do inciso VI do § 5º do art. 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 2022.

§ 8º Será de responsabilidade de cada Estado a repartição com os municípios, conforme o disposto na alínea “a” do inciso VI do § 5º do art. 5º da Emenda Constitucional nº 123, de 2022, no prazo de até oito dias, contado da data do efetivo recebimento dos auxílios financeiros, com a respectiva liberação e transferência do valor de cada parcela.

Análise

112. As orientações aos Estados, ao DF e aos municípios quanto à contabilização dos recursos recebidos da União em decorrência da Emenda Constitucional 123/2022 foram realizadas por meio da Nota Técnica SEI 40082/2022/ME (peça 16). A referida nota esclarece que a EC 123/2022 estabeleceu dois tipos de transferências de recursos da União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com objetivos diferentes: a) a **assistência financeira** em caráter emergencial no valor de R\$ 2,5 bilhões aos entes da federação que dispõem de serviços regulares em operação de transporte público coletivo urbano, semiurbano ou metropolitano (art. 5º, IV) e b) **auxílio financeiro** no valor de até R\$ 3,8 bilhões em cinco parcelas mensais no valor de até R\$ 760 milhões cada uma, de agosto a dezembro de 2022 (art. 5º, V).

113. Ainda conforme a nota, para que seja possível o acompanhamento da aplicação dos recursos previstos no **art. 5º, IV**, pelos órgãos federais, as receitas recebidas deverão ser registradas na Fonte ou Destinação de Recursos 717 –Assistência Financeira Transporte Coletivo – Art. 5º, inciso IV – EC 123/2022.

Essa classificação, criada pela Portaria STN 1.566, de 31/08/2022, tem a finalidade de controlar os recursos provenientes das transferências da União a título de assistência financeira a serem utilizados no custeio da garantia prevista no §2º do art. 230 da CF, de gratuidade dos transportes coletivos urbanos aos maiores de 65 anos, conforme prevê o inciso IV, art. 5º, da EC 123/2022.

114. Por outro lado, para o registro quanto à transferência de recursos prevista no **art. 5º, V**, deverá ser utilizada, para a natureza da receita, a classificação “1.7.1.9.99.0.0 - Outras Transferências de Recursos da União e de suas Entidades”, na fonte 718 Auxílio Financeiro – Outorga Crédito Tributário ICMS – art. 5º, Inciso V, EC 123/2022, com a mesma finalidade descrita anteriormente. Ademais, a nota informa que, em relação aos recursos abarcados no art. 5º, inc. V, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) regulamentou a entrega do auxílio financeiro para Estados e Distrito Federal diretamente nas contas do Banco do Brasil destes Entes, onde ficam inicialmente bloqueadas, de acordo com referido artigo.

115. Informa que a Portaria ME 7.740 apresenta as condicionantes para a efetiva entrega desses recursos e estabelece, no art. 2º, que o valor depositado ficará bloqueado pelo Banco do

Brasil S.A até que o ente apresente a comprovação do cumprimento da norma. Ressalta-se, conforme disposto no § 4º, que os recursos permanecem bloqueados até que sejam satisfeitas as condicionantes para entrega, permanecendo até então sob titularidade da União.

Art. 2º [...] 3º O valor depositado ficará bloqueado pelo Banco do Brasil S/A, incluindo a impossibilidade de sequestro em favor de terceiros, e somente deverá ser liberado ao ente após comprovação do cumprimento da condição para a entrega.

116. Assim, são **condicionantes** para o desbloqueio dos recursos pelos Estados:

I – **outorga dos créditos tributários** do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território até 31 de dezembro de 2022;

II – **redução da carga tributária** da cadeia produtiva do etanol hidratado para manter a competitividade em relação à gasolina;

III – **renúncia ao direito** sobre eventual ação como causa de solicitar direta ou indiretamente qualquer tipo de **indenização** no que diz respeito à perda de arrecadação em relação às operações com o etanol hidratado.

117. Em consulta ao site Transferegov.br (<https://www.gov.br/transferegov/pt-br>) e de posse das informações apresentadas pela unidade jurisdicionada, houve dificuldades consideráveis para a identificação dos recursos repassados em decorrência da EC 123/2022, uma vez que o site é pouco intuitivo e demanda um conhecimento especializado do orçamento público, absolutamente distante do contribuinte médio, detentor original dos recursos.

118. Mesmo de posse do número dos programas do PPA e das respectivas ações orçamentárias, não foi possível identificá-los no sítio eletrônico, que utiliza uma numeração de programas de governo e ações distinta da utilizada no PPA. Apenas após identificar-se documento da Confederação Nacional dos Municípios, com orientações quanto ao cadastro dos dispêndios autorizados por meio da referida emenda, foi possível identificar os referentes à assistência financeira a que faz referência o art. 5º, inc. IV.

119. Ademais, uma vez identificados os gastos decorrentes da EC 123/2022, art. 5º, IV, (peça 33), verificou-se que as informações apresentadas são insuficientes para aferir a regularidade na aplicação dos recursos já que, em sua maioria, replicam informações já disponibilizadas no Siop, tais como ente beneficiado e montante dos recursos, restando ausentes aquelas que permitiriam, por exemplo, aferir o cumprimento das condicionantes para a liberação dos recursos ou mesmo a identificação dos beneficiários diretos.

120. Vale destacar, ainda, que os arquivos referentes à prestação de contas não estão disponíveis para consulta ou download pelos interessados na informação, além de, pelas informações que os descrevem, denota tratar-se de documentos de natureza auto declaratória. Observa-se que, apesar de constar o registro de algumas informações referentes às transferências decorrentes do Art. 5º, inc. IV, da EC 123/2022, o referido portal deixa de observar critérios relevantes dispostos na Lei de Acesso à Informação 12.527/2011, art. 8º – afetos à completude do registro dos repasses e à existência de ferramenta de pesquisa de linguagem de fácil compreensão, conforme transcrito abaixo – assim como inviabilizam a adequada prestação de contas dos recursos.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

- II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
- III - registros das despesas;
- IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;
- V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades;

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

121. A rastreabilidade e a transparência dos recursos federais transferidos aos demais entes federados, cuja prestação de contas ou disponibilização de informações ocorra por meio da plataforma Transferegov, tem sido objeto de análise por esta Corte em decorrência: a) das transferências especiais concebida por meio da edição da Emenda Constitucional 105, de 12/12/2019 ; b) das prestações de contas das transferências legais, dos recursos do Sistema Único de Saúde e das transferências voluntárias (Acórdão 2.077/2023-TCU-Plenário, min. rel. Augusto Nardes); e c) do repasse de recursos nas transferências voluntárias da União (Acórdão 1.612/2023-TCU-Plenário, min. rel. Antonio Anastasia).

122. Na mesma linha, no TC 033.235/2021-0, julgado por meio do Acórdão 312/2024-TCU-Plenário, realizou-se ampla análise quanto à dificuldade de se obter acesso às informações de transferência fundo a fundo, no caso, das decorrentes da Lei Complementar 173/2020. Por meio do Acórdão 312/2024 - TCU -Plenário, registrou-se:

(...)

9.2. informar à Presidência da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. a ausência de classificação orçamentária e financeira dos recursos transferidos pela União aos demais entes federativos em virtude da Lei Complementar 173/2020 à época de seu repasse bem como a inexistência de sistemas centralizados de informações sobre as transferências intergovernamentais obstam a rastreabilidade da origem e aplicação de tais recursos, inviabilizando, assim, a realização por parte do Tribunal de Contas da União de fiscalização ampla acerca da regularidade, legitimidade e legalidade de sua aplicação;

9.2.2. o Tribunal de Contas da União, por meio dos pareceres prévios das Contas do Presidente da República, tem recomendado e monitorado, desde 2020, ações governamentais com vistas a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade das informações contábeis, orçamentárias e fiscais referentes aos recursos repassados pela União aos entes da Federação, em cumprimento ao art. 163-A da Constituição Federal.

(...)

123. Afora os processos supramencionados – e dada a relevância do tema e a impossibilidade de se aferir a regularidade da aplicação dos recursos de natureza federal repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, com base nas informações disponibilizadas no referido portal – a questão tem sido objeto de acompanhamento contínuo nas Contas de Governo. De fato, conforme apontado no item 6.3.1 do Relatório sobre as Contas do Presidente da República de 2024, apreciadas por meio do Acórdão 1.326/2025-TCU-Plenário, min. rel. Jhonatan de Jesus, apresenta-se o acompanhamento do

Tribunal de Contas da União sobre recomendação de mesmo teor expedida no Parecer Prévio referente ao exercício de 2021 (CG 2021) e abaixo transcrita.

6.1.3. Deliberação original: CG2021 – 3.3

Aos Ministérios da Economia e da Saúde e à Casa Civil da Presidência da República para que adotem as plataformas digitais já desenvolvidas e mantidas pelo Poder Executivo federal (a exemplo da Plataforma +Brasil e do Portal Nacional de Contratações Públicas) – ou outras que venham substituí-las – para centralizar o registro eletrônico das contratações, dispensas e outras informações referentes à efetiva aplicação dos recursos de natureza federal vinculados à saúde, repassados nas modalidades transferência obrigatória ou transferência voluntária, aos demais entes da Federação, aplicados diretamente ou por meio de sub-repasso a entidades do terceiro setor, de forma a garantir a identificação do credor final, assim como assegurar a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados decorrentes da efetiva aplicação desses recursos federais, observado o disposto nos arts. 37, § 16, 163-A e 165, § 16, da Constituição Federal, os §§ 2º e 4º da Lei Complementar 141/2012, o art. 48-A, inciso I, da Lei Complementar 101/2000 e os arts. 16 e 17 da Lei 14.194/2021; (seção 4.1.1.3)

124. Notam-se, portanto, fragilidades no *design* e na estrutura da plataforma Transferegov que impõem barreiras no acesso às informações que permitam aferir a lisura na aplicação dos recursos federais transferidos aos demais entes federativos. Conforme evidenciado, esta Corte tem acompanhado de maneira sistemática tais fragilidades, com o objetivo de assegurar a devida conformidade com o art. 163-A da Constituição Federal, o qual preconiza a disponibilização de informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, visando garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais são divulgados eletronicamente com amplo acesso público.

125. À luz dessas considerações, considera-se que a transparência e a rastreabilidade dos recursos federais repassados aos entes federativos conforme o disposto no art. 5º da EC 123/2022, restou parcialmente comprometida, tendo esta Corte envidado esforços para acompanhar e instigar a implementação de ações destinadas a aprimorar os mecanismos de transparência existentes e a promoção da adequada prestação de contas pública, com vistas a prevenir a ocorrência futura de situações que cerceiem o exercício do controle.

II.9 Documentos relacionados às avaliações (*ex-ante* e *ex-post*) das políticas públicas abrangidas pelos recursos autorizados pela EC 123/2022

126. De modo adicional aos documentos e informações apresentados nos subitens anteriores, esta Corte solicitou, por meio do Acórdão 342/2023 (peça 6, item 88, subitem "i.g"), ao então Ministério da Economia que também encaminhasse todos os documentos emitidos no âmbito daquela pasta ou de conhecimento daquele órgão relacionados às avaliações (*ex-ante* e *ex-post*) das políticas públicas listadas no art. 5º da EC 123/2022 e seus reflexos orçamentários e fiscais.

Resposta apresentada pelo Ministério do Planejamento e pelo Ministério da Cidadania

127. O item "i.g" foi respondido pela Diretoria de Programas das Áreas Econômicas e Especiais – DPEES do Ministério do Planejamento e Orçamento por meio: a) do Despacho MPO-SOF-CGAPe (peça 28), ao qual se vinculam a Nota Técnica CGEOF/DEOP/SENARC 1/2022, do Ministério da Cidadania (peça 23) e a Formalização Siop 9145 (peça 25); b) da Medida Provisória 1.131/2022, (Nota Técnica 32008/2022/ME, do Ministério da Economia, peça 31); e, por fim, c) da Formalização Siop 9144 (peça 22). Segundo a DPEES, os referidos documentos subsidiaram a elaboração da documentação de suporte técnico que culminou na edição dos Créditos Extraordinários.

128. Por meio da Nota Técnica CGEOF/DEOP/SENARC 1/2022 (peça 23), a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério da Cidadania apresentou a necessidade de suplementação de orçamento para implementação das ações previstas na EC 123/2022, no Programa Auxílio Brasil, Auxílio Gás dos Brasileiros e recursos necessários à implementação dos benefícios dos referidos programas.

129. Foram detalhadas as memórias de cálculos e as necessidades de suplementação orçamentárias para atender as medidas autorizadas pelo EC 123/2022, no âmbito do PAB e do Auxílio Gás dos Brasileiros, os programas e ações, com seus respectivos valores a serem suplementados, que resumidamente são:

- a) Programa 5035 - Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas, na ação 21DP - Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil - R\$ 25.457.652.900,00 (vinte e cinco bilhões, quatrocentos e cinquenta e sete milhões, seiscentos e cinquenta e dois mil e novecentos reais), projetando a expansão do programa para as famílias eventualmente elegíveis no período de agosto a dezembro de 2022;
- b) Programa 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional, ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros - R\$ 1.107.327.805,00 (um bilhão, cento e sete milhões, trezentos e vinte e sete mil oitocentos e cinco reais), para ampliação do valor do referido benefício entre agosto e dezembro de 2022;
- c) Programa 0911 - Encargos Financeiros da União, na Ação orçamentária 00M4 - Remuneração de Agentes Financeiros - R\$ 489.118.182,00 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, cento e dezoito mil cento e oitenta e dois reais), distribuídos nos seguintes planos orçamentários ou outros que porventura forem criados para as finalidades que se propõe:
 - i. 000F: R\$ 236.145.000,00 (duzentos e trinta e seis milhões cento e quarenta e cinco mil reais) para o contrato n.º 02/2021, sendo deste total, R\$ 29.950.000,00 (vinte e nove milhões novecentos e cinquenta mil reais) destina-se à cobertura do custo com a expansão dos benefícios nos meses de agosto a dezembro de 2022;
 - ii. 000O: R\$ 56.973.182,00 (cinquenta e seis milhões, novecentos e setenta e três mil cento e oitenta e dois reais) refere-se o custeio dos cartões a serem entregues às famílias elegíveis, contempladas nos meses de agosto a dezembro de 2022; que somados aos eventuais R\$ 196.000.000,00 (cento e noventa e seis milhões de reais), estimados para aprimorar o PAB com a concessão de cartões do Programa com tecnologia mais moderna, totalizam R\$ 252.973.182,00 (duzentos e cinquenta e dois milhões, novecentos e setenta e três mil cento e oitenta e dois reais).

5.6. Sendo esses os argumentos técnicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, solicita-se o encaminhamento da presente Nota Técnica à Consultoria Jurídica para avaliação, à Secretaria Executiva e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança para providências subsequentes junto ao Ministério da Economia e à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social para ciência.

130. Segundo o referido documento, o governo federal buscou responder ao contexto do encerramento do Auxílio Emergencial 2021 e aos desafios pós-pandemia por meio da implementação do PAB, cujo objetivo seria de aprimorar as políticas de proteção social e transferência de renda, atenuar as perdas das famílias vulneráveis e impulsionar a recuperação econômica.

131. Afirma que o referido programa – que abrange famílias em extrema pobreza e famílias pobres com gestantes ou pessoas com idade inferior a 21 anos – integra e articula políticas e ações voltadas para fortalecer o Sistema Único de Assistência Social (Suas), promover transferências diretas e indiretas de renda, desenvolver a primeira infância, estimular o empreendedorismo, o

microcrédito e a inclusão produtiva no meio rural e urbano, visando ao emprego e à emancipação dos cidadãos.

132. Ademais, informa que o programa amplia o escopo do Programa Bolsa Família, simplificando a cesta de benefícios e buscando a emancipação das famílias já autônomas, para permitir a inclusão de novas famílias em situação de vulnerabilidade. Além disso, afirma que a EC 123/2022 foi criada para amenizar as dificuldades econômicas recentes e os efeitos da crise causada pela pandemia, principalmente no que diz respeito à inflação, além de fortalecer o Programa Auxílio Brasil e o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, como estratégias de apoio para enfrentar a crise, conforme preconizam os incisos I e II do seu art. 5º.

133. Para viabilizar a implementação das medidas autorizadas pela referida EC, informa que foi necessária a realização de aportes orçamentários para custeio das despesas operacionais necessárias à implementação dos referidos programas, uma vez que a EC 123/2022 assegurou a extensão do Programa Auxílio Brasil a todas as famílias elegíveis e o aumento do valor do benefício durante os meses de agosto a dezembro de 2022.

134. Acrescenta que a gestão de benefícios do PAB comprehende todas as etapas necessárias à transferência continuada dos valores referentes aos benefícios financeiros – desde o ingresso da família até seu desligamento do PAB, previstos no artigo 4º, incisos I a IV, *caput*, da Lei 14.284/2021 – e que o processo de habilitação consiste na identificação no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) de todas as famílias que estejam aptas a receber o benefício.

135. Informa que o processo de seleção, por sua vez, define a quantidade de famílias que terão o benefício concedido, além da ordem de entrada no programa, com base nas famílias habilitadas ao PAB. Por sua vez, o cálculo mensal do número de famílias a serem selecionadas tem como referência a disponibilidade orçamentária do Governo Federal, conforme a Lei 14.284/2021, e a estimativa de pobreza para o município.

136. Por fim, informa que o processo de concessão consiste no pagamento de benefícios do PAB às famílias selecionadas, de acordo com: a) a renda familiar por pessoa, b) o número de pessoas na família e c) a existência de gestantes ou pessoas com idade de até 21 anos incompletos em sua composição. Explica que a concessão é atribuição exclusiva do Ministério da Cidadania, que ação a Caixa Econômica Federal (Caixa), agente operador do Programa, para que as famílias habilitadas e selecionadas passem a ser beneficiárias. Para a operacionalização da concessão de benefícios do Programa, são realizadas, portanto, as etapas de Habilitação e Seleção de famílias e, na sequência, a Concessão de benefícios.

137. A autorização constitucional estabelece como limite para expansão do quantitativo de famílias e do aumento do valor do benefício PAB o acréscimo de até R\$ 26 bilhões ao orçamento do Programa, permitindo a inclusão dos valores essencialmente necessários para assegurar a extensão do Programa Auxílio Brasil conforme art. 3º, inciso I da EC 123/2022, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional.

138. Informam que, quando da elaboração das projeções que subsidiaram o Ministério da Cidadania na identificação do valor autorizado pela emenda constitucional, foi apontada a necessidade de inclusão de 3.499.513 famílias elegíveis ao longo dos meses de agosto a dezembro de 2022, já recebendo inclusive o acréscimo de R\$ 200,00 no benefício, sendo que deste total, 2.049.513 seriam inseridas no programa logo no mês de agosto. As outras 1.450.000 famílias teriam acesso no decorrer dos meses subsequentes, conforme a projeção de atendimento das famílias elegíveis ao PAB demonstrada na tabela abaixo.

Tabela 5 - Projeção Físico/Financeiro do Programa Auxílio Brasil no exercício de 2022

Meses	Familias (a)	Beneficio Médio (b)	Beneficio Médio (c=a*b)	Familias - Agosto.2022	Despesa Prevista - mantido quantitativo d familias de Agosto
janeiro-22	17.566.127	407,54	7.158.832.000,00		7.158.832.000,0
fevereiro-22	18.017.489	399,02	7.189.329.800,00		7.189.329.800,0
março-22	18.021.825	409,80	7.385.354.800,00		7.385.354.800,0
abril-22	18.063.021	409,81	7.402.123.400,00		7.402.123.400,0
maio-22	18.119.192	409,51	7.323.667.500,00		7.323.667.500,0
junho-22	18.154.897	409,30	7.361.505.900,00		7.361.505.900,0
julho-22	18.150.000	408,99	7.354.473.100,00		7.354.473.100,0
agosto-22	20.199.513	605,21	12.224.848.600,00		12.224.848.600,0
setembro-22	20.209.513	605,21	12.230.901.600,00	20.199.513,00	12.224.848.600,0
outubro-22	20.689.513	605,21	12.521.399.600,00	20.199.513,00	12.224.848.600,0
novembro-22	21.169.513	605,21	12.811.897.600,00	20.199.513,00	12.224.848.600,0
dezembro-22	21.649.513	605,21	13.102.396.600,00	20.199.513,00	12.224.848.600,0
Total			114.066.730.500,00		112.299.529.500,00

R\$-

Fonte: Ministério da Cidadania (peça 23, p. 2).

139. A respeito da ampliação do benefício do programa Auxílio Gás dos Brasileiros também autorizada pela EC 123/2022, informa que as famílias beneficiadas tiveram direito a um auxílio monetário equivalente ao preço de meio (50%) botijão de gás de 13 kg por bimestre. Assim, a medida visou assegurar, a cada bimestre, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, o pagamento às famílias beneficiárias do valor monetário equivalente a uma parcela extraordinária adicional de 50% da média do preço nacional de referência do botijão de gás de 13 kg de GLP, até o limite de R\$ 1,05 bilhão, incluídos os valores essencialmente necessários para a implementação do benefício, vedado o uso para qualquer tipo de publicidade institucional, conforme apresentado na tabela abaixo, com a memória de cálculo para suplementação ao orçamento do “Auxílio Gás”.

Tabela 6 - Projeção Físico/Financeiro do Programa “Auxílio Gás” no exercício de 2022

R\$-

Auxílio Gás			
Meses	Familias na Folha (a)	R\$ (b=a*c))	Valor Médio do Beneficio (c)
fevereiro-22	5.579.992	278.999.600,00	50,00
abril-22	5.394.139	275.101.089,00	51,00
julho-22	5.684.332	301.269.596,00	53,00
agosto-22	5.684.332	682.119.840,00	120,00
outubro-22	5.684.332	682.119.840,00	120,00
dezembro-22	5.684.332	682.119.840,00	120,00
Total		2.901.729.805,00	

Orçamento Disponível	R\$ 1.794.402.000,00
Despesa Prevista	R\$ 2.901.729.805,00
Necessidade de Suplementação	1.107.327.805,00

Fonte: Ministério da Cidadania (peça 23, p. 2).

140. Consigna que a LOA 2022 destinou R\$ 89.064.010.600,00 ao Programa 5035 - Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas, na ação 21DP- Transferência de Renda para Pagamento dos Benefícios e Auxílios do Programa Auxílio Brasil. Deste total, R\$ 88.609.077.000,00 (oitenta e oito bilhões, seiscentos e nove milhões setenta e sete mil reais) estão destinados ao pagamento direto da cesta principal de benefícios do Programa.

141. Contudo, pelo exposto, explica que se fez necessária a suplementação dos recursos autorizados na LOA para o Programa 5035 - Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas, a fim cumprir a EC 123/2022, expandindo o quantitativo de beneficiários a todas as famílias elegíveis ao programa, bem como elevar o piso de no mínimo de R\$ 400,00 para R\$ 600,00. Em relação às medidas para atender a expansão do valor nominal do Auxílio Gás do Brasileiros, fez-se necessário que a suplementação ocorresse no programa 5033 - Segurança Alimentar e Nutricional, e na ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros.

142. Em relação às necessidades operacionais dos programas Auxílio Brasil e Auxílio Gás dos Brasileiros, informa serem efetivados por meio de contratos administrativos entre o Ministério da Cidadania e a Caixa Econômica Federal, vinculados ao orçamento do programa 0911 - Encargos Financeiros da União, na Ação orçamentária 00M4 - Remuneração de Agentes Financeiros, especialmente nos Planos Orçamentários 000F e 000O. Nos termos do Decreto 8.535/2015, cabia ao então Ministério da Economia a gestão do programa 0911. Esclarece que a prestação de serviços para a implementação dos referidos programas é feita por meio de dois contratos com a Caixa Econômica Federal.

143. Afirma que, para assegurar a extensão do Programa Auxílio Brasil, foi necessária a emissão de cartões com tecnologia mais moderna para os beneficiários do Programa, por viabilizarem com maior segurança e eficiência a utilização dos recursos recebidos, como saques na rede de atendimento do Banco 24h, assim como compras por meio de transações de débito em estabelecimentos comerciais, evitando eventuais prejuízos às famílias, como custos habituais de deslocamento para realizar o saque, e viabilizando seu acesso à inclusão financeira plena e melhores condições de usufruir de seu benefício.

144. Declara, ainda sob o aspecto orçamentário, que na elaboração da memória de cálculo enviada ao Congresso Nacional para a extensão do PAB no valor de R\$ 200,00 até dezembro de 2022, o Ministério da Cidadania indicou no custo previsto o equivalente a R\$ 252.973.182,00 (duzentos e cinquenta e dois milhões, novecentos e setenta e três mil cento e oitenta e dois reais), necessário à confecção dos cartões. Logo, a efetiva promulgação da EC com a autorização de gastos na ordem de R\$ 26 bilhões indicou o acolhimento, por parte do Congresso Nacional, da estimativa de recursos destinados a essa atividade para garantia da implementação plena dos benefícios do programa.

145. A seu turno, a Nota Técnica 32008/2022/ME (peça 31) trata de pedido da Gerência de Análise e Execução de Transferências Intergovernamentais à Secretaria de Gestão Corporativa da Secretaria-Executiva do Ministério da Economia de dotação orçamentária no valor de R\$ 3,8 bilhões para viabilizar os repasses previstos no art. 5º, inciso V, da EC 123/2022.

Art. 5º Observado o disposto no art. 120 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a União, como únicas e exclusivas medidas a que se refere o parágrafo único do referido dispositivo, excluída a possibilidade de adoção de quaisquer outras:

[...]

V — entregará na forma de auxílio financeiro o valor de até R\$ 3.800.000.000,00 (três bilhões e oitocentos milhões de reais), em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760.000.000,00 (setecentos e sessenta milhões de reais) cada uma, de agosto a dezembro de 2022, exclusivamente para os Estados e o Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido;

Análise

146. Da análise da resposta oferecida pelo então Ministério da Cidadania, verifica-se que os documentos apresentados retratam as medidas administrativas e orçamentárias adotadas em decorrência da aprovação da EC 123/2022 e da legislação correlata aos auxílios financeiros.

147. Ademais, conforme disposto no art. 120, II, a abertura do crédito extraordinário para o atendimento dos referidos auxílios financeiros deu-se independentemente da observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, conforme disposto no § 3º do art. 167 da CF.

148. Em consequência, nota-se que a observância das práticas dispostas no Guia de Avaliação *Ex Ante* e no Guia de Avaliação *Ex Post*, tais como: a) apresentação de dados quantitativos acerca do problema; b) análise do diagnóstico do problema; ou mesmo, c) do caráter emergencial das medidas assistenciais dispostas na EC 123/2022, em pleno ano eleitoral, restem parcialmente prejudicadas, face o caráter político da referida norma e a dispensa normativa – tal como a disposta no art. 120, II, supracitado – quanto ao cumprimento de requisitos que precederiam a usual alocação orçamentária em uma política pública. Observou-se, de todo modo, que foram remetidos documentos com as memórias de cálculos e as necessidades de suplementação orçamentárias para atender as medidas autorizadas na EC 123/2022, de modo que se entende atendido o objeto do questionamento.

149. Ademais, vale destacar que as preocupações de ordem jurídica em face das normas do Direito Financeiro foram devidamente equacionadas pela EC 126/22, conforme demonstrado nos subitens 2.2, 2.3 e 2.4. Ademais, registra-se que foram realizadas duas fiscalizações desta Corte que avaliaram em pormenores possíveis irregularidades na governança e gestão dos benefícios positivados pela EC 123/22, quais sejam, a Auditoria Operacional sobre o Auxílio Brasil (TC 007.871/2022-8 – Acórdão 2.725-TCU-Plenário, min. rel. Augusto Sherman) e o Acompanhamento dos auxílios financeiros a transportadores autônomos e a taxistas (TC 014.113/2022-8 – Acórdão 2.630/2022-TCU-Plenário, min. rel. Benjamin Zymler).

III. CONCLUSÃO

150. No âmbito das ações viabilizadas pela EC 123/2022, foram autorizados R\$ 40,5 bilhões, com empenho de R\$ 37,0 bilhões e pagamento de R\$ 36,3 bilhões no exercício de 2022, restando R\$ 686,3 milhões inscritos em restos a pagar. Desses valores, entre 2023 e 2024, R\$ 434,9 milhões foram pagos, R\$ 199,8 milhões cancelados, sendo R\$ 51,6 milhões inscritos como restos a pagar não processados em 2025, vinculados à ação 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar. Conforme consulta ao Tesouro Gerencial em 6/8/2025, verifica-se que dos R\$ 51,6 milhões inscritos em restos a pagar não processados na ação 2798, foram pagos R\$ 13,6 milhões, restando pendentes R\$ 38,0 milhões de restos a pagar a liquidar.

151. Embora o julgamento da ADI 7212, em 1/8/2024, tenha declarado a constitucionalidade dos arts. 3º, 5º e 6º da EC 123/2022, por desvio de finalidade e caráter eleitoreiro, entende-se que a execução dos restos a pagar regularmente empenhados antes da decisão pode ser mantida, mesmo que não liquidados, até seu prazo legal, considerando a modulação dos efeitos com eficácia *ex nunc*, a natureza assistencial das despesas, a boa-fé na sua constituição e a inexistência de vedação expressa à sua continuidade.

152. Em relação à estimativa de dotações orçamentárias para o exercício de 2023, especificamente para custear o Programa Auxílio Brasil – verifica-se, conforme apontado pela unidade jurisdicionada, que durante o exercício de 2023, foi obtido o respaldo legal e a adequação da estimativa de dotações orçamentárias e para custear o PAB por meio: a) da disponibilização, na LOA 2023, de R\$ 176.574.545.554,00 em dotações orçamentárias para custear a integralidade do PAB; e b) do incremento do limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo (art. 107, I, ADCT) em R\$ 145 bilhões, por meio do disposto no art. 3º da EC 126/2022. (itens 23 a 32)

153. Quanto aos impactos diretos e indiretos estimados no endividamento público em 2022 e em 2023 decorrentes da ampliação de despesas primárias decorrente das medidas previstas na EC 123/2022, considerando a emissão de títulos e/ou utilização de receitas extraordinárias, verificou-se que, apesar da persistência de preocupações quanto à sustentabilidade no médio prazo dos dispêndios gerados pela EC 123/2022, no exercício de 2022 os impactos na dívida pública encontram-se equacionados: a) pelo aumento da receita, refletindo (i) a retomada da economia doméstica, (ii) a alta de preços de *commodities*, (iii) a alta de receitas de concessões e permissões, e

(iv) as receitas de dividendos; b) pela queda da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) de 77,3% em 2021 para aproximadamente 71,7% do PIB no ano de 2022 devido ao crescimento do PIB nominal e aos resultados fiscais alcançados. (itens 34 a 46)

154. Sobre as ações planejadas pelo Ministério da Economia, na qualidade de responsável pela consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, para atender ao Teto de Gastos e ao mesmo tempo adotar medidas que possam ensejar aumento de despesas primárias – verificou-se, conforme apontado no parágrafo acima, que os impactos na dívida pública encontram-se equacionados pelo aumento da receita e pela queda da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) para aproximadamente 71,7% do PIB no ano de 2022.

155. Ademais, a EC 126/2022, ampliou o Teto de Gastos em R\$ 145 bilhões para o exercício de 2023, de forma a permitir a ampliação de determinadas políticas públicas, em especial o Bolsa Família, em observância, portanto, dos requisitos legais. Nada obstante, a sustentabilidade da dívida pública dada sua relevância e por expresso mandamento constitucional é tema sobre o qual incide acompanhamento permanente por parte deste Tribunal de Contas. (itens 48 a 58)

156. O subitem “i.d”, afeto ao enquadramento dos auxílios para caminhoneiros e taxistas a que fazem menção os incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022, conclui-se que subsiste razão à unidade jurisdicionada o entendimento de que o fato de os referidos auxílios – custeados pelas ações orçamentárias “00UK - Pagamento de Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas” e “00UL - Pagamento de Auxílio aos Motoristas de Táxi” – serem dirigidos a um segmento específico da população e exigirem o cumprimento de determinados critérios de elegibilidade não deveria ser utilizado como argumento para descharacterizar uma ação como sendo de seguridade social. (itens 67 a 81)

157. Acerca das medidas adotadas para que as despesas autorizadas pelo art. 5º da EC 123/2022 constem de identificadores que possibilitem a ampla rastreabilidade, por parte de qualquer cidadão, no que se refere aos recursos repassados aos entes subnacionais – entende-se que foram adotadas medidas parciais para a rastreabilidade dos recursos com a criação ações orçamentárias específicas para cada um dos tipos de medidas do art. 5º da EC 123/2022, além dos respectivos localizadores de crédito extraordinário e planos orçamentários específicos registradas na Fonte ou Destinação de Recursos “717 –Assistência Financeira Transporte Coletivo – Art. 5º, inciso IV - EC 123/2022”.

158. A rastreabilidade e a transparência das transferências realizadas entre a União e os demais entes federativos constituem um grande desafio, tendo sido esse tema, especialmente no que tange aos repasses via emendas parlamentares, objeto de atuação recente do STF. Nesse contexto, verifica-se que tais transferências têm sido acompanhadas de forma contínua pelos três Poderes e pelo TCU, com o objetivo de assegurar a adequada transparência na utilização desses recursos. (itens 99 a 125)

159. Acerca da avaliação das políticas públicas, conclui-se que a observância das práticas dispostas no Guia de Avaliação *Ex Ante* e no Guia de Avaliação *Ex Post*, tais como: a) apresentação de dados quantitativos acerca do problema; b) análise do diagnóstico do problema; ou c) do caráter emergencial das medidas assistenciais dispostas na EC 123/2022, em ano eleitoral, resta parcialmente prejudicada, face a dispensa do Congresso Nacional – tal como a disposta no art. 120, II, da própria Emenda supracitada – quanto ao cumprimento de requisitos que precederiam a usual alocação orçamentária em uma política pública.

160. Observa-se, de todo modo, que foram remetidos documentos com as memórias de cálculos e as necessidades de suplementação orçamentárias para atender as medidas autorizadas na EC 123/2022, de modo que se entende atendido o objeto do questionamento. (itens 127 a 149)

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

161. Face ao acima exposto, propõe-se submeter os presentes autos ao relator, Ministro Aroldo Cedraz, propondo:

a) Informar, com fundamento no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), c/c o art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, que:

a.1) no âmbito das ações viabilizadas pela EC 123/2022, foram autorizados R\$ 40,5 bilhões, com empenho de R\$ 37,0 bilhões e pagamento de R\$ 36,3 bilhões no exercício de 2022, restando R\$ 686,3 milhões inscritos em restos a pagar. Desses valores, entre 2023 e 2024, R\$ 434,9 milhões foram pagos, R\$ 199,8 milhões cancelados, sendo R\$ 51,6 milhões inscritos como restos a pagar não processados em 2025, vinculados à ação 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar;

a.2) conforme consulta ao Tesouro Gerencial em 6/8/2025, verifica-se que dos R\$ 51,6 milhões inscritos em restos a pagar não processados na ação 2798, foram pagos R\$ 13,6 milhões, restando pendentes R\$ 38,0 milhões de restos a pagar a liquidar;

b) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido ao Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

c) arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do RITCU.

É o Relatório.

VOTO

Trata-se de Relatório de Acompanhamento, determinado pelo Exmo. Presidente em exercício do TCU em julho de 2022, Ministro Bruno Dantas, que teve como objeto as medidas orçamentárias e fiscais relacionadas à Emenda Constitucional (EC) 123/2022.

2. A principal tarefa do acompanhamento realizado pela então Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) foi avaliar a correta e regular execução das despesas autorizadas pelo art. 5º, incisos IV e V, da referida emenda. Entretanto, não foi escopo deste processo avaliar como os recursos foram aplicados, visto que esta análise foi realizada por outras unidades técnicas especializadas, resultando nos Acórdãos 2.630/2022-TCU-Plenário (auxílios a transportadores autônomos e taxistas, TC 014.113/2022-8, rel. min. Benjamim Zymler) e 2.725/2022-TCU-Plenário (Auxílio Brasil, TC 007.871/2022-8, rel. min. subst. Augusto Sherman).

3. A EC 123/2022 incluiu o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para dispor sobre duas questões principais: (i) o estabelecimento de diferencial de competitividade para os biocombustíveis (arts. 2º, 4º e 6º) e (ii) medidas para atenuar os efeitos do estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados, e dos impactos sociais dela decorrentes (art. 5º), durante todo o ano de 2022.

4. Ao reconhecer o estado de emergência, a referida emenda permitiu a implementação e extensão de benefícios emergenciais até dezembro de 2022, excepcionando regras fiscais vigentes para permitir, entre outras coisas:

4.1. atendimento das despesas por meio de créditos extraordinários sem a comprovação dos requisitos de urgência e imprevisibilidade;

4.2. desconsideração dessas despesas da apuração da meta de resultado primário e do cômputo do limite individualizado de despesas primárias (Teto de Gastos).

4.3. desnecessidade de observância da regra de ouro, criação de despesas sem atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e renúncia de receitas sem os requisitos da LRF.

5. O art. 5º da EC 123/2022 especificou sete medidas de despesa, incluindo: extensão e acréscimo do “Auxílio Brasil”, expansão do “Auxílio Gás dos Brasileiros”, “Auxílio Caminhoneiro”, “Assistência financeira para custeio da gratuidade aos idosos no transporte coletivo urbano”, “Auxílio financeiro aos estados que derem crédito tributário de ICMS aos produtores de etanol”, “Auxílio aos taxistas” e suplementação ao Programa Alimenta Brasil.

6. O limite total para essas despesas foi estabelecido em R\$ 41,25 bilhões.

7. O objetivo primordial do trabalho do TCU neste processo foi avaliar a correta e regular alocação e execução das medidas previstas na EC 123/2022, com o intuito de prevenir falhas conceituais que pudessem comprometer a atuação do TCU e demais órgãos de controle sobre a aplicação desses recursos públicos. Para isso, o trabalho envolveu a análise da natureza jurídica das despesas, a avaliação preliminar de riscos, a análise da execução orçamentária, a instituição de marcadores indicadores ou registros específicos para o controle dos gastos, e a análise dos processos e fiscalizações em curso acerca da emenda.

8. Para efetuar a sobredita avaliação, foi realizada diligência ao Ministério da Fazenda com os questionamentos apresentados abaixo:

i.a) considerando que haverá elevação do número de beneficiários e que essa majoração poderá crescer de forma permanente no orçamento necessário para cobrir todas as despesas do PAB, qual

a estimativa de dotações orçamentárias para o exercício de 2023 especificamente para custear todo o Programa?

i.b) quais os impactos diretos e indiretos estimados no endividamento público em 2022 e em 2023 decorrentes da ampliação de despesas primárias decorrente das medidas previstas na EC 123/2022, considerando a emissão de títulos e/ou utilização de receitas extraordinárias que poderiam ser empregadas na redução da dívida?

i.c) quais são as ações planejadas pelo Ministério da Economia, na qualidade de responsável pela consolidação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) 2023, para atender ao Teto de Gastos e ao mesmo tempo adotar medidas que possam ensejar aumento de despesas primárias?

i.d) qual é o enquadramento dos gastos dos incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022 no âmbito das áreas de aplicação vinculada da COFINS?

i.e) qual a justificativa para classificação das ações relativas às medidas dos incisos III, IV e VI do art. 5º da EC 123/2022?

i.f) quais medidas estão sendo tomadas para que as despesas autorizadas pelo art. 5º da EC 123/2022 constem de identificadores que possibilitem a ampla rastreabilidade, por parte de qualquer cidadão, no que se refere aos recursos repassados aos entes subnacionais?

i.g) encaminhar todos os documentos emitidos no âmbito do Ministério da Economia ou de conhecimento desta Pasta relacionadas às avaliações (*ex-ante* e *ex-post*) das políticas públicas listadas no art. 5º da EC 123/2022 e seus reflexos orçamentários e fiscais;

9. Passo então a tecer comentários acerca dessa avaliação.

10. A EC 123/2022 resultou na autorização de R\$ 40,5 bilhões, com R\$ 37,0 bilhões empenhados e R\$ 36,3 bilhões pagos em 2022. Restaram R\$ 686,3 milhões inscritos em Restos a Pagar, com R\$ 51,6 milhões não processados (e R\$ 38,0 milhões a liquidar em 2025) vinculados à ação do Programa Alimenta Brasil (PAB).

11. Em relação à estimativa de dotações orçamentárias para 2023, especificamente para custear o Programa Auxílio Brasil (PAB) – verifico que durante aquele exercício foi obtido o respaldo legal e a adequação da estimativa de dotações orçamentárias para custear aquele programa.

12. Apesar da declaração de inconstitucionalidade dos arts. 3º, 5º e 6º da EC 123/2022 pelo STF (ADI 7212, em 1/8/2024), por desvio de finalidade e caráter eleitoreiro, o TCU considerou que a execução dos Restos a Pagar regularmente empenhados antes da decisão poderia ser mantida, em função da modulação dos efeitos da decisão da Suprema Corte (*ex nunc*), do caráter assistencial das despesas e da boa-fé na sua constituição.

13. O custeio integral do PAB para 2023 foi respaldado pela disponibilização de R\$ 176,57 bilhões na LOA 2023 e pelo incremento de R\$ 145 bilhões no limite individualizado de despesas primárias do Poder Executivo (Teto de Gastos), autorizado pela EC 126/2022.

14. Os impactos no endividamento público em 2022 decorrentes da ampliação de despesas primárias – decorrentes das medidas previstas na EC 123/2022 – foram equacionados pelo aumento da receita (incluindo receitas extraordinárias e crescimento do PIB nominal) e pela queda da Dívida Bruta do Governo Geral (DBG) para 71,7% do PIB. Em relação ao ano de 2023, a EC 126/2022, ampliou o Teto de Gastos em R\$ 145 bilhões para aquele exercício, de forma a permitir a ampliação de determinadas políticas públicas, em especial o Bolsa Família.

15. Ressalto que, embora os requisitos legais tenham sido formalmente observados, a sustentabilidade da dívida pública, em face da expansão de gastos, permanece como tema de acompanhamento permanente por esta Corte.

16. Acerca do auxílio a caminhoneiros e taxistas (incisos III e VI do art. 5º da EC 123/2022), assiste razão à unidade jurisdicionada quando defende que esse gasto representa medida de assistência

social e, portanto, se enquadra na esfera da Seguridade Social, mesmo sendo dirigido a segmentos específicos e exigindo critérios de elegibilidade.

17. Quanto à transparência dada aos recursos repassados aos entes subnacionais, foram adotadas medidas parciais para a rastreabilidade dos recursos (criação de ações orçamentárias específicas e classificação de fontes, como a Fonte 717). No entanto, essa rastreabilidade, especialmente por meio da plataforma Transferegov, foi considerada parcialmente comprometida devido a fragilidades daquela ferramenta, a exemplo da: *i*) impossibilidade de identificar programas do PPA e suas respectivas ações orçamentárias; *ii*) insuficiência de informações para aferir a regularidade na aplicação dos recursos; e *iii*) inexistência, para consulta ou *download*, dos arquivos referentes à prestação de contas.

18. Vê-se, assim, que a transparência e a rastreabilidade dos recursos transferidos aos entes subnacionais, inclusive aqueles feitos por emendas parlamentares, continua como um desafio relevante e que tem sido objeto de acompanhamento contínuo por parte do TCU em diversos outros processos de controle.

19. A possibilidade de avaliação *ex-ante* e *ex-post* das políticas públicas previstas na EC 123/2022 foi parcialmente prejudicada pelo seu caráter político e pela dispensa do cumprimento de requisitos de justificação orçamentária, conforme previsto na própria emenda. Contudo, foram apresentadas memórias de cálculo para a suplementação orçamentária. As questões jurídicas foram mitigadas pela EC 126/2022 e as irregularidades de caráter operacional foram tratadas em fiscalizações específicas do TCU, a saber: Auditoria Operacional sobre o Auxílio Brasil (TC 007.871/2022-8) e Acompanhamento dos auxílios financeiros a transportadores autônomos e a taxistas (TC 014.113/2022-8).

20. Feitas essas considerações, entendo adequada a proposta da unidade instrutiva de tão somente informar a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional acerca de alguns dados da execução orçamentária das ações viabilizadas pela EC 123/2022.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 8 de dezembro de 2025.

AROLDO CEDRAZ
Relator

ACÓRDÃO Nº 2910/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 014.355/2022-1.
 - 1.1. Apensos: 012.358/2022-3; 020.477/2022-8
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Ministério da Economia (extinto); Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento e Orçamento.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o Relatório de Acompanhamento da Emenda Constitucional (EC) 123/2022, determinado pela Presidência do TCU, na sessão do dia 27/7/2022, com vistas a avaliar riscos, prevenir falhas e irregularidades;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, arts. 169, inciso V, e 241 do Regimento Interno, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 146, § 3º, da Lei 14.436/2022 (LDO 2023), que:

9.1.1. no âmbito das ações viabilizadas pela EC 123/2022:

9.1.1.1. foram autorizados R\$ 40,5 bilhões, com empenho de R\$ 37,0 bilhões e pagamento de R\$ 36,3 bilhões no exercício de 2022;

9.1.1.2. foram inscritos em restos a pagar R\$ 686,3 milhões no exercício de 2022, dos quais:

9.1.1.2.1. R\$ 434,9 milhões foram pagos ao longo dos exercícios de 2023 e 2024;

9.1.1.2.2. R\$ 199,8 milhões foram cancelados ao longo dos exercícios de 2023 e 2024;

9.1.1.2.3. R\$ 51,6 milhões foram inscritos como restos a pagar não processados em 2025, vinculados à ação 2798 – Aquisição e distribuição de alimentos da agricultura familiar;

9.1.2. conforme consulta ao Tesouro Gerencial em 6/8/2025, verifica-se que dos R\$ 51,6 milhões inscritos em restos a pagar não processados na ação 2798, foram pagos R\$ 13,6 milhões, restando pendentes R\$ 38,0 milhões de restos a pagar a liquidar;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação ao Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

9.3. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, V, do RITCU.

10. Ata nº 50/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 8/12/2025 – Extraordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2910-50/25-P.

13. Especificação do quórum:

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

13.2. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 001.354/2025-GABPRES

Processo: 014.355/2022-1

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

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

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

Data da ciência: 19/12/2025

(Assinado eletronicamente)

Maria do Socorro de Lacerda Dantas

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