

Aviso nº 782 - GP/TCU

Brasília, 5 de agosto de 2026.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2011/2026 (da relatoria do Ministro Benjamin Zymler) proferido pelo Plenário desta Corte de Contas, na sessão ordinária de 29/7/2026, ao apreciar, nos autos do TC-017.463/2025-4, os embargos de declaração opostos aos termos do Acórdão nº 2923/2025-TCU-Plenário.

O mencionado processo trata de acompanhamento realizado com o objetivo de avaliar, relativamente ao 4º bimestre de 2025, os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União.

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
Deputado Federal DOMINGOS NETO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília - DF

GRUPO I – CLASSE I – Plenário

TC 017.463/2025-4

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS AO SUBITEM 9.3 DO ACÓRDÃO 2.923/2025-PLENÁRIO, POR MEIO DO QUAL FOI RECOMENDADO AOS MINISTÉRIOS DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO E DA FAZENDA QUE SE ABSTIVESSEM DE INCLUIR NAS ESTIMATIVAS DE RECEITA VALORES PROVENIENTES DE LEILÕES DE CONCESSÕES E PERMISSÕES CUJA REALIZAÇÃO NÃO ATENDESSE OS REQUISITOS ALI MENCIONADOS. ALEGAÇÃO DE OMISSÕES. CONHECIMENTO. EFEITOS INFRINGENTES. ALTERAÇÃO DA REDAÇÃO DO SUBITEM, PARA EXCLUIR A MENÇÃO À NECESSIDADE DE EDITAL PUBLICADO PARA FINS DE INCLUSÃO DA RECEITA NA ESTIMATIVA ORÇAMENTÁRIA. EXCLUSÃO DA MENÇÃO AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÃO ESPECÍFICA PARA A SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal), com a qual manifestaram sua concordância as instâncias superiores da unidade:

“INTRODUÇÃO

1. *Trata-se de recurso do tipo embargos de declaração interposto pela Advocacia-Geral da União (AGU), representando o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), contra o item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, proferido nos autos do acompanhamento destinado a avaliar os resultados fiscais e a execução orçamentária e financeira da União, referentes ao 4º bimestre de 2025 (TC 017.463/2025-4).*
2. *Segundo a embargante, a decisão em comento incorreu em omissões relevantes ao recomendar que o MPO e o Ministério da Fazenda (MF) se abstenham de computar, nas estimativas de receitas provenientes de concessões e permissões, valores cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade.*
3. *Nessa linha, a recorrente sustenta que: a) não há previsão legal para exigência dos requisitos estabelecidos na recomendação impugnada; b) o arcabouço jurídico vigente contempla mecanismos de acompanhamento e correção da execução orçamentária capazes de absorver*

eventuais frustrações na arrecadação, o que tornaria a recomendação desnecessária; e c) no âmbito do processo de elaboração de estimativas de receitas, não compete ao MPO custodiar, analisar homologar ou auditar informações técnicas e estruturais relativas a concessões e permissões, conforme matriz de responsabilidades disposta na Resolução-JEO 12/2025.

4. *Assim, a União requer a atribuição de efeitos infringentes aos embargos de declaração para (peça 92, p. 5):*

a) a reforma da recomendação consignada no item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, tornando-a insubsistente (...); e

b) subsidiariamente, caso mantida a recomendação, a reforma da recomendação consignada no item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, alterando sua redação para excluir o Ministério do Planejamento e Orçamento do escopo da recomendação.

HISTÓRICO

5. *No âmbito do TC 017.463/2025-4, as análises realizadas pela equipe técnica do Tribunal de Contas da União (TCU) apontaram risco fiscal associado à adoção de premissas potencialmente otimistas, quanto a prazos e valores, na projeção de receitas decorrentes da venda de direitos de Acordos de Individualização da Produção (AIPs) em áreas do pré-sal.*

6. *Tal risco já havia sido identificado pelo Tribunal durante o exame do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º bimestre de 2025 (TC 015.352/2025-0). Diante da persistência do cenário no RARDP do bimestre subsequente, foram encaminhados questionamentos ao Ministério de Minas e Energia acerca dessas estimativas. Em resposta, as projeções das receitas vinculadas aos AIPs constantes no RARDP do 5º bimestre de 2025 foram revistas para R\$ 10,2 bilhões, valor correspondente ao mínimo esperado no leilão, em contraste com os aproximados R\$ 14,8 bilhões indicados nos relatórios anteriores.*

7. *Após reprogramação da data inicialmente estabelecida, o certame foi realizado em 4/12/2025, tendo sido arrematadas apenas as jazidas de Mero e Atapu, duas das três áreas ofertadas, pelo valor total de R\$ 8,8 bilhões, o que resultou em frustração de receita de R\$ 6,0 bilhões, quando comparado à projeção inicialmente considerada no RARDP do 4º bimestre de 2025, objeto do presente acompanhamento.*

8. *Diante desse contexto, o Tribunal proferiu o Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, no qual consignou, entre outros encaminhamentos, a seguinte recomendação, ora embargada (peça 79, p.1):*

9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que se abstenham de incluir nas estimativas de receitas valores provenientes de leilões de concessões e permissões cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade, em observância ao art. 30 da Lei 4.320/1964.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

9. *Nos termos do art. 34 da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e do art. 287 do Regimento Interno do TCU (RITCU), embargos de declaração são cabíveis para sanar obscuridade, omissão ou contradição em decisão proferida pelo Tribunal, podendo, excepcionalmente, ser-lhes atribuídos efeitos infringentes, quando a correção do vício apontado resultar em modificação do julgado.*

10. *No caso em exame, os embargos foram interpostos pela Advocacia-Geral da União, representando o Ministério do Planejamento e Orçamento, parte legítima para recorrer.*

11. *Verifica-se, ainda, que o recurso foi apresentado tempestivamente, em observância aos dez dias previstos no § 1º, do art. 287, do RITCU, considerada a suspensão dos prazos recursais durante o recesso do Tribunal, nos termos do art. 39, § 3º, da Resolução-TCU 360/2023 e do art. 3º, § 1º, da*

Portaria-TCU 153/2025. Destaca-se que o MPO tomou ciência da expedição do acórdão em 16/12/2025 (peça 89) e os embargos foram protocolados em 13/1/2026 (peça 92).

12. *Ademais, constata-se que a peça recursal indica de forma expressa o trecho impugnado, descreve as supostas omissões atribuídas à deliberação recorrida e formula pedido específico, atendendo aos requisitos formais estabelecidos no § 1º, do art. 287, do RITCU.*

13. *Em linha, informa-se que o Relator, Min. Benjamin Zymler, reconheceu expressamente a admissibilidade dos presentes embargos e concedeu efeito suspensivo ao subitem 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário (peça 95), razão pela qual esta unidade limita-se ao exame de mérito, voltado à análise das alegadas omissões, as quais, segundo a recorrente, teriam condão de conferir efeitos infringentes ao recurso.*

EXAME TÉCNICO

14. *Nos presentes embargos, a recorrente sustenta que, ao expedir o item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, a decisão deste Tribunal teria incorrido em três omissões que comprometeriam o encaminhamento adotado.*

Da alegação de omissão quanto à ausência de base legal para previsão dos requisitos consignados na recomendação

15. *A princípio, a embargante argumenta que a legislação aplicável às estimativas de receitas, em especial o art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e o art. 30 da Lei 4.320/1964, não impõe a existência de ‘cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade’ como pressupostos para a inclusão de receitas no orçamento (peça 92, p. 2-3).*

16. *Sustenta, ainda, que a exigência de edital publicado e cronograma plenamente assegurado como condição para a inclusão, no orçamento, de valores vinculados a concessões e permissões equivaleria, na prática, a esvaziar o caráter prospectivo desse instrumento de planejamento, transformando o processo de estimativa e reprogramação de receitas em mero registro de ingressos praticamente realizados. Nesse sentido, a AGU aponta que a adoção do item 9.3 do referido acórdão poderia levar à exclusão, do orçamento, de receitas plausíveis e tecnicamente fundamentadas caso determinadas etapas dos certames não estivessem formalmente concluídas à época de sua elaboração. Desse modo, a embargante destaca o art. 3º da Lei 4.320/1964, segundo o qual a lei orçamentária deve compreender todas as receitas.*

17. *Sobre tais argumentos, cumpre esclarecer que as recomendações expedidas pelo TCU constituem instrumento de orientação voltado ao aperfeiçoamento da gestão pública, quando constatada oportunidade de melhoria de desempenho, nos termos do art. 250, inciso III, do RITCU e do art. 11 da Resolução-TCU 315/2020.*

18. *No caso concreto, a recomendação questionada teve origem na identificação de risco decorrente da adoção de premissas potencialmente otimistas quanto aos prazos e valores associados à projeção de receitas de AIPs em áreas do pré-sal. Circunstância que poderia resultar em superestimativa de ingressos e, por conseguinte, em frustração da arrecadação prevista.*

19. *Nesse cenário, a motivação da recomendação está associada à necessidade de que as estimativas de receitas considerem, de forma prudente, elementos de ordem conjuntural e outros fatores que possam afetar a arrecadação, conforme dispõe o art. 30 da Lei 4.320/1964. Tal orientação também se alinha ao princípio da gestão fiscal responsável, que pressupõe ação planejada e transparente, voltada à prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF.*

20. *Os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017 reforçam esse entendimento ao consagrarem, no âmbito da governança pública federal, o princípio da confiabilidade das*

informações e a diretriz de implementação de controles internos fundamentados na gestão de riscos.

21. Com efeito, salienta-se que tais dispositivos, de natureza orientativa e pedagógica, utilizados como critério para fundamentar a recomendação ora discutida, não têm por finalidade antecipar, exaustivamente, todas as boas práticas aplicáveis à administração pública, mas sim estabelecer expectativas e direcionamentos gerais para a atuação do gestor.

22. Logo, resta clara a existência de arcabouço jurídico que, embora não elenque de forma específica os requisitos que devem embasar boas projeções de receitas – a exemplo da necessidade de ‘cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade’, no contexto das concessões e permissões –, autoriza e incentiva práticas que aprimorem a elaboração, o monitoramento e a revisão orçamentários, de maneira a fortalecer a gestão fiscal responsável, a transparência, o gerenciamento de riscos, a confiabilidade e a previsibilidade das informações.

23. Entretanto, reconhece-se que a previsão de receitas possui caráter prospectivo e probabilístico, razão pela qual a exigência de edital publicado como condição para a inclusão de valores no orçamento poderia, em determinadas circunstâncias, impedir o conhecimento de potenciais ingressos necessários ao adequado planejamento das despesas públicas, como alega a embargante.

24. No que se refere ao cronograma, cabe destacar que a recomendação não impõe a garantia de sua efetivação. Todavia, sugere que haja um planejamento temporal robusto, o que pressupõe o emprego de premissas factíveis, ponderadas e, sempre que possível, amparadas em dados históricos, de modo a conferir maior confiabilidade e prudência às projeções de arrecadação.

25. Assim, não se reconhece a alegada omissão quanto à falta de previsão normativa dos requisitos consignados no item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, haja vista existir arcabouço jurídico vigente, de caráter orientativo e pedagógico, que consagra princípios, diretrizes e pressupostos aplicáveis à gestão fiscal responsável e à boa governança pública.

26. No entanto, ante o exposto, propõe-se reformar o encaminhamento proferido, de maneira a afastar a sugestão de que haja edital publicado para inserção de receitas nas projeções relativas a concessões e permissões federais. Em complemento, e com vistas a assegurar a viabilidade prática das ações recomendadas, em consonância com o art. 11, § 2º, inciso III, da Resolução-TCU 315/2020, propõe-se ajustar a redação da decisão para reforçar a necessidade de que o gestor, no exercício de sua discricionariedade, adote premissas consistentes e tecnicamente robustas ao construir as estimativas orçamentárias.

Da alegação de omissão quanto à existência de mecanismos que promovem ajustes orçamentários diante da frustração na arrecadação

27. A embargante também argumenta que a decisão do Tribunal desconsiderou a existência de mecanismos institucionais de acompanhamento, avaliação e correção da execução orçamentária ao longo do exercício, os quais seriam suficientes para absorver frustrações de arrecadação, tornando desnecessária a recomendação expedida (peça 92, p. 3).

28. Embora se reconheça que o ordenamento jurídico prevê instrumentos formais de monitoramento e ajuste bimestral da execução orçamentária, como aqueles disciplinados na LRF, tais mecanismos possuem natureza essencialmente reativa, sendo acionados após a materialização de desvios relevantes entre a arrecadação prevista e a efetivamente realizada. Não se prestam, portanto, a substituir a necessidade de premissas iniciais consistentes, prudentes e tecnicamente fundamentadas, na fase de elaboração das estimativas de receita.

29. Ressalta-se que a adoção de projeções excessivamente otimistas pode produzir efeitos adversos relevantes para a gestão fiscal e para a sociedade. A superestimativa de receitas tende a viabilizar a fixação de despesas incompatíveis com a capacidade real de financiamento do Estado, elevando o risco de contingenciamentos abruptos ao longo do exercício, interrupção de políticas

públicas, postergação de investimentos e incerteza na execução de programas finalísticos. Esses efeitos recaem, em última instância, sobre a população mais vulnerável, que pode sofrer prejuízos na prestação de serviços públicos essenciais, além de comprometer a credibilidade das informações fiscais produzidas pela administração.

30. *Por outro lado, projeções excessivamente conservadoras ou pessimistas também são indesejáveis, pois podem restringir indevidamente o espaço fiscal disponível, limitar a implementação de políticas públicas relevantes e induzir decisões subótimas de alocação de recursos.*

31. *Nesse sentido, o princípio orçamentário da sinceridade (ou da exatidão/veracidade) exige a busca por estimativas equilibradas e realistas, que reflitam, com razoável grau de confiança, as condições econômicas, institucionais e operacionais associadas a receitas e despesas públicas. Derivado da doutrina e legislação francesa, esse postulado tem por finalidade evitar a elaboração de orçamentos considerados fictícios ou dissociados da realidade fática e fundamenta-se na observância dos princípios da moralidade, da legalidade, da transparência e do planejamento, bem como no dever de boa-fé perante a sociedade.*

32. *Portanto, a recomendação questionada não ignora a existência de mecanismos corretivos, tampouco pretende substituí-los, mas busca atuar preventivamente sobre a causa do risco identificado, induzindo o aprimoramento da qualidade das estimativas de receita e reduzindo a probabilidade de frustrações relevantes ao longo do exercício. Tal orientação coaduna-se com os supramencionados princípios da gestão fiscal responsável, da transparência e da confiabilidade das informações fiscais.*

33. *Dessa forma, não se reconhece a omissão apontada quanto à suposta suficiência dos mecanismos de correção da execução orçamentária para afastar a necessidade da recomendação, a qual se justifica justamente pela importância de prevenir distorções relevantes na fase de planejamento, em benefício da estabilidade fiscal, da previsibilidade da ação governamental e do interesse público.*

Da alegação de omissão quanto à falta de competência do MPO para consolidar as estimativas de receitas de ‘Concessões e Permissões’

34. *A embargante também sustenta que, à luz da Resolução-JEO 12/2025, cabe aos órgãos setoriais, representados, no contexto, pelos ministérios (conforme art. 4º, § 1º, da Lei 10.180/2001), a elaboração das estimativas de receitas relativas à rubrica ‘Concessões e Permissões’, competindo à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), órgão coordenador vinculado ao MF, a consolidação dos dados. Assim, não seria atribuição direta da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao MPO, custodiar, analisar, homologar ou auditar informações técnicas e estruturais inerentes à realização de licitações no âmbito das concessões e permissões (peça 92, p. 3-5).*

35. *A análise dos autos confirma essa alegação. Por conseguinte, reconhece-se a omissão quanto às atribuições do MPO estabelecidas na Resolução JEO 12/2025, motivo pelo qual assiste razão à embargante nesse aspecto.*

36. *No mais, destaca-se que, na etapa de comentários dos gestores, a STN não apresentou óbice à recomendação em debate.*

37. *À vista do exposto, conclui-se que:*

a) não procede a alegação de omissão quanto à ausência de previsão normativa para a definição dos requisitos consignados na recomendação;

b) a necessidade de edital publicado para computar receitas na rubrica ‘Concessões e Permissões’ pode, eventualmente, prejudicar o caráter prospectivo do orçamento público;

c) não se verifica omissão quanto à consideração dos mecanismos legais de

acompanhamento, avaliação e correção bimestral da execução orçamentária, os quais, embora relevantes, não afastam a necessidade de estimativas iniciais tecnicamente consistentes; e

d) procede a alegação de omissão relativa à delimitação das atribuições e responsabilidades do MPO no processo de elaboração e consolidação das estimativas de receitas da rubrica 'Concessões e Permissões'.

38. *Insta esclarecer, ainda, que, como regra, os embargos de declaração não se prestam à rediscussão do mérito da decisão embargada. Contudo, em situações excepcionais, esta Corte de Contas tem admitido a atribuição de efeitos infringentes ao recurso, como aponta o voto do Min. Marcos Bemquerer no Acórdão 3.665/2013-TCU-Plenário:*

11. (...) apesar de os embargos de declaração não imporem a modificação da decisão, pois, se é caso de obscuridade, basta saná-la para esclarecer o julgado; e, em havendo contradição ou omissão, o julgamento seria reaberto, a jurisprudência vem admitindo tal possibilidade com o fito de adequar a prestação jurisdicional à realidade dos fatos, de sorte a evitar-se demora na decisão definitiva. (sem grifos no original)

39. *Entendimento ratificado no Acórdão 1.272/2015-TCU-Segunda Câmara, que alterou decisão anterior em razão de erro quanto a fato essencial à apreciação do mérito.*

40. *Isso posto, propõe-se conceder efeitos infringentes aos presentes embargos para reformar a decisão consignada no item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, corrigindo a imputação indevida de responsabilidades ao MPO, em consonância com a matriz de competências definida na Resolução-JEO 12/2025, bem como ajustando a redação do encaminhamento de modo a afastar a sugestão de que haja edital publicado como condição para inclusão de receitas relativas a concessões e permissões no orçamento, sem prejuízo da observância de critérios de prudência, confiabilidade e gestão de riscos na elaboração das estimativas.*

CONCLUSÃO

41. *A presente instrução examinou embargos de declaração interpostos pela Advocacia-Geral da União, em representação do Ministério do Planejamento e Orçamento, contra o item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, proferido no âmbito do TC 017.463/2025-4, o qual recomendou a abstenção da inclusão, nas estimativas de receitas, de valores provenientes de concessões e permissões cuja realização não estivesse amparada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade.*

42. *A recorrente alegou, em síntese, a existência de omissões na decisão embargada quanto: a) à ausência de previsão legal para os requisitos consignados na recomendação; b) à consideração dos mecanismos legais de avaliação e correção bimestral da execução orçamentária; e c) à delimitação das atribuições e responsabilidades do MPO no processo de elaboração e consolidação das estimativas de receitas.*

43. *A análise técnica concluiu pelo não acolhimento das alegações relativas à falta de base normativa para indicação dos requisitos apontados na recomendação e à suposta omissão quanto aos mecanismos de acompanhamento e correção da execução orçamentária. Essa conclusão deve-se à existência de arcabouço jurídico vigente que autoriza e incentiva o gerenciamento de riscos e a adoção de premissas confiáveis na formulação das estimativas orçamentárias, sem que isso afaste mecanismos reativos de absorção de eventuais frustrações arrecadatórias.*

44. *Por outro lado, restou acolhida a alegação de omissão quanto à delimitação das competências do MPO, reconhecendo-se que, à luz da matriz de responsabilidades aplicável à rubrica 'Concessões e Permissões', não compete àquele órgão custodiar, analisar, homologar ou auditar informações técnicas e estruturais inerentes à realização dos certames.*

45. *Diante disso, propõe-se o acolhimento parcial dos embargos de declaração, com*

atribuição de efeitos infringentes, para reformar o encaminhamento constante do item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, de modo a ajustar a imputação de responsabilidades e a adequar a redação da recomendação, mantendo a orientação voltada à mitigação de riscos de superestimativa de receitas e frustração de arrecadação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

46. *Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) **conhecer** dos embargos de declaração, para, no mérito, dar-lhes provimento parcial e conceder-lhes, excepcionalmente, efeitos infringentes, a fim de reformar o item 9.3 do Acórdão 2.923/2025-TCU-Plenário, que passa a vigorar com a seguinte redação: recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que oriente os órgãos setoriais a se absterem de incluir, nas estimativas de receitas, valores associados a concessões e permissões cuja realização não esteja fundada em parâmetros tecnicamente robustos, tais como cronogramas factíveis e análise de viabilidade econômico-financeira, em consonância com os preceitos da gestão fiscal responsável, do gerenciamento de riscos e da boa governança, como dispõem o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, o art. 30 da Lei 4.320/1964 e os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017;*

*b) **informar** esta deliberação à embargante e ao Ministério da Fazenda; e*

*c) **promover o arquivamento** dos autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

VOTO

Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio da Advocacia-Geral da União (AGU), ao subitem 9.3 do Acórdão 2.923/2025-Plenário, com o seguinte teor:

“9.3. recomendar ao Ministério do Planejamento e Orçamento e ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que se abstenham de incluir nas estimativas de receitas valores provenientes de leilões de concessões e permissões cuja realização não esteja assegurada por cronograma robusto, edital publicado e análise técnica de viabilidade, em observância ao art. 30 da Lei 4.320/1964.”

2. A recomendação foi proferida no âmbito deste processo de acompanhamento da execução orçamentária do 4º bimestre de 2025, que teve por base, primordialmente, o Relatório de Acompanhamento das Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2025 (RARDP 4/2025).

3. De início, conheço dos presentes embargos, uma vez tempestivos e indicadas supostas omissões no julgado.

4. A recomendação ora impugnada decorreu da verificação da superestimativa da receita esperada com o leilão programado para a venda dos direitos e obrigações relativos aos acordos de individualização de produção (AIP), autorizada pela Lei 15.164/2025, que alterou a Lei 12.351/2010.

5. A embargante alegou que a deliberação teria incorrido em três omissões: ausência de base legal para os requisitos estabelecidos na recomendação; omissão quanto à existência de mecanismos que promovam ajustes orçamentários diante da frustração na arrecadação; e omissão quanto à falta de competência do MPO para consolidar as estimativas de receitas de concessões e permissões.

6. Com o objetivo de mitigar riscos de superestimativa de receitas e frustração de arrecadação, a recomendação do TCU foi no sentido de que a receita relativa a concessões e permissões somente deve ser considerada na programação orçamentária quando: i) houver um cronograma robusto, que considere premissas realistas, preferencialmente amparadas em dados históricos, de modo a conferir maior confiabilidade às projeções de arrecadação; ii) houver edital publicado; e iii) houver análise técnica de viabilidade criteriosa, que considere fatores conjunturais e estruturais capazes de impactar a arrecadação.

7. Defendeu a embargante que os mecanismos legais de acompanhamento e correção da execução orçamentária seriam suficientes para absorver eventuais frustrações arrecadatórias, o que tornaria a recomendação desnecessária.

8. Por fim, alegou que não competiria ao MPO custodiar, analisar ou auditar informações técnicas relativas às concessões e permissões, conforme matriz de responsabilidades disposta na Resolução-JEO 12/2025.

9. Em conclusão, pleiteou que fosse tornada insubsistente a recomendação, ou, subsidiariamente, que o MPO fosse excluído da condição de destinatário.

10. A AudFiscal afastou parcialmente a alegação de ausência de previsão legal para estipular critérios para a inclusão de receitas de concessões e permissões nas programações financeiras ao longo do exercício. A unidade técnica defendeu que as recomendações expedidas pelo TCU constituem instrumento de orientação voltado ao aperfeiçoamento da gestão pública, na forma do inciso III do art. 250 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e do art. 11 da Resolução 315/2020, e sua pertinência decorre da identificação do risco da adoção de premissas potencialmente otimistas na projeção de receitas dos AIPs em áreas do pré-sal, do que poderia resultar em frustração da arrecadação prevista, em prejuízo da gestão fiscal responsável.

11. Dessarte, embora não exista norma que especifique os requisitos que devem embasar boas projeções de receitas, o arcabouço jurídico pátrio autoriza e incentiva práticas que aprimorem a

elaboração, o monitoramento e a revisão orçamentária, de modo a assegurar a gestão fiscal responsável, a transparência, o gerenciamento de riscos, a confiabilidade e a previsibilidade das informações.

12. Contudo, dado o caráter prospectivo e probabilístico da estimativa de receita, concluiu a instrução que a exigência de edital publicado como condição para a inclusão de valores no orçamento poderia, em determinadas circunstâncias, impedir o conhecimento de potenciais ingressos necessários ao adequado planejamento das despesas públicas.

13. Por conseguinte, a AudFiscal propôs a alteração da redação da recomendação expedida para excluir a menção a edital publicado como critério para incluir a receita no orçamento ou nas estimativas dos acompanhamentos bimestrais.

14. A unidade técnica afastou a alegação de omissão quanto à existência de mecanismos de ajustes orçamentários diante de uma situação de frustração de arrecadação. Argumentou que a existência desses mecanismos não afasta a necessidade de que a estimativa de receita seja baseada em premissas consistentes, prudentes e tecnicamente fundamentadas.

15. Concluindo sua análise, a AudFiscal reconheceu que cabe aos órgãos setoriais a elaboração das estimativas de receitas relativas à rubrica “Concessões e Permissões”, à luz da Resolução 12/2025 da Junta de Execução Orçamentária (JEO).

16. Consequentemente, propôs que os presentes embargos fossem parcialmente acolhidos, com efeitos infringentes, para alterar a redação do subitem 9.3 do Acórdão 2.923/2025-Plenário, que passaria a ser a seguinte:

“9.3. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, que oriente os órgãos setoriais a se absterem de incluir, nas estimativas de receitas, valores associados a concessões e permissões cuja realização não esteja fundada em parâmetros tecnicamente robustos, tais como cronogramas factíveis e análise de viabilidade econômico-financeira, em consonância com os preceitos da gestão fiscal responsável, do gerenciamento de riscos e da boa governança, como dispõem o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, o art. 30 da Lei 4.320/1964 e os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017;”

17. Adicionalmente, a unidade técnica sugeriu o encaminhamento de cópia da deliberação ao Ministério da Fazenda e o arquivamento do presente processo.

18. Acolho as conclusões a que chegou a instrução da AudFiscal, exceto quanto à responsabilidade do Ministério do Planejamento e Orçamento e as adoto como razão de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

19. A recomendação constante do subitem 9.3 do acórdão embargado decorre justamente da não existência de critérios para a inclusão de receitas de concessões e permissões na lei orçamentária. E, a despeito de existirem mecanismos de ajustes orçamentários diante de uma situação de frustração de arrecadação, a gestão fiscal responsável depende do planejamento, da transparência, do gerenciamento de riscos e da confiabilidade e previsibilidade das informações.

20. A apuração de eventual frustração de receitas nas avaliações bimestrais torna-se inócua quando se busca compensá-la mediante a inclusão de outras fontes de arrecadação igualmente incertas, do que pode resultar na postergação indevida da adoção das medidas de ajuste previstas no art. 9º da LRF, de seguinte redação:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”

21. A despeito de a estimativa dessas receitas ser de competência dos órgãos setoriais, como alegado pelo MPO, por intermédio da AGU, não se pode olvidar o papel da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) no processo de estimativa de receitas orçamentárias. Nesse sentido, o art. 25 do Decreto 11.353/2023 prevê a competência da Subsecretaria de Assuntos Fiscais, órgão da estrutura da Secretaria de Orçamento Federal (conforme o art. 2º, inciso II, alínea “b”, item 5 do decreto mencionado):

“Art. 25. À Subsecretaria de Assuntos Fiscais compete:

[...]

II - coordenar e acompanhar as atividades relacionadas com a projeção e o acompanhamento da receita pública da União.”

22. Ou seja, ainda que a responsabilidade primária seja do órgão setorial, a SOF coordena e supervisiona as projeções da receita pública, de modo a assegurar a robustez das estimativas que dão suporte à elaboração da proposta orçamentária e ao acompanhamento da respectiva execução.

23. Evidentemente, o papel da SOF não é o de mero expectador e o órgão central tem a obrigação de questionar a metodologia de cálculo proveniente dos órgãos setoriais, bem como as premissas adotadas.

24. Rememoro o Acórdão 1.548/2005-2ª Câmara, de minha relatoria, no qual foram apreciados embargos de declaração opostos pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (Cefet/MG) ao Acórdão 609/2005-2ª Câmara, por meio do qual foi determinado à instituição de ensino que se abstinhasse de estipular “*cláusula com previsão de gestão de recursos em conta administrada pela Fundação de Apoio, entidade privada, ou em contas diversas da conta única do Tesouro, observando o princípio da unicidade de tesouraria, o art. 164, § 3º da Constituição Federal, art. 56 da Lei n.º 4.320/1964 e os arts. 1º e 2º do Decreto n.º 93.872/1986.*”

25. Em síntese, o Cefet/MG via-se obrigado a executar fora do orçamento as despesas para promoção dos vestibulares, entre outras, por intermédio de sua fundação de apoio, uma vez que a SOF não acolhia sua estimativa de receitas próprias. Constou do relatório daquele **decisum** (grifos acrescidos):

“Assevera o embargante que a Instituição Federal de Ensino (IFE) vem tentando amoldar o seu orçamento, mas as barreiras econômicas do próprio Governo federal não permitiriam a adequação requerida pelo Tribunal. Cita, como exemplo, o fato de ter programado para o orçamento de 2005 uma arrecadação de receitas próprias (fonte 250) de R\$ 1.886.000,00, ao passo que o valor aprovado foi de apenas R\$ 180.126,00, posteriormente acrescido de crédito suplementar de R\$ 310.182,00 (fl. 22 do anexo 10).”

26. No caso em exame, a superavaliação da receita com leilão dos direitos e obrigação decorrentes dos AIPs contribuiu, quando da elaboração do Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre de 2025 (RARDP 3/2025) para o restabelecimento integral das dotações que haviam sido objeto de limitação de empenho e de movimentação financeira promovida pelo Decreto 12.448/2025, conforme se verifica do texto seguinte, extraído do Sumário Executivo daquele relatório:

“1. Findo o 3º bimestre de 2025, em cumprimento ao art. 9º da LRF e ao art. 69 da LDO2025, foram reavaliadas as estimativas das receitas e despesas primárias do Governo Federal, observando a arrecadação das receitas primárias e a realização das despesas primárias até o mês de junho de 2025, em sua maioria, bem como parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com o cenário econômico vigente.

2. As atuais projeções das receitas primárias federais previstas para o corrente ano indicam um aumento de R\$ 25.410,3 milhões em relação à previsão constante da Avaliação do 2º bimestre de 2025.

[...]

10. [...] O resultado primário, após cotejar as novas estimativas, atingiu um déficit de R\$ 26.295,8 milhões, já considerados os abatimentos detalhados nos parágrafos anteriores, assim como a previsão de cancelamento adicional nas despesas discricionárias no valor de R\$ 107,8 milhões em face do ajuste para fins de cumprimento do limite individualizado para o montante global das dotações orçamentárias das despesas primárias estabelecido pela LC nº 200, de 2023.

[...]

13. Em relação à meta fiscal, já considerando o cancelamento para cumprimento do limite individualizado de despesas primárias, e tendo como referência o limite inferior da meta de resultado primário de déficit de R\$ 30.970,0 milhões, nesta avaliação foi identificada a possibilidade de restabelecimento integral dos limites de empenho e movimentação financeira.”

27. Veja-se que o relatório foi publicado em 23/7/2025, ao passo que a Lei 15.164/2025, que promoveu alterações na Lei 12.351/2010 (que dispõe sobre exploração e comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos na área do pré-sal), é de 14/7/2025 e foi publicada em 15/7/2025.

28. O pré-edital da licitação foi assinado em 25/8/2025 e não continha estimativa de preço mínimo.

29. Os parâmetros técnicos e econômicos da licitação somente foram aprovados pela Resolução 16 do Conselho Nacional de Política, datada de 1º/10/2025, que foi aprovada por despacho assinado pelo Presidente da República na mesma data. A publicação de ambos os documentos ocorreu em 3/10/2025.

30. Já o edital de licitação foi assinado em 8/10/2025.

31. Nada obstante, desde o RARDP 3/2025, elaborado no final de julho, já se consideravam as receitas serem eventualmente auferidas com a alienação dos direitos e obrigações dos AIPs para fins da execução orçamentária de 2025. Ao final, verificou-se que os valores adotados quando da elaboração da 3ª avaliação bimestral das receitas e despesas primárias do exercício de 2025 (realizada no final do mês de julho daquele ano) foram estimados em 45,1% em relação ao valor mínimo fixado, no conjunto das áreas leiloadas. Isso ocorreu porque os estudos técnicos necessários para definir as bases da futura licitação ainda não estavam concluídos, o que somente veio a ocorrer cerca de dois meses após a 3ª avaliação bimestral.

32. Portanto, fica claro que o governo federal se antecipou ao regular andamento do processo administrativo do qual culminou a definição dos critérios da licitação. Como resultado, além da assunção do risco de uma possível não realização da licitação tempestivamente, houve superestimativa de receita da ordem de 45,1% (R\$ 14,8 bilhões constantes do RARDP 3/2025 contra os R\$ 10,2 bilhões constante dos estudos técnicos).

33. Nessa linha, o Acórdão 2.874/2025-Plenário (rel. Ministro Bruno Dantas), que apreciou representação formulada pelo Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado, expediu a seguinte ciência ao Ministério da Fazenda (grifos acrescidos):

“9.5. dar ciência ao Ministério da Fazenda, nos termos do art. 9º da Resolução-TCU 315/2020, de que a inclusão, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, de estimativas de receitas que não estejam embasadas em parâmetros técnicos sólidos e que envolvam elevado grau de incerteza, tais como constatado na estimativa de receita de R\$ 14,78 bilhões para o leilão conduzido pela PPSA, bem como na diferença entre tal estimativa e o valor mínimo fixado pelo CNPE de R\$ 10,2 bilhões para o mesmo evento, caracteriza inobservância aos princípios da prudência e da responsabilidade na gestão fiscal, nos termos dos arts. 1º, § 1º, e 12 da Lei Complementar 101/2000.”

34. Portanto, percebe-se que esse comando contido no Acórdão 2.874/2025-Plenário (que não foi objeto de recurso) e o subitem 9.3 do Acórdão 2.923/2025-Plenário estão alinhados.

35. Nada obstante, é pertinente a proposta da unidade técnica de alterar a redação do subitem 9.3 do Acórdão 2.923/2025-Plenário para excluir a menção “*editado publicado*”, já que a existência de “*cronograma robusto*” e de análise técnica de viabilidade já conferiria à estimativa da receita maior rigor técnico, o que reduziria a probabilidade de frustração, seja em prazo ou em valores.

36. De outro giro, embora reconheça que a SOF não é mera expectadora no processo de estimativa de receita, entendo ser mais consentâneo com o seu papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, que lhe seja expedida recomendação no sentido de exigir dos órgãos setoriais responsáveis e dos órgãos coordenadores a demonstração da existência de parâmetros robustos previamente à inclusão dessas novas receitas no orçamento.

37. Por fim, tendo em vista que a redação do subitem embargado se refere a concessões e permissões e considerando que a alienação dos direitos e obrigações da União decorrentes dos acordos de individualização de produção não se confunde com aquelas modalidades de desestatização, proporei alteração na redação para fazer expressa menção às alienações que motivaram a expedição de recomendação.

Diante do exposto, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 29 de julho de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

ACÓRDÃO Nº 2011/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 017.463/2025-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: I – Embargos de declaração em relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis/Recorrentes:
 - 3.1. Recorrente: Ministério do Planejamento e Orçamento.
4. Órgãos/Entidades: Banco Central do Brasil; Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; Secretaria de Orçamento Federal; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
 - 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração opostos aos termos do Acórdão 2.923/2025-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 34 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer dos presentes embargos de declaração, para, no mérito, acolhê-los parcialmente e alterar a redação do subitem 9.3 do Acórdão 2.923/2025-Plenário, que passa a ser a seguinte:

“9.3. recomendar ao Ministério da Fazenda, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, que se abstenha de incluir, nas estimativas de receitas, valores provenientes de leilões de concessões e permissões e de alienação de direitos e obrigações da União decorrentes de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas cuja realização não esteja fundada em parâmetros tecnicamente robustos, tais como cronogramas factíveis e análise de viabilidade econômico-financeira, em consonância com os preceitos da gestão fiscal responsável, do gerenciamento de riscos e da boa governança, como dispõem o art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 101/2000, o art. 30 da Lei 4.320/1964 e os arts. 3º, inciso III, e 4º, inciso VI, do Decreto 9.203/2017;”

9.2. incluir a seguinte recomendação no Acórdão 2.923/2025-Plenário:

“9.4. recomendar à Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, no papel de órgão coordenador da Comissão Técnica de Gestão Orçamentária e Financeira da Junta de Execução Orçamentária, que exija dos órgãos setoriais responsáveis pelas estimativas e dos órgãos coordenadores que demonstrem a existência de parâmetros tecnicamente robustos, tais como cronogramas factíveis e análise de viabilidade econômico-financeira, previamente à inclusão, nas estimativas de receitas, de valores provenientes de leilões de concessões e permissões e de alienação de direitos e obrigações da União decorrentes de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas, em consonância com os preceitos citados no subitem 9.3;”

9.3. renumerar os subitens 9.4 e 9.5 do Acórdão 2.923/2025-Plenário, que passam a ser 9.5 e 9.6;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 29/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 29/7/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2011-29/26-P.
13. Especificação do quórum:
 - 13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia, Jhonatan de Jesus e Odair Cunha.
 - 13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.
 - 13.3. Presidente não votou (Resolução-TCU 375/2025, art. 3º).

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.782/2026-GABPRES

Processo: 017.463/2025-4

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: 06/08/2026

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

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